



PROCESSO ADMINISTRATIVO EDOC Nº 3492/2025

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE SISTEMAS REGIONAIS DE ÁGUA

DIRETORIA OPERAÇÕES E MANUTENÇÃO

ASSUNTO: DISPENSA DE LICITAÇÃO EMERGENCIAL 009/2025

PARECER JURÍDICO Nº 046/2025

EMENTA: 1.º Relatório da Engenharia condenando o reservatório do Povoado Agrovila – risco social contínuo”.

Diante da continuidade do risco eminente de colapso do reservatório do Povoado Agrovila, mesmo havendo contrato que fora renunciada, o poder público, tem o poder-dever de zelar pela incolumidade física de terceiros. A contratualização por dispensa emergencial **seguindo** os parâmetros do art. 29, inciso XV da Lei 13.303/2016, e o RILC/DESO art. 120, por isso deverá estar bem caracterizada a situação potencialmente prejudicial a administração, sob pena de graves prejuízos à população e ao meio ambiente. E somente para os serviços necessários ao atendimento da situação caracterizada como emergencial, que deverá ser pelo prazo improrrogável de até 180 dias.

Portanto, cabe ao ordenador observar: a) a existência de uma situação anormal que exige uma ação imediata do poder público; b) tal situação precisa ser impedida, atenuada ou eliminada como condição para evitar ou minimizar dano, efetivo ou potencial; c) a solução depende de contratação de terceiro; d) e o meio normal de seleção do terceiro se revela inadequado para viabilizar o fim, principalmente em observar prazos e exigências para realizar licitação. 2.(...) Sabe-se que uma situação emergencial justificadora da dispensa de licitação só se caracteriza se restar demonstrado que a contratação direta é o único meio adequado, necessário e efetivo de eliminar iminente risco de dano ou o comprometimento de segurança(TCU – ACÓRDÃO 27/2016 – PLENÁRIO) – Possibilidade Jurídica contratação direta diante da justificativa técnica.

2. Não é dado ao parecerista comprovar a situação emergencial, mas somente se atende as regras legais de contratação.

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação de contratação direta através de dispensa em caráter emergencial para *serviços de demolição do reservatório elevado no Povoado Agrovila*, cujo o risco de colapso encontra-se descrito no **Parecer técnico de diagnóstico**, fls.151/184 e, reiterado no termo de **audiência pública, inquérito civil** nº 50.23.01.0055, fls.223/224.

2. Sabe-se que o dever imposto constitucionalmente ao administrador público exige a realização de licitação em momento prévio à celebração do contrato, pois a contratação direta é exceção e somente pode ser invocada nos casos em que o aperfeiçoamento da regra gerar prejuízo aos valores a serem tutelados pela Administração Pública. Nessas hipóteses, a Lei 13.303/2016 cuidou de afastar o dever de licitar e permitir a incidência da exceção.

3. Apesar do permissivo legal a contratação direta "não possa ser justificada pela falta de planejamento, pela desídia administrativa ou mesmo pela má gestão dos administradores públicos, sua omissão também não pode implicar o sacrifício do interesse público. Dessa sorte, se a desídia do administrador provocar situação realmente emergencial, a Administração deve celebrar a contratação direta e promover a responsabilização pessoal do agente que lhe deu causa".

4. Após breve apontamento, registra que constam nos autos os seguintes documentos, além de outros:

- 1.1) Termo de Referência com *Check-list*;
- 1.2) Ausente ART do responsável técnico;
- 1.3) Planilha Orçamentária;
- 1.4) Mapa de cotações;
- 1.5) Cotações de 03(três) empresas;
- 1.6) Certidões de Regularidade Fiscal e Trabalhista, CREA/SE;
- 1.7) Atestados de Qualificação Técnica;
- 1.8) Ausente análise da Qualificação Econômico-Financeira;

5. O Superintendente Napoleão Gomes Barreto Filho em sua **JUSTIFICATIVA** pontua os motivos pelos quais se faz necessária a contratação direta, dos serviços acima declina- dos, nos seguintes termos, fls.205:

“(....)

Conforme estudo técnico elaborado por empresa terceirizada que presta serviços a Deso (Anexo III), os elementos estruturais denominados pilar 1 e pilar 3 (P1 e P3) apresentaram nível de degradação crítico com presença de corrosão avançada e deslocamento de concreto, com perda de desempenho e vida útil consumida. Além do mais o pilar 4, selecionado como amostra devido à sua aparência superficial preservada, revelou, por meio dos ensaios, elevadas taxas de processos corrosivos e uma condição de concreto caracterizada por baixa aderência.

