



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 8363/2025 EDOC

INTERESSADO: GERÊNCIA DE APOIO ADMINISTRATIVO - GAAD

DIRETORIA DE GESTÃO CORPORATIVA

ASSUNTO: Análise da viabilidade jurídica de contratação direta da empresa ADVANCE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS E FRETAMENTO LTDA., por dispensa emergencial, para prestação de serviços de locação de veículos automotores(tipo furgão com e sem motorista), com fundamento na Lei nº 13.303/2016 (Estatuto Jurídico das Empresas Estatais), por ocasião de que o Contrato 187/2024, originada de emergencial antecedente nº 069/2025, se encerará em 10/06/2025, e inexistência de procedimento ordinário por ata de registro de preços, em fase embrionária em Estudo Técnico Preliminar(ETP), conforme notícia EDOC 7319/2025.

PARECER Nº 142/2025

EMENTA: a) A contratação emergencial de serviços de locação de veículos, pelo prazo máximo de 180 dias, encontra amparo no art. 29, XV, da Lei nº 13.303/2016, desde que devidamente caracterizada a urgência e a indispensabilidade dos serviços para evitar prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. A pesquisa de mercado realizada com mapa de cotações e a escolha pela proposta mais vantajosa são procedimentos adequados. b) A sucessiva contratação emergencial para o mesmo objeto, especialmente sem documentação que justifique a não realização do processo licitatório ordinário em tempo hábil, configura irregularidade grave e pode ensejar a responsabilização dos autores envolvidos, nos termos do art. 29, §2º, da Lei nº 13.303/2016, pois a ausência de planejamento é o principal fator de risco. c) A inclusão de cláusula de renúncia (rescisão/resilição antecipada) no contrato emergencial é uma prática recomendável e alinhada com o entendimento do Tribunal de Contas do Estado(SE), permitindo que a Administração possa rescindir o ajuste tão logo cesse a situação emergencial, ou seja, concluído o procedimento licitatório regular. d). A indispensabilidade dos serviços de locação de veículos para a logística administrativa e operacional da área demandante deve estar robustamente demonstrada e justificada nos autos do processo de contratação emergencial.

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela área demandante(Diretoria de Gestão Corporativa), gerência de Apoios Administrativo(GAAD), acerca da legalidade e dos procedimentos para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de **locação de veículos automotores(tipo furgão com e sem motorista)**, mediante dispensa de licitação por emergência, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias. O parecer levará em consideração a matriz de responsabilidade do gerente, do

diretor administrativo e do ordenador de despesas quanto à realização de contratação direta por dispensa emergencial sequencial, sem a prévia instauração de processo licitatório ordinário, e a pertinência da inclusão de cláusula de renúncia antecipada (rescisão/resilição) no contrato emergencial, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU).

A Gerência de Apoio Administrativo, fls.02/05, Comunicação Interna 2388/2025, esclarece que o contrato emergencial antecedente de nº187/2024, também com prazo de 180 dias, se encerra em 10/06/2025. (...) *Diante disso, considerando a iminente inevitabilidade do termo final do contrato (...) como também a impossibilidade de se aditar tempestivamente o supramencionado contrato, se faz necessário lançar mão do procedimento da DL para não ocasionar grande prejuízo à população sergipana através do inevitável comprometimento da atividade precípua desta Companhia, a saber, fazer chegar água tratada e potável na casa de cada cidadão sergipano. Vale ressaltar que todo processo licitatório na modalidade Pregão segue trâmites internos.*"

Impende ressaltar que houve uma contratação anterior com o mesmo objeto, também por dispensa emergencial, não sendo disponibilizado documentos que comprovem o motivo da não realização do processo ordinário de licitação em tempo hábil para a contratação atual.

