



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ADVOGADOS CJU/RS

**PARECER n. 00031/2024/ADV/CJU/RS/CJU-RS/CGU/AGU**

**NUP: 00401.000624/2024-90**

**INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - CJU/RS**  
**ASSUNTOS: CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CALAMIDADE PÚBLICA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, EM RAZÃO DAS CHUVAS OCORRIDAS ENTRE ABRIL E MAIO DE 2024.**

EMENTA: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL (MJR). DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE BENS E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS, NÃO INCLUÍDOS OS DE ENGENHARIA, E EXCETUADA A ADOÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS. CASOS DE CALAMIDADE PÚBLICA. CONTRATAÇÕES COM BASE NA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.221/2024. ARTIGO 1º, “CAPUT”, C/C § 2º E ARTIGO 5º, DA MEDIDA PROVISÓRIA 1.221/2024. APLICAÇÃO ÀS CONTRATAÇÕES DIRETAS DESTINADAS AO ENFRENTAMENTO DE IMPACTOS DECORRENTES DE ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, RECONHECIDO PELO DECRETO LEGISLATIVO 36/2024, EM RAZÃO DAS CHUVAS OCORRIDAS ENTRE ABRIL E MAIO DE 2024.

ÓRGÃO DESTINATÁRIO: Todos os Órgãos da União assessorados pela CJU/RS.

PRAZO DE VALIDADE: 1 (um) ano, admitidas renovações, salvo cessação ou alteração das circunstâncias que autorizam sua emissão. Art. 6º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/22.

1. RELATÓRIO

2. ANÁLISE

2.1. Preliminar: Cabimento da MJR.

2.2. Finalidade, abrangência e limites do Parecer.

2.3. INSTRUÇÃO PROCESSUAL.

2.4. Atestado de adequação do processo ao Parecer Referencial. Desde que o Órgão assessorado atenda às orientações exaradas no Parecer Referencial - ou, se for o caso, justifique seu afastamento - é juridicamente possível dar prosseguimento ao processo sem submeter os autos à CJU/RS, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

3. CONCLUSÃO

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de manifestação jurídica referencial destinada a orientar os órgãos assessorados pela CJU-RS em procedimentos de contratação direta, com dispensa de licitação, de aquisição de bens ou contratação de serviços comuns, não incluídos os de engenharia e excetuada a adoção de registro de preços, destinados ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública no Estado do Rio Grande do Sul, reconhecido pelo Decreto Legislativo n. 36/2024, nos termos do artigo 1º, “caput”, c/c § 2º e artigo 5º, da Medida Provisória n. 1.221/2024.

**2. ANÁLISE**

2. A presente manifestação jurídica referencial é efetuada com fundamento nas leis e disposições infralegais pertinentes, ressaltando-se seu fundamento constitucional, presente no "caput" do artigo 131 da Constituição Federal, que incumbe a Advocacia-Geral da União das atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

3. O objeto da manifestação é o controle prévio de legalidade da contratação, na forma prescrita pelo artigo 53 da Lei 14.133/2021.

## **2.1 Preliminar: Cabimento da MJR. ON AGU nº 55, de 23/05/2014. Art. 4º, II da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/22.**

4. A manifestação jurídica referencial (MJR) traz para o gestor os entendimentos jurídicos consolidados sobre o tema de que trata. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23/05/2014 a criou buscando maior racionalização, celeridade, eficiência e economicidade na atividade de consultoria jurídica:

*“ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014.*

*O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:*

*I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.*

*II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.*

*Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014.”*

5. Conforme art. 3º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/2022, a construção de uma *manifestação jurídica referencial* depende da comprovação de que o volume de processos possa impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos. Além disso, deve-se comprovar que a atividade jurídica que seria demandada se restringiria à mera conferência de documentos ou à enunciação-padrão de adequação jurídica da instrução ou conclusão firmada pela área técnica.

6. Quanto ao primeiro requisito, destacamos que a CJU/RS tem a competência de análise jurídica de processos urgentes, assim considerados os que precisem de manifestação jurídica com prazo inferior a 10 (dez) dias corridos, sob pena de prejuízo grave para o órgão assessorado, ou aqueles que, independentemente do prazo, o Consultor Jurídico assim avaliar em razão das circunstâncias apresentadas (artigo 13, “caput”, inciso II e § 2º, da Portaria Normativa AGU nº 72, de 07/12/2022).

7. Essa competência, na prática, abrange todas as contratações com fundamento no artigo 75, “caput”, inciso VIII, da Lei 14.133/2021: situações de emergência e calamidade pública invocam resolução urgente. Pela mesma razão, abrange contratações diretas, por dispensa de licitação, com fundamento na Medida Provisória 1.221/2024, pois destinadas ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública.

8. Ocorre que, a par dessa competência, a competência precípua da CJU/RS, enquanto Consultoria Jurídica da União em Estado-membro da Federação, é a de assessoramento jurídico, nos termos do artigo 2º, inciso I, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 01, de 02/03/2021.

9. Nesse quadro normativo, impôs-se, desde o início de maio de 2024, a situação fática configurada pela mais grave tragédia climática da história do Estado do Rio Grande do Sul, com o Estado sob decreto de calamidade pública (Decreto Estadual nº 57.596, de 01/05/2024). O estado de calamidade pública foi reconhecido pela União, seja por força da

Portaria nº 1.354, de 02/05/2024, do Secretário Nacional de Proteção e Defesa Civil, cuja Secretaria integra o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, seja por força do Decreto Legislativo nº 36, de 07/05/2024, que o reconheceu até 31 de dezembro de 2024.

10. Sendo assim, é de se esperar que venham à análise jurídica prévia desta CJU/RS contratações diretas, por dispensa de licitação, para enfrentamento da situação de calamidade pública. E, numa Consultoria com três membros no quadro de elaboração de exame de contratações administrativas, um afluxo de contratações urgentes pode comprometer seriamente a capacidade da CJU/RS de cumprir sua competência institucional.

11. É também imperioso destacar que, no quadro presente, o assessoramento jurídico é de importância tão grande quanto o exame prévio de contratações públicas, pois a todo momento as autoridades e órgãos assessorados solicitam dos três advogados do quadro soluções e respostas igualmente urgentes, seja via telefone, seja via e-mail, seja via aplicativo de mensagens.

12. E, nessa situação, é prejudicial ao interesse público que o Advogado não possa atender prontamente a uma solicitação de assessoramento jurídico.

13. Quanto ao segundo requisito, saliente-se que a contratação direta, via dispensa de licitação, em casos de emergência ou de calamidade pública, conta com lista de verificação e modelos de aviso de dispensa de licitação, termo de referência e termo de contrato no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União.