Além disso, as análises apresentadas e indicaram desempenho insatisfatório dos pilares, corroborando para a conclusão de que a estrutura não atende aos requisitos de segurança, conclui-se que o re-



servatório em tela se enquadra na CLASSE 1 de desempenho. Sendo a CLASSE 1 DE DESEMPENHO a especificação dada quando o REL é inadequado ao uso - quando as manifestações patológicas detectadas são de magnitude e natureza que colocam em risco a segurança dos usuários a curto prazo ou com risco iminente de ruína parcial ou total.

Diante dessas e outras coisas citadas no relatório técnico do reservatório em epígrafe, analisamos que a demolição do mesmo é a melhor alternativa para o momento presente.

(...)"

É o que de importante há a relatar.

II – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

6. Em se tratando de procedimento emergencial, inclusive, escapa da competência da Superintendência Jurídica e, como tal, da Câmara Técnica de Licitações e Contratos a análise quanto à configuração ou não da situação de emergência, sendo tal juízo de exclusividade do administrador público, mais precisamente do Diretor da unidade demandante. É nesse sentido o entendimento do Supremo Tribunal Federal

Não se pode exigir do assessor jurídico conhecimento técnico de todas as áreas e não apenas do Direito. No processo licitatório, não compete à assessoria jurídica averiguar se está presente a causa de emergência, mas apenas se há, nos autos, decreto que a reconheça. Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades, somente. Assim, a assinatura do assessor jurídico na minuta do contrato serve de atestado do cumprimento de requisitos formais, e não materiais. STF. 2ª Turma. HC 171576/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julg. 17/9/2019

7. Deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os documentos que constam até a presente data nos autos do processo administrativo (os quais são de inteira responsabilidade de quem os confeccionou). Destarte, incumbe, a este setor, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa e financeira.

8. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

9. Em consonância com os entendimentos dos órgãos de controle, mesmo reconhecida a situação emergencial não implica convalidar ou dar respaldo jurídico a conduta omissiva do administrador, nem tampouco aquele gestor que tem atribuição de promover procedimento licitatório no momento oportuno, ou mesmo não tomou as medidas a tempo para evitar a contratualização emergencial. Apesar de **contrato 61/2024** com a empresa Master Construções e Serviços que declinou a execução.

III – ANÁLISE JURÍDICA AO CASO

10. Importante considerar que a exigência constitucional de realização de procedimento licitatório para as contratações da Administração Pública não é absoluta, tanto que o próprio texto do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece ressalvas para os casos especificados na lei, senão vejamos:

“Art. 37 – A administração pública, direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI – **ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. (grifo nosso).

11. A contratação, em situações como esta, encontra-se prevista no art. 29, XV, da Lei 13.303/2016;

“ART.29 – **É dispensável a licitação**: [...]

XV- em situações **de emergência** quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou **comprometer 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 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência, vedada a prorrogação dos respectivos contratos, observado o disposto do § 2º;(g.n).



12. Na doutrina de Marçal Justen Filho, as preleções são no sentido de que as contratações diretas para enfrentar situações emergenciais ou calamitosas devem ser tratadas com parcimônia:

"10) Contratação em situação emergencial.

A hipótese merece interpretação cautelosa. **A contratação administrativa pressupõe atendimento às necessidades coletivas e supraindividuais. Isso significa que a ausência da contratação representaria um prejuízo para o bem público.** Se inexistisse um interesse em risco, nem caberia intervenção do Estado. A atividade pública não pode ser suprimida ou diferida para o futuro. Afinal, essas são características inerentes à Administração Pública.

Na generalidade dos casos em que o Estado dispõe-se a contratar, **é motivado a atuar para evitar dano potencial.** Toda e qualquer contratação administrativa retrata a necessidade e a conveniência de uma atuação conjugada entre o Estado e terceiros. Uma interpretação ampla do inc. IV acarretaria, por isso, a dispensa de licitação como regra. O argumento da urgência sempre poderia ser utilizado. Ora, a ausência de licitação não constitui a regra, mas a exceção. O inc. IV deve ser interpretado à luz desse princípio.