Ademais, a área demandante aportou, fls.08/19 pesquisa de mercado com cotações, sendo adotado o critério da maior vantajosidade econômica para a futura contratação. Salienta o caráter de indispensabilidade dos serviços de locação de veículos, essenciais para a logística administrativa e operacional da entidade, atendendo a demandas programadas e não programadas. Os serviços são de natureza contínua e visam garantir o deslocamento de funcionários e equipamentos imprescindíveis ao funcionamento da administração, não admitindo interrupção.

É o relatório. Passa-se à análise.

2. ANÁLISE LEGAL, DOUTRINA E JURISPRUDENCIAL AO CASO

A análise do presente caso perpassa pela conjugação de dispositivos da Lei nº 13.303/2016 (Estatuto Jurídico das Empresas Estatais), pela consolidada jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca das contratações diretas, especialmente em caráter emergencial e pelo normativo interno(RILC/DESO).

2.1. Da Contratação Emergencial nas Empresas Estatais (Art. 29, XV, da Lei nº 13.303/2016).

A Lei nº 13.303/2016, em seu art. 28 estabelece as hipóteses em que as empresas públicas e sociedades de economia mista estão dispensadas da observância dos dispositivos da referida lei que tratam de licitação nas hipóteses previstas no art.29 e 30. Especificamente para a situação em tela, o inciso XV do art. 29 autoriza a dispensa de licitação "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 e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contado da ocorrência da emergência, vedada a prorrogação dos respectivos contratos, observado o disposto no § 2º".

A caracterização da emergência, portanto, é requisito fundamental e deve ser devidamente justificada no processo administrativo. A urgência deve ser concreta e efetiva, capaz de demonstrar que a não contratação imediata dos serviços de locação de veículos acarretaria prejuízos à continuidade das atividades essenciais da DESO como prestadora de serviços públicos de captação e produção de água tratada para iniciativa privada no Estado de Sergipe ou à segurança. No caso, a GAAD-lente alega que os serviços são indispensáveis para a **logística administrativa e operacional, viabilizando o deslocamento de funcionários e equipamentos**. Tal alegação, se robustamente comprovada nos autos do processo de contratação, pode configurar a urgência necessária.

Logo, o prazo máximo de 180 dias para o contrato emergencial é improrrogável, conforme expressa vedação legal. Isso reforça o caráter excepcional e transitório da contratação direta por emergência, que não deve se perpetuar como substituta do procedimento licitatório ordinário.

A dispensa de licitação por emergência é uma hipótese de contratação direta em que, embora a competição seja, em tese, viável, o legislador autoriza a Administração a não realizar o procedimento licitatório em virtude de uma situação fática excepcional que exige urgência. Sidney Bittencourt, ao tratar do tema, destaca que a dispensa se justifica pela "premente necessidade de os governos agirem com rapidez para atender os anseios da população" em cenários críticos. O autor ressalta que, mesmo diante da autorização para dispensa, a decisão pela não realização da licitação deve ser sope-sada pela autoridade competente, que pode, inclusive, optar por um procedimento licitatório com prazos reduzidos se a situação permitir.¹

Marçal Justen Filho, conceitua a emergência como uma situação fática de perigo concreto e iminente. Para o autor, a dispensa de licitação por emergência não é uma carta branca para a Administração contratar discricionariamente. Pelo contrário, exige-se a comprovação de que a demora inerente ao procedimento licitatório normal agravaria a situação de risco ou prejuízo.

2.2 Requisitos para a Configuração da Emergência

A doutrina é uníssona ao afirmar que a configuração da emergência para fins de dispensa de licitação exige a presença de requisitos cumulativos, que devem ser rigorosamente demonstrados no processo administrativo. Os principais requisitos são:

¹(BITTENCOURT, Sidney. A Contratação Emergencial por Dispensa de Licitação em Função da Pandemia Provocada pelo Novo Coronavírus*. Zênite, 2020).

