



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 27.05.14

ITEM Nº 003

TC-003164/003/09

Contratante: Universidade Estadual de Campinas.

Contratada: Fort Knox Sistemas de Segurança S/S Ltda.

Autoridade(s) que Dispensou(aram) a Licitação: Edna Aparecida Rubio Coloma (Coordenadora).

Autoridade(s) que Ratificou(aram) a Dispensa de Licitação e que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Paulo Eduardo M. Rodrigues da Silva (Pró-Reitor de Desenvolvimento Universitário).

Objeto: Prestação de serviços de vigilância/segurança patrimonial desarmada.

Em Julgamento: Dispensa de Licitação (artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93 e posteriores atualizações). Contrato celebrado em 17-11-09. Valor - R\$2.255.223,20. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga, publicada(s) no D.O.E. de 03-07-10.

Advogado(s): Fernanda Lavras Costallat Silvado, Veridiana Ribeiro Porto e outros.

Procurador(es) da Fazenda: Claudia Távora Machado Viviane Nicolau, Cristina Freitas Cavezale e Luiz Menezes Neto.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

RELATÓRIO

Trata-se de **Dispensa de Licitação**, com amparo no inciso IV¹ do artigo 24 da Lei de Licitações, e decorrente **Contrato n.º 462/2009**, assinado em 17-11-09, entre a Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, e a empresa Fort Knox Sistemas de Segurança S/S Ltda. – doravante Fort Knox, objetivando a prestação de serviços de vigilância / segurança patrimonial no Campus de Campinas, Moradia Estudantil, Cotuca, Estação Guanabara, CPQBA (Paulínia), Campus de Limeira, e Campus de Piracicaba.

¹ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



As justificativas pautaram-se na não conclusão, a tempo, do procedimento licitatório **Pregão Eletrônico DGA n.º 368/2009**, que se encontrava com os prazos suspensos, em virtude de pedidos de esclarecimentos e impugnações, bem como no iminente término do contrato (emergencial) precedente.

A instrução inicial ficou a cargo da **Unidade Regional de Campinas**, que traçou um histórico do ocorrido (fls. 278/283).

Explicou que a Unicamp lançou o **Pregão Presencial DGA n.º 529/2008**², que foi anulado em 15-03-09 (por vício licitatório insanável), e o **Pregão Presencial DGA n.º 157/2009**³, revogado em 05-05-09 (por conveniência financeira, em razão de preços ofertados acima do valor de referência – fl. 277).

Assinalou que o contrato então vigente se encontrava na iminência de expirar, e considerando que as duas licitações supramencionadas não obtiveram êxito, foi firmado o **Contrato n.º 248/2009**⁴ (anterior a este), com a empresa Fort Knox, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, com vigência de 21-05-09 a 21-11-09.

No entanto, em outubro de 2009, quando faltava apenas um mês para o término do contrato então vigente, afirmou que a Unicamp decidiu promover o lançamento do **Pregão Eletrônico DGA n.º 368/2009**, o qual, em razão da necessidade de modificações no edital, bem como da existência de diversos questionamentos e impugnações, não foi concluído antes do vencimento da contratação emergencial precedente.

Desse modo, foi efetuada uma nova dispensa de licitação, que culminou na assinatura do **Contrato n.º 462/2009** com a mesma empresa, também com fulcro no inciso IV do artigo 24 da Lei Geral de Licitações, destinado a vigor durante 90 (noventa) dias a partir de 18-11-09, prorrogável por até 180 (cento e oitenta) dias.

Diante desse contexto, a Fiscalização concluiu que a Unicamp demorou a dar início a um novo procedimento licitatório destinado à contratação do objeto em tela, enfatizando que a urgência foi causada pela própria Universidade.

² Pregão Presencial DGA n.º 529/2008 - publicado em 22-10-08, Sessão Pública ocorrida em 24-11-08 (todas desclassificadas com interposição de recursos), Licitação anulada (vício licitatório insanável) em 05-03-09, com publicação em 06-03-09.

