



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

Despacho SEI-GDF - PGDF/GAB/PRCON

Processo nº: 00410-00014956/2017-32

Distribuem-se os autos à ilustre Procuradora do Distrito Federal FABÍOLA DE MORAES TRAVASSOS para análise e emissão de parecer.

JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA

Procuradora-Chefe



Documento assinado eletronicamente por **JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA - Matr.0140671-X, Procurador(a)-Chefe**, em 19/07/2017, às 15:07, conforme art. 6º, do Decreto nº 36.756, de 16 de Setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **1609197** código CRC= **B0AD1042**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM Projeção I, 4º andar, sala 402 - Bairro Asa Norte - CEP 70620-000 - DF

3025-3361



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

Parecer Jurídico SEI-GDF n.º 581/2017 - PGDF/GAB/PRCON

Processo nº: 410-00014956/2017-22

Interessado: Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão

Assunto: Contratação Emergencial por Dispensa de Licitação

Ementa: DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. ART. 24, IV, DA LEI N. 8.666/93. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA ARMADA E DESARMADA DIURNA E NOTURNA, COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS E EQUIPAMENTOS, FIXA E MOTORIZADA.

1. Demonstrada a existência de situação fática capaz de comprometer a continuidade de relevante e essencial serviço para o Distrito Federal, admite-se o emprego de contratação direta, por dispensa de licitação, desde que atendidos os demais requisitos ínsitos no Decreto Distrital n. 34.466/13 e na Decisão Normativa TCDF n. 3.500/1999.

2. Conclusão pela possibilidade de contratação direta, por dispensa de licitação, desde que previamente atendidas as recomendações contidas no presente opinativo.

Excelentíssima Procuradora Chefe,

1. RELATÓRIO

A Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG) submete à apreciação desta Procuradoria o procedimento desencadeado para contratação direta, por dispensa de licitação, fundamentada no artigo 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/93, de serviços de vigilância armada e desarmada, diurna e noturna, fixa e motorizada, conforme condições, quantidades e especificações

constantes do Projeto Básico, com anexos.

Conforme exposto na Nota Técnica SEI-GDF n.º 82/2017 - SEPLAG/SCG/AGEAD (1602489), *“a presente contratação tem por escopo possibilitar à Administração a continuidade da prestação de serviços de vigilância, que restará comprometido com o término de vigência dos Contratos n.ºs 02/2017, 03/2017 e 04/2017-SEPLAG, que terão suas vigências expiradas em 22/07/2017, 26/07/2017, 26/07/2017, sem possibilidade de prorrogação, tendo em vista a impossibilidade de conclusão do procedimento licitatório ordinário em tempo hábil, devido às adequações necessárias no Termo de Referência do PE n.º 15/2017 – SCG/SEPLAG, processo físico n.º 410.000.030/2015, após as determinações contidas na Decisão n.º 5.277/2016 – TCDF.”*

Os principais documentos que instruem os autos estão especificados abaixo:

- a) Projeto Básico e seus anexos (1541282);
- b) Propostas Comerciais da Empresa Vencedora (1584312; 1584833; 1585009);
- c) Certidões, declarações e atestados referentes à Empresa Vencedora (1584327; 1584902; 1585056);
- d) Relatórios Analíticos da Comissão de Análise de Propostas (1585101; 1592582);
- e) Minutas de Contrato (1601258; 1601458; 1601643).

É, em síntese, o relatório.

2. BREVE HISTÓRICO DO CASO

Inicialmente, cumpre fazer um breve histórico acerca da pretendida contratação direta.

Considerando que os Contratos n. 23/2014, 08/2011, 09/2011, 36/2010 e 53/2010 teriam vigência expirada em 27/07/2016, 31/07/2016, 31/07/2016, 01/09/2016 e 31/12/2016, respectivamente, sem possibilidade de nova prorrogação, foi instaurado tempestivamente o processo administrativo n. 410.000.030/2015, referente ao Pregão Eletrônico n. 17/2015-SEPLAG/DF.

No que tange a este certame licitatório, foram publicados os Avisos de Licitação em 26/04/2016, prevista a abertura das propostas em 17/05/2016, que foram suspensos por determinação do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), nos autos do Processo TCDF n. 12.593/2016.

Assim, considerando a essencialidade dos serviços de vigilância patrimonial para a Administração – uma vez que é indispensável para garantir a segurança patrimonial, para a prevenção de danos e inibição ostensiva frente às infrações ocorridas nas áreas de entorno destas unidades, além de zelar pela segurança das pessoas que circulam no espaço público – foi instaurado o processo de contratação direta n.º 410.002.069/2016, referente à substituição dos Contratos n. 23/2014, 08/2011 e 09/2011.

O supramencionado processo foi submetido à análise da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF), a qual, por meio do Parecer n. 601/2016 – PRCON/PGDF, exarou algumas recomendações a serem implementadas por esta Pasta antes de efetivar as contratações emergenciais pretendidas.

Assim, atendo-se às determinações do TCDF[1] e da PGDF, foi concluído o procedimento de contratação emergencial referente à substituição dos Contratos n. 23/2014, 08/2011 e 09/2011, resultando na celebração dos Contratos nº 12/2016, 13/2016 e 14/2016. Da mesma forma, logo em seguida, foram autuados os processos de contratação direta nº 410.002.582/2016 e nº 410.004.042/2016, culminando na celebração de outros 2 (dois) ajustes para substituir os Contratos nº 36/2010 e nº 53/2010: o Contrato nº 16/2016 e o Contrato nº 01/2017[2].

