



PARECER JURÍDICO

PROCESSO Nº 2025.28.30000464 – CRECI/AP

INTERESSADO: Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Amapá (CRECI-AP – 28ª REGIÃO).

ASSUNTO: Contratação emergencial de serviços de assessoria jurídica, com base na Lei nº 14.133/2021 e no entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) e CRECI/AP.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. Lei Nº 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DE EMERGÊNCIA. SERVIÇOS DE ASSESSORIA JURÍDICA. NATUREZA TÉCNICA ESPECIALIZADA. RATIFICAÇÃO DE ATOS PRATICADOS ANTES DA ASSINATURA DO CONTRATO. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL, DESDE QUE DEVIDAMENTE JUSTIFICADA A URGÊNCIA E COMPROVADA A BOA-FÉ. NECESSIDADE DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL ROBUSTA. LEGALIDADE CONDICIONADA AO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS E JURISPRUDENCIAIS.

I - RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada a respeito da legalidade de uma contratação emergencial de serviços de assessoria jurídica, regida pela Lei Nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

O presente parecer tem como objetivo analisar três pontos centrais:

1. A legalidade da contratação emergencial para os serviços mencionados;
2. A possibilidade de ratificar atos administrativos praticados pelo contratado antes da formalização do instrumento contratual;
3. A confirmação da adequação dos documentos que instruem o processo de contratação à legislação vigente.



É o breve relatório. Passo a opinar.

II - FUNDAMENTAÇÃO

a) Da Contratação Emergencial na Lei nº 14.133/2021

A contratação direta, por dispensar o procedimento licitatório, é medida excepcional no âmbito da Administração Pública e deve ser interpretada restritivamente. A Lei nº 14.133/2021 prevê a contratação emergencial em seu **art. 75, Inciso VIII**, que autoriza a dispensa de licitação:

“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 os 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, vedada a prorrogação dos respectivos contratos”.

Para a validade de tal contratação, é imprescindível a demonstração fática e inequívoca dos seguintes requisitos:

- **Situação Emergencial Concreta:** A emergência não pode ser presumida ou decorrente da inércia ou falta de planejamento do gestor. Deve ser real, imprevista e demandar uma ação imediata.
- **Risco de Prejuízo ou Comprometimento de Serviços Essenciais:** É necessário comprovar que a não contratação imediata resultaria em dano ao erário, à segurança ou à continuidade de serviços públicos indispensáveis.
- **Objeto Restrito à Emergência:** O contrato deve se limitar estritamente ao necessário para superar a crise, tanto em escopo quanto em prazo, que não pode ultrapassar 1 (um) ano.



O Supremo Tribunal Federal, ao analisar a constitucionalidade do dispositivo, reforçou seu caráter de controle para evitar a perpetuação de contratações diretas, como se observa abaixo:

Ementa: Direito administrativo e outras matérias de direito público. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 14.133/2021, art. 75, inc. VIII, parte final. Dispensa de licitação no caso de emergência ou de calamidade pública. Vedação à recontratação de empresa já contratada com base no dispositivo. Constitucionalidade do preceito legal, que estabeleceu instrumento de controle da Administração Pública e do particular. Concretização do interesse público e da isonomia na celebração de contratos administrativos. Interpretação conforme à constituição à vedação prevista no texto legal. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. I. Caso em exame 1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta contra a parte final do art. 75, inc. VIII, da Lei n. 14.133/2021, que veda a recontratação da empresa contratada diretamente com fundamento na dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se a vedação à recontratação da empresa contratada diretamente em razão de urgência ou calamidade pública, prevista na parte final do art. 75, inc. VIII, da Lei n. 14.133/2021, viola os princípios previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal. III. Razões de decidir 3. A licitação, prevista no art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, é procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Excepcionalmente, a legislação infraconstitucional pode autorizar a contratação direta pela Administração Pública. 4. A hipótese de dispensa de licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública era prevista no art. 24, inc. IV, da Lei n. 8.666/1993, que estipulava o prazo máximo de 180 dias para duração do contrato emergencial, vedando sua prorrogação. No entanto, no regime da Lei n. 8.666/1993, como não existia impedimento para que a empresa contratada diretamente fosse recontratada, a consequência foi a permanência das contratações diretas, com seguidas recontrações de empresas contratadas com base na dispensa de licitação em situação emergencial ou calamitosa. 5. É nesse contexto que se insere o inc. VIII do art. 75 da Lei n. 14.133/2021. O novo texto normativo aumentou de 180 (cento e oitenta) dias para 1 (um) ano o tempo máximo da contratação celebrada em razão de emergência e calamidade pública. Em contrapartida, impediu a