14. A Medida Provisória 1.221/2024 contém regras especiais em relação à Lei 14.133/2021, mas mantém a aplicação desta última às contratações por ela regidas, naquilo que a própria MP não dispõe em contrário, como prescreve seu artigo 18. Assim, com algumas adaptações, as regras da Medida Provisória 1.221/2024, que tornam a contratação mais simples e célere, são compatíveis com a utilização dos modelos aplicáveis a contratações diretas regidas pela Lei 14.133/2021.

15. No mais, excluem-se do objeto desta manifestação jurídica referencial processos relativos a registros de preços, serviços incomuns e serviços de engenharia, optando-se, pelo momento, por uma manifestação jurídica referencial que atenda às contratações de menor complexidade.

16. Uma vez orientado por parecer referencial, o servidor público responsável pela instrução processual conta com os artefatos jurídicos necessários para uma instrução segura. A atividade jurídica, na ausência de manifestação jurídica referencial, restringe-se à verificação da juntada da documentação necessária ao atendimento das exigências legais.

17. Pelo exposto, restam atendidas as diretrizes para expedição de MJR, dispensando-se a análise jurídica individualizada e obrigatória de processos sobre esta matéria.

18. Ressalva-se que questões de natureza jurídica que suscitem dúvidas específicas no gestor público quanto à forma de proceder podem e devem ser pontualmente submetidas à análise da unidade consultiva, inclusive pela via do assessoramento jurídico, sempre que o órgão assessorado entender necessário. E é nesse quadro, de prestação de assessoramento jurídico célere, eficaz e eficiente, que a CJU/RS melhor cumprirá suas competências institucionais nesse momento.

## **2.2 Finalidade, abrangência e limites do Parecer**

19. O parecer jurídico tem por finalidade auxiliar o gestor no controle prévio da legalidade administrativa dos atos praticados, conforme artigo 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC).

20. O controle prévio de legalidade não abrange aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, conforme Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União.

21. As especificações técnicas contidas no processo de contratação, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, características, requisitos e avaliação do preço estimado, são responsabilidade do órgão contratante.

22. Recomenda-se que o órgão adote sempre parâmetros técnicos objetivos, para melhor atender o interesse público. As decisões discricionárias do gestor (questões de oportunidade e conveniência) devem ser motivadas nos autos.

23. Não é papel da AGU fiscalizar o gestor, nem os atos já praticados. Este parecer não é vinculante, mas em prol da segurança da própria autoridade, recomenda-se avaliar e acatar, sempre que possível, os entendimentos aqui expostos.

24. As questões relacionadas à legalidade serão apontadas neste ato. O eventual prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos é da responsabilidade exclusiva do gestor.

25. Esse parecer tem vigência de 1 (um) ano, admitidas renovações, salvo cessação ou alteração das circunstâncias que autorizam sua emissão (artigo 6º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/2022).

26. A principal alteração de circunstâncias a que se refere é a própria cessação do reconhecimento, pela União, do estado de calamidade pública presente no Estado do Rio Grande do Sul. As demais são alterações no quadro jurídico que tornem este parecer inaplicável ou inadequado. Em qualquer caso, a CJU/RS irá manter permanente observação das circunstâncias e, uma vez necessária alteração na presente manifestação jurídica referencial, irá comunicar aos órgãos e autoridades assessoradas, bem como as instâncias superiores da Advocacia-Geral da União.

27. Permanece em vigor o disposto no Parecer n. 00028/2024/ADV/CJU/RS/CJU-RS/CGU/AGU (NUP: 00401.000624/2024-90) para as contratações realizadas anteriormente à publicação da Medida Provisória nº 1.221/2024.

## 2.3 INSTRUÇÃO PROCESSUAL

28. Divide-se as recomendações quanto à instrução processual em quatro partes:

- .na primeira trata-se da motivação das escolhas relevantes efetuadas pela Administração no processo (parte I);
- .na segunda trata-se dos requisitos prévios à elaboração das normas internas da contratação (parte II);
- .na terceira se trata das normas internas da contratação (aviso de dispensa, termo de referência, termo de contrato etc) (parte III);
- .na quarta se trata das providências posteriores à elaboração das normas internas da contratação (parte IV).

29. Para detalhes práticos quanto à instrução do processo, recomenda-se também a consulta ao sítio "<https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-em-caso-de-calamidade-publica>", no qual há orientações logísticas para compras públicas em situação de calamidade pública.

### I. Motivação das escolhas relevantes efetuadas pela Administração

**I.1. Da caracterização da dispensa de licitação em casos de calamidade pública (artigo 1º, “caput”, c/c § 2º e artigo 5º, da Medida Provisória 1.221/2024).**

30. Via de regra, as contratações de bens e serviços realizadas pela Administração Pública devem ser precedidas de procedimento licitatório. Apesar disso, existem situações em que não há como ocorrer a licitação, visto que a própria realidade fática, ou a lei, impõe que seja realizada a contratação sem a prévia competição.

31. Surgem, pois, as hipóteses de *dispensa* e de *inexigibilidade* de licitação, que viabilizam a contratação direta. São casos excepcionais, justificáveis ora pela inconveniência para o interesse público (dispensa), ora pela inviabilidade da competição (inexigibilidade).

32. A contratação direta não afasta o dever de realizar a melhor contratação possível, considerados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

33. No caso de calamidade pública, dispõe a Medida Provisória nº 1.221, de 17 de maio de 2024:

*“Art. 1º Esta Medida Provisória dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública.*

*§ 1º São condições para a aplicação das medidas excepcionais de que trata esta Medida Provisória:*

*I - declaração ou reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Chefe do Poder Executivo do Estado ou do Distrito Federal ou pelo Poder Executivo federal, nos termos do disposto na [Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012](#); e*

*II - ato específico do Poder Executivo federal ou do Chefe do Poder Executivo do Estado ou do Distrito Federal, com a autorização para aplicação das medidas excepcionais e a indicação do prazo dessa autorização.*

*§ 2º O disposto nesta Medida Provisória aplica-se apenas às medidas excepcionais a serem adotadas para enfrentamento das consequências decorrentes do estado de calamidade de que trata o **caput**, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, de obras, de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares.*

*(...)*

*Art. 2º Os procedimentos previstos nesta Medida Provisória autorizam a administração pública a:*

*I - dispensar a licitação para a aquisição de bens, a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, observado o disposto no Capítulo III;*

*(...)*

*Art. 5º Nos procedimentos de dispensa de licitação decorrentes do disposto nesta Medida Provisória, presumem-se comprovadas as condições de:*

*I - ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos do disposto no art. 1º;*

*II - necessidade de pronto atendimento da situação de calamidade;*

*III - risco iminente e gravoso à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares; e*

*IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de calamidade.*

*(...)*

*Art. 19. O disposto nesta Medida Provisória aplica-se ao Estado do Rio Grande do Sul, no prazo previsto no Decreto Legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024, dispensada, nesse caso, a edição dos atos de que trata o § 1º do art. 1º desta Medida Provisória.”*

34. Enumerando e aplicando aos casos em exame os requisitos da contratação por dispensa de licitação prevista pela Medida Provisória 1.221/2024, tem-se:

a. **primeiro requisito (material):** medidas excepcionais de aquisição de bens e contratação de serviços destinados ao enfrentamento das consequências decorrentes do estado de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa: ou ocasionar prejuízo; ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, de obras, de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares (artigo 1º, “caput” e § 2º);

b. **segundo requisito (formal):** declaração ou reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Poder Executivo federal, nos termos da Lei 12.608/2012, e ato específico do Poder Executivo federal com a autorização para aplicação das medidas excepcionais e a indicação do prazo dessa autorização (artigo 1º, § 1º, incisos I e II).