1) Situação Emergencial Concreta e Efetiva: A emergência não pode ser meramente alegada ou presumida. Deve haver uma situação fática real, devidamente comprovada, que represente um perigo iminente a bens, serviços, pessoas ou à continuidade de atividades essenciais. Marçal Justen Filho adverte que a "emergência não se confunde com a simples conveniência administrativa ou com a má gestão do tempo".

2) Urgência de Atendimento: A situação deve demandar uma solução imediata, de modo que a espera pelo trâmite regular de um processo licitatório implicaria a concretização do dano ou o agravamento do risco. A urgência é o que distingue a emergência de outras situações que, embora graves, podem ser resolvidas por meio de procedimentos licitatórios, ainda que sumários.

3) Risco de Prejuízo Grave ou Comprometimento da Segurança: O prejuízo potencial deve ser significativo, afetando o interesse público de forma relevante. Pode ser um prejuízo material, à saúde pública, à segurança de pessoas, à integridade de obras ou equipamentos, ou à continuidade de serviços públicos essenciais. A Lei nº 13.303/2016, no art. 29, XV, é clara ao mencionar "prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares".

4) Limitação do Objeto ao Estritamente Necessário: A contratação emergencial deve se limitar apenas aos bens, serviços ou obras estritamente necessários para debelar a situação de emergência ou para evitar o prejuízo iminente. Não se admite a contratação de objetos que extrapolem essa necessidade imediata, nem a prorrogação indevida de contratos emergenciais. O prazo máximo de 180 dias, ininterruptos e improrrogáveis, previsto na Lei das Estatais, reforça esse caráter limitado e transitório.

5) Ausência de Inércia ou Falha de Planejamento (Emergência Não Fabricada): Este é um dos pontos mais sensíveis e fiscalizados pelos órgãos de controle. A emergência não pode ter sido causada pela desídia, negligência ou falta de planejamento da própria Administração ou dos gestores da estatal. Joel de Menezes Niebuhr, em suas obras sobre licitações, frequentemente aborda a necessidade de a Administração demonstrar que a situação emergencial não decorreu de sua própria omissão em deflagrar, tempestivamente, o procedimento licitatório ordinário. A "emergência fabricada" é considerada grave irregularidade e pode levar à responsabilização dos agentes públicos.

2.3. Limites e Riscos da Contratação Emergencial

Apesar de ser um instrumento necessário em certas circunstâncias, a contratação emergencial possui limites intrínsecos e apresenta riscos que devem ser cuidadosamente gerenciados:

1) Excepcionalidade: A dispensa emergencial é uma exceção à regra constitucional da licitação (art. 37, XXI, CF/88). Sua utilização deve ser restrita às hipóteses estritamente previstas em lei e devidamente justificadas.

2) Ausência de Competição Plena: A falta de um processo licitatório amplo pode restringir a competição e, potencialmente, levar à contratação por preços menos vantajosos ou com qualidade inferior, embora a pesquisa de preços seja obrigatória.

3) Risco de Direcionamento e Sobrepreço: A urgência e a menor formalidade podem abrir margem para direcionamentos indevidos ou para a aceitação de propostas com sobrepreço, caso não haja um controle rigoroso da pesquisa de mercado e da justificativa da escolha do contratado.

4) Responsabilização dos Gestores: Como já mencionado, a utilização indevida da dispensa emergencial, especialmente em casos de emergência fabricada ou sucessivas contratações sem o devido planejamento, acarreta sérios riscos de responsabilização para os gestores, nas esferas administrativa, civil e de improbidade administrativa (conforme art. 29, §2º, da Lei nº 13.303/2016).

5) Fiscalização Rigorosa: As contratações emergenciais são objeto de especial atenção por parte dos Tribunais de Contas e do Ministério Público. A documentação do processo deve ser impecável, demonstrando de forma inequívoca a presença de todos os requisitos legais.

