



**PARECER JURÍDICO SMLC/DJ nº 718/2023**

**Ementa:** PAGAMENTO DE SERVIÇOS  
EXTRACONTRATUAIS. SITUAÇÃO  
EMERGENCIAL. RECONHECIMENTO DE  
DESPESAS. EXCEPCIONALIDADE.  
CUMPRIMENTO REQUISITOS. POSSIBILIDADE.

**I. DO RELATÓRIO**

1. Cuida-se de análise de processo administrativo de reconhecimento de despesa protocolado sob o nº 23.0.000053010-7, cujo objeto foi a manutenção e substituição de peças danificadas de 4 (quatro) tratores utilizados entre setembro e outubro do corrente ano para abertura de canais de escoamento de água, em virtude das chuvas acima da média histórica que atingiram o Município, e da situação de emergência instaurada. O serviço foi prestado pela empresa **PORTO AGRO - Comércio de Peças para Tratores Ltda**, inscrita no CNPJ sob o nº 23.289.076/0001-20.
2. Em virtude dos alagamentos e inundações que ocorreram nos últimos meses no Estado do Rio Grande do Sul, o Município de Canoas utilizou-se de equipamentos e máquinas para minimizar os efeitos das chuvas e oferecer assistência aos afetados.
3. Na ocasião, foram utilizados tratores para abertura de canais de escoamento de água, principalmente no Bairro Grande, conforme justificativa acostada aos autos, vez que o bairro não possui casa de bombas e sistema de proteção contra cheias. Com os tratores, a água pluvial, que se acumulou, foi drenada para dentro do arroio.
4. Durante a execução dos serviços e diante da força utilizada pelos tratores para abrir o canal de escoamento e bombear a água, houve danos no terminal, nas cruzetas e nas tomadas de força das máquinas, impedindo a continuidade do serviço prestado, colocando em risco, inclusive, o que já havia sido realizado na região, bem como os próprios moradores.
5. De acordo com a justificativa do Secretário da pasta (doc. 0390074), assim como com os documentos juntados (doc. 0390057), verifica-se que o serviço foi efetivamente prestado, conforme abaixo:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS –  
Diretoria Jurídica

Com o uso contínuo e em situações extremas, bem como diante da urgência no conserto, foi chamada a empresa PORTO AGRO – Comércio de Peças e Tratores Ltda., CNPJ n.º 23.829.076/0001-20, para a manutenção e substituição das peças danificadas, chamado este que não pode esperar por nenhum dos tipos licitatórios previstos em lei ou em dispensa de licitação e/ou contratação emergencial.

Assim, a empresa trocou as seguintes peças, totalizando R\$8.202,00 (oito mil, duzentos e dois reais)

DADOS DO PRODUTO/SERVIÇO													
CÓD. PRODUTO	DESCRIÇÃO DO PRODUTO/SERVIÇO	NCM/SH	CST	CFOP	UN	QTD	UNITÁRIO	V.TOTAL	BC ICMS	V.ICMS	V.IPI	ICMS	IPI
00612	TERMINAL	84839000	0500	5405	PC	4	668,0000	2.632,00	0,00	0,00			
00226	CRUZETA	84839000	0500	5405	PC	2	198,0000	396,00	0,00	0,00			
00530	TERMINAL	84839000	0500	5405	PC	1	498,0000	498,00	0,00	0,00			
00531	TERMINAL	84839000	0500	5405	PC	1	498,0000	498,00	0,00	0,00			
00532	TERMINAL	84839000	0500	5405	PC	1	188,0000	188,00	0,00	0,00			
00210	CRUZETA	84839000	0500	5405	PC	1	118,0000	118,00	0,00	0,00			
00500	TERMINAL	84839000	0500	5405	PC	1	449,0000	449,00	0,00	0,00			
00501	TERMINAL	84839000	0500	5405	PC	1	449,0000	449,00	0,00	0,00			
00600	TERMINAL	84839000	0500	5405	PC	1	588,0000	588,00	0,00	0,00			
00601	TERMINAL	84839000	0500	5405	PC	1	588,0000	588,00	0,00	0,00			
00227	CRUZETA	84839000	0500	5405	PC	1	178,0000	178,00	0,00	0,00			
0144	EIXO TOMADA DE FORÇA	84133090	0500	5405	PC	1	1.480,0000	1.480,00	0,00	0,00			
0145.1	RETENTOR TOMADA DE FORÇA	40189300	0500	5405	PC	1	120,0000	120,00	0,00	0,00			