35. Quanto ao primeiro requisito, presumem-se comprovadas as condições que o compõem nos procedimentos de dispensa de licitação decorrentes da Medida Provisória 1.221/2024, quais sejam: ocorrência do estado de calamidade pública; necessidade de pronto atendimento da situação de calamidade; risco iminente e gravoso à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares; e limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de calamidade (artigo 5º, “caput”, incisos I a IV).

36. Quanto ao segundo requisito, dispensa-se, no prazo previsto no Decreto Legislativo nº 36/2024 (ou seja, até 31 de dezembro de 2024, pelo seu artigo 1º), a edição dos atos de declaração ou reconhecimento do estado de calamidade

pública e de autorização para aplicação das medidas excepcionais, bem como de indicação do prazo dessa autorização, pelo Poder Executivo federal (artigo 19).

37. A partir desses parâmetros, cumpre ao gestor público, primeiramente, motivar a presença do primeiro requisito, ou seja, tratar-se a contratação de medida excepcional (seja de aquisição de bens, seja de contratação de serviços), destinada ao enfrentamento das consequências decorrentes do estado de calamidade pública, caracterizada urgência de atendimento de situação que possa: ou ocasionar prejuízo; ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, de obras, de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares. Lembrando-se que se presumem comprovadas as condições de: ocorrência do estado de calamidade pública; necessidade de pronto atendimento da situação de calamidade; risco iminente e gravoso à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares; e limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de calamidade.

38. Também cumpre motivar a presença do segundo requisito, qual seja, declaração ou reconhecimento do estado de calamidade pública e autorização para aplicação das medidas excepcionais, bem como indicação do prazo dessa autorização, pelo Poder Executivo federal. Lembrando-se que, até 31/12/2024, a edição dos atos correspondentes está dispensada, por força do artigo 19 da Medida Provisória 1.221/2024, c/c artigo 1º do Decreto Legislativo 36/2024.

39. Justificada a presença de ambos os requisitos, é cabível a contratação direta por dispensa de licitação com fundamento na Medida Provisória 1.221/2024, podendo o órgão assessorado prosseguir na análise dos ulteriores termos do presente parecer referencial.

## **I.2. Da instrução posterior à ocorrência da contratação em situação de calamidade pública.**

40. Em caso de contratação relacionada à calamidade pública, há casos em que a Administração não dispõe de tempo para formalizar previamente a contratação. É uma situação excepcional, que escapa à regra de que “[é] nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração” (artigo 95, § 2º, da Lei 14.133/2021).

41. Ocorre que mesmo regras da máxima importância na garantia da legalidade, da moralidade e da publicidade da atividade administrativa cedem passo, em situações absolutamente excepcionais, à tutela dos valores máximos da vida (primeiro dos direitos fundamentais, pelo “caput” do artigo 5º da Constituição Federal) e dignidade da pessoa humana (fundamento da República, pelo artigo 1º, “caput”, inciso III, da Constituição Federal).

42. Nesse sentido, prescreve a Medida Provisória 1.221/2024:

*“Art. 2º Os procedimentos previstos nesta Medida Provisória autorizam a administração pública a:*

*(...)*

*IV - firmar contrato verbal, nos termos do disposto no § 2º do art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021, desde que o seu valor não seja superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), nas hipóteses em que a urgência não permitir a formalização do instrumento contratual;”.*

43. A situação de urgência que não permite a formalização do instrumento contratual deve ser justificada e submetida ao controle público. Naturalmente, quanto mais próxima da tragédia, mais é plausível a justificativa. Nesse ponto, orienta-se ler as observações da doutrina, a propósito da legislação anterior, mas plenamente aplicáveis sob o marco da Lei 14.133/2021 e da Medida Provisória 1.221/2024, na nota ao final desta manifestação jurídica referencial.<sup>[1]</sup>

44. Sendo assim, é dever do administrador, mesmo que posteriormente à ocorrência do ato, justificar nos autos, diante dos dados de que dispuser, eventual deficiência ou atraso na formalização.

## **I.3. Não utilização de processo eletrônico**

45. Caso não utilizado o processo eletrônico, recomenda-se juntada aos autos de justificativa da não utilização, tendo em vista a regra que determina que os atos no processo de contratação pública sejam preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico (artigo 12, "caput", VI, da Lei 14.133/2021).

#### **I.4. Necessidade da contratação do objeto**

46. Recomenda-se juntada aos autos de justificativa da necessidade da contratação, atendendo ao artigo 18, "caput", inciso I, da Lei 14.133/2021. Trata-se de justificar a necessidade do objeto por escrito, explicando o contexto no qual o bem ou serviço se faz necessário ao atendimento do interesse público.

47. Lembre-se que tanto a necessidade de pronto atendimento da situação de calamidade, quanto a limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de calamidade, já se presumem comprovadas, por força do artigo 5º, incisos II e IV, da Medida Provisória 1.221/2024.

#### **I.5. Razão da escolha do contratado**

48. Recomenda-se juntada aos autos de justificativa da razão da escolha do contratado, atendendo ao artigo 72, "caput", inciso VI, da Lei 14.133/2021.

49. Note-se que, se for o caso, cabe justificar a situação excepcional de contratação de fornecedor ou prestador de serviço impedido ou suspenso de contratar com o Poder Público, se for comprovado nos autos que se trata do único fornecedor do bem ou prestador do serviço necessário, como disposto no artigo 13, § 2º, da Medida Provisória 1.221/2024:

*“Art. 13.*

*(...)*

*§ 2º Na situação excepcional de, comprovadamente, haver apenas uma fornecedora do bem ou prestadora do serviço, será possível a sua contratação, independentemente da existência de sanção de impedimento ou de suspensão de contratar com o Poder Público.”*

#### **I.6. Justificativa de preço**

50. Recomenda-se juntada aos autos de justificativa de preço, atendendo ao artigo 72, "caput", inciso VII, da Lei 14.133/2021.