O dispositivo enfocado refere-se aos casos em que o decurso de tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção de medidas indispensáveis para evitar danos irreparáveis. Quando fosse concluída a licitação, o dano já estaria concretizado. A dispensa de licitação e a contratação imediata representam uma modalidade de atividade acautelatória dos interesses que estão sob tutela estatal."**(destacou-se)**

13. Conforme preceitua o insigne ANTÔNIO CARLOS CINTRA DE AMARAL, a emergência:

"(...) é caracterizada pela inadequação do procedimento formal licitatório ao caso concreto. Mais especificamente: um caso é de emergência quando reclama solução imediata, de tal modo que a realização de licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar prejuízo à empresa (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou, ainda, provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade de suas atividades específicas. Quando a realização de licitação não é incompatível com a solução necessária no momento preconizado, não se caracteriza a emergência." (Citado na Obra *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação*, de SÉRGIO FERRAZ e LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, São Paulo, Malheiros, 3ª edição, p. 49).

14. Cumpre destacar a hipótese de dispensa de licitação concernente a situações de emergência ou urgência, em que o contrato administrativo precisa ser realizado imediatamente, pois, se o interesse público aguardasse a realização do certame, seria sacrificado ou prejudicado. Sob essa perspectiva, para resguardar o interesse público, com

fulcro no princípio da continuidade do serviço público ou das atividades administrativas, o legislador autoriza a dispensa, atenuando justificadamente a proteção ao princípio da isonomia. Assim, para os fins de dispensa, o vocábulo emergência quer significar necessidade de contratação que não pode aguardar os trâmites ordinários de licitação, sob pena de perecimento do interesse público, consubstanciado pelo desatendimento de alguma demanda social ou pela solução de continuidade de atividade administrativa. **Ademais**, a dispensa emergencial segue os parâmetros do art. 29, inciso XV da Lei 13.303/2016, e o RILC/DESO art. 120, por isso deverá estar bem caracterizada a situação potencialmente prejudicial a administração, **como risco de colapso do reservatório elevado**. Logo, a não realização da contratação pleiteada poderá implicar na perda de vidas.

15. Dito isso, embora haja o dever de planejamento e da realização de licitação para as contratações das entidades, há fatos que impedem a conclusão da licitação (análise e elaboração do edital, abertura da licitação, análise das propostas, fase recursal, e homologação por exemplo) ou, ainda, hipóteses em que o gestor responsável falha em suas responsabilidades, gerando situações em que não há prazo suficiente para a realização de uma nova licitação. Nesse caso, presume-se que se trata de uma necessidade específica que era previsível, ou seja, a entidade tinha condições de prever que o produto ou serviço deveria ser contratado para determinada ocasião, ou, então, que se trata de um serviço contínuo, cuja suspensão resultará em prejuízos à entidade e, portanto, não pode ser interrompido. Trata-se, assim, de uma situação emergencial, já que a ausência do produto ou do serviço resultará na impossibilidade de a entidade cumprir com seus objetivos institucionais, caso contrário, poderá colocar em risco o patrimônio da entidade ou a saúde e a integridade física de seus colaboradores e usuários.

16. **Portanto**, cabe ao ordenador observar: **a) a existência de uma situação anormal que exige uma ação imediata do poder público; b) tal situação precisa ser impedida, atenuada ou eliminada como condição para evitar ou minimizar dano, efetivo ou potencial; c) a solução depende de contratação de terceiro; d) e o meio normal de seleção do terceiro se revela inadequado para viabilizar o fim, principalmente em observar prazos e exigências para realizar licitação.**

17. Assim, além da emergência demonstrada pela necessidade da contratação dos serviços e pelo potencial prejuízo para o bem público, caso não se realize a contratação direta, pois a continuidade das patologias estruturais levam ao colapso do reservatório, não havendo como contornar a situação no estágio que se encontra.

18. Reprise que ainda que a contratação emergencial, quando a situação urgente é causada pela própria Administração, pela falta de planejamento ou omissão do

administrador **não pode obstacularizar** a contratação direta, diante da necessidade pública.

19. Por isso, com o advento do Acórdão nº 1.876/2007, o Plenário do TCU uniformizou entendimento, *in verbis*:

TCU: “recursos de reconsideração em processo de prestação de contas. Questões relacionadas a licitações e contratos. Dispensas fundamentadas em situação de emergência. Provimento parcial ao recurso apresentado pelo administrador. não-provimento do recurso apresentado pela empresa. 1. A situação prevista no art. 24, VI, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. 2. A incúria ou inércia administrativa caracteriza-se em relação ao comportamento individual de determinado agente público, não sendo possível falar-se da existência de tais situações de forma genérica, sem individualização de culpas”. (Acórdão 1876/2007-Plenário, [Processo](#) nº 008.403/1999-6, Rel. Aroldo Sedraz, 14.09.2007).