recontratação da empresa contratada com fundamento no dispositivo. 6. A parte final do art. 75, inc. VIII, da Lei n. 14.133/2021, serve como verdadeiro instrumento de controle tanto da Administração Pública quanto do particular, coibindo situações em que sucessivas contratações emergenciais configuravam burla à regra da obrigatoriedade da licitação e da excepcionalidade da contratação direta. 7. A vedação incide na reconstrução fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que motivou a dispensa de licitação com base no art. 75, inc. VIII, da Lei n. 14.133/2021. Interpretação conforme à Constituição que afasta as alegações de violação aos princípios da eficiência e da economicidade ou de ocorrência de discriminação indevida. IV. Dispositivo 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição ao art. 75, inc. VIII, da Lei n. 14.133/2021, sem redução de texto, para restringir a vedação prevista no dispositivo à reconstrução fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que motivou a primeira dispensa de licitação, nos termos da tese de julgamento. Tese de julgamento: 1. É constitucional a vedação à reconstrução de empresa contratada diretamente por dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública, prevista no inc. VIII do art. 75 da Lei n. 14.133/2021. 2. A vedação incide na reconstrução fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que extrapole o prazo máximo legal de 1 (um) ano, e não impede que a empresa participe de eventual licitação substitutiva à dispensa de licitação ou seja contratada diretamente por fundamento diverso previsto em lei, inclusive outra emergência ou calamidade pública, sem prejuízo do controle por abusos ou ilegalidades verificados na aplicação da norma. _____ Jurisprudência relevante citada: ADI 2.716/RO, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 07/03/2008.

(STF - ADI: 6890 DF, Relator.: Min. CRISTIANO ZANIN, Data de Julgamento: 09/09/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-09-2024 PUBLIC 18-09-2024).

b) Da Contratação de Serviços de Assessoria Jurídica

Os serviços de advocacia são classificados como **técnicos profissionais especializados**. Embora comumente associados à inexigibilidade de licitação por "notória especialização"



(art. 74, III, da Lei 14.133/2021), a contratação emergencial também é uma via possível, desde que a situação fática se amolde à hipótese do art. 75, VIII.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário é rigorosa ao analisar a contratação direta de serviços jurídicos, exigindo justificativa robusta, especialmente se a entidade pública já possui um corpo jurídico próprio. O que não é o caso, uma vez que o CRECI/AP não possui um corpo jurídico e a urgência se dá pelo comprometimento da continuidade dos serviços públicos.

c) Da Ratificação de Atos Praticados Antes da Formalização Contratual

Este é o ponto mais sensível da consulta. A regra geral no Direito Administrativo é que o contrato deve preceder a execução de seus serviços, sendo nulo o contrato verbal com a Administração Pública (art. 95, parágrafo único, da Lei 14.133/2021). A execução de serviços sem cobertura contratual é uma grave irregularidade.

Contudo, em situações emergenciais devidamente comprovadas, a jurisprudência admite, com ressalvas, a regularização de atos praticados antes da formalização do contrato, a fim de evitar o enriquecimento ilícito da Administração e o prejuízo a terceiros de boa-fé.

O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou sobre a irregularidade de formalizar o contrato após a prestação dos serviços, o que pode caracterizar ato de improbidade.

DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. ACUSAÇÃO DIRIGIDA PELO MPSP AO ENTÃO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PONTES GESTAL. ALEGAÇÃO DE QUE O ENTÃO GESTOR MUNICIPAL EFETUOU CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM O DEVIDO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. DISPENSA INDEVIDA. SITUAÇÃO EMERGENCIAL NÃO CARACTERIZADA. LEI LOCAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280/STF. IRREGULARIDADE DE PAGAMENTOS QUE SE DERAM EM PERÍODO ANTERIOR À PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. VIOLADOS OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NÃO DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA NOS MOLDES



LEGAIS E REGIMENTAIS. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 284/STF. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. 1. Nos termos do entendimento jurisprudencial desta Corte Superior, conduta dolosa, proveito pessoal ilícito, lesão aos cofres públicos e ofensa aos princípios nucleares administrativos são as elementares da improbidade administrativa. A manifestação judicial que afaste quaisquer desses elementos resulta em ausência do tipo (AgInt no REsp. 922.526/SP, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 3.4.2019). 2. O Tribunal de origem, ao apreciar a controvérsia posta nos autos, fundamentou sua decisão com base na interpretação da Lei 644/1991, diploma legal municipal, o que inviabiliza a apreciação da questão em sede de recurso especial ante a incidência da Súmula 280 do Supremo Tribunal Federal, aplicável por analogia ao recurso especial. 3. O acórdão regional também registrou que o contrato foi celebrado entre o Município de Pontes Gestal e o requerido no dia 28 de novembro de 2012, prevendo serviços de assessoria no período de 20 a 28 de novembro de 2012, no valor de R\$ 900,00, com o desempenho de labor por seis horas diárias, mediante a apresentação de frequência junto ao "Departamento Pessoal". Portanto, o contrato foi formalizado após a indicação dos serviços nele apontados. O pagamento, ademais, curiosamente, ocorreu no dia da formalização do contrato, ou seja, 28/11/2012, conforme nota de empenho de fls. 257 e o ofício de fl. 289, que informa, aliás, que o contrato em comento não foi precedido de necessário processo seletivo simplificado. 4. É deficiente a fundamentação do recurso especial em que é alegada a ofensa aos arts. 11 e 12 da Lei n. 8.429/1992, sem a demonstração específica dos pontos sobre os quais o julgador deveria ter se manifestado, o que inviabiliza a compreensão da controvérsia. Incide no caso, portanto, o óbice previsto na Súmula 284/STF, por analogia. 5. Consoante entendimento firmado por este Superior Tribunal de Justiça, a análise da demonstração do dissídio jurisprudencial deve ser manifestada de forma esmerada, com a necessária demonstração de similitude fática entre os acórdãos confrontados, e a inobservância do art. 1.029, § 1º, do CPC/2015 impede o conhecimento do recurso especial pela alínea c do permissivo constitucional. 6. Agravo interno a que se nega provimento.