Ressalta-se que, conforme se verifica nos autos do Processo Administrativo nº 410.004.152/2016, os Contratos nº 12/2016, 13/2016 e 14/2016 já tiveram sua vigência encerrada e, por consequência, foram substituídos por novos Contratos Emergenciais: nº 2/2017; nº 3/2017 e nº 4/2017, os quais se pretende substituir no presente processo de contratação.

Quanto ao procedimento licitatório regular (Pregão Eletrônico n. 17/2015-SEPLAG/DF), suspenso pelo TCDF no dia 16/05/2016, verifica-se que aquela Corte de Contas, em 18/10/2016, por meio da Decisão nº 5.277/2016, finalmente autorizou a sua continuidade, desde que atendidas inúmeras providências visando adequar o termo de referência e o edital do certame. Confira-se:

III – determinar à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG que:

- a) estabeleça a previsão mínima de 01 (um) livro de ocorrência e 01 (uma) caneta anuais por posto, com a respectiva adequação na planilha estimativa;
- b) atualize a estimativa dos preços para automóveis, considerando a tabela FIPE atualizada;
- c) refaça a estimativa dos preços para motos, considerando motos de menor cilindrada;
- d) inclua nos autos memorial que fundamentou a adoção do quantitativo mensal de quilômetros rodados nos postos motorizados;
- e) exclua os postos motorizados do Hospital de Santa Maria ou apresente esclarecimentos de sua adoção, por ser o único Hospital com vigilância motorizada;
- f) reelabore a planilha estimativa de preços, com o rateio por 04 (quatro) vigilantes dos custos fixos de materiais, equipamentos e veículos, nos postos 24 horas cobertos por vigilantes diurnos e noturnos;
- g) modifique a planilha estimativa, inserindo:
 - g.1) a incidência dos submódulos 4.2, 4.3 e 4.4 sobre os custos de reposição;
 - g.2) o reflexo das horas extras habitualmente prestadas no descanso semanal remunerado (DSR) (e.g feriados e intrajornada), consoante os termos da Súmula nº 172 do TST;
- h) substitua a rubrica de Seguro Acidente de Trabalho pelo percentual de risco ambientais do trabalho – RAT multiplicado pelo fator acidentário de prevenção – FAP, exigindo que a(s) licitante(s) vencedora(s) comprovem seu FAP mediante a apresentação, juntamente com sua proposta, da GFIP ou outro documento apto a fazê-lo;

- i) para o cálculo do adicional noturno, utilize o percentual de 14,21%, ao invés de 14,02%, diretamente sobre a remuneração mensal, bem como exclua o redutor de 75%, haja vista que já se encontra contemplado no cálculo da aludida razão;
- j) adote o fator “1,50” para o cálculo do custo da hora intrajornada, em consonância com os termos da Súmula nº 437 do TST;
- k) corrija a metodologia de cálculo referente à Súmula nº 444 TST, de modo a contemplar o pagamento em dobro dos feriados trabalhados;
- l) adote valores “zerados” nas rubricas de “transporte” e “Desconto Legal do Vale Transporte (6% salário base)” para os postos de supervisores, em que o desconto do vale-transporte for superior ao benefício;
- m) no caso das exigências contidas nos itens 7.2.2 e 7.2.3, inclua critérios objetivos a serem observados, caso algum licitante apresente melhor proposta para vários lotes, cujos atestados de capacidade técnica e/ou patrimônio líquido não se mostrarem suficientes para abarcar todos os lotes. Como critério de escolha sugere-se que, quando for atingido o limite da capacidade técnico operacional e/ou econômico-financeira da proponente, esta seja declarada inabilitada para o(s) lote(s) subsequentes, observada a ordem sequencial dos lotes constante do instrumento convocatório, sendo vedada a escolha, pela proponente, dos lotes para os quais deseja a habilitação;
- n) refaça a estimativa de custos das rubricas “Lucro Bruto” e “Despesas Indiretas”, selecionando como parâmetro somente os contratos firmados com empresas optantes do regime de tributação escolhido para elaboração do orçamento estimado;
- o) Inclua no edital, como critério de aferição da proposta:
- o.1) “a licitante deverá informar e observar o regime de tributação ao qual está submetida, inclusive no tocante à incidência das alíquotas de ISS, PIS e COFINS sobre seu faturamento, consoante as Leis nºs 10.637/2002 e 10.833/2003.”
- o.2) “as entidades preferenciais (Micro e Pequenas Empresas) poderão participar do certame devido ao permissivo legal (LC nº 123/2006 – art. 18 §5-C). Entretanto, a alteração do regime de tributação não poderá ser fundamento de eventual reequilíbrio econômico financeiro, consoante art. 40 da Lei Distrital nº 4611/2011. Por conseguinte, tendo em vista que no caso presente o valor a ser adjudicado leva automaticamente ao desenquadramento da empresa do Regime do Simples Nacional, essa deverá comprovar que o valor proposto na licitação é suficiente para suportar o novo regime tributário a ser escolhido (Lucro Real ou Presumido), de forma a arcar com os custos inerentes à alteração desse regime tributário, bem como observar adequadamente o respeito aos direitos trabalhistas e previdenciários dos terceirizados;”
- o.3) “nos termos da Decisão TCDF nº 544/2010, as parcelas referentes à Contribuição Social sobre o Lucro (CSLL) e ao Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica (IRPJ) devem estar contempladas na rubrica Lucro Bruto”;
- o.4) “nos casos das empresas adeptas ao Lucro Presumido, tendo em vista que nesse regime as bases de cálculo de incidência do IRPJ e da CSLL são fixadas em lei (Receita Bruta/Faturamento), essas deverão assegurar que o valor atribuído ao Lucro Bruto seja suficiente para arcar, no mínimo, com as despesas desses tributos;”
- p) Inclua na minuta do contrato, anexo ao Edital:
- p.1) como obrigações da contratada:
- 1) “respeitar os prazos de substituição ou vida útil de uniformes, materiais e demais equipamentos utilizados na execução do contrato, conforme apresentados na proposta”;
- 2) “apresentar, no início do contrato e sempre que necessário, as notas fiscais originais de compra dos uniformes, materiais e demais equipamentos utilizados na execução do contrato”;
- p.2) como obrigações dos fiscais dos contratos:
- 1) “verificar o período de substituição e a vida útil de uniformes, materiais e demais equipamentos utilizados na execução do contrato, mediante apresentação dos originais e notas fiscais pela empresa contratada”;