20. Neste sentir, deve distinguir a contratação de serviços públicos contínuos, cuja interrupção seria danosa à sociedade, das contratações feitas sem essa nota de regularidade temporal. No primeiro caso, a interrupção da prestação é maléfica para sociedade e desnaturaliza a própria natureza prestação do serviço, que tem na continuidade uma de suas características essenciais. Logo, ainda que a causa resultou na situação de emergência, como decidiu o TCU, decorra da falta ou insuficiência do planejamento administrativo, a situação de emergência legal estará caracterizada, podendo ensejar a contratação direta. Ademais, o art.29, §2º da lei 13.303/2016, não retira a responsabilidade de quem por ação ou omissão tenha dado causa aos motivos descritos no inciso XV do art.29 da Lei das Estatais.

21. Entretanto, apesar de se tratar de uma contratação direta, alguns requisitos devem ser respeitados. A doutrina considera como pressupostos que regulam a contratação emergencial: a) potencialidade do dano: comprovação da urgência concreta e efetiva baseada em fatos concretos e reais. b) Provar que a contratação direta é a via adequada e efetiva para eliminar o risco: Neste caso, o risco do dano deve ser eliminado com a contratação imediata e temporária, com o objetivo de resguardar a Administração Pública, demonstrada a relação de causalidade entre a contratação e a supressão do risco do dano, é justificável a contratação por dispensa.

22. A contratação direta, contudo, não significa burla aos princípios administrativos. Em primeiro lugar, a lei exige que o contrato seja somente celebrado após procedimento simpli-

ficado de concorrência, para justificar a escolha do executante, de modo a garantir uma disputa entre potenciais prestadores de serviço. Aqui, houve cotações apresentadas, contraindo a de menor valor e qualificação técnica.

EMPRESA	PREÇO GLOBAL	CLASSIFICAÇÃO
CONSTRUÇÕES	138.539,34	VENCEDORA
WMS	142.112,49	
WJ ENGENHARIA	139.752,89	

23. **Por derradeiro**, saliento que as exigências de Qualificação Técnica exigidas e qualificação econômica financeira não foram apreciadas, tornando o processo irregular de contratação até ser sanada pela área demandante.

III – CONCLUSÃO

24. Desse modo, abstraídas as questões técnicas e resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência na prática do ato administrativo, em consonância com o entendimento da Corte de Contas, é possível concluir pela possibilidade da contratação direta em razão de emergência apontada pela Diretoria de Operações e Manutenção, observando-se a necessidade de instauração de processo administrativo para apurar eventual responsabilidade de quem deu causa.

25. S. M. J é o parecer opinativo pela contratação direta em caráter emergencial, através do processo de **Dispensa de Licitação Emergencial nº 009/2025** com a empresa **CONSTRUÇÕES ARACAJU LTDA.**, inscrita no CNPJ nº 50.414.790/0001-20, pelo valor de **R\$ 138.539,34** desde que **CONDICIONADO** a:

- a)** a estrita obediência ao art.29, inciso XV da lei 13.303/2016, e sempre recomendando a observar o §2º do mencionado artigo, com abertura de processo administrativo;
- b)** **Regularização** das exigências de Qualificação Técnica e qualificação econômica financeira, não foram apreciadas;
- c)** **A existência de justificativa Técnica da Engenharia para a contratação da solução definitiva para o problema, demolição do reservatório e não de uma solução intermediária.**



9
Parecer Jurídico nº 046/2025

Como condição para sua eficácia, o processo administrativo deverá ser publicado o Extrato no Diário Oficial do Estado e no portal www.deso-se.com.br após a ratificação do Diretor-Presidente.

É o parecer opinativo não aprova processo de contratação emergencial, mas verifica a adequação legal na pretensão da Administração Pública.

À autoridade superior.

Aracaju/SE, 26 de fevereiro de 2025.



EMERSON DANTAS MENEZES
ADVOGADO/DESO – OAB/SE 3.172
1.1.00.00/SJUR

Aprovo o Parecer jurídico 046/2025 pelos fundamentos legais. Superintendente Jurídico André Luis Pereira Oliveira.

RATIFICO o Parecer Jurídico nº 046/2025 e **HOMOLOGO** o Processo Administrativo E-Doc nº 3492/2025, com autorização para contratação direta por emergência a empresa CONSTRUÇÕES ARACAJU LTDA., inscrita no CNPJ nº 50.414.790/0001-20. **Luciano Gois Paul**. Diretor-Presidente da DESO.