



**PROCESSO ADMINISTRATIVO EDOC Nº 11723/2025**

**INTERESSADO:** GERÊNCIA DE APOIO ADMINISTRATIVO - GAAD

**DIRETORIA** GESTÃO CORPORATIVA - DGC

**ASSUNTO:** DISPENSA DE LICITAÇÃO EMERGENCIAL nº 044/2025

**PARECER Nº 245/2025**

**EMENTA:** 1.“(...)”, “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, sob pena de graves prejuízos à população, posto **abrangar a comunicação de dados de todas as unidades da DESO( Capital e Interior)**. 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) – 3. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico:(i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo;(ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada a consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir a luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa. (...) **É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano erário.** (MS 24.631, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno, DJe 1º.2.2008). 4.**Não é dado ao parecerista comprovar a situação emergencial, mas somente se atende as regras legais de contratação.** 5. Possibilidade Jurídica contratação direta, **CONDICIONADA** (...). Abertura de processo administração para apuração de conduta de servidores pela prática antieconômica em desfavorecer a ampla competição. Cotação de preços que se afasta da decisão 35.528/2023 do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.

**I – RELATÓRIO**

1. Trata-se de solicitação de contratação direta através de dispensa em caráter emergencial para os **SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PATRIMONIAL OSTENSIVA NAS DEPENDÊNCIAS DA COMPANHIA DE SANEAMENTO DE SERGIPE – DESO POR TODO O ESTADO**. O objeto da contratação integra a prestação de serviços de vigilância/segurança patrimonial em diversos locais, bem como controle, operação e fiscalização de portarias e edifícios, com a efetiva cobertura dos postos designados, conforme tabela de locais, fls.93/96.
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) Justificativa da Contratação, de 21/07/2025 às fls 2/4;
- 2) Ofício Externo nº 526/2025 – GAAD/DESO às fls 6;
- 3) Ofício nº. 36/2025-C com anuência da proponente com menor valor às fls 8/9;
- 4) Proposta da Proponente com menor valor às fls. 17/32;
- 5) Outras cotações comerciais às fls 33/45;
- 6) *Check-list* às fls 48/50;
- 7) Termo de Referência (revisão 1) e seus anexos às fls. 52/100;
- 8) Solicitação de Licitação nº 272/2025, na modalidade Dispensa de Licitação Emergencial, assinada pelo gerente da unidade demandante (GAAD), pelo Diretor de Gestão Corporativa e Diretor-Presidente em 25/07/2024, às fls. 101/102;
- 9) Certidões de Regularidade Fiscal e Trabalhista às fls.104/111 da proponente com proposta mais vantajosa;
- 10) Documentação relativa a Qualificação Técnica às fls. 112/129;
- 11) Análise da Qualificação Técnica expressa na C.I 3925/2025 às fls. 130;
- 12) Cópia da Sentença da Apelação em Mandado de Segurança nº 202411200220;
- 13) Cópia da Tramitação do Processo de Contratação Ordinária Edoc nº 7072/2025.

5. O gerente do contrato *Tiago Sanas Alves Centurión* em sua JUSTIFICATIVA pontua os motivos pelos quais se faz necessária a contratação emergencial dos serviços acima declinados, nos seguintes termos, fls.2/4:

***“(....) Têm-se a situação emergencial e provisória instalada, por ocasião de que o Contrato 36/2025 não poderá ser renovado e se encerrará no final do mês de julho do presente ano. Além disso, o novo processo regular, que teve mudanças recentes em seu TR e necessidade de novas cotações, segue por meio do e-DOC 7072/2025, portanto, faz-se necessária a presente contratação. O caráter de indispensabilidade supracitado reflete-se diretamente nas atividades objeto desta dispensa de licitação emergencial, uma vez que a manutenção dos serviços de vigilância ostensiva é imprescindível para esta Companhia. Diante disso, considerando a iminente inevitabilidade do termo final do contrato 036/2025 em 30/07/2025, como também a impossibilidade de se aditar o supramencionado contrato, se faz necessário lançar mão do procedimento da DL para não ocasionar grande prejuízo à atividade precípua desta Companhia. Vale ressaltar que todo processo licitatório na modalidade Pregão segue trâmites internos.***