- 2) “apor, nas notas fiscais originais, carimbo manufaturado para esse fim, contendo as informações necessárias para individualização de uniformes, materiais e equipamentos”;
 - 3) “inspecionar a qualidade e a apresentação dos uniformes, materiais e equipamentos, em cotejo com a descrição constante das notas fiscais originais de compra”;
 - 4) “verificar eventual existência de compartilhamento de uniformes, materiais e equipamentos entre os funcionários da contratada”;
 - 5) “manter planilha atualizada relativa à regularidade dos períodos de substituição e a vida útil dos uniformes, materiais e equipamentos, assim como ao eventual compartilhamento daqueles”;
 - 6) “verificar e anotar a quilometragem dos veículos em local próprio, avaliando a compatibilidade da rodagem com os serviços prestados”;
- q) envide os esforços necessários de modo a finalizar os estudos realizados pelo grupo de trabalho noticiado na Ata de Reunião nº 01/2016 – SCG, indicando, de forma precisa, os casos e situações onde os “postos de vigilância desarmada” deverão ser substituídos por “agentes de portaria”, em homenagem ao princípio da economicidade, atentando para peculiaridades e atribuições de cada cargo, a fim de evitar que atribuições específicas do cargo de vigilante sejam exercidas (indevidamente) pelos agentes de portaria, bem como que a análise em comento leve em consideração a possibilidade de utilização de monitoramento remoto para supervisão das áreas a serem protegidas, em acréscimo à força de trabalho prevista;
- r) reveja a dimensão dos lotes previstos no edital, de modo a adequá-los a patamares uniformes e que sejam devidamente motivados, em atendimento ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8666/1993 e/ou, se preferir, apresente as justificativas que entender pertinentes;
- s) restrinja a utilização da ata de registro de preços decorrente do pregão em exame aos órgãos/entidades participantes;
- t) efetue as devidas adequações no edital e na planilha estimativa de preços, encaminhando a documentação comprobatória do atendimento das alíneas acima e/ou, se preferir, apresente as justificativas que entender pertinentes;
- IV – alertar a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG de que, à luz dos princípios administrativos e constitucionais, a Administração Pública não pode ser compelida a basear seu orçamento no regime de tributação mais oneroso, devendo optar sempre pelo regime de tributação mais vantajoso e adequado para cada caso;
- V – autorizar:
- a) a continuidade do Pregão Eletrônico nº 17/2015 –SEPLAG, após o cumprimento das medidas determinadas no item III acima, observando o art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93;

Todavia, conforme exposto na Nota Técnica SEI-GDF n.º 82/2017 - SEPLAG/SCG/AGEAD (1602489), não houve tempo hábil para a conclusão do procedimento licitatório, considerando, entre outros fatores, a prolação de supervenientes decisões pela Corte de Contas Distrital: Decisão Liminar nº 15/2016 – TCDF, determinando a adoção de novos ajustes no Termo de Referência, e Decisão nº 679/2017 – TCDF, suspendendo novamente o certame, vejamos:

22. Destarte, após os ajustes necessários, foi elaborado novo Termo de Referência relativo à contratação ordinária submetida à Assessoria Jurídico-Legislativa (AJL/SEPLAG) para análise e manifestação quanto ao atendimento das determinações, bem como para os fins do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, que concluiu pelo prosseguimento do feito.

23. No entanto, a apresentação de Impugnação Administrativa, bem como a

Decisão Liminar nº 15/2016 - TCDF, emitida nos autos do procedimento de Dispensa de Licitação nº 03/2016, ocasionaram a necessidade de efetuar novos ajustes no referido Termo de Referência pela Coordenação de Licitações (COLIC/SCG).

24. Em seguida, o processo foi novamente submetido à Assessoria Jurídico-Legislativa (AJL/SEPLAG), que informou não haver óbice à continuidade do procedimento licitatório, desde que observadas as considerações apresentadas na mencionada Nota.

25. Assim, os autos foram encaminhados à Diretoria de Pesquisa de Mercado (DIPEM/COLIC/SCG), em atendimento aos itens destacados pela AJL/SEPLAG e à Diretoria de Compras (DICOM/COLIC/SCG), que noticiou o fato de que não obteve êxito em efetuar a alteração dos itens que compõem os lotes do Pregão nº 17/2015 – SCG/SEPLAG, uma vez que o campo relativo ao código dos itens não permitia qualquer alteração, apenas os campos referentes ao quantitativo e ao valor poderiam ser alterados. Em atendimento à orientação do Ministério de Planejamento e do SERPRO, foi necessário cadastrar novo IRP, o que teve como consequência a alteração do número do Pregão, que passou a ser denominado Pregão nº 15/2017.

