



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
COORDENAÇÃO-GERAL PARA ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 723 7º ANDAR PLANO PILOTO
CEP: 70047-900 BRASÍLIA - DF (61) 2022-7455

PARECER n. 00365/2024/CONJUR-MEC/CGU/AGU

URGENTE!

NUP: 23000.015721/2024-03

INTERESSADOS: SOLLO VIGILÂNCIA LTDA. E MEC

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA ARMADA E DESARMADA E MONITORAMENTO CFTV

DIREITO ADMINISTRATIVO - CONTRATAÇÃO DIRETA - DISPENSA DE LICITAÇÃO - CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL - ART. 75, CAPUT, INCISO VIII, DA LEI Nº 14.133, DE 2021.

I. Contratação emergencial de empresa especializada na prestação dos serviços continuados de vigilância patrimonial, armada e desarmada, monitoramento em CFTV, com dedicação exclusiva de mão de obra e fornecimento de todos os insumos, materiais e equipamentos necessários à execução dos serviços, para atender às necessidades do Ministério da Educação.

II. Pela viabilidade da contratação, desde que atendidas as recomendações deste Parecer.

Valor: R\$ 9.801.189,48 (nove milhões, oitocentos e um mil, cento e oitenta e nove reais e quarenta e oito centavos)

Senhor Consultor Jurídico,

I. RELATÓRIO

1. A Subsecretaria de Gestão Administrativa do Ministério da Educação - MEC encaminhou os autos em epígrafe para análise e manifestação desta Consultoria Jurídica acerca da proposta de contratação direta emergencial, por dispensa de licitação, de empresa especializada na prestação dos serviços continuados de vigilância patrimonial, armada e desarmada, monitoramento em CFTV, com dedicação exclusiva de mão de obra e fornecimento de todos os insumos, materiais e equipamentos necessários à execução dos serviços, para atender às necessidades da Pasta, com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

2. Dentre os documentos que instruem os autos, destacamos os seguintes para a presente análise:

a) Documentação de Formalização da Demanda - DFD - Sei nº 4831570;

b) Formalização da Equipe de Planejamento da Contratação - Sei nº 4839804;

c) Estudo Técnico Preliminar da Contratação - Sei nº 4840201;

d) Mapa de Riscos - Sei nº 4840202;

e) Termo de Referência - Sei nº 4863369;

f) Anexos do Termo de Referência - Sei nºs 4842057, 4842069, 4842073, 4842092, 4842095, 4842097, 4842099, 4842103 e 4842109);

g) Documentação de Pesquisa de Preços - Sei nº 4853270;

h) Mapa Comparativo de Preços - Sei nº 4853274;

i) Nota Técnica nº 17/2024/DPPC/COLIC/CGLC/SGA - Sei nº 4853285;

j) Minuta de Contrato - Sei nº 4859824;

k) Nota Técnica nº 5/2024/GAB/CGLI/SGA - Sei nº 4865790;

l) Documentação de habilitação da Empresa Sollo Vigilância Ltda - Sei nºs 4865782 e 4869645;

m) Certidões de regularidade - Sei nº 4867895;

n) Nota Técnica nº 12/2024/DICORP/COLIC/CGLC/SGA/SGA - Sei nº 4868692; e

o) Ofício nº 101/2024/GAB/CGLC/SGA/SGA-MEC - Sei nº 4869308.

3. Os autos foram recebidos nesta Coordenação-Geral na data de 07/05/2024, às 15h35min, conforme Sistema SEI/MEC, **com pedido de análise em caráter de urgência.**

4. É o que importa relatar. Passa-se à análise jurídica.

II. FUNDAMENTAÇÃO

5. Este órgão jurídico procede à análise com fundamento no art. 11 da Lei Complementar nº 73/93, subtraindo-se do âmbito de sua competência institucional, delimitada em lei, análises que importem em considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, nos termos do Enunciado de Boa Prática Consultiva AGU nº 7:

"A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento."

6. Em relação aos aspectos de natureza técnica, alheios à seara jurídica, parte-se da premissa de que os órgãos e servidores competentes para a sua apreciação detêm os conhecimentos específicos necessários e os analisaram adequadamente, verificando a exatidão das informações constantes dos autos e atuando em conformidade com suas atribuições.

7. A presente manifestação jurídica tem, portanto, o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos das minutas dos instrumentos contratuais.

8. A função do Órgão Consultivo é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

9. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. **Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.** Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

10. Finalmente, é dever deste órgão jurídico salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria Autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Autoridade assessorada.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Da fase do planejamento da contratação -

11. Nos casos de contratação direta, o art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece a necessidade, da instrução do processo com os seguintes documentos:

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

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

[...]

12. No caso em análise, foi elaborado o Documento de Formalização da Demanda (Sei nº 4831570), assim como foram indicados servidores para comporem a Equipe de Planejamento da Contratação (Sei nº 4839804), os quais devem reunir as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação, o que inclui, nos termos do inciso V do art. 3º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, "conhecimentos sobre aspectos técnicos-operacionais e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros".

13. Sobre o ponto, dispõe o art. 22, §2º, da IN SEGES/MPDG nº 5/2017 que "*os integrantes da equipe de Planejamento da Contratação devem ter ciência expressa da indicação das suas respectivas atribuições antes de serem formalmente designados*". **Tal ciência foi registrada no aludido documento.**

14. No caso da dispensa relativa ao inciso VIII, do art. 75, ou seja, a hipótese de contratação emergencial que se submete à apreciação do órgão jurídico, o art. 14 da Instrução Normativa SEGES/ME Nº 58, de 8 de agosto de 2022, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, retirou a obrigatoriedade de elaboração do ETP:

"Art. 14. A elaboração do ETP:

I - **é facultada** nas hipóteses dos incisos I, II, VII e **VIII do art. 75** e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e

II - é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos." (Grifou-se)

15. A medida é salutar, eis que não se poderia exigir uma etapa a mais de planejamento, quando se está em risco "a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares", nos dizeres da própria lei de licitações. Apesar disso, foi juntado aos autos ETP (Sei nº 4840201), que contempla o conteúdo previsto no art. 9º da Instrução Normativa SEGES/ME Nº 58, de 8 de Agosto de 2022.