***l) Da caracterização da situação de emergência: Os serviços de vigilância patrimonial são classificados como de natureza essencial, logo, são imprescindíveis à continuidade deste feito, sob pena de grave prejuízo à Administração Pública. As áreas de reservatório, captação e tratamento de água são áreas de segurança máxima e a possível ausência de segurança patrimonial pode colocar em risco à saúde da população sergipana. Importante salientar que a***

*prestação dos serviços de vigilância patrimonial acarreta diretamente na salvaguarda das estruturas físicas da Companhia de Saneamento de Sergipe – DESO. A adoção destes serviços visa à inibição de práticas danosas como depredações, invasões, delitos patrimoniais e outras transgressões que possam incorrer em danos ao patrimônio ou à segurança pessoal de nossos colaboradores, sejam eles funcionários efetivos, colaboradores terceirizados ou visitantes que frequentam nossas instalações em todos os momentos. Desta forma, esta medida contribui de maneira intrínseca à consecução ininterrupta de nossas atividades corporativas.*

*II) Das razões de escolha do fornecedor: Como é de amplo conhecimento, os serviços de vigilância patrimonial é exercido pela empresa Franca Vigilância através do contrato 36/2025. Com isso, a escolha pela pactuação emergencial com a Franca Vigilância se dá por questões de ordem logística, técnica e econômica, como podemos observar esta última em planilha que segue ao final desta manifestação.*

*III) Da Justificativa do Preço: A GAAD consultou o mercado e, após pesquisas onde quatro empresas responderam às solicitações de orçamento desta Gerência, como resposta obteve a proposta mais vantajosa a da empresa Franca Vigilância.*

*IV) Conclusão: Desta forma, resta claro e evidente à necessidade da contratação, em caráter emergencial, com a empresa Franca Serviços De Vigilância e Segurança Patrimonial. Além disso, sua vantajosidade se verifica na capacidade de mobilização de sua estrutura e do quadro de pessoal já conhecedor das estruturas da DESO, do fato de possuir uma estrutura já adaptada às necessidades da Companhia e um quadro de pessoal qualificado, sem contar no preço está de acordo com o praticado no mercado, totalizando um montante de R\$ 5.571.189,48 (cinco milhões, quinhentos e setenta e um mil e cento e oitenta e nove reais e quarenta e oito centavos), conforme as cotações recebidas. A empresa Franca Serviços De Vigilância e Segurança Patrimonial (CNPJ 32.834.491/0001-62) apresentou o menor preço para o objeto em questão nos termos/valores que se encontra no ANEXO I Ressaltamos ainda que a empresa Franca Vigilância não possui nenhuma sanção, de acordo com a Controladoria Geral da União, e não consta nada em suas certidões negativas municipais, estaduais e federais, logo está sem qualquer impedimento de ordem técnica para o bom cumprimento do objeto desta contratação. No mais, diante toda essa situação não resta outra opção à Administração senão a contratação em caráter emergencial, pelo prazo de 180 dias, estando os trâmites de acordo com os ditames da lei 13.303/2016.”*

6. Vale relembrar inicialmente a Gerência de Apoio Administrativo – GAAD realizou o Processo Licitatório ordinário de contratação deste objeto através do **protocolo 18742/2023**, que culminou no **Pregão Eletrônico de Edital nº 90/2023**.

7. Ocorreu que, quando da fase de contratação, fora impetrado Mandado de Segurança nº **202411200220** por licitante sucumbente no certame e, em sede de decisão liminar, fora determinada a **suspensão da contratação com a licitante vencedora da disputa**. Nesse sentido, para não ficar sem os serviços considerados essenciais e necessários, segunda a GAAD, restou a elaboração de alguns processos de contratação direta através de **Dispensa de Licitação Emergencial (DL 009/2024, 046/2024 e 015/2025) em sequência, culminando em 3 (três) contratações emergenciais seguidas (Contratos 049/2024, 132/2024 e 36/2025), este último com o prazo de 120 (cento e vinte) dias**, cujo termo final ocorreu em **30/07/2025**.