26. Após solicitar a ratificação da demanda para a Secretaria de Estado de Saúde (SES), tendo em vista que o Lote 8 não tinha previsão de supervisor, e as respectivas adequações por parte daquela Secretaria e demais ajustes necessários, em 07/02/2017, o certame foi novamente deflagrado, no valor de R\$ 545.680.651,68 (quinhentos e quarenta e cinco milhões, seiscentos e oitenta mil, seiscentos e cinquenta e um reais e seiscentos e oito centavos), com sessão pública marcada para o dia 03/03/2017, conforme publicado na edição nº 21 do Diário Oficial do Distrito Federal (DODF), do dia 08/02/2017.

27. No entanto, no dia 23/02/2017, o TCDF emitiu a Decisão nº 679/2017, de 23/02/2017, na qual conheceu da representação formulada pela empresa Brasília Segurança Ltda., e determinou, cautelarmente, a suspensão do certame licitatório o que levou a publicação de novo aviso de suspensão no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF), Diário Oficial da União (DOU) e Jornal de Brasília.

28. Em ato posterior, o TCDF emitiu a Decisão nº 764/2017, de 07/03/2017, que concedeu o prazo de 10 (dez) dias à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG) e ao pregoeiro para apresentarem os esclarecimentos quanto ao teor da representação formulada pela empresa Dias Lopes & Barreto Advogados. Após as informações prestadas, o TCDF exarou a Decisão nº 1.668/2017, de 18/04/2017, autorizando a continuidade do Pregão Eletrônico nº 15/2017 – SCG/SEPLAG, verbis:

(...)

29. Dessa forma, em virtude do lapso temporal entre a suspensão do PE 15/2017 e a Decisão nº 1.668/2017 – TCDF que autorizou a continuidade do certame foi necessária a realização de nova pesquisa de preços. Após a instrução complementar dos autos, o processo foi novamente submetido à AJL/SEPLAG, que se manifestou informando não haver óbice à continuidade do presente certame, desde que fossem observados os apontamentos exarados no expediente elaborado por ela. Dessa maneira, o certame foi novamente deflagrado e sua sessão pública ocorreu no dia 06/06/2017.

30. Esclarecemos que o procedimento licitatório ordinário é composto por 16 (dezesesseis) lotes com mais de 3 (três) mil postos, o que o torna complexo, e ao mesmo tempo requer atenção no momento da análise das propostas e documentos. Além do mais, cabe ao pregoeiro a análise das Planilhas de Custos e Formação de Preços, e da documentação das propostas.

31. Por oportuno, salientamos que tendo em vista a grande complexidade do referido procedimento licitatório e o número de lotes, bem como de propostas e documentos de habilitação a ser avaliada, a licitação será homologada parcialmente. Inicialmente será homologado o certame licitatório quanto aos lotes 01 a 07, o que corresponde aos lotes da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão e dos órgãos da centralização, encontrando-se na presente data na fase de recurso. Dito isto, é importante esclarecer que 3 (três) empresas apresentaram recurso, desse modo, tão logo seja ultrapassada a fase recursal, onde inclui razões, contrarrazões e análise de recurso, por parte do pregoeiro, o

processo será submetido à autoridade competente que irá adjudicar e homologar o certame com base no art. 4º, incisos XXI e XXII, da Lei nº 10.520/02. Quanto aos lotes 8 a 16, ressaltamos que estes estão na fase de análise e conformidade das propostas apresentadas pelas empresas do ramo de vigilância armada e desarmada.

Dentro desse contexto, conforme esclarecido na Nota Técnica SEI-GDF n.º 82/2017 - SEPLAG/SCG/AGEAD (1602489), com a autorização à continuidade do procedimento pela Decisão nº 1.668/2017 – TCDF, **o certame foi novamente deflagrado e sua sessão pública ocorreu no dia 06/06/2017, de forma que os lotes 01 a 07 encontram-se na fase de recurso e os lotes 08 a 16, na fase de análise e conformidade das propostas apresentadas.**

Dessa forma, é necessário que a Administração garanta a prestação dos serviços enquanto o certame regular não for concluído.

Feitas essas considerações iniciais, passa-se à análise quanto à viabilidade jurídica da contratação pretendida.

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1 - Enquadramento da situação fática na hipótese de dispensa de licitação prevista no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93

A contratação por dispensa de licitação, fundamentada na exceção do art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93, reclama a comprovação dos pressupostos legais que caracterizem, de forma efetiva, situação de emergência ou calamidade que não possa ser satisfatoriamente enfrentada e contornada, caso seja necessário adotar o procedimento licitatório. Confirma-se o teor do dispositivo supracitado:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, 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 ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Nas palavras do Professor Jacoby^[3], *“aqui, emergência diz respeito à possibilidade de se promover a dispensa de licitação. Corolário dessa premissa é, fundamentalmente, a absoluta impossibilidade de atender ao interesse público – fim único de toda atividade administrativa – se adotado o procedimento licitatório. Emergência para autorizar a dispensa, requer a caracterização de uma situação cujo tempo de atendimento implique a necessidade de dispensar o procedimento licitatório”*.