51. Caso efetuada contratação por valor superior ao obtido a partir da estimativa de preços realizada, recomenda-se efetuar justificativa da oscilação ocasionada pela variação de preços no contexto da calamidade pública, nos termos do disposto na Medida Provisória 1.221/2024:

*“Art. 3º*

*(...)*

*§ 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de preços de que trata o inciso VI do § 1º não impedem a contratação por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, desde que observadas as seguintes condições:*

*I - negociação prévia com os demais fornecedores, segundo a ordem de classificação, para obtenção de condições mais vantajosas; e*

*II - fundamentação, nos autos do processo administrativo da contratação correspondente, da variação de preços praticados no mercado por motivo superveniente.”*

### **I.7. Justificativa de dispensa excepcional de apresentação de documentação relativa às regularidades fiscal e econômico-financeira, e de delimitação dos requisitos de habilitação jurídica e técnica ao estritamente necessário**

52. Recomenda-se, na hipótese de haver restrição de fornecedores ou de prestadores de serviços, justificativa pela autoridade competente de excepcional dispensa da apresentação de documentação relativa às regularidades fiscal e econômico-financeira, e de delimitação dos requisitos de habilitação jurídica e técnica ao estritamente necessário à adequada execução do objeto contratual, nos termos do disposto pela Medida Provisória 1.221/2024:

*“Art. 4º Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou de prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa às regularidades fiscal e econômico-financeira, e delimitar os requisitos de habilitação jurídica e técnica ao estritamente necessário à execução do objeto contratual adequada.”*

53. Note-se que essa dispensa excepcional não abrange a regularidade relativa à Seguridade Social, ao FGTS e perante a Justiça do Trabalho, bem como o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal, que proíbe o trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos. Essas exigências são abarcadas na Lei 14.133/2021 como relativas à habilitação social e trabalhista, portanto não são relativas à regularidade fiscal ou econômico-financeira.

### **I.8. Justificativas para aquisições**

54. Em caso de contratação para aquisição de bens, recomenda-se juntar aos autos:

- a. justificativa para não utilização de sistema de registro de preços, atendendo ao artigo 40, “caput”, inciso II, da Lei 14.133/2021;
- b. justificativa quanto ao atendimento do princípio da padronização, atendendo ao artigo 40, “caput”, inciso V, alínea “a”, da Lei 14.133/2021;
- c. justificativa quanto ao parcelamento ou não do objeto, atendendo ao artigo 18, § 1º, VIII, c/c artigo 40, “caput”, inciso V, alínea “b”, da Lei 14.133/2021;
- d. justificativa da eventual não utilização de catálogo eletrônico de padronização, atendendo ao artigo 19, “caput”, inciso II e § 2º, c/c artigo 40, § 1º, inciso I, da Lei 14.133/2021;
- e. justificativa da eventual indicação de marca ou modelo, atendendo ao artigo 41, "caput", inciso I, da Lei 14.133/2021;
- f. havendo vedação de determinada marca ou produto, indicação da existência de processo administrativo em que esteja comprovado que não atendem às necessidades da Administração, atendendo ao artigo 41, “caput”, inciso III, da Lei 14.133/2021.

55. A lista de verificação da AGU para contratações diretas contempla, nesse ponto, exigência de justificativa de que a opção pela aquisição é mais vantajosa do que eventuais alternativas, como a locação de bens, com fundamento em regra do artigo 44 da Lei 14.133/2021. Entretanto, tal regra manda que as possibilidades sejam consideradas em estudo técnico preliminar que, como se verá adiante, não é obrigatório em contratações para atender a emergência ou calamidade pública. Portanto, é um requisito que não subsiste em situações em que não há tempo hábil para um estudo detido prévio à contratação. Caso o órgão assessorado decida elaborar o estudo técnico preliminar, entretanto, cabe contemplar essas alternativas.

### **I.9. Justificativas para prestações de serviços**

56. Em caso de contratação para prestação de serviços, recomenda-se juntar aos autos:

- a. justificativa quanto ao atendimento do princípio da padronização, atendendo ao artigo 47, “caput”, inciso I, da Lei 14.133/2021;
- b. justificativa quanto ao parcelamento ou não do objeto, atendendo ao artigo 18, § 1º, VIII, c/c artigo 47, “caput”, inciso II e § 1º, da Lei 14.133/2021;
- c. justificativa da eventual não utilização de catálogo eletrônico de padronização, atendendo ao artigo 19, “caput”, inciso II, da Lei 14.133/2021;
- d. certificação de que os serviços a serem contratados se enquadram como atividades acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão, atendendo ao artigo 48 da Lei 14.133/2021;
- e. em caso de contratação de mais de uma empresa para a execução do mesmo serviço, justificativa de que (i) não há perda de economia de escala, de que (ii) a execução do objeto de forma concorrente e simultânea por mais de um contratado é possível e de que (iii) a múltipla execução é conveniente para atender à Administração, atendendo ao artigo 49 da Lei 14.133/2021.

## **II. Requisitos prévios à elaboração das normas internas da contratação**

### **II.1. Documento de formalização de demanda**

57. Recomenda-se a juntada aos autos de documento de formalização da demanda, atendendo ao artigo 72, "caput", inciso I, da Lei 14.133/2021.

58. Em se tratando de prestação de serviços, o documento deve atender ao artigo 21, c/c anexo II da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05, de 26/5/2017, aplicável por força da Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26/12/2022.

### **II.2. Designações de agentes públicos para as funções essenciais à contratação**

59. Recomenda-se juntar aos autos as designações formais dos agentes públicos encarregados de funções essenciais à contratação, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, atendendo ao artigo 7º e seguintes da Lei 14.133/2021.

### **II.3. Análise de Riscos: obrigatoriedade apenas quanto à fase de gestão do contrato**

60. Recomenda-se juntar aos autos análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da contratação e a boa execução contratual, atendendo ao artigo 18, "caput", inciso X, da Lei 14.133/2021.

61. Note-se, contudo, que o gerenciamento de riscos da contratação será exigível somente durante a gestão do contrato (artigo 3º, “caput”, inciso II, da Medida Provisória 1.221/2024).

### **II.4. Estudo Técnico Preliminar: facultatividade**

62. A elaboração de estudo técnico preliminar é dispensada na aquisição e contratação de serviços comuns no contexto da calamidade pública (artigo 3º, “caput”, inciso I, da Medida Provisória 1.221/2024).

63. Caso se decida pela sua elaboração, recomenda-se que seja observado o artigo 18, "caput", inciso I e §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/2021, bem como a Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 8/8/2022.