16. Também nessa toada, o art. 7º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, no que se refere ao plano anual de contratações, assim estabelece:

"Art. 7º Ficam dispensadas de registro no plano de contratações anual:

[...]

III - as hipóteses previstas nos incisos VI, VII e VIII do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021; e

IV - as pequenas compras e a prestação de serviços de pronto pagamento, de que trata o § 2º do art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021.

Parágrafo único. Na hipótese de classificação parcial das informações de que trata o inciso I do caput, as partes não classificadas como sigilosas serão cadastradas no PGC, quando couber." (Destacou-se).

17. A seu turno, a análise de riscos da fase preparatória também é dispensada nos casos de contratações emergenciais, conforme disciplina o art. 20, §2º, alínea "b", da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5/2017, aplicável às contratações sujeitas à Lei nº 14.133/2021 por força da Instrução Normativa SEGES/ME nº 98/2022, *in verbis*:

"Art. 1º Fica autorizada a aplicação da Instrução Normativa nº 5 de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, no que couber, para a realização dos processos de licitação e de contratação direta de serviços de que dispõe a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Art. 2º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de publicação."

18. Contudo, a área técnica elaborou mapa de riscos (Sei nº 4840202), que, no geral, atende à legislação de regência. **Recomenda-se, porém, que o artefato contemple o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada, em razão da exigência do art. 18 da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5/2017.**

19. Ato contínuo, cumpre verificar a existência de Termo de Referência ou Projeto Básico, documento que deve observar os requisitos mínimos exigidos no art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021:

"Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária."

(Destacou-se).

20. Deve-se observar, ainda, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, que dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital.

21. Outrossim, nos termos do art. 19, inciso IV e §2º, da Lei nº 14.133/2021, a não utilização de modelos padronizados deve ser objeto de justificativa por escrito da área técnica.

22. No caso em análise, foi incluído no processo o Termo de Referência (Sei nº 4863369), com indicação de que foi utilizada a minuta padrão da Advocacia-Geral da União (item 3.8 da Nota Técnica nº 12/2024/DICORP/COLIC/CGLC/SGA/SGA - Sei nº 4868692), atendendo, assim, ao comando legal.

23. Ademais, como foi utilizada a minuta padrão da Advocacia-Geral da União, o documento atende às exigências legais formuladas pelo art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, e pelo art. 9º da IN SEGES/ME nº 81/2022.

24. Cumpre esclarecer, todavia, que refoge às atribuições deste órgão jurídico a análise do mérito do citado documento, por se tratar de conteúdo estritamente técnico, que foi devidamente elaborado e aprovado pelos setores da Administração com *expertise* para tanto, estando, portanto, sob exclusiva responsabilidade de seus subscritores, os quais devem verificar se as exigências acima restam integralmente observadas.

25. Logo, analisada a fase de planejamento da contratação, passa-se à análise da dispensa pretendida.

II.2 Da contratação direta -

26. Em regra, as contratações efetuadas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, em consonância com o inciso XXI do art. 37 da Constituição. Mas, em alguns casos, a Administração pode ou deve contratar sem licitação. A adoção da licitação depende da pertinência e da viabilidade de competição entre os particulares. Quando inviável, a licitação é inexigível. Além disso, há hipóteses em que estão presentes os pressupostos para a competição, e a licitação é possível, mas a lei dispensa a sua realização. São os casos de dispensa de licitação. Assim, a obrigatoriedade da licitação é subordinada ao *princípio da proporcionalidade*. Há casos em que a licitação é impossível e outros em que a sua realização seria incompatível com a satisfação das necessidades coletivas. Portanto, pode-se dizer que a inexigibilidade deriva da natureza das coisas, enquanto a dispensa é produto da vontade legislativa.

27. No caso sob análise, trata-se de proposição de contratação direta por dispensa de licitação, com fulcro no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, que tem o seguinte teor:

"Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

[...]

§ 6º Para os fins do inciso VIII do **caput** deste artigo, **considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público**, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei **e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório**, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial." (Grifou-se)

28. Desse modo, a licitação regular é a regra a ser obedecida e a dispensa emergencial, a exceção. Somente é cabível a dispensa emergencial de licitação se ficar comprovada uma situação de urgência inadiável e que não pode aguardar o procedimento licitatório regular de contratação. Com efeito, *emergência*, para autorizar a dispensa, requer a caracterização de uma situação cujo tempo de atendimento implique a necessidade de dispensar o procedimento licitatório. Na mesma linha, Joel de Menezes Niebuhr pontua:

"Para os fins de dispensa, o vocábulo emergência quer significar necessidade de contratação que não pode aguardar o tempo dos trâmites ordinários de licitação pública, sob pena de perecimento do interesse público, consubstanciado pelo não atendimento ou ao atendimento de alguma demanda da Administração Pública, pela solução de continuidade ou prejuízos à execução de atividade da Administração Pública. Como objetivo de evitar tais gravames, autoriza-se a contratação direta, com dispensa de licitação pública."

29. Em princípio, a contratação emergencial não pode ter por causa uma displicência ou negligência da Administração em iniciar em tempo oportuno o processo licitatório. Afinal, no conceito de emergência está ínsita a situação imprevisível, aquela que não se pode prever. Havendo possibilidade de previsão, não há falar em emergência. Apesar disso, o art. 75, §6º, da Lei nº 14.133/2021 possibilita a utilização da contratação emergencial para manutenção do serviço público. Isso porque, a desídia ou má gestão não podem prejudicar o interesse público, que seria diretamente afetado com a interrupção de serviços essenciais. Nessas hipóteses, contudo, o comando legal é no sentido de apurar eventual responsabilidade dos agentes públicos que porventura deram causa à situação emergencial.

