

PARECER JURÍDICO Nº 230/2025 – SESPORTE
PROCESSO NUP 42001.001155/2025-60

ANÁLISE EM REGIME DE URGÊNCIA. LEI Nº 14.133/2021.

I. A perfeita configuração da dispensa de licitação exige a comprovação da possibilidade concreta e efetiva de dano e a demonstração de que a contratação é o meio adequado para evitar sua ocorrência;

II. A contratação emergencial deve ocorrer em função da essencialidade do serviço ou bem que se pretende adquirir, pouco importando os motivos que tornam imperativa a imediata contratação;

III. Na análise de contratações emergenciais não se deve buscar a causa da emergência, mas os efeitos advindos de sua não realização;

IV. Em determinadas situações, a falta da contratação emergencial pode ensejar responsabilização dos agentes administrativos por sua desídia;

V. Além da caracterização da situação emergencial que justifique a dispensa, deve-se trazer elementos aos autos do processo que demonstrem a compatibilidade dos preços contratados com aqueles praticados pelo mercado, em atenção aos incisos dispostos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

VI. Viabilidade jurídica de que a SESPORTE contrate diretamente, por dispensa de licitação, com arrimo no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, em caráter emergencial os serviços terceirizados, cujos empregados sejam regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com a finalidade de atender às necessidades das áreas de asseio e conservação, apoio administrativo e apoio operacional, do Estádio Arena Castelão, equipamento sob a responsabilidade da Secretaria do Esporte do Estado do Ceará – SESPORTE, pelo período de 12 meses, desde que observadas todas as recomendações desse Parecer.

I – RELATÓRIO

O presente processo administrativo foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica para análise da possibilidade jurídica de contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, conforme os termos da Comunicação Interna nº 000026/2025/SESPORTE/CERH (fls. 02/05).

O objeto em análise consiste na contratação emergencial de serviços terceirizados, por empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com vistas ao atendimento

das demandas essenciais de asseio e conservação, apoio administrativo e apoio operacional, do Estádio Arena Castelão, equipamento sob a responsabilidade da Secretaria do Esporte do Estado do Ceará – SESPORTE, pelo prazo de até 12 (doze) meses.

A Coordenadoria Administrativa Financeira, conforme consta às fls. 264, manifesta-se favoravelmente à adoção da contratação direta em caráter emergencial, sugerindo que o contrato tenha vigência máxima de 12 (doze) meses, com cláusula resolutiva expressa prevendo sua extinção imediata tão logo se conclua o processo licitatório em curso, registrado sob o Processo Administrativo Viproc nº 00780707/2022 – Pregão Eletrônico nº 2022.0012, iniciado em 28 de janeiro de 2022.

Informa ainda que, “embora o pregão tenha sido realizado em 23 de setembro de 2022, o procedimento vem enfrentando diversos entraves, como a interposição de recursos administrativos e sucessivas desclassificações de licitantes, totalizando até o momento mais de 20 empresas inabilitadas, conforme registros extraídos da plataforma Compras.gov.br”.

Conforme exposto pela Gestora de Contratos e Orientadora da Célula de Recursos Humanos, Sra. Zuleide Solane Araújo Matos (fls. 02/06), a contratação emergencial justifica-se pela necessidade de garantir a continuidade de serviços públicos considerados essenciais.

Diante do cenário apresentado, especialmente em razão da morosidade do processo licitatório e da concreta possibilidade de sua conclusão sem êxito, reitera a solicitação para que sejam adotadas, com a máxima urgência, as providências necessárias à contratação emergencial de empresa especializada para execução dos serviços em questão.

Considerando a urgência, a natureza contínua e essencial dos serviços, e o risco iminente de descontinuidade da execução contratual atual, a Célula de Recursos Humanos manifesta-se favoravelmente à adoção das providências administrativas necessárias à formalização da contratação emergencial, com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, observando-se os seguintes parâmetros:

1. O caráter excepcional e temporário da contratação, visando exclusivamente à manutenção da continuidade dos serviços essenciais;
2. A limitação da vigência contratual ao prazo máximo de 12 (doze) meses, conforme estabelece a legislação vigente;
3. A obrigatoriedade de cláusula resolutiva expressa, que preveja a rescisão automática do contrato em caso de conclusão da licitação ordinária em curso;
4. A estrita observância aos princípios da legalidade, eficiência, continuidade do serviço público, economicidade e às orientações dos órgãos de controle.

Assim, os autos foram encaminhados à autoridade competente para ciência e deliberação quanto à autorização da contratação emergencial.