## II.5. Estimativa de despesa e pesquisa de preços

64. Recomenda-se juntada aos autos de prévia estimativa de preços, atendendo à disciplina do artigo 3º, “caput”, inciso VI, da Medida Provisória 1.221/2024:

*“Art. 3º*

*(...)*

*§ 1º O termo de referência, o anteprojeto ou o projeto básico simplificado de que trata o inciso III do caput conterà:*

*(...)*

*VI - a estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:*

*a) composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de Governo;*

*b) contratações similares feitas pela administração pública;*

*c) utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;*

*d) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; ou*

*e) pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas;”.*

65. Note-se que as regras especiais a respeito da estimativa de preços, contidas na Medida Provisória 1.221/2024, afastam as regras gerais contidas no artigo 23, c/c artigo 72, “caput”, inciso II, da Lei 14.133/2021. Também não se aplica, por óbvio, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7/7/2021, que se destina a regulamentar a Lei 14.133/2021.

66. Ademais, a regra editada no art. 3º, § 1º, inciso VI, da MP 1.221/2024 não apresenta uma ordem preferencial de parâmetros a seguir para a realização da estimativa de preços. De sorte que cabe ao órgão assessorado – analisando a situação concreta e a urgência do caso – escolher dentre uma ou mais das hipóteses.

67. Sem embargo, as regras contidas na IN SEGES/ME 65/2021 incorporam preceitos de boa governança, que objetivam economicidade nas contratações públicas. Assim, dentro do possível, recomenda-se a juntada das justificativas prescritas na referida Instrução Normativa (p. ex., de metodologia utilizada, de escolha de fornecedores em caso de pesquisa direta, de impossibilidade de priorização de parâmetros de pesquisa preferenciais, de eventual desconsideração de valores inexecutáveis, inconsistentes ou excessivamente elevados).

68. Ressalte-se, inclusive, que a própria Instrução Normativa SEGES/ME 65/2021 faculta, excepcionalmente, a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, situação que deve ser justificada nos autos pelo gestor responsável, e aprovada pela autoridade competente (artigo 6º, § 5º). É aconselhável que essa regra seja seguida, ao menos quanto à justificativa para eventual determinação do preço estimado com base em menos de três preços. Trata-se de regra perfeitamente aplicável num contexto de calamidade pública.

69. Havendo dúvida jurídica na implementação desse tópico, recomenda-se insistentemente consulta à CJU/RS via assessoramento jurídico informal, cuja resposta pode ser registrada nos autos como embasamento das decisões tomadas pelo gestor.

## II.6. Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso

70. Recomenda-se juntada aos autos de parecer jurídico (na forma de juntada desta manifestação jurídica referencial) e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos, atendendo ao artigo 72, “caput”, inciso III, da Lei 14.133/2021.

## **II.7. Obediência a regras de Direito Financeiro: demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; declaração de disponibilidade orçamentária; autorizações relacionadas**

71. Recomenda-se juntar aos autos declaração, emitida pelo ordenador de despesas, de adequação orçamentária e financeira da despesa pública (artigo 16 da Lei Complementar 101/2000), pois a própria Medida Provisória 1.221/2024 exige que se demonstre nos autos a adequação orçamentária (artigo 3º, § 1º, inciso VII).

72. Igualmente, recomenda-se juntar aos autos demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, atendendo ao artigo 72, “caput”, inciso IV, da Lei 14.133/2021, e ao artigo 5º, “caput”, inciso IV, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8/7/2021.

73. Recomenda-se, tendo em vista que a despesa objeto dos autos pode ser enquadrada como atividade de custeio, juntar aos autos, como condição para contratar, a autorização estabelecida no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019.

74. Com efeito, o Decreto nº 10.193, de 27/12/2019, estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços, e a Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto. Assim, em casos de contratações que correspondam a atividade de custeio, nos termos da norma acima, o gestor deve identificar a autoridade responsável por autorizar a contratação.

75. A chefia do órgão (Coordenador/Chefe da unidade administrativa) pode receber delegação para autorizar contratações com valor total de até R\$1.000.000,00. Neste caso, recomenda-se a juntada do ato de delegação publicado no DOU, além da autorização da contratação pretendida.

## **II.8. Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária**

76. Quanto aos requisitos de habilitação e qualificação da contratada, alerta-se que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, sua comprovação deve ser exigida antes da formalização do contrato (artigo 72, “caput”, inciso V, c/c artigo 91, § 4º e artigo 92, “caput”, inciso XVI, da Lei nº 14.133, de 2021).

77. Nos termos do art. 62 da Lei nº 14.133/2021, há quatro tipos de habilitação: jurídica; técnica; fiscal, social e trabalhista; econômico-financeira.

78. No que tange à regularidade fiscal, social e trabalhista, tanto a doutrina como a jurisprudência do TCU são uníssonas no sentido de que, mesmo nos casos de contratação direta, devem ser exigidas a comprovação de regularidade junto à Fazenda e à Dívida Ativa da União, ao INSS e ao FGTS. Além disso, com o advento da Lei nº 12.440, de 2011, sobreveio também a necessidade de comprovação de regularidade trabalhista, mediante a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT.

79. A verificação quanto a esses documentos se faz na forma dos artigos 19 a 21 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8/7/2021.

80. A única ressalva quanto a essas exigências sob a Medida Provisória 1.221/2024 é, como já se tratou acima, dada pelo artigo 4º da Medida:

*“Art. 4º Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou de prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa às regularidades fiscal e econômico-financeira, e delimitar os requisitos de habilitação jurídica e técnica ao estritamente necessário à execução do objeto contratual adequada.”*

81. Como já se notou acima, a dispensa excepcional contida na Medida Provisória 1.221/2024 não abrange a regularidade relativa à Seguridade Social, ao FGTS e perante a Justiça do Trabalho, bem como o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal, que proíbe o trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos. Como essas exigências são abarcadas na Lei 14.133/2021 como relativas à habilitação social e trabalhista, não são incluídas na dispensa relativa à regularidade fiscal ou econômico-financeira.

82. Cabe ao administrador zelar pela efetiva validade das certidões na ocasião da contratação. Recomenda-se ao gestor verificar o cumprimento, por parte da contratada, das exigências de habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação técnica e econômico-financeira estabelecidas, bem como a ausência de impedimentos para contratar com o Poder Público. Recomenda-se que os documentos de habilitação sejam anexados aos autos.

## II.9. Autorização da contratação direta pela autoridade competente

83. Estando o processo instruído com a documentação acima, recomenda-se juntar aos autos a autorização da contratação direta pela autoridade competente, atendendo ao artigo 72, "caput", inciso VIII, da Lei 14.133/2021.

## III. Das normas internas da contratação

84. O artigo 19, "caput", inciso IV e § 2º, da Lei 14.133/2021, dispõe que os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de licitações e contratos deverão instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, sendo que a não utilização dos modelos de minutas deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório.

85. Essa justificativa da não utilização dos modelos não é admissível, contudo, num processo cujo controle prévio de legalidade ocorre mediante juntada de manifestação jurídica referencial. Isso porque não há como, nessas circunstâncias, o Advogado da União conferir a correção da justificativa e examinar a redação alternativa dada aos instrumentos da contratação.