30. Ressalte-se, ainda, que quanto à caracterização da situação emergencial, a avaliação acerca da relevância da contratação e de seus impactos sobre o interesse público e as atividades administrativas é, *a priori*, discricionária, ficando a cargo do órgão administrativo competente. A propósito, o comentário de Niebuhr:

"A emergência remete a conceito vago e impreciso, cuja caracterização depende da avaliação dos impactos de determinados fatos sobre o interesse público e as atividades administrativas, o que normalmente guarda espaço para interpretações carregadas de subjetividade e muitas controvérsias. Um dos maiores problemas práticos da Administração em relação às contratações emergenciais é a qualificação motivada de uma situação como emergencial e da necessidade da contratação emergencial.

[...]

Pondera-se que a situação emergencial não precisa ser radical ou absoluta, elevaria em grau, maior ou menor. A falta de um serviço irrelevante, por exemplo, não é bastante para justificar a situação emergencial. **No entanto, devem-se evitar juízos abstratos e apriorísticos sobre quais serviços são ou não relevantes, mesmo porque, repita-se, há graus de relevância, que dependem das peculiaridades de cada caso e de cada órgão e entidade da Administração Pública. Repita-se que a avaliação é, em princípio, discricionária e, nesse sentido, por força do atributo da presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos, deve-se partir do pressuposto de que o juízo qualificador da situação emergencial foi produzido em conformidade com os ditames legais.**

(Grifou-se)

31. No presente caso, conforme se extrai do ETP (Sei nº 4840201), a área técnica apresentou a seguinte justificativa para realização da contratação direta emergencial:

"Descrição da necessidade da contratação

2.1. conceito de segurança engloba uma série de atividades que dizem respeito à manutenção da ordem pública, à proteção da integridade física e/ou moral, à proteção do patrimônio (público ou privado), à proteção dos valores institucionais, entre outros.

2.2. A contratação dos serviços **de vigilância patrimonial, armada e desarmada, e monitoramento em CFTV** visa otimizar os recursos e a segurança no Complexo predial do Ministério da Educação, incluindo o monitoramento do patrimônio público contra ações lesivas de terceiros, como atentados às instalações, roubo ou furto de quaisquer mobiliários e equipamentos (bens de TI), além de assegurar a integridade física dos servidores, colaboradores e visitantes contra ações e invasões voltadas para a perturbação da ordem no ambiente de trabalho.

2.3. O Complexo do Ministério da Educação é composto por cinco edifícios, com área total aproximada de 110.552,27 m³ (cento e dez mil quinhentos e cinquenta e dois vírgula vinte e sete metros cúbicos).

(...)

2.4. A contratação em tela objetiva dar suporte, de forma qualificada e continuada, a atividade de vigilância patrimonial, armada e desarmada, e monitoramento em CFTV, essencial ao cumprimento da missão institucional do MEC. Trata-se de serviço essencial para a Administração e visa suprir a lacuna deixada pela Lei n.º 9.632/1998, que dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dentre eles o de vigilante.

2.5. O objetivo principal de um serviço eficiente de segurança é de atuar em conjunto com as demais soluções existentes, garantindo e formando um sistema completo de segurança, tanto para os horários de expediente do órgão como também nos horários em que a unidade estará fechada e sendo, portanto, monitorada 24 hs, seja por vigilância humana armada e desarmada ou por segurança eletrônica via monitoramento do CFTV.

2.6. **Atualmente os serviços continuados de vigilância patrimonial, armada e desarmada, monitoramento em CFTV, com dedicação exclusiva de mão de obra e fornecimento de todos os insumos, materiais e equipamentos necessários à execução dos serviços, para atender às necessidades do Ministério da Educação são prestados por meio do Contrato nº 10/2020 (SEI 2005655), firmado com a empresa com a empresa da AC Segurança Eireli, inscrita no CNPJ sob o nº 09.459.901/0001-10, vigente até 11 de maio de 2024.**

(...)

2.7. A Coordenação de Suporte Logístico - CSL, em especial o Serviço de Segurança - SSEG, identificou no decorrer da execução contratual a necessidade de ampliar quantitativamente o contrato, sendo considerando para tanto as demandas específicas de cada prédio do complexo MEC e a necessidade de cobertura em horários específicos. Além disso, foi realizada uma análise detalhada dos pontos críticos que necessitavam de atenção especial, garantindo uma distribuição adequada dos postos de vigilância. O acréscimo quantitativo dos serviços permitirá uma cobertura mais abrangente e eficaz dos locais de maior circulação e importância no complexo predial do MEC, garantindo além de um ambiente seguro e tranquilo para todos os frequentadores do MEC o atendimento do Plano de Segurança do Órgão.

(...)

2.8. Destaca-se ainda que o acréscimo quantitativo de serviços de vigilância é fundamental ainda para atender às necessidades de segurança do Centro de Formação e Desenvolvimento dos Trabalhadores em Educação do Ministério da Educação - Cetremec, criado pelo Decreto nº 66.967, de 27 de Julho de 1970, **que será reinaugurado em 06 maio de 2024**. No início do ano de 2023, a retomada do Cetremec, foi elencada dentre os projetos prioritários do Ministério, recebendo um elevado investimento patrimonial. Nesse sentido, foi dado início ao projeto de revitalização da infraestrutura, visando a retomada do funcionamento do espaço e seu pleno funcionamento. A ampliação dos serviços permitirá uma cobertura mais abrangente e eficaz do local, assegurando um ambiente seguro e tranquilo para todas as atividades desenvolvidas no espaço.

2.9. **Diante deste cenário, para garantir a continuidade do serviço prestado, buscou-se alternativas e soluções que possam viabilizar a continuidade da prestação dos serviços, sem comprometer a qualidade e o cumprimento das obrigações contratuais. Para tanto, no sentido de mitigar riscos e salvaguardar o atendimento dos serviços, considerou-se acrescer em 25% o Contrato nº 10/2020 (SEI 2005655) como forma de atender precariamente, ou seja, parcialmente as necessidades do órgão.**

(...)

2.10. Ocorre que a atual prestadora deste serviço, AC Segurança Eireli, inscrita no CNPJ sob o nº 09.459.901/0001-10, tem violado obrigações contratuais, levando à instauração de vários processos administrativos com pedidos de aplicação de penalidades, sendo eles: 23000.026935/2022-35, 23000.025315/2020-17, 23000.020237/2020-64 e 23123.000315/2021-07.