8. Esta câmara técnica verificou que antes do encerramento do final do último pacto, à Administração recorreu a abertura da presente contratação, novamente em caráter emergencial, deste vez pelo prazo de **180 (cento e oitenta) dias** e, em paralelo, iniciou uma nova licitação sem aguardar o resultado útil do primeiro processo ordinário, visto o mesmo foi realizado no ano de 2023 e não mais atendia as necessidades da DESO (valores e quantitativos), considerando que em setembro de 2024 a companhia passou por processo de concessão parcial dos serviços, resultando numa diminuição de 2/3 da nossa empresa.

9. Prova disso é que o **novo processo licitatório, que inicialmente tramitou através do protocolo 2749/2025 (que ainda estava em fase de estudo técnico preliminar)**, concluiu que os quantitativos necessários para atender ao novo escopo da DESO são aproximadamente 50% menores em relação ao objeto licitado em outubro/novembro de 2023, objeto da disputa judicial supra (202411200220), perdendo este, a meu ver, a razão de existir por perda do objeto.

10. Em tempo informa que o novo processo administrativo para contratação ordinária já está em andamento, iniciado através do **Processo Administrativo Edoc nº 2749/2024** e concluído através do **Edoc 7072/2025**, sendo gerado o **Pregão Eletrônico nº 39/2025**, com data de abertura para dia **1/09/2025**.

11. Por fim, informa que o último contrato foi encerrado em 30/07/2025, não havendo tempo hábil para a conclusão da licitação em andamento, o que adiciona uma camada adicional de urgência na presente contratação extraordinária, com possibilidade de rescisão bilateral antecipada da mesma em caso de finalização da licitação pública convencional.

12. A CTLC entende também que, pelo fato do primeiro processo ordinário (**Pregão Eletrônico nº 90/2023**) não mais atender aos interesses da DESO, considerando o processo de concessão parcial e o que foi relatado pela GAAD nos autos das contratações emergenciais anteriores, o mesmo deve ser **revogado pela DESO de ofício por força da autotutela**, sendo imediatamente notificada a Gerência do Contencioso – GECCO para juntada desta informação nos autos do Mandado de Segurança nº **202411200220**, **visto que o processo ainda encontra-se em andamento e recentemente fora anulada a sentença de mérito em sede de Apelação, retornando o processo a vara de origem (vide decisão em anexo)**.

É o que de importante há a relatar.

## II – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

13. 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.

14. 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.

15. Em consonância com os entendimentos dos órgãos de controle, mesmo reconhecido 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, cabendo cautelas maiores do ordenador em contratação direta sem ampla concorrência, motivando apurar a responsabilização de quem deu causa ao evento.

### III – DA ANÁLISE JURÍDICA AO CASO

16. 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).

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

“ART.29 – **É dispensável a licitação**:  
(...) omissis

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).

18. 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)

19. 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).

20. 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, inciso XV, por isso deverá estar bem caracterizada a situação potencialmente prejudicial a administração, como a paralisação dos serviços que são de extrema relevância para a sociedade, saneamento ambiental.

21. Logo, a não realização da contratação pleiteada, sem dúvida, causará inegáveis prejuízos ao andamento da atividade administrativa, posto que os **serviços de vigilância patrimonial são classificados como de natureza essencial, logo, são imprescindíveis à continuidade deste feito, sob pena de grave prejuízo à Administração Pública.**

22. 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 (medida judicial que suspende a licitação, 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, ou mesmo conclusão de um processo com ampla concorrência e variadas etapas.

23. 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.

24. **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.