86. Assim, é condição da aplicação da manifestação jurídica referencial que as normas internas da contratação sigam rigorosamente os modelos respectivos disponibilizados pela Advocacia-Geral da União, apenas com o preenchimento de dados particulares relativos a cada caso concreto e com as alterações ditas pela própria Medida Provisória 1.221/2024. Considera-se, nesse contexto, que a redação dos modelos da AGU é juridicamente pré-aprovada.

87. Havendo qualquer dúvida jurídica no momento da adaptação dos modelos ao caso concreto, recomenda-se efetuar consulta, mesmo que por via informal, a esta CJU-RS, garantindo assim o máximo de segurança jurídica à contratação.

### III.1. Do aviso de contratação direta

88. Recomenda-se, em atendimento ao artigo 19, "caput", inciso IV, da Lei 14.133/2021, juntar aos autos Aviso de Contratação Direta, seguindo rigorosamente o modelo disponível em "<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/14133/modelos-da-lei-no-14-133-21-para-contratacao-direta>".

89. As únicas adaptações cabíveis no modelo são as relativas a regras da Medida Provisória 1.221/2024, distintas das contidas na Lei 14.133/2021, abordadas neste parecer referencial, e o preenchimento de dados relativos ao caso concreto.

90. Ressalte-se, nesse ponto, que o aviso deve trazer previsão específica correspondente à seguinte regra, contida na Medida Provisória 1.221/2024, que determina uma negociação prévia específica em caso de valor superior ao estimado:

"Art. 3º

(...)

§ 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de preços de que trata o inciso VI do § 1º não impedem a contratação por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, desde que observadas as seguintes condições:

I - negociação prévia com os demais fornecedores, segundo a ordem de classificação, para obtenção de condições mais vantajosas; e

II - fundamentação, nos autos do processo administrativo da contratação correspondente, da variação de preços praticados no mercado por motivo superveniente."

### III.2. Do termo de referência

91. Recomenda-se, em atendimento ao artigo 18, "caput", inciso II, c/c o artigo 19, "caput", inciso IV, da Lei 14.133/2021, juntar aos autos termo de referência, seguindo a redação dos seguintes modelos:

- a. em caso de aquisições, o modelo de termo de referência intitulado "L14133 Termo de Referência Contratação Direta Compras (Dezembro 2023)";
- b. em caso de serviços sem dedicação exclusiva de mão-de-obra, o modelo de termo de referência intitulado "L14133 Termo de Referência Contratação Direta Serviços sem Dedicação de Mão de Obra (Dezembro 2023)";
- c. em caso de serviços com dedicação exclusiva de mão-de-obra, o modelo de termo de referência intitulado "L14133 Termo de Referência Contratação Direta Serviços com Dedicação de Mão de Obra (Dezembro 2023)".

92. Os modelos referidos estão disponíveis na mesma página e sítio eletrônico onde disponível o modelo de Aviso de Contratação Direta, referidos no parágrafo 88 desta manifestação jurídica.

93. Sob a Medida Provisória 1.221/2024, atente-se que nem todos os tópicos exigidos nos modelos precisam se fazer presentes.

94. Idealmente, quando possível, o Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, inciso XXIII, da Lei 14.133/2021, e da Instrução Normativa Seges/ME nº 81, de 25/11/2022, que dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto, inclusive quanto a eventuais justificativas a serem incluídas nos autos.

95. Entretanto, não havendo condições para o cumprimento de todos os requisitos ditados pela Lei 14.133/2021, a Medida Provisória 1.221/2024 admite apresentação simplificada de termo de referência (artigo 3º, "caput", inciso III).

96. Numa tabela comparativa entre as exigências da Lei 14.133/2021 e da MP 1.221/2024 para o conteúdo do termo de referência, tem-se:

Termo de referência (artigo 6º, inciso XXIII, Lei 14.133/2021)	Termo de referência simplificado (artigo 3º, § 1º, Medida Provisória 1.221/2024)
Definição do objeto (incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação)	Declaração do objeto

Fundamentação da contratação, que consiste na referência aos ETP correspondentes	Fundamentação simplificada da contratação
Descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto	Descrição resumida da solução apresentada
Requisitos da contratação	Requisitos da contratação
Modelo de execução do objeto (definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento)	
Modelo de gestão do contrato (como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão)	
Critérios de medição e de pagamento	Critérios de medição e de pagamento
Forma e critérios de seleção do fornecedor	
Estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado	Estimativa de preços, obtida por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros: a) composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de Governo; b) contratações similares feitas pela administração pública; c) utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; d) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; ou e) pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas
Adequação orçamentária	Adequação orçamentária

97. Segue-se, pois, que os itens dos modelos referidos relativos a modelo de execução do objeto, modelo de gestão do contrato e forma e critérios de seleção do fornecedor são dispensáveis sob a Medida Provisória 1.221/2024. Já a definição do objeto, a fundamentação da contratação e a descrição da solução como um todo podem ser resumidas e simplificadas. A estimativa de preços também segue regras próprias, já examinadas acima, inclusive quanto à possibilidade de contratação por valor superior ao estimado (artigo 3º, § 3º).

98. Ademais, algumas das previsões dos modelos devem receber alterações face a regras especiais da Medida Provisória 1.221/2024. Numa tabela comparativa entre as regras gerais, constantes da Lei 14.133/2021, e as regras especiais, constantes da Medida Provisória 1.221/2024, tem-se:

Regras gerais (Lei 14.133/2021)	Regras especiais (MP 1.221/2024)
Artigos 62 a 70	Havendo restrição de fornecedores ou de prestadores de serviços, pode-se dispensar a apresentação de documentação relativa às regularidades fiscal e econômico-financeira, e delimitar os requisitos de habilitação jurídica e técnica ao estritamente necessário à adequada execução do objeto (artigo 4º)
Não poderá contratar ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente, pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da contratação, impossibilitada de contratar em decorrência de sanção que lhe foi imposta (artigo 14, “caput”, inciso III)	Na situação excepcional de, comprovadamente, haver apenas uma fornecedora do bem ou prestadora do serviço, será possível a sua contratação, independentemente da existência de sanção de impedimento ou de suspensão de contratar com o Poder Público (artigo 13, § 2º)

99. Com essas ressalvas, mantém-se a recomendação de adoção dos modelos da AGU, acima assinalados.

### III.3. Do termo de contrato ou instrumento substitutivo

100. De acordo com o artigo 95, "caput", incisos I e II, da Lei 14.133/2021, o instrumento de contrato é obrigatório, salvo em dispensa de licitação em razão de valor ou na hipótese de compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

101. Note-se que, a teor da Orientação Normativa 84/2024, da Advocacia-Geral da União, a dispensa do instrumento de contrato, em razão do valor, não se limita a procedimentos com fundamento nos incisos I e II do "caput" do artigo 75 da Lei 14.133/2021.