2.11. Ainda neste sentido, destaca-se o Comunicado datado de 04 de abril de 2024, onde a Contratada alega dificuldades financeiras para manutenção da avença e solicita que este Ministério realize o pagamento de salário diretamente aos colaboradores contratados, cite-se (SEI nº 4813578):

AC SEGURANÇA/COM N° 114/2024

Brasília/DF, 04 de abril de 2024

(...)

A AC Segurança, já devidamente qualificada no contrato de prestação de serviços em referência, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, **solicitar que o pagamento dos salários da competência 03/2024 sejam pagos diretamente aos colaboradores, bem como os demais benefícios envolvidos no contrato, como vale alimentação, vale transporte e férias em gozo, se houver**

(....)

Como é de conhecimento, desde o final do mês de fevereiro a empresa vem enfrentando graves problemas em razão de falsas notícias veiculadas em alguns canais de mídia, prejudicando toda relação com os bancos que ainda hesitam em conceder linha de crédito para a realização de determinadas operações. No caso do presente contrato não é diferente, ainda não foi realizado o pagamento da(s) fatura(s) do(s) mês(es) de fevereiro e já estamos no mês de abril. Portanto, arcamos com as folhas de pagamento e benefícios. A situação tem se repetido com outros contratantes, o que inviabiliza a própria atividade.

2.12. Convém destacar que tal fato afronta a previsão legal e contratual, a qual prevê que a "empresa contratada deverá demonstrar, desde a fase inicial da contratação, sua capacidade de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em: I - jurídica; II - técnica; III - fiscal, social e trabalhista ; e IV - econômico-financeira." grifo nosso.

2.13. Frente à situação exposta e o iminente término da vigência contratual 11/05/2024, a extinção do contrato mostra-se como uma medida importante para proteger os interesses dos trabalhadores e garantir que a Administração não seja prejudicada por eventuais descumprimentos contratuais por parte da empresa terceirizada. É fundamental destacar que a responsabilidade subsidiária da Administração é uma maneira de garantir o respeito aos direitos trabalhistas, mesmo nos casos em que a empresa contratada não cumpra com suas responsabilidades.

2.14. Assim, a contratação emergencial de uma empresa especializada em vigilância patrimonial, armada e desarmada, bem como monitoramento em CFTV, para atender às necessidades do Complexo predial do Ministério da Educação, respaldada pelo artigo 75, VIII da Lei nº 14.133/2021, é justificável diante da escassez de opções para a continuidade da contratação e da urgência em garantir a segurança das pessoas e do patrimônio público. A urgência da contratação se deve à impossibilidade de aguardar o tempo necessário para a realização de um processo licitatório, devido ao risco iminente de prejuízo ou comprometimento da segurança.

2.15. A contratação emergencial será temporária e restrita ao período imprescindível para superar a situação emergencial, permitindo que o Ministério elabore um plano para regularizar o serviço por meio de um processo licitatório. Essa medida visa garantir a continuidade dos serviços de segurança de forma eficaz e célere, evitando atrasos e prejuízos na execução das atividades do órgão.

2.16. Em um contexto repleto de desafios e demandas constantes, a segurança se torna uma prioridade cada vez mais evidente e crucial. Investir em medidas preventivas e eficazes de segurança é fundamental para garantir a tranquilidade e a eficácia do trabalho realizado no âmbito do Ministério da Educação. A contratação emergencial de uma empresa especializada é uma

solução temporária, porém necessária, para assegurar a continuidade dos serviços e o cumprimento das obrigações institucionais.

2.17. Além disso, a contratação emergencial também demonstra o comprometimento do Ministério da Educação com a proteção de seu patrimônio e de seus colaboradores, bem como com a responsabilidade de garantir um ambiente seguro para o desenvolvimento das atividades educacionais do CETRMEC. Dessa forma, a contratação emergencial de serviços de segurança é uma medida pontual, porém essencial, para assegurar a continuidade das atividades do Ministério da Educação e o bem-estar de todos os usuários do Complexo Predial do MEC."

(Destques do original)

32. Ademais, a Nota Técnica nº 12/2024/DICORP/COLIC/CGLC/SGA/SGA (Sei nº 4868692) reforça:

"3.4. Neste caso, é preciso apresentar os seguintes elementos da caracterização da dispensa emergencial pretendida:

a) finalidade restaria presente - manter a continuidade dos serviços, *in casu*, nos termos da Nota Técnica nº 5/2024/GAB/CGLI/SGA (SEI 4865790), foram apresentadas as razões que admitem a presente contratação emergencial decorrente da cautela em evitar a interrupção dos serviços contínuos de vigilância armada e desarmada e monitoramento CFTV, com dedicação exclusiva de mão de obra e fornecimento de todos insumos, materiais e equipamentos necessários à execução dos serviços, para atender às necessidades do Ministério da Educação - MEC, pois há a necessidade de extinção da atual avença como uma medida importante para proteger os interesses dos trabalhadores e garantir que a Administração não seja prejudicada por eventuais descumprimentos contratuais por parte da empresa terceirizada (SEI 4804377). No tocante à convocação das remanescentes do Pregão Eletrônico SRP nº 8/2020 (23000.032231/2019-04) não foi efetivada, pois conforme o Despacho nº 151/2024/GAB/CGLI/SGA-MEC (SEI 4863123), há desinteresse na renovação contratual, considerando que no decorrer da contratação identificou-se a necessidade de ampliar quantitativamente o objeto contratado, destacando as necessidades de segurança do Centro de Formação e Desenvolvimento dos Trabalhadores em Educação do Ministério da Educação - Cetremec, criado pelo Decreto nº 66.967, de 27 de Julho de 1970, que será reinaugurado em 06 maio de 2024, as demandas específicas de cada prédio do complexo MEC e a necessidade de cobertura em horários específicos.

b) a observação aos valores de mercado foi totalmente atendida, conforme os arts. 5º e 6º da Instrução Normativa nº 65, de 2021, com supedâneo nos fundamentos apresentados na Nota Técnica nº 17/2024/DPPC/COLIC/CGLC/SGA (SEI 4853285);

c) providências para a conclusão de processo licitatório – está em andamento o processo licitatório com o mesmo objeto para atendimento à necessidade (SEI 23000.014341/2024-43), ao tempo que a contratação direta emergencial deverá perdurar apenas pelo tempo necessário à finalização da contratação pela via licitatória;

d) apuração da responsabilidade - a cargo da Administração."