25. Em face do término do atual Contrato nº 036/2025, cujo prazo finalizou ordinariamente em 30/07/2025, com impedimento de sua renovação posto ter sido fruto a Dispensa Emergencial nº 015/2025 de apenas 120 dias e não possuir mais saldo financeiro (vida fls. 6), nem tampouco a conclusão e nova contratualização por Licitação Pública, revela a necessidade de contratualização emergencial. Desse modo, é um dever jurídico do gestor público contratar sem licitação, uma vez que a situação descrita como de emergência exige providências rápidas, não podendo aguardar um procedimento lento e burocrático, mesmo que provocado por má gestão, falta de planejamento ou desídia da própria administração.

|                                        |  |                                                                           |  |  |  |  |
|----------------------------------------|--|---------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|
| Nº/Ano:<br>DL0015/2025                 |  | Modalidade:<br>DISPENSA DE LICITAÇÃO (EMERGENCIAL PARA SERVIÇOS DIVERSOS) |  |  |  |  |
| Unidade Solicitante:<br>2.0.05.00/GAAD |  |                                                                           |  |  |  |  |

26. Assim, a **ausência de celebração de um novo contrato e a não conclusão do procedimento ordinário de licitação**, demonstra a necessidade da contratação dos serviços, diante do potencial prejuízo para ordem pública com a ausência da prestação de serviços pela empresa estatal de saneamento, mas revela o descompasso da gerência em realizar de imediato novo procedimento de licitatório com ampla competição.

27. Reprise que ainda que a contratação emergencial, quando a situação urgente é causada pela própria Administração, pela falta de planejamento, omissão do Diretor de Gestão Corporativa ou mesmo do ordenador de despesas, **não pode obstacularizar** a contratação direta, diante da necessidade pública.

28. 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).

29. 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 desnatura 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.

30. 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.

31. A contratação direta, contudo, não significa burla aos princípios administrativos. Em primeiro lugar, a lei exige que o contrato seja somente celebrado após procedimento simplificado de concorrência, para justificar a escolha do executante, de modo a garantir uma disputa entre potenciais prestadores de serviço. **Aqui**, houve cotações apresentadas pela área demandante às fls. 33/45, com apresentação do mapa de cotações às fls. 46 do **Termo de Referência**. Vejamos:

| VIGILÂNCIA - 2025 |      |                                    |     | FRANCA SERVICOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA |                |                  | NC VIGILÂNCIA LTDA |                |                  | PINHEIRO SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA |                |                  |
|-------------------|------|------------------------------------|-----|------------------------------------------------------------|----------------|------------------|--------------------|----------------|------------------|--------------------------------------|----------------|------------------|
| ÁREA DE ATUAÇÃO   | ITEM | TIPO DE POSTO                      | QTD | VALOR UNIT.                                                | VALOR MENSAL   | VALOR 180 DIAS   | VALOR UNIT.        | VALOR MENSAL   | VALOR 180 DIAS   | VALOR UNIT.                          | VALOR MENSAL   | VALOR 180 DIAS   |
| GRANDE ARACAJU    | 1    | Posto 12x36 Diurno Armado          | 18  | R\$ 10.815,36                                              | R\$ 194.676,48 | R\$ 1.168.058,88 | R\$ 11.300,00      | R\$ 203.400,00 | R\$ 1.220.400,00 | R\$ 11.459,00                        | R\$ 206.262,00 | R\$ 1.237.572,00 |
|                   | 3    | Posto 12x36 Noturno Armado         | 16  | R\$ 14.308,06                                              | R\$ 228.928,96 | R\$ 1.373.573,76 | R\$ 14.900,00      | R\$ 238.400,00 | R\$ 1.430.400,00 | R\$ 15.153,68                        | R\$ 242.458,88 | R\$ 1.454.753,28 |
|                   | 6    | Posto 12x36 Diurno Armado (Lider)  | 1   | R\$ 12.351,33                                              | R\$ 12.351,33  | R\$ 74.107,98    | R\$ 12.900,00      | R\$ 12.900,00  | R\$ 77.400,00    | R\$ 13.432,30                        | R\$ 13.432,30  | R\$ 80.593,80    |
|                   | 7    | Posto 12x36 Noturno Armado (Lider) | 1   | R\$ 15.128,64                                              | R\$ 15.128,64  | R\$ 90.771,84    | R\$ 15.800,00      | R\$ 15.800,00  | R\$ 94.800,00    | R\$ 16.067,86                        | R\$ 16.067,86  | R\$ 96.407,16    |
| INTERIOR          | 8    | Posto 12x36 Diurno Armado          | 14  | R\$ 10.739,29                                              | R\$ 150.350,06 | R\$ 902.100,36   | R\$ 11.200,00      | R\$ 156.800,00 | R\$ 940.800,00   | R\$ 11.503,28                        | R\$ 161.045,92 | R\$ 966.275,52   |
|                   | 10   | Posto 12x36 Noturno Armado         | 23  | R\$ 14.221,57                                              | R\$ 327.096,11 | R\$ 1.962.576,66 | R\$ 14.800,00      | R\$ 340.400,00 | R\$ 2.042.400,00 | R\$ 15.128,04                        | R\$ 347.944,92 | R\$ 2.087.669,52 |
| VALOR TOTAL       |      |                                    |     |                                                            | R\$ 928.531,58 | R\$ 5.571.189,48 |                    | R\$ 967.700,00 | R\$ 5.806.200,00 |                                      | R\$ 987.211,88 | R\$ 5.923.271,28 |