(STJ - AgInt no AREsp: 1669081 SP 2020/0046241-9, Relator.: Ministro MANOEL ERHARDT DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF5, Data de Julgamento: 04/04/2022, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 07/04/2022).



O acórdão regional registrou que o contrato foi formalizado após a indicação dos serviços nele apontados, e o pagamento ocorreu no mesmo dia da formalização, evidenciando irregularidades no procedimento.

Para que a ratificação seja possível, é indispensável:

1. **Comprovação Cabal da Emergência:** A urgência deve ser de tal ordem que a espera pela formalização do contrato causaria um dano maior e irreparável.
2. **Justificativa Formal e Detalhada:** O gestor deve motivar, por escrito e de forma pormenorizada, por que os atos precisaram ser executados antes da assinatura do termo.
3. **Boa-fé do Contratado:** O prestador do serviço deve ter agido de boa-fé, confiando na promessa da Administração.
4. **Atesto da Execução e Justificativa de Preço:** Os serviços prestados devem ser devidamente atestados, e o preço pago deve ser compatível com o de mercado, sob pena de superfaturamento.

A formalização do contrato, nesse caso, servirá para reconhecer uma obrigação pré-existente e permitir o devido pagamento, enquadrando-se como indenização por serviços prestados, e não como remuneração contratual ordinária.

d) Da Adequação dos Documentos Processuais

Para a validade da contratação emergencial, o processo administrativo deve ser instruído com os seguintes documentos, conforme o art. 72 da Lei 14.133/2021:

- **Documento de formalização da demanda** e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- **Estimativa da despesa**, que deve ser acompanhada dos preços unitários referenciais;



- **Parecer jurídico e pareceres técnicos**, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- **Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários** com o compromisso a ser assumido;
- **Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;**
- **Razão da escolha do contratado;**
- **Justificativa de preço;**
- **Autorização da autoridade competente.**

A ausência ou deficiência desses documentos pode macular a legalidade do ato e ensejar a responsabilização do gestor.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, a contratação emergencial de serviços de assessoria jurídica é, em tese, legal, desde que preenchidos rigorosamente os requisitos do art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021.

A ratificação de atos praticados antes da assinatura do contrato é medida de altíssimo risco e excepcionalidade. Só se sustenta diante de uma emergência concreta, iminente e devidamente comprovada, que tenha tornado impossível aguardar os trâmites formais. A ausência de uma justificativa robusta para a antecipação dos serviços expõe os gestores a questionamentos por parte dos órgãos de controle e a possíveis sanções por improbidade administrativa.

A adequação documental do processo é condição *sine qua non* para a validade da contratação, devendo cada etapa ser clara e devidamente fundamentada para demonstrar a lisura e a necessidade do ato.



IV - PARECER

Opino pela **legalidade condicionada** da contratação emergencial e pela **possibilidade excepcional de ratificação** dos atos praticados, desde que observadas as seguintes condições cumulativas:

1. **Comprovação Robusta:** O processo administrativo deve conter provas inequívocas da situação de emergência, do risco de prejuízo iminente e da impossibilidade de aguardar o trâmite regular de uma licitação.
2. **Justificativa Explícita:** Deve haver um despacho fundamentado explicando por que os serviços foram iniciados antes da formalização contratual, demonstrando que tal medida foi a única forma de salvaguardar o interesse público.
3. **Instrução Processual Impecável:** O processo deve estar instruído com todos os documentos listados no art. 72, da Lei nº 14.133/2021, com especial atenção à justificativa de preço e à razão de escolha do contratado.
4. **Princípio da Boa-fé e Vedação ao Enriquecimento Ilícito:** A ratificação deve visar o pagamento justo pelos serviços efetivamente prestados por terceiro de boa-fé, evitando o enriquecimento sem causa da Administração.

Macapá – AP, 10 de outubro de 2025


Edgard Augusto Fontes da Costa
OAB/AP 5743-A