33. Portanto, abstraídas as questões técnicas e meritórias, notadamente as atinentes à relevância do objeto contratual e seu impacto nos serviços do Ministério, bem como as justificativas apresentadas, nas quais não nos compete adentrar, verifica-se que estão presentes, sob o ponto de vista formal, os requisitos legais exigidos, conforme caput, inciso VIII, e §6º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

34. Com base nas informações apresentadas, a situação de emergência decorreu do desinteresse da empresa outrora contratada em prorrogar o contrato (Sei nº 4868692) e das remanescentes do Pregão Eletrônico SRP nº 8/2020 em assumir os serviços do certame. **Apesar disso, em vista do §6º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, recomenda-se que a autoridade administrativa avalie os fatos geradores da contratação emergencial e a eventual concorrência de agentes públicos para tanto, para, se for o caso, decidir sobre a apuração de responsabilidade.**

35. **Outrossim, recomenda-se à área técnica que envide os esforços necessários e confira prioridade absoluta ao certame licitatório destinado a substituir a vertente contratação, a fim de evitar solução de continuidade do serviço ou nova proposição emergencial.**

36. Enquadrado o caso em análise na hipótese legal de contratação direta, cumpre observar os trâmites procedimentais necessários para a celebração do contrato. Sobre o ponto, a Lei de Licitações estabelece alguns requisitos obrigatórios para viabilizar a referida contratação, devendo-se destacar os seguintes dispositivos:

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

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

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

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

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

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

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial."

37. As exigências do inciso I já foram devidamente analisadas em tópico acima. Além destas, para a regular contratação com fulcro no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, o processo de dispensa deve ser instruído com os seguintes elementos:

a) Observância ao prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedada a prorrogação;

b) Estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

c) Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

d) Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

e) Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

f) Razão da escolha do contratado;

g) Justificativa de preço; e

h) Autorização da autoridade competente.

a) Observância do prazo de 1 ano

38. O Termo de Referência (item 1.2., Sei nº 4863369) estabeleceu o prazo de 12 meses, improrrogável. **A minuta de contrato (CLÁUSULA SEGUNDA) deve reproduzir tal prazo.**

b) Estimativa da despesa

39. Em relação à estimativa da despesa, determina o art. 72 que ela seja realizada nos termos do art. 23 também da Lei nº 14.133/2021, que prescreve:

"Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

[...]

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo."

40. Para regulamentar esse dispositivo, foi editada a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, que dispõe:

"Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:

I - descrição do objeto a ser contratado;

II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;

III - caracterização das fontes consultadas;

IV - série de preços coletados;

V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;

VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;

VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e

VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

[...]

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;

d) data de emissão; e

e) nome completo e identificação do responsável.

III - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 4º, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

*IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do **caput**.*

*§ 3º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do **caput**, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente.*

Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.

*§ 2º Com base no tratamento de que trata o **caput**, o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço.*

§ 3º Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 5º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente.

§ 6º Quando o preço estimado for obtido com base única no inciso I do art. 5º, o valor não poderá ser superior à mediana do item nos sistemas consultados.

Art. 7º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º.

§ 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 2º Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o parágrafo anterior poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

§ 3º Fica vedada a contratação direta por inexigibilidade caso a justificativa de preços demonstre a possibilidade de competição.

§ 4º Na hipótese de dispensa de licitação com base nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a estimativa de preços de que trata o **caput** poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa.

§ 5º O procedimento do § 4º será realizado por meio de solicitação formal de cotações a fornecedores."

41. Verifica-se que são priorizados os parâmetros previstos nos incisos I (utilização de preços disponíveis em sistemas oficiais de governo) e II (contratações similares de outros entes públicos) do art. 5º acima transcrito. A referida norma esclareceu, ainda, a necessidade que fique demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência. Ademais, o §4º do art. 6º deixou claro que os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.
42. Cabe ao responsável a análise detida de cada proposta, não apenas sob seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação, etc.), como do seu teor. É de bom alvitre alertar ao órgão para a importância da congruência entre os preços das propostas, considerando que eventuais valores desarrazoados ou evidentemente inexecutáveis podem distorcer os resultados das pesquisas efetuadas, de maneira que cumprirá ao órgão o discernimento sobre os orçamentos efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais, de forma justificada.
43. Sobre o quesito, a Nota Técnica nº 17/2024/DPPC/COLIC/CGLC/SGA/SGA (4853285) informa que a IN SEGES/ME nº 65/2021 foi observada - e, por consequência, o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 - utilizando-se como referência preços coletados em sistema oficial do governo (<http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>):

"(...).

1.2 A realização da pesquisa de preços foi necessária para estabelecer o valor de referencia para os insumos da contratação e foram encontrados ao menos 3 (três) valores para os itens pesquisados, que são:

Materiais;

Equipamentos; e

Uniformes.

1.3 Para estimar o valor do posto de serviço foi utilizada a base salarial estipulada pela Convenção Coletiva DF000178/2023, do SINDICATO DOS EMPREGADOS DE EMPRESAS DE SEG E VIG DO DF - SINDESV, para os cargos a serem contratados. Vale esclarecer, que até a presente data não foi homologada uma convenção coletiva para 2024.

2. PARÂMETROS CONSULTADOS

2.1 Para a definição do valor estimado da contratação foram utilizados os parâmetros previstos na IN Seges/ME nº 65/2021, conforme discriminado na tabela abaixo:

Nº do item	Parâmetros utilizados	Justificativa para escolha
Para todos os itens	Art. 5º - incisos I e II	Para se chegar aos valores reais praticados no mercado o cálculo foi realizado sobre um conjunto de três ou mais preços.