Importante destacar que, em relação à natureza emergencial dos serviços contratados, consta, no Parecer nº 601/2016-PRCON/PGDF, que “*não há dúvidas de que os serviços vigilância, diurna e noturna, nas unidades dos órgãos públicos do Distrito Federal e espaços sob sua responsabilidade, tenham natureza emergencial, haja vista que sua ausência pode gerar riscos à segurança física das pessoas, servidores públicos ou visitantes, bem como prejuízos ao regular funcionamento das atividades administrativas, além de riscos de danos e sérios prejuízos aos bens públicos, móveis e imóveis*”.

Além disso, no caso específico dos autos, não sendo mais viável promover a prorrogação dos Contratos hoje existentes e diante da impossibilidade conclusão do processo licitatório regular em tempo hábil (conforme exposto no tópico antecedente), a contratação direta mostra-se imprescindível. Sobre esse aspecto, vale transcrever trecho do Projeto Básico (1541282) (grifos acrescentados):

3.2. Desta forma, considerando a proximidade do encerramento da vigência do contrato atual e a impossibilidade de sua prorrogação, a contratação em tela tem por objetivo **garantir a manutenção do quantitativo mínimo necessário para evitar a descontinuidade da prestação do serviço de vigilância, que poderia ocasionar incalculáveis prejuízos à prestação dos serviços públicos e a preservação patrimonial nas unidades administrativas do Governo de Brasília.**

3.3. Tempestivamente foi desencadeado o Pregão SRP nº 017/2015, atual (15/2017), que trata de licitação para contratação de empresas de vigilância, que foi suspenso por determinação do TCDF na Decisão Liminar nº 154/2016 e nas Decisões nº 2376/2016, 5277/2016 e 679/2017 referentes ao processo número 410.000.030/2015.

3.4. Em 18/10/2016 o Tribunal de Contas do Distrito Federal, emitiu a Decisão 5.277/2016 referente a suspensão do processo e após as adequação no Termo de Referência e Minuta de Edital para atendimento aos requisitos estabelecidos. O Pregão SRP nº 017/2015, foi alterado para o Pregão SRP nº 015/2017, e publicado em 08/02/2017, todavia, houve nova suspensão em 23/02/2017, na decisão 679/2017.

3.5. Assim, após cumprir as determinações estabelecidas na última decisão, 679/2017 – TCDF, o Pregão nº 015/2017, foi republicado em 16/05/2017, **considerando a complexidade dos ritos procedimentais em matéria de licitação, não há tempo hábil para a conclusão antes do término da vigência do contrato, desta forma, por se trata de serviços essenciais, cuja interrupção causaria prejuízos à Administração,** faz se necessário a referida contratação.

Assim, entende-se demonstrada a situação de situação de emergência quanto à pretendida contratação.

3.2 – Exigências constantes do Decreto n. 34.466/2013 e da Decisão TCDF n. 3.500/1999

A caracterização da situação emergencial, contudo, não se restringe à demonstração de potencial prejuízo derivado da situação fática. A emergência há que decorrer de fator alheio ao controle da Administração, não havendo regularidade na contratação direta quando houver “demanda provocada” por culpa ou dolo eventualmente atribuíveis ao gestor.

No âmbito do Distrito Federal, o Decreto n. 34.466, de 18 de junho de 2013, regulamenta as hipóteses de contratação emergencial, exigindo, em seu artigo 3º, a demonstração dos seguintes elementos, tidos como indispensáveis para justificar a dispensa, *in verbis*:

Art. 3º A instrução dos processos de contratação de que trata este Decreto deve demonstrar:

I - a situação excepcional que exija da Administração a adoção de medidas urgentes e imediatas, sob pena de ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos e particulares;

II - que a contratação é a única alternativa adequada, eficaz e eficiente para afastar o risco iminente detectado e para atender ao interesse público;

III - que o objeto da contratação se limita, em termos qualitativos e quantitativos, ao que for estritamente indispensável ao atendimento da situação emergencial;

IV - que o objeto da contratação possa ser concluído no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos contados da ocorrência da emergência, vedada a prorrogação deste prazo;

V - a compatibilidade das pesquisas de preços com o mercado, por meio de, no mínimo, 03 (três) cotações, fazendo constar do processo a documentação comprobatória dos estudos e levantamentos que fundamentaram o preço estimado e justificando a hipótese de não ser possível atingir o número mínimo de cotações;

VI - a regularidade jurídica, fiscal, trabalhista, e qualificação técnica e econômico-financeira da futura contratada.

Ademais, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao editar a Decisão n. 3.500/1999, de caráter normativo, acenou que a regularidade do procedimento de dispensa fundado no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93, somente se concretizaria caso fossem demonstrados:

a) a licitação tenha se iniciado em tempo hábil, considerando, com folga, os prazos previstos no Estatuto Fundamental das Contratações para abertura do procedimento licitatório e interposição de recursos administrativos, bem assim aqueles necessários à elaboração do instrumento convocatório, análise dos documentos de habilitação (se for o caso) e das propostas, adjudicação do objeto e homologação do certame;

b) o atraso porventura ocorrido na conclusão do procedimento licitatório não tenha sido resultante de falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que tal fato não possa, em hipótese alguma, ser atribuído à culpa ou dolo do(s) agente(s) público(s) envolvido(s);

c) a situação exija da Administração a adoção de medidas urgentes e imediatas, sob pena de ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;

d) a contratação direta pretendida seja o meio mais adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado;

e) o objeto da contratação se limite, em termos qualitativos e quantitativos, ao que for estritamente indispensável para o equacionamento da situação emergencial;

f) a duração do contrato, em se tratando de obras e serviços, não ultrapasse o prazo de 180 dias, contados a partir da data de ocorrência do fato tido como emergencial;

g) a compra, no caso de aquisição de bens, seja para entrega imediata;

A análise dos documentos colacionados a este processo administrativo demonstra que

a Administração motivou o cumprimento de cada um dos itens das exigências contempladas no Decreto Distrital n. 34.466/13 e na Decisão Normativa TCDF n. 3.500/1999. Vejamos.