A celeridade com que foram tomadas as providências evitou maiores danos aos munícipes de Canoas, conforme reportagem da Gaúcha ZH<sup>1</sup>:

6. Por este motivo, o procedimento administrativo nº 23.0.000053010-7, objeto deste parecer jurídico, foi aberto, para que se faça a análise de possível reconhecimento de despesa no valor de R\$ 8.202,00 (oito mil, duzentos e dois reais) para a empresa **PORTO AGRO - Comércio de Peças para Tratores Ltda**, inscrita no CNPJ sob o nº 23.289.076/0001-20.

7. É o relatório. Passa-se a análise jurídica.

## II. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

8. Consigne-se que a presente análise considera tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta assessoria jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

9. Isso porque, nos termos da Lei nº 6.627/2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:

*Art. 11. As competências das Secretarias de Natureza Instrumental compreendem:*

(...)

*c) compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMC):*

*2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e **juridicamente**, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta; (grifei)*



10. A análise da **compatibilidade jurídica** da matéria trazida a exame não limita esta Diretoria Jurídica de, eventualmente, sugerir soluções que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

### III. DA CONTRATAÇÃO EM VIRTUDE DE SITUAÇÃO EMERGENCIAL COM FULCRO NO ARTIGO 75, VIII, DA LEI Nº 14.133/2021

11. Primeiramente, convém consignar que, apesar de a regra, para as contratações públicas, ser a prévia realização de processo licitatório, a Lei nº 14.133/2021 traz exceções em que é possível a contratação direta, mediante inexigibilidade ou dispensa de licitação, conforme inclusive autoriza o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, ao ressaltar da obrigação de licitar os casos assim especificados na legislação.

12. Disso se extrai que apenas nos casos expressos em lei é viável ao administrador a aquisição de bens ou a contratação de obras ou serviços sem prévio procedimento licitatório, consignando-se que as hipóteses de inexigibilidade e dispensa de licitação estão ora previstas nos arts. 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021, respectivamente.

13. Nesse sentido, traz-se à baila a redação do art. 75, inc. VIII, da Lei nº 14.133/2021:

*Art. 75. É dispensável a licitação:*

*[...]*

*VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;*

14. Ainda sobre as dispensas com fundamento em emergencialidade, o novel diploma legal de licitações e contratos dispõe:

*Art. 75. [...]*

*[...]*

*§ 6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.*

15. Dito isso, importante salientar que o processo para a contratação direta deve atender alguns requisitos e condicionantes para que seja realizado dentro dos ditames legais: **[a]** urgência no atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; **[b]** que a contratação se limite à aquisição dos bens necessários ao atendimento da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS –  
Diretoria Jurídica

situação emergencial ou calamitosa; [c] que possa ser concluída no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, sem possibilidade de prorrogação; e [d] sem a recontração de empresa que já tenha sido contratada com base em tal fundamento.

16. Ou seja, excepcionar a regra de realização de licitação **não significa que não haja formalidades a serem observadas pelo administrador e requisitos a serem preenchidos para viabilizar a contratação direta.**

17. Outrossim, o art. 72 da Lei nº 14.133/2021 traz os requisitos a serem preenchidos nos casos de dispensa de licitação que devem ser considerados no processo. No entanto, o atendimento pleno aos requisitos do art. 72 da Lei de Licitações e Contratos poderia atentar contra o próprio interesse público, sobretudo ao se considerar situações emergenciais decorrentes de eventos climáticos extremos, os quais, não raro, acarretam perdas patrimoniais e até mesmo, infelizmente, de vidas.