3. SÉRIE DE PREÇOS COLETADOS

3.1 O preço estimado para a contratação considerou o mínimo de três cotações, nos termos do artigo 6º, §5º da IN Seges/ME nº 65/2021, que foram coletados das seguintes fontes:

EMPRESA	UASG ou Órgão	Pregão Eletrônico	Contrato do órgão ou entidade
Euroseg Vigilância e Segurança Ltda.	AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - ANVISA	06/2023	10/2023
AC Segurança Ltda	COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR	15/2023	44/2023
G I EMPRESA DE SEGURANÇA	TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO	073/2023	05/2024
G.S.I. GESTÃO DE SEGURANÇA INTEGRADA VIGILÂNCIA E SEGURANÇA EIRELI	VALEC	03/2023	00015/2023

4. METODOLOGIA PARA OBTENÇÃO DO PREÇO ESTIMADO

4.1 Dentro dos preços coletados, não houveram preços considerados inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, os valores demonstram preços heterogêneos, sem a necessidade de excluir qualquer um dos valores.

4.2 Considerando que os preços pesquisados concentrou-se nos sistemas oficiais de Governo, esta Divisão sugere como parâmetro a ser escolhido a mediana dos preços como valor de referência que, segundo os dados da amostra, é o parâmetro mais assertivo, a fim de evitar uma contratação com valores acima do mercado, favorecendo, assim, a competitividade entre as licitantes na obtenção da proposta mais vantajosa.

4.3 Portanto, a mediana é o parâmetro mais adequado para estabelecer os valores de referência. A mediana é o valor menos influenciada por valores muito altos ou muito baixos e pode ser adotada nos casos em que os dados são apresentados de forma mais heterogênea e com um número pequeno que foge ao padrão.

5. MEMÓRIA DE CÁLCULO E CONCLUSÃO

5.1 O preço estimado da contratação é de **R\$ 11.572.729,44 (onze milhões, quinhentos e setenta e dois mil setecentos e vinte e nove reais e quarenta e quatro centavos)**, conforme memória de cálculo do item 3.1 desta Nota Técnica.

5.2 Após a realização de pesquisa de preços em conformidade com a IN Seges/ME nº 65/2021, certifica-se que o preço estimado para a presente contratação é compatível com os praticados no mercado."

44. Assim, seguidos os trâmites da IN SEGES/ME nº 65/2021, ao menos sob o ponto de vista formal, entende-se observado o requisito em análise.

45. Cumpre esclarecer que a pesquisa de preços é matéria de cunho técnico, de exclusiva responsabilidade dos órgãos com atribuição para sua confecção, não sendo dado a este órgão jurídico se imiscuir na metodologia utilizada pela Administração para justificar a razoabilidade do preço cotado, tampouco avaliar ou atestar a veracidade das informações prestadas nos autos sobre o assunto.

c) Pareceres jurídico e técnico

46. Os autos foram instruídos com a Nota Técnica nº 17/2024/DPPC/COLIC/CGLC/SGA/SGA (Sei nº 4853285), Nota Técnica nº 5/2024/GAB/CGLI/SGA/SGA (Sei nº 4865790) e Nota Técnica nº 12/2024/DICORP/COLIC/CGLC/SGA/SGA (Sei nº 4868692), que fazem as vezes de parecer técnico. Ainda, a presente manifestação cumprirá o requisito sobre a confecção do parecer jurídico na fase interna da contratação emergencial.

d) Da comprovação da disponibilidade orçamentária

47. De acordo com o inciso IV do art. 72 da Lei nº 14.133/21, o processo de contratação direta por dispensa de licitação deve ser instruído com demonstração de compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido. Ainda, o inciso II do art. 106 da referida norma estabelece que a Administração deve atestar, no início da contratação a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.

48. Conforme se extrai do caput do art. 18 da Lei nº 14.133/21, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias, sendo que a existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal.

49. Necessário destacar, mais, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação em apreço não forem qualificáveis como atividades, isto é, se não forem rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 ("As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da lei complementar nº 101, de 2000").

50. Frise-se que cabe ao gestor do contrato atentar para a necessidade de somente efetuar despesas previamente autorizadas e com o devido respaldo orçamentário, nos termos do art. 167, inciso II, da Constituição Federal.

51. Assim, recomenda-se que a Administração: (i) emita a Certificação Orçamentária relativa à pretendida despesa, atendendo, se for o caso, os requisitos do art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, à luz da Orientação Normativa AGU nº 52/2014; (ii) informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, de sorte a adotar, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal; (iii) realize o prévio empenho por ocasião da efetiva contratação a ser celebrada, em atenção ao art. 60 da Lei nº 4.320/1964.

e) Da demonstração do cumprimento dos requisitos de habilitação e qualificação

52. Foram juntados aos autos documentos para comprovar o cumprimento dos requisitos de habilitação e qualificação da Sollo Vigilância Ltda. (Sei nºs 4865782 e 4869645).

53. Recomenda-se, porém, que a área técnica: (i) certifique-se de que todas as condições de habilitação devem estar válidas na data de assinatura do contrato, observando-se integralmente o disposto nos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021; e (ii) realize consulta em nome do sócio majoritário da empresa, em atenção ao art. 12 da Lei nº 8.429/1992.

f) Da justificativa da escolha do fornecedor

54. Embora não tenha sido realizado o procedimento eletrônico de dispensa de licitação previsto na Instrução Normativa nº 67, de 8 de julho de 2021, a empresa a ser contratada - Sollo Vigilância Ltda. - foi escolhida após pesquisa direta com as empresas do ramo, cujo critério foi a oferta da proposta de menor preço e capacidade técnica do fornecedor:

Nota Técnica nº 5/2024/GAB/CGLI/SGA

"(...)

2.2. Inicialmente, o MEC realizou pesquisa de preços para estimar o valor máximo a ser contratado, conforme justificado na Nota Técnica nº 17/2024/DPPC/COLIC/CGLC/SGA/SGA (SEI nº 4853285) ficando estabelecido R\$ 11.572.729,44 (onze milhões, quinhentos e setenta e dois mil setecentos e vinte e nove reais e quarenta e quatro centavos) como o preço estimado total anual da contratação.