2.4. Da Responsabilização dos Gestores (Art. 29, §2º, da Lei nº 13.303/2016)

O ponto nevrálgico das emergenciais reside na responsabilidade dos gestores pela sucessiva contratação emergencial. O §2º do art. 29 da Lei nº 13.303/2016 é taxativo ao dispor que: "A contratação direta com base no inciso XV do caput não dispensará a responsabilização de quem, por ação ou omissão, tenha dado causa ao motivo ali descrito, inclusive no tocante ao disposto na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa)".

Essa disposição legal visa coibir a chamada "emergência fabricada" ou a perpetuação de uma situação emergencial por inércia ou falha de planejamento da administração. O Tribunal de Contas da União possui entendimento pacífico no sentido de que a ausência de planejamento, a desídia administrativa ou a omissão em deflagrar o procedimento licitatório ordinário em tempo hábil, resultando na necessidade de sucessivas contratações emergenciais, caracteriza irregularidade e pode ensejar a responsabilização dos gestores envolvidos.

No caso concreto, a informação de que já houve uma contratação emergencial anterior para o mesmo objeto, com duração de seis meses, contrato 187/2024, e a ausência de documentos que justifiquem a não realização do processo ordinário para a contratação atual, acendem um alerta significativo. A jurisprudência do TCU é farta em exemplos de responsabilização de gestores que, por falta de planejamento, recorrem reiteradamente à dispensa emergencial. O Acórdão nº 3255/2020 – Plenário, trata de situação análoga, onde o TCU determinou a apuração de responsabilidades pela caracterização inapropriada de situações emergenciais e pela demora na condução de procedimentos licitatórios.

A ausência de justificativa formal para a não instauração do certame regular é um fator agravante, pois dificulta a demonstração de que a emergência não decorreu de culpa ou dolo dos administradores. O contrato 187/2024, fruto da adjudicação no leilão à IGUÁ SERGIPE S/A dos serviços de saneamento em distribuição de água tratada e esgotamento sanitário em 18 de dezembro de 2024, e início da operação assistida com finalização antecipada para 30 de abril de 2025, embora possa ter justificado a primeira emergência, não serve, por si só, como justificativa perene para a não realização de licitação para serviços de natureza contínua e previsível.

2.5. Da Indispensabilidade dos Serviços e da Pesquisa de Mercado

A alegação pela área demandante de que os serviços de locação de veículos são indispensáveis para a logística administrativa e operacional da DESO é um elemento crucial para justificar a própria emergência. Essa indispensabilidade deve estar claramente demonstrada no processo de contratação, evidenciando que a interrupção dos serviços causaria prejuízos significativos às atividades finalísticas da estatal, e descumprimento das diretrizes e obrigações do contrato de produção de Água.

Sendo que a realização de pesquisa de mercado com mapa de cotações, fls.15 e a adoção do critério da maior vantajosidade econômica para a contratação da empresa ADVANCE LOCAÇÃO são procedimentos corretos e necessários, mesmo em contratações emergenciais, dondo o art. 31 da Lei nº 13.303/2016 estabelece que as licitações e os contratos celebrados pelas estatais devem observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo. A busca pelo preço mais vantajoso, mesmo na dispensa, atende ao princípio da economicidade.