102. Assim, a dispensa do instrumento de contrato aplica-se sempre que o valor do contrato se encaixe no valor atualizado que autoriza a dispensa de licitação em razão do valor, prescrito nos incisos I e II do "caput" do artigo 75 da Lei 14.133/2021. Isso, mesmo que o fundamento da contratação seja outro (como, por exemplo, a Medida Provisória 1.221/2024).

103. A título informativo, na data de emissão deste referencial os valores atualizados, por força do Anexo ao Decreto 11.871/2023, são:

.artigo 75, "caput", inciso I: R\$ 119.812,02 (cento e dezenove mil oitocentos e doze reais e dois centavos);  
artigo 75, "caput", inciso II: R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos).

104. Recomenda-se, assim, em atendimento ao artigo 19, "caput", inciso IV, da Lei 14.133/2021, juntar aos autos, nas hipóteses de obrigatoriedade, termo de contrato, seguindo:

- a. em caso de aquisições, o modelo de termo de contrato intitulado "L14133 Contrato Contratação Direta Compras (Agosto 2023)";
- b. em caso de serviços sem dedicação exclusiva de mão-de-obra, o modelo de termo de contrato intitulado "L14133 Contrato Contratação Direta Serviços sem Dedicação de Mão de Obra (Agosto 2023)";
- c. em caso de serviços com dedicação exclusiva de mão-de-obra, o modelo de termo de contrato intitulado "L14133 Contrato Contratação Direta Serviços com Dedicação de Mão de Obra (Agosto 2023)".

105. Os modelos referidos estão disponíveis na mesma página e sítio eletrônico onde disponível o modelo de Aviso de Contratação Direta, referido no parágrafo 88 desta manifestação jurídica.

106. Caso, entretanto, o órgão contratante constate que o instrumento de contrato não é obrigatório, nos termos das regras acima citadas, é viável que o instrumento de contrato seja substituído por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço (artigo 95, "caput", Lei 14.133/2021).

107. A esses instrumentos substitutivos aplica-se, no que couber, o disposto no artigo 92 da Lei 14.133/2021 (artigo 95, § 1º, da Lei 14.133/2021).

108. Assim, o contrato (bem como um instrumento substitutivo) deve estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta (artigo 89, § 2º, da Lei 14.133/2021). As cláusulas necessárias em todo contrato constam dos incisos do "caput" do artigo 92 da Lei 14.133/2021, bem como dos parágrafos do mesmo artigo.

109. Adotado instrumento substitutivo, recomenda-se, da mesma forma que recomendado quanto ao termo de contrato, tomar como parâmetro o modelo do termo de contrato respectivo (Compras, Serviços sem Dedicação de Mão de

Obra, Serviços com Dedicção de Mão de Obra), de maneira a incluir no instrumento substitutivo as cláusulas necessárias por força do artigo 92 da Lei 14.133/2021, seguindo a redação constante no modelo.

110. Ressalve-se que algumas das previsões dos modelos devem receber alterações face a regras especiais da Medida Provisória 1.221/2024. Numa tabela comparativa entre as regras gerais, constantes da Lei 14.133/2021, e as regras especiais, constantes da Medida Provisória 1.221/2024, tem-se:

Regras gerais (Lei 14.133/2021)	Regras especiais (MP 1.221/2024)
<p>Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, <b>poderá ser exigida</b>, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.</p> <p>Art. 98. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.</p>	<p>Art. 13. (...)</p> <p>§ 2º Na situação excepcional de, comprovadamente, haver apenas uma fornecedora do bem ou prestadora do serviço, será possível a sua contratação, independentemente da existência de sanção de impedimento ou de suspensão de contratar com o Poder Público.</p> <p>§ 3º Na hipótese prevista no § 2º deste artigo, será <b>obrigatória</b> a prestação de garantia nas modalidades de que trata o art. 96 da Lei nº 14.133, de 2021, que não poderá exceder a dez por cento do valor do contrato.</p>
<p>Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, <b>o contratado será obrigado a aceitar</b>, nas mesmas condições contratuais, <b>acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento)</b> do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, <b>no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).</b></p>	<p>Art. 14. Para os contratos firmados nos termos do disposto nesta Medida Provisória, <b>a administração pública poderá prever cláusula que estabeleça a obrigação dos contratados de aceitar, nas mesmas condições contratuais iniciais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, limitados a cinquenta por cento</b> do valor inicial atualizado do contrato.</p>
<p>Artigos 105 a 114</p>	<p>Art. 15. Os contratos firmados com fundamento nesta Medida Provisória terão prazo de duração de até um ano, prorrogável por igual período, desde que as condições e os preços permaneçam vantajosos para a administração pública, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento da situação de calamidade pública de que trata o art. 1º. (...)</p> <p>§ 2º O disposto no art. 111 da Lei nº 14.133, de 2021, aplica-se aos contratos de escopo predefinido firmados com fundamento nesta Medida Provisória.</p>

111. Com essas ressalvas, mantém-se a recomendação de adoção dos modelos da AGU, acima assinalados.

#### IV. Providências posteriores à elaboração das normas internas da contratação

##### IV.1. Preenchimento da Lista de Verificação

112. Recomenda-se, em atendimento ao artigo 19, “caput”, inciso IV, da Lei 14.133/2021, juntar aos autos, preenchida, a “Lista de Verificação Contratações Diretas – Lei 14.133 (jun/22)”, disponível em "<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/modelos-da-lei-no-14-133-21-para-contratacao-direta>". Tal lista

se destina inclusive a facilitar posteriores atividades de controle, atendendo, assim, ao princípio da transparência, constante do artigo 5º da Lei 14.133/2021.

113. Não são de observância obrigatória os itens da lista de verificação considerados inaplicáveis a contratações regidas pela Medida Provisória 1.221/2024, à luz das recomendações contidas neste parecer referencial.

## IV.2. Publicidade

114. É obrigatória a divulgação e a manutenção à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, do ato que autoriza a contratação direta ou do extrato decorrente do contrato, conforme determina o parágrafo único do artigo 72 da Lei 14.133/2021. O sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela Lei 14.133/2021 é o Portal Nacional de Contratações Públicas, nos termos do artigo 174, “caput”, inciso I, c/c § 2º, da mesma lei.

115. A contratação deverá ser disponibilizada no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) no prazo de sessenta dias, contado da data da aquisição ou da contratação. O contrato celebrado em caso de urgência terá eficácia a partir de sua assinatura, mas o prazo de publicação deve ser cumprido, sob pena de nulidade (artigo 94, “caput” e § 1º, da Lei 14.133/2021, c/c artigo 13, “caput”, da Medida Provisória 1.221/2024).