2.3. Em continuidade, conforme e-mail de consulta, (SEI nº 4863528) a Coordenação de Suporte Logístico realizou consulta a 13 (treze) empresas do ramo, participantes de licitações de mesma natureza, visando encontrar um fornecedor para realização dos serviços, sendo que, 8 (oito) delas encaminharam propostas nos seguintes valores, em ordem crescente:

(...)

2.4. Não foi encaminhada solicitação de proposta a empresa AC segurança LTDA, atual contratada, pois além de reiterados procedimentos administrativos de apuração de responsabilidade em andamento, os quais são tratados, seguindo os trâmites legais, por meio dos processos SEI 23000.026935/2022-35, 23000.025315/2020-17, 23000.020237/2020-64 e 23123.000315/2021-07, em comunicado datado de **04 de abril de 2024**, a Contratada alegou dificuldades financeiras para manutenção da avença e solicitou que este Ministério realizasse o pagamento de salário diretamente aos colaboradores contratados (...).

(...)

2.5. Convém destacar que tal fato afronta a previsão legal e contratual, a qual prevê que a *"empresa contratada deverá demonstrar, desde a fase inicial da contratação, sua capacidade de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em: I - jurídica; II - técnica; III - fiscal, social e trabalhista; e IV - econômico-financeira."* **grifo nosso.**

2.6. A Nota Técnica 2/2024/GAB/CGLI/SGA (SEI nº 4804377) corrobora o exposto, e demonstra a necessidade da administração pública em extinguir o contrato vigente com a atual prestadora.

2.7. Frente à situação exposta e o iminente término da vigência contratual em 11/05/2024, a extinção do contrato mostra-se como uma medida importante para proteger os interesses dos trabalhadores e garantir que a Administração não seja prejudicada por eventuais descumprimentos contratuais por parte da empresa terceirizada. É fundamental destacar que a responsabilidade subsidiária da Administração é uma maneira de garantir o respeito aos direitos trabalhistas, mesmo nos casos em que a empresa contratada não cumpra com suas responsabilidades.

2.8. Nos casos de contratação emergencial, conforme previsto no inciso VIII do artigo 75 da Lei 14.133/21, a Instrução Normativa 67/21 da SEGES estabeleceu que a dispensa eletrônica será adotada quando cabível, não sendo de caráter obrigatório. O tempo necessário para seguir o procedimento do Sistema de Dispensa Eletrônica poderia prolongar ou comprometer a contratação, tornando-a inviável diante da urgência da necessidade. Além disso, visando mitigar qualquer risco de prejudicar a contratação devido à implementação relativamente recente dos procedimentos de seleção pela via eletrônica. Diante das circunstâncias excepcionais do presente caso, para a contratação em questão, o prazo disponível e as condições de mercado para a contratação, não proporcionaram alternativas viáveis em termos de preço, disponibilidade geográfica de fornecedores e capacidade técnica para a prestação do serviço.

2.9. Considerando ainda a especificidade do serviço e a experiência da Administração na contratação anterior, na qual o valor ofertado pela contratada tornou o contrato praticamente inviável, optou-se, excepcionalmente para o presente caso em tela, pela realização da disputa de forma direta.

2.10. É importante destacar que a divulgação foi enviada para 13 (treze) empresas com condições isonômicas de participação, optando-se pela seleção daquela que ofereceu o melhor custo para a Administração.

2.11. Assim, a contratação emergencial de uma empresa especializada em vigilância patrimonial, armada e desarmada, bem como monitoramento em CFTV, para atender às necessidades do Complexo predial do Ministério da Educação, respaldada pelo artigo 75, VIII da Lei nº 14.133/2021, é justificável diante da escassez de opções para a continuidade da contratação e da urgência em garantir a segurança das pessoas e do patrimônio público. A urgência da contratação

se deve à impossibilidade de aguardar o tempo necessário para a realização de um processo licitatório, devido ao risco iminente de prejuízo ou comprometimento da segurança.

2.12. A contratação emergencial será temporária e restrita ao período imprescindível para superar a situação emergencial, permitindo que o Ministério da Educação elabore um plano para regularizar o serviço por meio de um processo licitatório. Essa medida visa garantir a continuidade dos serviços de segurança de forma eficaz e célere, evitando atrasos e prejuízos na execução das atividades do órgão.

2.13. **Após a recepção das propostas de preços, foi realizada uma análise visando selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Considerando o critério de menor valor ofertado, a empresa Sollo Vigilância LTDA, inscrita no CNPJ: 12.147.170/0001-82, apresentou a proposta mais vantajosa para administração pública. A empresa Sollo Vigilância LTDA demonstrou possuir experiência comprovada na prestação dos serviços requeridos, atendendo assim aos requisitos estabelecidos no edital de contratação emergencial. A empresa também apresentou a documentação de habilitação jurídica, econômico financeiro e técnico operacional comprovando que atende a todos os requisitos constantes.**

2.14. Todos os documentos apresentados foram devidamente analisados, verificando-se sua regularidade e conformidade com as exigências estabelecidas nos itens 8.3 a 8.42 do Termo de Referência (SEI nº 4863369) e item 3.13 dos Estudos Técnicos Preliminares (SEI nº 4840201), bem como a legislação pertinente. A empresa apresentou documentação necessária para comprovar sua qualificação técnica e demais autorizações pertinentes à realização das atividades.