18. Nesse sentido, a lição de Sidney Bittencourt<sup>1</sup>:

*Como já esposado, a Nova Lei, em seu art. 72, impõe regras de instrução do processo de obrigatórias para a contratação direta, pois a não realização de licitação não determina a ausência de prévias formalidades. Entretanto, na hipótese de contratação por emergência, evidencia-se que essa providência, não raro, restará prejudicada. **É inimaginável, por exemplo, que se aguarde certo período procedimental, com uma sequência de atos formais, no caso de iminente risco de desabamento de uma construção, porquanto, é claro, far-se-á necessária a ingerência imediata do Poder Público, com o fito de preservar vidas e bens. Nesta hipótese, inclusive, muitas vezes a Administração deverá valer-se até mesmo da contratação verbal, com posterior formalização por escrito.**(grifei)*

19. No que tange, pois, às contratações com vistas ao atendimento de situações emergenciais, com fulcro, portanto, no art. 75, inc. VIII, da Lei de Licitações, é preciso que o gestor, no bojo do processo administrativo, e de forma clara e objetiva, demonstre a emergência e justifique a impossibilidade de aguardar o tempo necessário à realização de licitação para adquirir aquela determinada quantidade do produto desejado ou do serviço pretendido.

20. **Em suma: o administrador deve (I) justificar, em cada caso concreto, por que não dispõe de tempo para aguardar a realização da licitação ; (II) informar se existe ou não ata de registro de preços ou contrato em vigor; (III) discriminar o que possui em estoque; (IV) relacionar quais as quantidades necessárias para atendimento exclusivo da emergência; e (V) em que medida o contrato emergencial é imprescindível para não comprometer o impedimento ou mitigação dos desastres.**

21. Assim, alerta-se ao administrador que a contratação emergencial não pode servir de subterfúgio para, diante da flexibilização procedimental, incluir-se, no bojo da contratação, quantitativos ou objetos alheios ao premente atendimento da situação.

<sup>1</sup> BITTENCOURT, Sidney. Contratando sem Licitação: Contratação Direta por Dispensa ou Inexigibilidade - Lei Nº 14.133, De 1º De Abril De 2021 – Nova Lei De Licitações - Lei Nº 13.303, De 30 De Junho De 2016 – Lei Das Estatais. Disponível em: Minha Biblioteca, (3rd edição). Grupo Almedina (Portugal), 2021.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS –  
Diretoria Jurídica

22. Importante salientar, ainda, que é dever do Município adotar medidas necessárias à redução dos riscos de desastre, consoante artigo 2º, da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012<sup>2</sup>, que instituiu a chamada “Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC”, estabelecendo a atuação concomitante e cooperativa entre os entes federativos em relação à consecução das atividades de prevenção e redução de desastres.

23. Nesse sentido, o Plano Diretor do Município de Canoas, por seu turno, assim estabelece em relação às chuvas:

*Art. 53. O Programa de Drenagem Urbana e Proteção Contra Cheias tem como objetivos específicos o controle:*

*I - das cheias oriundas da elevação dos níveis dos rios do Delta do Jacuí através do sistema de proteção composto por diques, valas de drenagem, estações de bombeamento e comportas, existentes e projetados buscando:*

*a) manter o sistema existente em perfeito estado de funcionamento de forma a proteger as áreas de eventuais cheias, dotando as estações de bombeamento de sistemas automatizados e que atuem em chuvas de menor magnitude, de maneira a prevenir alagamentos nas áreas protegidas;*

*b) criar mecanismos de controle de alagamentos nas áreas dos projetos de parcelamento do solo e de empreendimentos, utilizando dispositivos de armazenamento e de infiltração de águas pluviais, de forma a não ampliar o escoamento superficial durante eventos chuvosos;*