Em atenção às alíneas “a” e “b” da Decisão TCDF n. 3.500/1999, verifica-se que, conforme já exposto no tópico anterior, não foi possível concluir o procedimento licitatório regular em razão de fato alheio à atuação da Administração.

Embora tenha sido instaurado em tempo hábil, o certame foi objeto de diversas decisões da Corte de Contas Distrital, inviabilizando a sua finalização em tempo hábil: Decisão Liminar nº 154/2016, suspendendo o procedimento licitatório; Decisão nº 5.277/2016, determinando a adoção de inúmeras adequações no Termo de Referência; Decisão Liminar nº 15/2016, determinando a adoção de novos ajustes no Termo de Referência, e Decisão nº 679/2017, suspendendo novamente o certame.

Dessa forma, demonstra-se que a impossibilidade de conclusão do procedimento licitatório em tempo hábil para a presente contratação não decorreu de desídia por parte da Administração.

Em relação ao artigo 3º, inciso I, do Decreto n. 34.466/2013 e à alínea “c” da Decisão TCDF nº 3.500/1999, verifica-se que foi devidamente demonstrada nos autos a excepcionalidade da situação, exigindo da Administração a adoção de medidas urgentes e imediatas, sob pena de ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos e particulares. Sobre este aspecto, assim restou consignado na Nota Técnica SEI-GDF n.º 82/2017 - SEPLAG/SCG/AGEAD (1602489):

36. É relevante ressaltar a importância dos serviços de vigilância patrimonial para o funcionamento das unidades administrativas do Distrito Federal (DF), uma vez que ela é indispensável para garantir a segurança patrimonial, para a prevenção de danos e inibição ostensiva frente às infrações ocorridas nas áreas de entorno destas unidades, além de zelar pela segurança das pessoas que circulam no espaço público.

No que tange ao artigo 3º, inciso II, do Decreto n. 34.466/2013 e à alínea “d” da Decisão TCDF nº 3.500/1999, verifica-se que a contratação direta é a única alternativa adequada no presente caso, uma vez que os Contratos Emergenciais n.ºs 02/2017; 3/2017 e 4/2017 estão na iminência do término de vigência; e que não foi possível concluir o procedimento licitatório regular, conforme detalhadamente exposto neste opinativo.

Nota-se que foram atendidos o artigo 3º, inciso III, do Decreto n. 34.466/2013 e a alínea “e” da Decisão TCDF nº 3.500/1999, uma vez que foi indicado pela Coordenação de Acompanhamento de Contratos Corporativos (por meio do Memorando SEI-GDF n.º 222/2017 - SEPLAG/SUCORP/COACC, 1381895) e ratificado pelo Subsecretário de Gestão de Contratos Corporativos (por meio do Memorando SEI-GDF n.º 1127/2017 - SEPLAG/SUCORP, 1392972), que o objeto de contratação refere-se ao mínimo estritamente necessário até a conclusão do procedimento licitatório regular^[4].

Com relação à demonstração de que o objeto da contratação possa ser concluído no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias – indicado no artigo 3º, inciso IV, do Decreto n. 34.466/2013 e na alínea “f” da Decisão TCDF nº 3.500/1999 – vale dizer que, nos termos da Nota Técnica SEI-GDF n.º 82/2017 - SEPLAG/SCG/AGEAD (1602489), “a Administração mostrou-se diligente quanto às providências necessárias para realizar as adequações no Termo de Referência do Pregão (PE) nº 15/2017 – SCG/SEPLAG, a fim de que seja dada continuidade ao procedimento licitatório de forma célere.”

De fato, verifica-se que a sessão pública do certame ocorreu no dia 06/06/2017, de forma que os lotes 01 a 07 encontram-se na fase de recurso e os lotes 08 a 16, na fase de análise e conformidade das propostas apresentadas.

Por fim, em relação ao artigo 3º, incisos V e VI, do Decreto n. 34.466/2013 – quais sejam, compatibilidade das pesquisas de preço com o mercado e regularidade da futura contratada – informamos que tais exigências serão analisadas nos tópicos seguintes deste opinativo.

3.3 - Exigências constantes do artigo 26 da Lei de Licitações

Além dos requisitos elencados no Decreto n. 34.466, de 18 de junho de 2013, e na Decisão n. 3.500/2009, mister se faz o cumprimento das formalidades previstas no artigo 26 da Lei n. 8.666/93, *in verbis*:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

No que tange ao art. 26, “caput”, da Lei n. 8.666/93, nota-se que foram acostadas as minutas do Ato Autorizativo de Contrato (1601223; 1601438; 1601606), bem como dos próprios Termos de Contrato (1601258; 1601458; 1601643), de forma que esta Casa Jurídica recomenda que seja observada a exigência de publicidade quando da celebração dos contratos.

Com relação à *caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa* – requisito previsto no art. 24, parágrafo único, inciso I – entende-se que restou devidamente demonstrado nos autos, conforme exposto nos tópicos anteriores deste opinativo.

Em relação à razão da escolha da Contratada e à justificativa do preço, faz-se necessário apresentar os esclarecimentos a seguir, extraídos da Nota Técnica SEI-GDF n.º 82/2017 - SEPLAG/SCG/AGEAD (1602489), bem como de outros documentos acostados ao processo.