2.15. **Conforme demonstrado, a empresa Sollo Vigilância ofereceu a proposta mais vantajosa, com o menor preço nas cotações apresentadas, e demonstrou preencher os requisitos relativos à qualificação técnica. Dessa forma, a equipe de planejamento da contratação entende como adequada para prestação dos serviços."**

(Destaques acrescidos)

55. Nesse panorama, verifica-se que a escolha do fornecedor pautou-se na vantajosidade econômica para a Administração, o que, em princípio, justifica a escolha do fornecedor, eis que apresentou o menor preço para fins de contratação direta. Todavia, uma vez que é salutar a realização de procedimento que, mesmo em contratações diretas, permita a escolha do fornecedor de forma transparente e ofereça oportunidades a todos potenciais interessados, **recomenda-se que a área técnica justifique porque não será utilizado o procedimento próprio do Sistema de Dispensa Eletrônica, regulamentado pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021, em razão do que dispõe seu art. 4º, inciso III.**

g) Da justificativa do preço

56. Como mencionado no tópico anterior, o MEC realizou pesquisa de preços para estimar o valor máximo a ser contratado, conforme justificado na Nota Técnica nº 5/2024/GAB/CGLI/SGA/SGA (Sei nº 4865790), ficando estabelecido em R\$ 11.572.729,44 (onze milhões, quinhentos e setenta e dois mil setecentos e vinte e nove reais e quarenta e quatro centavos) como o preço estimado total anual da contratação, bem como consulta direta a 13 empresas do ramo, participantes de licitações de mesma natureza (Sei nº 4865790). Por sua vez, a Sollo Vigilância Ltda.. ofertou o valor de **R\$ 9.801.189,48 (nove milhões, oitocentos e um mil, cento e oitenta e nove reais e quarenta e oito centavos).**

57. Assim, abstraídas as questões técnicas e meritórias e sem prejuízo da recomendação anterior, entende-se que resta justificado o preço que será praticado na contratação direta que se pretende realizar.

h) Da autorização da autoridade competente

58. A dispensa de licitação deve ser autorizada pela autoridade competente do MEC, nos termos do art. 72, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, **recomendando-se sua publicação nos termos do art. 72, p. único, da referida Lei.**

59. **O contrato, a seu turno, deverá ser publicado nos termos do art. 94, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.**

- Autorização de gestão (Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019) -

60. Consoante o art. 3º do Decreto nº 10.193, de 2019, a celebração de novos contratos administrativos relativos a atividades de custeio serão autorizadas por ato ministerial, podendo ser delegada a autorização nos casos previstos em seu art. 3º (a depender do valor contratual). **Assim, referida autorização deve ser providenciada no caso destes autos previamente à celebração do contrato decorrente da dispensa.**

- Critérios e práticas de sustentabilidade -

61. As contratações governamentais devem estabelecer critérios e práticas que promovam o desenvolvimento sustentável (art. 2º do Decreto nº 7.746/2012), inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis (art. 7º, XI, da Lei nº 12.305/2010).

62. Para tanto, deverão ser tomados três cuidados gerais à luz dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 7.746/2012:

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência desses critérios e práticas nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame.

63. Não foi por outra razão que os arts 1º e 2º da Instrução Normativa SLTI/MP nº 01/2010 dispuseram que as especificações para aquisição de bens devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

64. Para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomenda-se a consulta ao art. 5º da Instrução Normativa SLTI/MP nº 01/2010, ao art. 3º da Instrução Normativa SLTI/MP nº 02/2014 (uso da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia - ENCE) e ao Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da Consultoria-Geral da União (CGU/AGU) (disponível em <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/33924880>).

65. Caso a Administração venha a entender que os bens decorrentes da prestação de serviços que se pretende contratar não se sujeitam aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar nos autos as devidas justificativas.

66. Destaque-se, ainda, que a licitação sustentável não se exaure com a escolha do bem e na inserção de leis e normas pertinentes na minuta de edital e anexos. Há outros aspectos relevantes da sustentabilidade a serem observados na fase de execução contratual, concernentes ao uso racional e sem desperdício dos bens que serão adquiridos nesta contratação. Em subsídio, recomenda-se consulta ao Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) do Ministério do Meio Ambiente.

67. A respeito do tema, constam do item 3.14. do ETP (Sei nº 4840201) e do item 4. do TR (Sei nº 4863369) critérios de sustentabilidade aplicáveis à contratação em apreço.

- Da minuta de contrato -

68. De acordo com o art. 92 da Lei nº 14.133/2021, são obrigatórias as seguintes cláusulas contratuais:

"Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção."

69. Conforme item 3.8 da Nota Técnica nº 12/2024/DICORP/COLIC/CGLC/SGA/SGA (Sei nº 4868692), foi utilizado o modelo disponibilizado pela AGU como base para elaboração da minuta do contrato acostada aos autos (Sei nº 4859824). Assim, sob o ponto de vista formal, verifica-se que o conteúdo mínimo foi observado.

70. **Contudo, recomenda-se, pontualmente: (i) preencher os campos faltantes no Preâmbulo e nas Cláusulas Primeira, Quinta, Décima Quinta e Décima Oitava, em linha com os demais artefatos da contratação.**

III. CONCLUSÃO

71. Ante o exposto, abstraídas quaisquer considerações acerca da conveniência e oportunidade da proposta, opina-se pela regularidade jurídica da contratação, desde que observadas as ressalvas e recomendações desta manifestação, em especial as consignadas nos itens **9, 18, 34, 35, 51, 53, 55, 58, 59, 60, 62, 64, 66 e 70**, sem prejuízo da leitura integral deste Parecer.

72. Cumpre-nos destacar que todas as observações expostas têm como premissa a veracidade e a exatidão dos dados, informações, cálculos e valores constantes do processo, que são de responsabilidade exclusiva da Administração.

73. Por fim, caso aprovada esta manifestação, sugere-se o retorno dos autos à Subsecretaria de Gestão Administrativa, **com a urgência que o caso requer.**

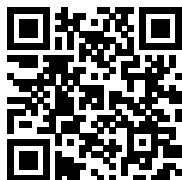
À consideração superior.

Brasília, 09 de maio de 2024.

DALVA SILVIAN RIBEIRO DE OLIVEIRA E SILVA
Procuradora Federal

Coordenadora-Geral Para Assuntos Administrativos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23000015721202403 e da chave de acesso c68551a3



Documento assinado eletronicamente por DALVA SILVIAN RIBEIRO DE OLIVEIRA E SILVA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1492900366 e chave de acesso c68551a3 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DALVA SILVIAN RIBEIRO DE OLIVEIRA E SILVA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-05-2024 14:50. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