*c) impedir a ocupação em áreas de risco do sistema de proteção, tais como taludes dos diques e valas de drenagem.*

*II - dos alagamentos recorrentes, oriundos do processo de urbanização, buscando:*

*a) manter o sistema de drenagem em bom estado através de manutenção preventiva e contínua;*

*b) manter um cadastro atualizado, garantindo assim o bom estado de conservação do sistema bem como a desobstrução permanente das redes e canais;*

*c) incentivar as medidas compensatórias a alterações provocadas no meio natural pelos novos empreendimentos;*

*d) executar as obras emergenciais tais como a nova passagem do Arroio Araçá sob a linha da TRENURB;*

*e) impedir a ocupação em áreas junto às valas e canais de drenagem;*

*f) impedir ligações do sistema de esgotos sanitários ao sistema de drenagem.*

*Parágrafo único. Sistema de proteção contra cheias especializado no Anexo 9.7.*

24. Logo, é patente o fato de que o Município deve envidar todos os esforços necessários para impedir ou, ao menos, mitigar desastres e calamidades que possam afetar os municípios.

25. Destarte, foi editado o Decreto nº 394, de 26 de setembro de 2023, que declarou Situação de Emergência nas áreas do Município de Canoas afetadas por inundação, enxurrada, alagamento e chuvas intensas. No artigo 6º do referido Decreto há a previsão, justamente no inciso VIII, do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo das restrições da Lei Complementar nº 101/2000, da possibilidade de dispensar a licitação para a aquisição de bens necessários às atividades de resposta ao desastre, de prestação de serviços e de obras relacionadas com a reabilitação dos cenários causados pelas chuvas intensas.

<sup>2</sup> Art. 2º É dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios** adotar as **medidas necessárias à redução dos riscos de desastre**.





26. Por fim, diante do exposto no presente item, importante salientar que, em que pese a **possibilidade de se dispensar a licitação frente as situações acima descritas**, ela não pode se dar de qualquer maneira, **é indispensável que seja aberto o processo licitatório com toda a instrução necessária** (artigo 72, 75 e seus parágrafos da Lei nº 14.133/2021), a fim de preencher os requisitos legais para a contratação direta, o que não ocorreu no caso concreto. **Por este motivo, passa-se a analisar sobre o instituto do reconhecimento de despesa.**

#### IV. DO INSTITUTO DO RECONHECIMENTO DE DESPESA

27. Conforme já explanado no item III do presente Parecer, a aquisição de bens e serviços pela Administração Pública é necessariamente precedida de licitação, conforme disposição constitucional e regramento das Leis nº 14.133/2021 e nº 8.666/1993, mediante assinatura de contrato administrativo e prévio empenho da despesa.

28. As contratações públicas, precedidas de licitações ou oriundas de contratação direta (sem licitação), em regra, são formalizadas por contratos regulares, ou seja, celebrados de acordo com as normas pertinentes. Entretanto, em alguns casos, a Administração Pública recebe um produto ou serviço sem prévia contratação regular, hipótese em que dá ensejo ao procedimento de reconhecimento de dívida.

29. É de se destacar que há vedação expressa à assunção de obrigação extracontratual, nos termos do artigo 98, §2º, da Lei nº 14.133/2021, senão vejamos:

*Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:*

*(...)*

*§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).*

30. A Lei nº 14.133/2021 prevê que, em caso de nulidade contratual, o fornecedor ou prestador de serviço deverá ser indenizado pelo serviço prestado ou fornecimento de material já entregue, justificando assim o pagamento por indenização.