ESPECIFICAÇÃO				ADVANCE LOCADORA			PREST SERVICE			VIAMAX LOCAÇÕES			SN LOCAÇÕES		
ITEM	DESCRIÇÃO /REFERÊNCIA	UND	QTD	VALOR UNIT. (R\$)	VALOR MENSAL (R\$)	VALOR TOTAL 180 DIAS	VALOR UNIT. (R\$)	VALOR MENSAL (R\$)	VALOR TOTAL 180 DIAS	VALOR UNIT. (R\$)	VALOR MENSAL (R\$)	VALOR TOTAL 180 DIAS	VALOR UNIT. (R\$)	VALOR MENSAL (R\$)	VALOR TOTAL 180 DIAS
1.1	Veículo Utilitário Furgão, com motorista, ano de Fabricação no mínimo 2024, furgão movido a gasolina/etanol, injeção eletrônica, direção hidráulica, ar-condicionado, motor mínimo 1.3 equipado com película nos vidros, 02 portas dianteiras e rádio. *os custos referentes ao dos motoristas deverão seguir a convenção/acordo da categoria. AS DESPESAS COM MOTORISTAS E MANUTENÇÃO PREVENTIVA/CORRETIVA SERÃO POR CONTA DA CONTRATADA.	UND	5	R\$ 6.880,00	R\$ 34.400,00	R\$ 206.400,00	R\$ 6.940,00	R\$ 34.700,00	R\$ 208.200,00	R\$ 9.300,00	R\$ 46.500,00	R\$ 279.000,00	R\$ 10.190,00	R\$ 50.950,00	R\$ 305.700,00
1.2	Veículo Utilitário Furgão, sem motorista, ano de Fabricação no mínimo 2024 ou superior, furgão movido a gasolina/etanol, injeção eletrônica, direção hidráulica, ar-condicionado, motor mínimo 1.3 equipado com película nos vidros, 02 portas dianteiras e rádio. AS DESPESAS COM MANUTENÇÃO PREVENTIVA/CORRETIVA SERÃO POR CONTA DA CONTRATADA.	UND	1	R\$ 3.840,00	R\$ 3.840,00	R\$ 23.040,00	R\$ 3.890,00	R\$ 3.890,00	R\$ 23.340,00	R\$ 6.000,00	R\$ 6.000,00	R\$ 36.000,00	R\$ 7.300,00	R\$ 7.300,00	R\$ 43.800,00
VALOR TOTAL					R\$ 38.240,00	R\$ 229.440,00		R\$ 38.590,00	R\$ 231.540,00		R\$ 52.500,00	R\$ 315.000,00		R\$ 58.250,00	R\$ 349.500,00

Apesar de que, a regularidade da pesquisa de preços não afasta a necessidade de instauração de procedimento para apuração da conduta do servidor, gestor que deu causa a ausência de planejamento para a licitação ordinária.

2.6. Da Cláusula de Renúncia Antecipada (Rescisão/Resilição) em Contratos Emergenciais

Recomenda-se a inclusão de cláusula de renúncia (rescisão/resilição antecipada) em contratos emergenciais, conforme jurisprudência dos órgãos de controle. De fato, o TCE/SE tem se manifestado favoravelmente à inclusão de cláusulas que permitam à Administração rescindir o contrato emergencial tão logo seja concluído o procedimento licitatório regular para o mesmo objeto, ou quando cessada a situação emergencial.

Essa cláusula visa resguardar o interesse público, permitindo que a Administração não fique vinculada ao contrato emergencial por todo o prazo de 180 dias caso consiga regularizar a situação por meio de licitação em menor tempo. A sua inclusão é uma boa prática e demonstra o compromisso da gestão em restabelecer a normalidade contratual o mais breve possível.

3. ANÁLISE DA MATRIZ DE RESPONSABILIDADE

A responsabilidade dos gestores (gerente, diretor administrativo e ordenador de despesa) em casos de sucessivas contratações emergenciais sem a devida instauração do processo licitatório ordinário é um tema sensível e recorrentemente analisado pelos órgãos de controle, em especial o TCU. Conforme já explicitado, o art. 29, §2º, da Lei nº 13.303/2016 é claro ao não eximir de responsabilidade aqueles que, por ação ou omissão, deram causa à situação emergencial.