116. O conteúdo da publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas é dado pelo artigo 13, “caput” e § 1º da Medida Provisória 1.221/2024, como segue:

*“Art. 13. Todas as aquisições ou contratações realizadas com fundamento nesta Medida Provisória serão disponibilizadas, no prazo de sessenta dias, contado da data da aquisição ou da contratação, no Portal Nacional de Contratações Públicas, e conterão:*

*I - o nome da empresa contratada e o número de sua inscrição na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda ou o identificador congênere no caso de empresa estrangeira que não funcione no País;*

*II - o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou de contratação;*

*III - o ato autorizativo da contratação direta ou o extrato decorrente do contrato;*

*IV - a discriminação do bem adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação do serviço;*

*V - o valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e, caso exista, o saldo disponível ou bloqueado;*

*VI - as informações sobre eventuais aditivos contratuais;*

*VII - a quantidade entregue ou prestada durante a execução do contrato, nas contratações de bens e serviços, inclusive de engenharia; e*

*(...)*

*§ 1º O registro no Portal Nacional de Contratações Públicas deverá indicar expressamente que a aquisição ou a contratação foi realizada com fundamento nesta Medida Provisória.”*

### 2.4 Atestado de adequação do processo ao Parecer Referencial

117. O órgão assessorado deve informar em seus processos que esta manifestação jurídica referencial foi adotada no caso. Recomenda-se a juntada da seguinte declaração aos autos, com o adequado preenchimento das lacunas (espaços em branco):

#### **"ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL**

Processo: \_\_\_\_\_

Objeto: Contratação direta, com dispensa de licitação, destinada ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública no Estado do Rio Grande do Sul, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 36, de 2024. Medida Provisória nº 1.221, de 17 de maio de 2024.

Valor estimado (Valor de referência): R\$ \_\_\_\_\_

Atesto que o presente processo enquadra-se no PARECER n. 00031/2024/ADV/CJU/RS/CJU-RS/CGU/AGU, manifestação jurídica referencial da CJU/RS constante dos autos de nº 00401.000624/2024-90, cujas recomendações foram atendidas no caso concreto.

A instrução dos autos está regular, de acordo com o previsto em lista de verificação juntada aos autos. Fica, assim, dispensada a remessa deste processo para análise da AGU (Consultoria Jurídica da União no Estado do Rio Grande do Sul - CJU/RS/AGU), conforme ON AGU nº 55.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de

\_\_\_\_\_  
Identificação (nome e matrícula) e assinatura"

### 3. CONCLUSÃO

118. Diante do exposto, ressaltando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo desta Consultoria, é juridicamente possível dar prosseguimento ao feito, sem necessidade de submissão individualizada dos autos à CJU/RS, desde que o órgão assessorado ateste de forma expressa no seu processo administrativo que o caso se enquadra a esta manifestação jurídica referencial e foram atendidas suas recomendações.

119. A presente Manifestação Jurídica Referencial tem prazo de validade de 1 (um) ano, admitida renovação, nos termos do Art. 6º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/22, salvo cessação ou alteração das circunstâncias que autorizam sua emissão.

120. Eventuais dúvidas específicas do caso concreto ou decorrentes desta manifestação podem ser encaminhadas à AGU para apreciação jurídica (art. 7º, §2º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/2022).

121. Nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784/99, os atos administrativos devem ser motivados, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, especialmente quando não acatados os entendimentos de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais.

122. O presente parecer não tem caráter obrigatório. Todavia, ao não acatar as recomendações da AGU, o gestor age por sua conta e risco, sob sua exclusiva e integral responsabilidade. Nesse sentido é a jurisprudência consolidada do TCU (Acórdãos nº 826/2011 e nº 521/2013 - Plenário; nº 1.449/2007 e nº 1.333/2011 - 1ª Câmara; nº 4.984/2011 - 2ª Câmara).

123. Submeto a presente MJR ao Consultor Jurídico da União no Estado do Rio Grande do Sul para revisão, eventual aprovação e, em seguida, encaminhamento aos órgãos assessorados pela CJU/RS, com orientações quanto ao uso da MJR, e ao Departamento de Informações Jurídicas Estratégicas (DEINF/CGU/AGU), para ciência (arts. 2º e 4º, III, "b" e 7º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/2022).

À consideração superior.

Porto Alegre, 21 de maio de 2024.

MARCOS AUGUSTO DO NASCIMENTO FERREIRA  
ADVOGADO DA UNIÃO

Notas

- <sup>^</sup> "Deve destacar-se que as situações reconduzíveis à hipótese do inc. IV não são idênticas entre si. Em todos os casos, a emergência significará a impossibilidade de aguardar o decurso do prazo normal da licitação. Mas o risco de consumação de danos irreparáveis nunca apresentará dimensão temporal idêntica. Em certas hipóteses, a Administração disporá de alguns dias para promover a contratação. Em outros casos, a contratação deverá ocorrer no prazo de horas (senão minutos). A avaliação das formalidades cabíveis para produzir a contratação deverá tomar em vista essas circunstâncias. Quanto maior a extensão temporal de que dispuser a Administração, tanto mais extensas e cuidadosas deverão ser as formalidades da Administração para evitar contratação nociva e assegurar a mais ampla participação possível de interessados. Isso significa que, dispondo de alguns dias para formalizar a avença, a Administração deverá obrigatoriamente adotar um procedimento aberto a todos os possíveis interessados, divulgando pelos meios disponíveis o interesse em realizar a contratação, inclusive para o fim de obter propostas diversas. Mas se pode imaginar situação de emergência de tal ordem que todas as formalidades sejam impossíveis de ser atendidas. Nesses casos, a situação pode beirar à própria figura da requisição de bens. Imagine-se hipótese de risco de desabamento de uma construção, que exige imediata intervenção para salvar vidas e bens. Não se poderá exigir que a Administração produza formalismos que delonguem o início da execução das providências indispensáveis. A hipótese não pode afastar sequer a contratação verbal, a ser formalizada por escrito posteriormente. A tanto não é obstáculo a determinação do art. 60, parágrafo único, da Lei de Licitações, eis que nenhum dispositivo infraconstitucional poderia impedir o cumprimento de deveres de diligência impostos constitucionalmente à Administração Pública. Entre realizar contrato escrito, propiciando a ocorrência de dano irreparável, e evitar o dano mediante contratação verbal põe-se relação equivalente ao falso dilema entre cumprir as determinações da Lei ou as da Constituição. É evidente que prevalecem as determinações constitucionais sobre as legais." (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 242).

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00401000624202490 e da chave de acesso dcd01587



Documento assinado eletronicamente por MARCOS AUGUSTO DO NASCIMENTO FERREIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1505981831 e chave de acesso dcd01587 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCOS AUGUSTO DO NASCIMENTO FERREIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 21-05-2024 17:10. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.