31. O permissivo para o reconhecimento se fundamenta também na Lei nº 4.320/1964, em seu artigo 37<sup>3</sup>, que afirma que a despesa pode ser reconhecida após o encerramento do exercício. A norma abre a hipótese de liquidação de despesa, pelo ente estatal, mesmo que inexistente o empenho e o contrato formal. O artigo 60, da Lei supracitada, também dispõe ser vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

32. O reconhecimento de despesas pode ser caracterizado, então, como um procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, na condição de tomadora de serviços, ou

<sup>3</sup> Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica



que obteve para si bem ou produto, de forma excepcional, indeniza alguém em razão de execução de serviços ou fornecimento de bens sem cobertura contratual. **O objetivo é proteger o fornecedor de boa-fé que atendeu o Poder Público com serviços ou produtos, mesmo sem contrato, sendo-lhe devido o ressarcimento de valores, para que não reste caracterizado o enriquecimento sem causa da administração.**

33. O reconhecimento de dívida sem cobertura contratual é uma decorrência direta do princípio geral do direito que veda o enriquecimento sem causa, de modo que, mesmo que não tenha ocorrido observância às formalidades legais para a contratação, caso a Administração tenha se beneficiado dos serviços executados ou de bens fornecidos, será obrigada a promover a devida indenização a que se refere o artigo 149 da Lei nº 14.133/2021:

*Art. 149. A nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável, e será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa.*

34. O ilustre doutrinador Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup>, no tocante à inexistência de contrato ou, mesmo, no caso de contrato nulo, observa com propriedade:

*"Todavia mesmo no caso de contrato nulo ou de inexistência de contrato pode tornar-se devido o pagamento dos trabalhos realizados para a Administração ou dos fornecimentos a ela feitos, não com fundamento em obrigação contratual, ausente na espécie, mas, sim, no dever moral e legal (art. 59, parágrafo único) de indenizar o benefício auferido pelo Estado, que não pode tirar proveito da atividade do particular sem o correspondente pagamento."*

35. De fato, esse entendimento também deflui de Marçal Justen Filho<sup>5</sup>, que noticia a convergência de doutrina e jurisprudência no seguinte sentido:

*"8) A vedação ao locupletamento indevido do Estado*

*O mesmo resultado atinge-se por outra via, relacionada com a vedação ao enriquecimento sem causa (Código Civil, arts. 884 a 886). Se não fosse prestado ao particular o montante correspondente ao que lhe fora originalmente assegurado, ter-se-ia de reconhecer um enriquecimento correspondente e sem causa em prol do Estado.*

*Ao se vedar o confisco de bens por parte do Estado, torna-se juridicamente descabida a possibilidade de apropriação de bens e direitos privados sem uma contrapartida.*

*A eventual invalidade do ato jurídico que conduziu o particular a realizar prestação em benefício do Estado não legitima o enriquecimento sem causa. Caberá a restituição do equivalente ao que o particular executou em prol do Estado. Se tal se verificar como impossível, a solução será a indenização pelo correspondente.*

*Bem por isso, a solução já fora consagrada no Direito francês, no qual se admite que a teoria do enriquecimento sem causa "permite assegurar indenizações, que a equidade recomenda, nos casos especialmente em que as obras foram executadas ou as prestações fornecidas com base em um contrato que, finalmente, não foi concluído, que foi entranhado de nulidade, que atingiu a seu termo ou em que nenhum instrumento foi preparado ou ainda à margem de um contrato".*

*9) A solução legislativa brasileira específica*

*Esses são os princípios gerais que disciplinam o relacionamento entre a Administração e o particular. Mas existe solução específica no Direito brasileiro*

<sup>4</sup> Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Malheiros Editores, 2014

<sup>5</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Ed. Revista dos Tribunais, 16ª edição, 2014, pp. 974-855.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS –  
Diretoria Jurídica