32. A razão da escolha da empresa **FRANCA** deve única e exclusivamente por essa empresa ser a atual prestadora dos serviços através do Contrato nº 036/2025 (e seus contratos antecessores de nº 049/2024 e 132/2024). Sua continuidade é fundamental para garantir a estabilidade e o funcionamento ininterrupto dos serviços de vigilância da DESO. Segundo a gerência do contrato:

**1) Os serviços de vigilância patrimonial foram exercidos pela empresa Franca Vigilância através dos contratos 049/2024, 132/2024 e 36/2025. Com isso, a escolha pela pactuação emergencial se dá por questões de ordem logística, técnica e econômica;**

**2) Fora realizada consulta no mercado, tendo como proposta mais vantajosa a da empresa Franca Vigilância;**

**3) Restou concluída pela necessidade imediata da contratação em caráter emergencial com a empresa Franca Vigilância, além de ser a proposta mais vantajosa, possui capacidade de mobilização de sua estrutura e quadro qualificado de pessoal, conhecedor da DESO e já adaptado às necessidades da Companhia;**

**4) A empresa Franca Vigilância não possui nenhuma sanção, de acordo com a Controladoria Geral da União, e não consta nada em suas certidões negativas municipais, estaduais e federais, logo está sem qualquer impedimento de ordem técnica para o bom cumprimento do objeto desta contratação**

33. Em relação aos preços, a empresa **FRANCA – SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA** apresentou a proposta mais vantajosa, oferecendo o menor preço entre as concorrentes no valor de **R\$ 5.571.189,48 (cinco milhões, quinhentos e setenta e um mil e cento e oitenta e nove reais e quarenta e oito centavos)**, alinhando custo-benefício à expertise técnica já consolidada na gestão dos serviços de vigilância.

34. O contrato de duração máxima **180 (cento e oitenta) dias** – equivalente a 6 (seis) meses, com inclusão **cláusula de resilição antecipada (vide item 16 e 33 do TR)**.

35. De sorte, entenda-se que a manifestação da presente será de natureza opinativa e, portanto, não vinculante para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada da consultoria jurídica.

36. Frise-se que a contratação direta emergencial, a depender das opções existentes para a Estatal e os riscos envolvidos - análise que deve ser feita em cada caso concreto, pode se revelar a melhor solução. Esta racionalidade é fortalecida diante das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, passando a contemplar o dever de a Administração decidir com base no contexto fático e concreto, sopesando os impactos de cada alternativa/possíveis soluções ou, mesmo a ausência de opção diversa:

"Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, **não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão**. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).

Parágrafo único. **A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato**, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º **Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza." (Destacamos.)