No presente caso, a sucessão de contratos emergenciais para o mesmo objeto (locação de veículos), aliada à ausência de documentação que justifique a não realização do procedimento licitatório regular em tempo hábil, configura um forte indício de falha no planejamento administrativo. A matriz de responsabilidade, neste contexto, poderá considerar os seguintes aspectos para cada agente envolvido:

- a) Gerente da Área Demandante: Tinha o dever de prever a necessidade contínua dos serviços de locação de veículos e solicitar, com a antecedência necessária, a instauração do processo licitatório ordinário? Houve omissão em comunicar formalmente a proximidade do término do contrato emergencial anterior e a necessidade de uma solução definitiva?
- b) Diretor Administrativo: Como responsável pela supervisão das atividades administrativas e contratuais, adotou as providências para que o planejamento das licitações fosse cumprido? Fiscalizou a atuação das áreas subordinadas quanto à previsão e solicitação tempestiva de licitações para serviços

contínuos? Tinha conhecimento da iminência de uma nova emergência e quais ações tomou para evitá-la?

c) Ordenador de Despesas: Ao autorizar a despesa para uma nova contratação emergencial, verificou se todas as justificativas legais estavam presentes e se a emergência não decorria de falha de planejamento imputável à própria administração? Questionou a ausência de um processo licitatório ordinário em andamento? Quais medidas determinou para regularizar a situação e evitar futuras emergências para o mesmo objeto?

A existência de documentos que justifiquem a não realização do processo ordinário é um fator que milita a favor dos gestores, pois a eles compete o ônus de provar que agiram com a devida diligência e que a emergência não foi "fabricada" ou decorrente de sua inércia. É crucial que a ordenador de despesas, instaure de imediatamente, um processo administrativo para apurar as razões da não realização da licitação ordinária e, se for o caso, identificar as responsabilidades, conforme preconiza a jurisprudência do TCU (Acórdão nº 3255/2020 – Plenário).

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, e com base na análise da legislação, das informações fornecidas, da jurisprudência do Tribunal de Contas da União e da doutrina especializada, **opino** pela possibilidade jurídica da contratação direta, por dispensa emergencial, para a prestação dos serviços em comento, **desde que rigorosamente observados e comprovados no respectivo processo administrativo** os seguintes requisitos:

- a) Proceder à contratação emergencial dos serviços de locação de veículos a ADVANCE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS E FRETAMENTO LTDA., CNPJ 23.015.641/0001-15, pelo prazo máximo de 180 dias, desde que robustamente comprovada e justificada a situação emergencial e a indispensabilidade dos serviços, observando todos os trâmites legais, especialmente o art.29, inciso XV da Lei 13.303/2016, e o normativo interno(RILC/DESO), art.124, incluindo a juntada da pesquisa de preços e a justificativa da escolha do fornecedor.
- b) Instaurar, imediatamente e em paralelo, o processo licitatório ordinário para a contratação dos serviços de locação de veículos em caráter definitivo, visando evitar a necessidade de futuras contratações emergenciais para o mesmo objeto. Este procedimento deve ser tratado com máxima prioridade.
- c) Incluir no contrato emergencial uma cláusula de rescisão/resilição antecipada, permitindo à Consultante encerrar o contrato tão logo seja concluído o processo licitatório ordinário ou caso a situação emergencial deixe de existir antes do prazo de 180 dias.
- d) Instaurar processo administrativo específico para apurar as responsabilidades pela não realização tempestiva do processo licitatório ordinário que deu causa à necessidade da presente contratação emergencial (e da anterior, se for o caso), identificando eventuais falhas de planejamento ou omis-

sões dos gestores envolvidos, em conformidade com o art. 29, §2º, da Lei nº 13.303/2016 e a jurisprudência dos órgãos de controle.

e) Documentar exaustivamente todas as fases do processo de contratação emergencial, incluindo a caracterização da emergência, a justificativa da escolha do contratado, a pesquisa de preços e a indispensabilidade dos serviços.

E recomenda-se revisar e aprimorar os processos internos de planejamento de contratações, a fim de evitar a repetição de situações emergenciais para serviços de natureza contínua e previsível.

S.M.J é o nosso Parecer. A Superior Consideração.

Aracaju, 15 de maio de 2025

EMERSON DANTAS MENEZES
ADVOGADO/DESO – OAB/SE 3.172
CÂMARA TÉCNICA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