Foi conferida ampla publicidade ao processo de contratação emergencial, consubstanciada no envio de 26 (vinte e seis) Ofícios para diversas empresas do ramo no Distrito Federal e para o Sindicato das Empresas de Segurança Privada, Sistemas de Segurança Eletrônica, Cursos de Formação e Transporte de Valores no Distrito Federal (SINDESP-DF), conforme documentos acostados aos autos (1574520), e Aviso de Dispensa de Licitação nº 05/2017 (1538332), publicado no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) nº 131, de 11 de julho de 2017[5].

Não obstante, foi apresentada apenas 01 (uma) proposta pela empresa BRASFORT EMPRESA DE SEGURANÇA LTDA., conforme consignado no "Relatório de Análise da Contratação Emergencial de Vigilância" (1585101) elaborado pela Comissão instituída pela Ordem de Serviço (OS) nº 11/2017 – SCG/SEPLAG, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) nº 128, de 06/07/2017 (1510665)[6].

Embora chame atenção uma participação tão reduzida diante do grande número de empresas consultadas, entende-se que cabe à área técnica aferir se esse fato não afeta o êxito do procedimento realizado. Nos termos da Nota Técnica SEI-GDF n.º 82/2017 - SEPLAG/SCG/AGEAD (1602489), *“a ausência, até a presente data, de homologação da Convenção Coletiva de Trabalho de 2017, uma vez não haveria possibilidade de repactuação nos referidos contratos, bem como a iminência da conclusão do andamento do procedimento licitatório regular no âmbito do processo físico nº 410.000.030/2015 pode ter contribuído para a escassez de empresas interessadas na contratação em tela.”*

A Comissão, por intermédio "Resultado da Análise da Contratação Emergencial do Serviço de Vigilância Armada e Desarmada", (1592582), concluiu, após análise da proposta e documentação apresentada, que a empresa BRASFORT EMPRESA DE SEGURANÇA LTDA. restou habilitada para a presente contratação emergencial, por cumprir todos os requisitos (qualificação mínima, habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, vistoria, regularidade fiscal e trabalhista, apresentação das propostas, julgamento das propostas) previamente estabelecidos no Projeto Básico.

Ressalta-se, ainda, que foi encaminhado o Ofício nº 43/2017 – SEPLAG/SCG (1600582) à empresa, solicitando a redução dos valores contratados. Todavia, a empresa, por meio da Carta Comercial nº 452/2017 (1600617), informou que não seria possível a redução dos valores inicialmente ofertados.

Dessa forma, vale dizer que a empresa apresentou o valor de R\$ 84.890.750,40 (oitenta e quatro milhões, oitocentos e noventa mil, setecentos e cinquenta reais e quarenta centavos), o que corresponde a diferença a menor de R\$ 2.630.313,00 (dois milhões, seiscentos e trinta mil, trezentos e treze reais) em comparação ao valor estimado.

É importante salientar que o valor estimado da contratação, constante do Projeto

Básico, foi obtido com base em ampla pesquisa de preço: *“foram obtidos valores por meio de ampla pesquisa de preços públicos em atas vigentes, licitações similares no Banco de Preços Negócios Públicos e no Compras Compras Governamentais do Governo Federal (1511670), Sítios Eletrônicos (1511709, 1511726), Tabela FIPE e ANP (1511739) e Painel de Preços da SEFAZ (1511756)”*, vide Nota Técnica SEI-GDF n.º 2/2017 - SEPLAG/COLIC/DIPEM/GECOR/NUAP (1512439).

Além disso, nos termos do Despacho SEI-GDF - SEPLAG/SCG/COLIC/DIPROB/GECEN (1519723), *“juntou-se aos autos do processo 13 contratos públicos, para composição de preço do Seguro de Vida, e 15 contratos públicos para fins de comparação do BDI.”*

Em acréscimo, recomendamos que a pesquisa de preços leve em consideração o praticado no Pregão nº 15/2017, a fim de averiguar se o preço do emergencial está compatível com o do certame (vide cota de aprovação do Parecer nº 517/2017-PRCON/PGDF).

Nesse sentido, entende-se que o atendimento às exigências constantes do artigo 26 da Lei n. 8.666/93 restou devidamente comprovado nos autos deste processo administrativo.

3.4 – Disponibilidade orçamentária

Quanto à disponibilidade orçamentária, a Subsecretaria de Compras Governamentais (1602489) consignou que *“foi atuado o Processo SEI nº (00410-00016251/2017-40), relacionado a este Processo, visando à verificação de disponibilidade orçamentária para a referida contratação, autorizada conforme documento acostado aos autos (1473486). Desse modo, informamos que consta do citado processo o Despacho SEI-GDF - SEPLAG/GAB/UAG (1576805), no qual a Governança autorizou a “excepcionalização à vedação do inciso V, do art. 7º, do Decreto nº 37.121/2016, até que seja concluído o procedimento licitatório em andamento”. Devendo ser juntada nos autos do presente processo a Declaração de Disponibilidade Orçamentária antes de efetivada a Contratação.”*

Dentro desse contexto, advertimos a Administração para a anexação aos autos do presente processo da Declaração de Disponibilidade Orçamentária, Autorização de Despesa e Empenho e emissão de Nota de Empenho antes de efetivadas as Contratações.