37. Por derradeiro, nas contratações diretas não há que se falar em direcionamento ilícito, pois a escolha do contratado é opção discricionária do gestor, desde que satisfeitos os requisitos do art. 29, XV da Lei 13.303/2016, justificativa do preço, razão da escolha do contratado e, caracterização da situação emergencial (TCU 1157/2013 - Plenário). Então, o gestor deve justificar preço através de cotações, orçamento referencial e análise crítica para a contratação naquele patamar, tudo em observância a decisão 35.528/2023 do TCE/SE; A dispensa de licitação por urgência na contratação exige processo administrativo específico, contendo a demonstração da situação emergencial.

### III – CONCLUSÃO

38. 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 da ausência de contrato em vigência**, serviços de natureza **contínua** e a **justificativa** do gerente, observando-se a necessidade de instauração de processo administrativo para apurar eventual responsabilidade de quem deu causa, posto que o processo ordinário de licitação é o meio próprio para selecionar a proposta mais vantajosa em ampla competição, não podendo ser renegado para uma contratação direta de exceção, que se torna antieconômica pela limitação de potenciais concorrentes.

39. Pelo exposto a contratação emergencial em razão de falha no planejamento das contratações apenas será possível se for demonstrado no processo que o objeto é imprescindível para que a entidade cumpra com seus objetivos institucionais ou para garantir a segurança de seu patrimônio, de seus colaboradores e de seus usuários. Portanto, deve estar devidamente comprovado que a contratação é de fato emergencial, não sendo possível aguardar a finalização da licitação. **Não sendo dado ao parecerista comprovar a situação emergencial, mas somente se atende as regras legais de contratação.**

40. S. M. J é o parecer opinativo pela viabilidade da contratação direta em caráter emergencial, desde que se observe o art.29, inciso XV da lei 13.303/2016, e sempre recomenda observar §2º do mencionado artigo. No caso analisado resta **CONDICIONADA** a legalidade aos requisitos formais:

- a) Abertura de processo administrativo para apurar a conduta dos responsáveis pelo encadeamento de fato que gerou contratação emergencial sem possibilidade de contratação ordinária em tempo hábil através de novo processo licitatório ordinário;

- b) Homologar o parecer e ratificar o procedimento de contratação direta pela **Dispensa de Licitação Emergencial nº 044/2025**, da empresa e **FRANCA – SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA**, inscrita no CNPJ nº 32.834.491/0001-62, condicionada também a **rescisão antecipada do contrato após conclusão do processo administrativo ordinário de licitação no Edoc nº 7072/2025 ou outro que o substitua**.
- c) recomendação de imediata **REVOGAÇÃO** por autotutela, conveniência e oportunidade do certame **Pregão Eletrônico nº 090/2023**, objeto do **Mandado de Segurança nº 202411200220**, desde que sejam realizadas as devidas justificativas e conforme o histórico de contratações posteriores, considerando também a nova publicação do Pregão Eletrônico nº 039/2025, com consequente notificação a Gerência do Contencioso - GECCO para providências judiciais cabíveis junto aos citados autos judiciais;
41. 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](http://www.deso-se.com.br) após a ratificação do Diretor-Presidente.

É o parecer que se submete à autoridade superior.

Aracaju(SE), 07 de agosto de 2025.

  
**VINÍCIUS ARAGÃO SANTIAGO COSTA**  
ADVOGADO/DESO – OAB/SE 4.876  
Câmara Técnica de Licitações e Contratos  
Superintendência Jurídica da DESO  
1.1.00.00/SJUR

VINICIUS ARAGAO  
SANTIAGO  
COSTA:013994655  
11  
Assinado de forma  
digital por VINICIUS  
ARAGAO SANTIAGO  
COSTA:0139946551  
1

**Aprovo** o parecer jurídico 245/2025 pelos fundamentos legais. André Luis P. Oliveira, Superintendente Jurídico.

**Ratifico** o Processo administrativo nº. 11723/2025, com autorização para contratação direta por emergência da empresa **FRANCA – SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA**, inscrita no CNPJ nº 32.834.491/0001-62. **Luciano Gois Paul**, Diretor-Presidente.