*para o caso de contratações defeituosas. O legislador brasileiro efetivou opção clara pelas soluções compatíveis com um Estado Democrático de Direito. Além de todas as determinações atinentes à responsabilização civil do Estado, consagrou-se a disciplina específica do parágrafo único do art. 59 para a contratação administrativa inválida. Daí se segue que a invalidação, por nulidade absoluta, de qualquer ajuste de vontades entre Administração e particular gerará efeitos retroativos, mas isso não significará o puro e simples desfazimento de atos. Será imperioso produzir a compensação patrimonial para o particular, sendo-lhe garantido o direito de haver tudo aquilo que pelo ajuste lhe fora assegurado e, ainda mais, a indenização por todos os prejuízos que houver sofrido.”*

36. Nessa direção, esse é o entendimento uníssono do Superior Tribunal de Justiça – STJ quanto ao referido instituto:

*PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. MÁ-FÉ. NULIDADE DO CONTRATO. DEVER DE INDENIZAR POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO DO ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA DESPROVIDO. 1. É pacífico nesta Corte, que embora o contrato realizado com a Administração Pública seja nulo, por ausência de prévia licitação, **o ente público não poderá deixar de efetuar o pagamento pelos serviços prestados ou pelos prejuízos decorrentes da Administração, desde que comprovados, ressalvada a hipótese de má-fé ou de ter o contratado concorrido para a nulidade** (AgRg no Ag 1.056.922/RS, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 11.3.2009; AgInt no REsp. 1.410.950/SC, Rel. Min. REGINA HELENA COSTA, DJe 3.2.2017).*

*ADMINISTRATIVO. CONTRATO. EFETIVA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. PROVA. PRETENSÃO DE REEXAME. SÚMULA 7/STJ. OBRIGAÇÃO DO ENTE PÚBLICO EFETUAR O PAGAMENTO PELOS SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS. VEDAÇÃO AO LOCUPLETAMENTO ILÍCITO. NÃO HÁ COMO AFASTAR A INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ, PORQUANTO PARA AFERIR A AUSÊNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS A APLICAÇÃO DO § 1º DO ART. 57 DA LEI Nº 8666/1993, É NECESSÁRIO EXCEDER OS FUNDAMENTOS COLACIONADOS NO ACÓRDÃO VERGASTADO, POR DEMANDAR INCURSÃO NO CONTEXTO FÁTICOPROBATÓRIO DOS AUTOS, DEFESO EM RECURSO ESPECIAL. NOS TERMOS DA JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE, EVENTUAL IRREGULARIDADE CONTRATUAL NÃO DEIXA O MUNICÍPIO ISENTO DA OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR O CONTRATADO POR SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS, SOB PENA DE SIGNIFICAR CONFISCO OU LOCUPLETAMENTO ILÍCITO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. (STJ, Agravo Regimental nº 1235085/RJ - 2011/0025563-0, Rel. Min. Humberto Martins, DJ de 29.03.2011)*

*ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. FORMA VERBAL. NÃO-PAGAMENTO. COBRANÇA JUDICIAL. PRINCÍPIO DO NÃO-ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. PAGAMENTO DEVIDO. 1. De acordo com o art. 60, p. ún., da Lei n. 8.666/93, a Administração Pública direta e indireta, via de regra, está proibida de efetuar contratos verbais. Nada obstante, o Tribunal a quo constatou que houve a prestação do serviço. 2. Se o Poder Público, embora obrigado a contratar formalmente, opta por não fazê-lo, não pode, agora, valer-se de disposição legal que prestigia a nulidade do contrato verbal, porque isso configuraria uma tentativa de se valer da própria torpeza, comportamento vedado pelo ordenamento jurídico por conta do prestígio da boa-fé objetiva (orientadora também da Administração Pública). 3. Por isso, **na ausência de contrato formal entre as partes - e, portanto, de ato jurídico perfeito que preservaria a aplicação da lei à celebração do instrumento -, deve prevalecer o princípio do não enriquecimento ilícito. Se o acórdão recorrido confirma a execução do contrato e a realização do serviço pelo recorrido, entendendo que deve ser realizado o pagamento devido pelo recorrente. 4. Inclusive, neste sentido, é de se observar que mesmo eventual declaração de nulidade do contrato firmado não seria capaz de excluir a indenização devida, a teor do que dispõe o art. 59 da Lei n. 8.666/93. 5. Recurso especial não provido. (STJ - REsp: 1231646 MA 2011/0012757-4, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 04/12/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, DJe 19/12/2014)***