3.5 – Habilitação da empresa BRASFORT

Conforme exposto na Nota Técnica SEI-GDF n.º 82/2017 - SEPLAG/SCG/AGEAD, instruem os autos os documentos de habilitação da empresa MULTSERV (1584327; 1584902; 1585056), apontados nos artigos 27 e seguintes da Lei nº 8.666/93. Esta Casa Jurídica adverte para a necessidade de verificação da validade das certidões e demais documentos pertinentes às condições de habilitação, quando da celebração do contrato, bem como a autenticação dos documentos em observância ao art. 32 da Lei nº. 8.666/93.

3.6 – Minutas

Por fim, nota-se que as minutas contratuais seguem o Padrão no. 05/2002, aprovado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, cuja regularidade formal resta preservada.

Em relação às minutas de “ATO AUTORIZATIVO DE DESPESA E DISPENSA DE LICITAÇÃO”; “TERMO DE RATIFICAÇÃO DA DISPENSA DE LICITAÇÃO”; “ATO AUTORIZATIVO CELEBRAÇÃO DE CONTRATO” e Termo de Contrato, relativos aos lotes 01, 02 e 03, advertimos à área técnica quanto à correta referência de documentos do SEI-GDF (especialmente Projeto Básico, Proposta e Documentos de Habilitação da empresa).

4. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se pela possibilidade de contratação direta, por dispensa de licitação, fundamentada no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93, desde que previamente atendidas as recomendações contidas no presente opinativo.

É o parecer, sub censura.

Brasília/DF, quinta-feira, 19 de julho de 2017.

Fabíola de Moraes Travassos

Procuradora do Distrito Federal

[1] Ressalta-se que em 19/07/2016, nos autos do Processo TCDF n. 21.720/2016, foi prolatada medida cautelar determinando que esta Secretaria se abstenha de dar prosseguimento aos procedimentos de contratação direta, conforme Decisão n. 3616/2016. Por sua vez, em 21/07/2016, a matéria foi novamente apreciada pela Corte de Contas, a qual proferiu a Decisão nº 3679/2016, autorizando o prosseguimento dos atos necessários à dispensa de licitação, condicionados à comprovação de suficiência de recursos orçamentários e à publicação no órgão de imprensa oficial do Distrito Federal de Aviso de Dispensa de Licitação e do ato da autoridade superior ratificando a contratação emergencial, bem como à implementação de diversas correções no Projeto Básico e na Planilha de Custos e Formação de Preços.

[2] Vale dizer que tais Contratos já tiveram sua vigência encerrada e, por consequência, foram substituídos por novos Contratos Emergenciais, conforme se verifica nos autos do Processo Administrativo nº 410.000.114/2017 e Processo Administrativo SEI-GDF nº 00410-00013966/2017-41.

[3] In JACOBY FERNANDES. Jorge Ulisses. Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta. 9 ed. Belo Horizonte. Forum, 2011. P 303-304.

[4] Conforme exposto no Projeto Básico, *“Os postos a serem contratados de forma emergencial estão limitados ao quantitativo mínimo para evitar a descontinuidade dos serviços”*.

[5] Ressalta-se que os referidos Ofícios, juntamente com o Projeto Básico foram enviados por correspondência eletrônica a todas as empresas e também para o citado Sindicato, conforme comprovantes constantes do presente processo (1574477; 1574505 e 1602384).

[6] A Comissão foi instituída com o propósito de analisar as propostas e documentos de habilitação apresentados no âmbito do presente processo, atinentes à contratação emergencial dos serviços de vigilância, na forma do inciso IV, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, pelo período de até 180 (cento e oitenta) dias, conforme condições e especificações constantes do Projeto Básico.



Documento assinado eletronicamente por **FABÍOLA DE MORAES TRAVASSOS - Matr.02708272, Procurador do Distrito Federal**, em 19/07/2017, às 15:36, conforme art. 6º, do Decreto nº 36.756, de 16 de Setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **1609750** código CRC= **C0680DF6**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM Projeção I, 4º andar, sala 402 - Bairro Asa Norte - CEP 70620-000 - DF

3025-3361

00020-00015651/2017-86

Doc. SEI/GDF 1609750



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

Cota de Aprovação SEI-GDF - PGDF/GAB/PRCON

PROCESSO nº: 00410-00014956/2017-22
INTERESSADO: Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão
ASSUNTO: Emergencial. Serviço de vigilância
MATÉRIA: Administrativo

APROVO O PARECER Nº 581/2017-PRCON/PGDF Exarado pela ilustre Procuradora FABÍOLA DE MORAES TRAVASSOS.

Em acréscimo às bem lançadas ponderações, deve o órgão consulente justificar por qual razão a contratação emergencial se faz necessária se o procedimento licitatório já teve sua sessão realizada, já cabendo à Administração dar-lhe continuidade. É dizer: deve-se demonstrar especificamente por qual motivo não é possível encerrar o julgamento dos recursos, adjudicar e homologar o objeto a tempo de se realizar a contratação regular sem solução de continuidade dos ajustes emergenciais hoje vigentes.

Ressalto, ainda, que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA

Procuradora-Chefe

Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo. Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA

Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **JANAINA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA - Matr.0140671-X, Procurador(a)-Chefe**, em 19/07/2017, às 16:48, conforme art. 6º, do Decreto nº 36.756, de 16 de Setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA - Matr.0096940-0, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos do Consultivo**, em 19/07/2017, às 19:52, conforme art. 6º, do Decreto nº 36.756, de 16 de Setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **1611068** código CRC= **223C163D**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM Projeção I, 4º andar, sala 402 - Bairro Asa Norte - CEP 70620-000 - DF

3025-3361