Os autos encontram-se devidamente instruídos com os seguintes documentos, digitalizados e anexados eletronicamente:

1. Comunicação Interna nº 000026/2025/SESPORTE/CERH;
2. Autorização da autoridade superior para prosseguimento do processo;
5. Convenção Coletiva de Trabalho 2025/2026, registrada sob nº CE000086/2025 –

MTE;

6. Planilha de custos (Pré-Contrato), no sistema, NUP 42001.001155/2025-60;
7. Disponibilidade de MAPP e dotação orçamentária;
8. Declaração de Disponibilidade Orçamentária e Financeira;
9. Termo de Referência;
10. Parecer técnico SEPLAG/CEGOST;
11. Solicitações de proposta às empresas;
12. Justificativa dos serviços e da escolha da empresa.

O presente expediente é encaminhado a esta Assessoria Jurídica para exercício do controle prévio de legalidade, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório. Passo a opinar.

II. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De início convém destacar que compete à ASJUR prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática de atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

Esses limites à atividade desse órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico administrativa, pelo qual o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos, ou de conveniência e oportunidade.

Assim, as manifestações da ASJUR são de natureza opinativa, não vinculante, e, portanto, não são vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa deste parecer.

III. DO CONTEXTO FÁTICO

Inicialmente, oportuno ressaltar que este opinativo não se manifestará sobre os aspectos técnicos e orçamentários do procedimento em epígrafe, restringindo-se tão somente à análise jurídica da contratação emergencial postulada.

Nesse sentido, a presente análise tem a finalidade de verificar a conformidade do procedimento, com as disposições fixadas na nova Lei de licitações, em especial no que tange a possibilidade legal de contratação direta dos serviços, tendo por fundamento o artigo 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

Cumpre esclarecer que, a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “in abstrato”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto a outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação. Acórdão 1492/2021 – TCU PLENÁRIO. Por essa razão, a emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto”.

De acordo com as justificativas apresentadas pela Coordenadoria Administrativa Financeira (COAFI/CERH), a solicitação reveste-se de elevada relevância, uma vez que tem por finalidade assegurar a continuidade de serviços públicos essenciais. Conforme exposto: “A necessidade de contratação de mão de obra terceirizada decorre, ainda, da ausência de quadro efetivo suficiente nesta Secretaria para a execução direta dessas atividades. Como órgão da administração direta do Governo do Estado do Ceará, a SESPORTE não dispõe de servidores públicos em número compatível com a demanda operacional do equipamento, tornando imprescindível a celebração de contratos de terceirização. Destaca-se que os cargos e funções descritos na planilha anexa, já previstos no Contrato nº 41/2019, são indispensáveis para assegurar o funcionamento regular do equipamento e a integridade do patrimônio público”.

Ressalte-se que, conforme consta no sistema Guardião/SACC, a vigência do Contrato nº 041/2019 se encerra em 03 de agosto de 2025.

Diante disso, e estando o processo devidamente instruído, os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para emissão de parecer quanto à legalidade da contratação direta de empresa especializada, com vistas à execução dos serviços ora solicitados.

IV. DA FUNDAMENTAÇÃO

Conforme o permissivo previsto no artigo 37, inciso XXI da Constituição da República, a Lei n.º 14.133/2021 prevê, em seus artigos 74 e 75, hipóteses em que a contratação será feita de forma direta.

Assim, especificamente na ocorrência de uma situação emergencial que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, o art. 75, inc. VIII, da Lei n.º 14.133/2021 permite a contratação direta, por dispensa de licitação:

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;

De início, cumpre esclarecer que a presente manifestação jurídica restringe-se à análise da legalidade da contratação direta pretendida, não abrangendo aspectos relacionados à conveniência, oportunidade ou às especificações técnicas do objeto, os quais são de responsabilidade dos setores técnicos competentes.

Nos termos do art. 75 da Lei n.º 14.133/2021, estão elencadas as hipóteses de dispensa de licitação, sendo o inciso VIII aplicável às contratações em razão de emergência ou calamidade pública, ou ainda em situações de urgência que possam causar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e demais bens, públicos ou privados.

A norma veda a prorrogação dos contratos emergenciais e também a recontração da mesma empresa com base nesse dispositivo. Para que a contratação direta seja legalmente admissível, é necessário demonstrar a ocorrência concreta e iminente de prejuízo à Administração e evidenciar que a medida é adequada e imprescindível para afastar tais efeitos.

Nesse sentido, uma vez devidamente caracterizada a situação emergencial, com a observância dos requisitos legais, não há óbice jurídico à adoção da dispensa de licitação. Ressalte-se, inclusive, que a omissão em providenciar a contratação emergencial, quando cabível, pode ensejar responsabilização dos agentes administrativos por eventual prejuízo decorrente da inação.

A propósito, tanto a revogada Lei nº 8.666/1993 quanto a vigente Lei nº 14.133/2021 compartilham o objetivo de assegurar a continuidade dos serviços públicos essenciais, priorizando a proteção de bens e interesses juridicamente relevantes frente ao princípio da licitação, que cede, nesses casos, à urgência da situação.