37. Nesse mesmo sentido, encontram-se as jurisprudências do Tribunal de Contas da União - TCU:





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS –  
Diretoria Jurídica

*“(…) Nos casos de reconhecimento de dívida por serviços realizados sem cobertura contratual válida deve ser verificado se o valor a ser pago está em conformidade com os praticados pelo mercado, se foi apresentado documento fiscal da contratada interessada, assim como providenciado o atesto à despesa por servidor que tenha condições de reconhecer que os serviços foram efetivamente prestados.” (Acórdão 2414/2011, Primeira Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer)*

*“(…) Caso a anulação da licitação ocorra posteriormente à assinatura do contrato, este deverá ser anulado, visto que a nulidade da licitação induz à nulidade do contrato, nos termos do art. 49, § 2º, da Lei 8.666/1993, garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa dos interessados, de acordo com o § 3º do citado artigo, observada, também, a necessidade de se indenizar o contratado pelo que houver executado e por outros prejuízos, desde que não lhe sejam imputáveis, como preceitua o art. 59 da referida lei.” (Acórdão nº 1904/2008, rel. Min. Raimundo Carreiro)*

*“(…) Mesmo com a impossibilidade de ser dada continuidade ao Contrato nº [...], em vista da constatação dos graves vícios que envolveram a licitação que o precedeu, cabe esclarecer [...] que podem ser efetivados pagamentos porventura pendentes ao Consórcio [...], por serviços efetivamente executados e medidos. [...]” (Acórdão nº 2105/2008, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar)*

38. Há de se asseverar que o procedimento de indenização de despesas deve ser utilizado somente em caráter excepcional, e tanto é assim que o reconhecimento de despesas conduz à necessidade de apuração da responsabilidade administrativa daquele que causou a nulidade, consoante artigo 149 da Lei nº 14.133/2021.

39. Deste modo, citamos a Orientação Normativa AGU nº 04, de 1º de abril de 2009, como segue:

*“A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993<sup>6</sup>, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa”.*

40. Conforme se verifica acima, com base no dever moral, **o pagamento não isenta o gestor de possíveis sanções administrativas e legais, além do direito de regresso que poderá ser exercido pela Administração Pública, após apuração de quem deu causa a irregularidade** mediante processo administrativo próprio em que se observe o contraditório e a ampla defesa.

## V. DOS REQUISITOS

41. A autorização para pagamento de despesas sem amparo contratual deverá ser conferida em Processo Administrativo de Reconhecimento de Dívida, o qual deverá ser instruído com, pelo menos, os seguintes dados e documentos: **a)** identificação do credor/favorecido; **b)** descrição do objeto; **c)** data de vencimento do compromisso; **d)** importância exata a ser paga; **e)** documentos fiscais comprobatórios; **f)** ateste de cumprimento do objeto; **g)** comprovação de pagamento de todos os encargos trabalhistas e previdenciários devidos aos prestadores de serviços; **h)** compatibilidade do preço do credor/favorecido com os praticados pelo mercado.

<sup>6</sup> Atual artigo 149 da Lei nº 14.133/2021.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS –  
Diretoria Jurídica

42. Ademais, deverá constar no processo administrativo respectivo a existência de dotação orçamentária e financeira suficiente para efetuar o pagamento, bem como a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista da beneficiária.

43. Registra-se, por oportuno, que o pagamento depende da comprovação da execução do serviço pelo interessado (artigo 149 da Lei nº 14.133/2021), do respectivo ateste do serviço e da necessária liquidação pela Administração, com os documentos comprobatórios, com se expôs acima, sob pena de indeferimento.

44. No referido procedimento administrativo aberto sob o número nº 23.0.000053010-7, de que trata o presente Parecer, verifica-se que foram cumpridos com os requisitos acima expostos, conforme abaixo:

**a) identificação do credor/favorecido** – Porto Agro Comércio de Peças para Tratores Ltda, sob o CNPJ nº 23.829.076/0001-20;

**b) descrição do objeto** – Aquisição de peças e serviços para a manutenção de 4 (quatro) tratores;

**c) data de vencimento do compromisso** – Nota Fiscal (doc. 0390057).

Data de emissão: 21.10.2023

**d) importância exata a ser paga** – R\$ 8.202,00 (oito mil, duzentos e dois reais), conforme doc. 0390057.

**e) documentos fiscais comprobatórios -**

Certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União – validade 04.05.2024 (doc. 0390059)

Certidão negativa de débito da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - validade 25.11.2023 (doc. 0390061)

Certidão negativa de débito do Estado – validade 24.12.2023 (doc. 0390058)

**f) ateste de cumprimento do objeto** – justificativa do Secretário de Obras atestando que o serviço foi efetivamente prestado (doc. 0390074).

**g) comprovação de pagamento de todos os encargos trabalhistas e previdenciários devidos aos prestadores de serviços** - certidões negativas de débito conforme informado no item e).

45. Sobre o item **h) compatibilidade do preço do credor/favorecido com os praticados pelo mercado**, importante fazer a seguinte consideração: embora o artigo 2º, inciso I, e o artigo 9º, inciso II c/c o artigo 18, do Decreto Municipal nº 363/2022 estabeleçam a necessidade de se instruir os processos de contratação com a devida aferição pública de valores, mesmo em situações emergenciais, deve-se aqui haver a aplicação de interpretação restritiva, de modo que, pela própria teleologia do instituto jurídico da contratação emergencial, tal comando não se aplicaria àquelas situações de extrema urgência, como a ora enfrentada pelo Município, sob pena de caracterizar até mesmo inércia do Poder Executivo em conferir a proteção adequada à população.

46. Conforme documento nº 0399190, instruiu o processo a nota de reserva orçamentária que comprova a existência de dotação suficiente para efetuar o pagamento.



47. Verifica-se, desse modo, que o processo de reconhecimento de despesa foi instruído com todos os documentos necessários para a análise pela autoridade competente do pagamento da dívida.

## VI. DA CONCLUSÃO

48. Ante o exposto, opina-se que de forma estritamente **excepcional** pode haver o reconhecimento de despesa pela Administração Pública, quando, sem cobertura contratual, comprovadamente o serviço tenha sido executado ou o bem fornecido, assim como sejam preenchidos os requisitos elencados no tópico V deste Parecer, na instrução do procedimento administrativo para apuração.

49. No procedimento administrativo em questão, sob o nº 23.0.000053010-7, ficou comprovado, através dos documentos juntados ao processo, que o serviço foi efetivamente prestado pela empresa, assim como toda a documentação necessária está em consonância com o presente Parecer.

50. Ressalta-se que o não pagamento dos serviços ou produtos que foram devidamente executados, atestados e recebidos, importaria em enriquecimento ilícito e/ou enriquecimento sem causa, por parte da Administração Pública, conforme definido no artigo 884 e seguintes do Código Civil Brasileiro<sup>7</sup>.

51. Opina-se ainda, conforme determina a Lei, que seja realizada a apuração de responsabilidade disciplinar de quem deu causa à contratação fora dos parâmetros da Lei de Licitações e Contratos Públicos.

É o parecer. À douta consideração superior.

Canoas, 24 de novembro de 2023.

**Patrícia Rodrigues Feine**  
Assessora Jurídica  
OAB/RS 115.165  
Matrícula 122.517

**Rafael Pereira de Franco**  
Procurador do Município  
Diretor Jurídico  
OAB/RJ 221.129  
Matrícula 125.773

---

<sup>7</sup> Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.