A contratação emergencial, portanto, deve ser considerada à luz da essencialidade do serviço ou bem a ser contratado, sendo irrelevantes, para sua configuração, as causas que originaram a situação de urgência. Como bem destaca a doutrina e a jurisprudência dos órgãos de controle, "na análise de contratações emergenciais, não se busca a causa da emergência, mas sim os efeitos advindos da ausência da contratação".

O objeto da contratação emergencial deve ser adequado para neutralizar o risco de dano ou de descontinuidade, ainda que, para isso, haja mitigação do princípio da licitação, em nome da proteção a outros valores constitucionais, como a continuidade do serviço público e a proteção da coletividade.

Cabe ressaltar que o próprio legislador, ao redigir o inciso VIII do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, optou por não restringir a contratação emergencial mesmo quando a situação decorra de falhas de planejamento, devendo eventual responsabilidade do agente público ser apurada em procedimento próprio, sem prejuízo da adoção imediata das medidas saneadoras necessárias.

Em síntese, desde que efetivamente comprovada a situação emergencial e demonstrada a adequação do objeto pretendido à mitigação do risco identificado, é juridicamente viável a contratação direta com base no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021. Recomendável, no entanto, que a Administração prossiga com a regular instrução e conclusão do processo licitatório ordinário, visando à contratação definitiva, de forma a evitar a perpetuação da excepcionalidade.

No caso em exame, verifica-se que a contratação emergencial tem por finalidade garantir a continuidade de serviços terceirizados considerados essenciais, os quais exigem dedicação exclusiva de mão de obra regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), nas áreas de Asseio e Conservação, Informática e Transporte, no âmbito da Secretaria do Esporte.

Ressalte-se, ainda, que as informações relativas à motivação da contratação emergencial, ao valor estimado e ao quantitativo de serviços são de responsabilidade exclusiva da unidade requisitante, conforme previsto na legislação vigente.

Quanto à duração da contratação emergencial, esta deve limitar-se ao prazo estritamente necessário à conclusão do procedimento licitatório em curso, não sendo obrigatório o uso do prazo máximo de 12 (doze) meses. Tal condição já consta expressamente no Termo de Referência e na minuta contratual, conforme exigido pelos princípios da razoabilidade e da temporariedade que regem esse tipo de contratação.

Alerta-se, portanto, que a Administração deve envidar todos os esforços para a célere finalização do certame licitatório regular, visto que a contratação emergencial possui natureza transitória e excepcional, devendo vigor apenas enquanto durar a situação que a justificou.

Por sua vez, nos termos do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, o processo de contratação direta deve ser instruído com os seguintes documentos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente;

Diante do exposto, verifica-se que os incisos I a VIII do art. 72 da Lei nº 14.133/2021 foram devidamente analisados pela Coordenadoria Setorial da Secretaria do Planejamento e Gestão – COSET/SEPLAG, unidade responsável, nesta etapa, pela verificação da regularidade da instrução processual.

Cumprir destacar, ainda, que, além da observância dos requisitos que autorizam a contratação direta por dispensa de licitação, é imprescindível comprovar que a empresa a ser contratada atende, **durante todas as fases da contratação**, aos critérios legais de habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e capacidade econômico-financeira, conforme estabelecido pela Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, e com fundamento no art. 53, caput e § 4º, da Lei nº 14.133/2021, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela viabilidade jurídica da contratação direta em caráter emergencial, com base no art. 75, inciso VIII, da referida norma, tendo em vista a necessidade de assegurar a continuidade de serviços públicos essenciais, executados com dedicação exclusiva de mão de obra terceirizada, regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

O objeto da contratação consiste na prestação dos serviços de asseio e conservação, apoio administrativo e apoio operacional, do Estádio Arena Castelão, equipamento sob a responsabilidade da Secretaria do Esporte do Estado do Ceará – SESPORTE, pelo período de até 12 (doze) meses, conforme especificações técnicas e quantitativos constantes no respectivo Termo de Referência.

Assim, opina-se pelo regular prosseguimento do feito, recomendando-se a estrita observância às exigências legais relativas à instrução do processo de dispensa, à habilitação da contratada e à formalização contratual, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e demais normas aplicáveis.

Feitas essas considerações, e consubstanciadas as medidas administrativas, aplicáveis à hipótese, ora destacadas, ressalto que a decisão quanto à conveniência e oportunidade da adoção das providências cabíveis compete ao gestor da pasta, devendo, contudo, serem observados os preceitos legais e os princípios que regem a Administração Pública.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Fortaleza, 31 de julho de 2025.

Bergson Gomes Bezerra
Coordenador Jurídico SESPORTE