³ Pregão Presencial DGA n.º 157/2009 - publicado em 11-03-09, Sessão Pública ocorrida em 06-04-09, Licitação revogada em 05-05-09, com publicação em 06-05-09.

⁴ Contrato analisado no âmbito do processo TC-001266/003/09, **julgado irregular** pela Primeira Câmara, em Sessão de 15-04-14, pelo voto dos Conselheiros **Dimas Eduardo Ramalho**, Relator, **Renato Martins Costa** e Auditor Substituto de Conselheiro **Antônio Carlos dos Santos**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Adicionalmente, observou que as duas contratações, conjuntamente, perduraram por aproximadamente 270 (duzentos e setenta) dias, superando o prazo máximo permitido pela Lei de Regência, que é de 180 (cento e oitenta) dias.

Por fim, opinou pela irregularidade da dispensa de licitação e do decorrente contrato.

A matéria foi apreciada pela **ATJ** sob o prisma **econômico-financeiro**, que ponderou que o contrato teve seu valor fixado em R\$ 2.255.223,20, 6,61% maior do que o CADTERC, pugnando pelo encaminhamento da proposta financeira da empresa Fort Knox, ofertada no âmbito do Pregão Presencial n.º 157/2009, acompanhada da Ata da Sessão Pública (fl. 286).

Na sequência, o segmento **jurídico** da **ATJ**, bem como sua **Chefia**, e ainda a **PFE**, posicionaram-se pelo acionamento do inciso XIII do artigo 2.º da Lei Complementar n.º 709/93 (fls. 287/289).

Os responsáveis foram notificados, nos termos do despacho de fl. 290, do Eminentíssimo Conselheiro Dr. Cláudio Ferraz de Alvarenga, publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo em 03-07-10.

Em atenção, a Unicamp trouxe as razões de fls. 295/304, acompanhada dos documentos de fls. 305/336, sustentando a regularidade dos atos praticados.

De início, esclareceu que a Universidade havia realizado três licitações para a contratação do serviço de vigilância patrimonial, todas infrutíferas, na seguinte conformidade:

Processo	Licitação	Status	Motivo	Data da anulação / revogação	Publicação
01-P-00277-2008	Pregão Presencial n.º 340/2008	Anulada	Vício insanável. licitatório	03-10-08	08-10-08
01-P-24557-2008	Pregão Presencial n.º 529/2008	Anulada	Vício insanável. licitatório	05-03-09	06-03-09
01-P-04555-2009	Pregão Presencial n.º 157/2009	Revogada	Conveniência financeira – preços das propostas acima do referencial.	05-05-09	06-05-09



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Explicou que houve a necessidade de efetuar diversas adaptações nos procedimentos, de forma a contemplar as áreas de vigilância, portaria e monitoração eletrônica, contando com a participação de vários órgãos e unidades.

Além disso, afirmou que a Universidade realizou ações com a finalidade de promover, de forma gradativa, a implantação desses serviços, preocupando-se em evitar transtornos para as demais atividades realizadas no campus, e nos serviços prestados à comunidade.

Na sequência, asseverou que, com a contratação emergencial dos serviços de vigilância, a Unicamp iniciou a construção das novas diretrizes e especificações para o futuro certame, a partir da experiência prática, destacando a caracterização e redimensionamento dos postos, bem como inclusão da 'ronda eletrônica' e do sistema de comunicação privativo.

No que tange à forma de licitar, alegou que promoveu uma readequação no edital, com o intuito de converter o modelo presencial para a forma eletrônica.

Por fim, sustentou que instaurou 03 (três) procedimentos licitatórios – que foram anulados ou revogados, defendendo que a demora na realização dos pregões foi plenamente justificada, uma vez que pretendia corrigir as falhas anotadas, bem como aperfeiçoar os serviços que seriam contratados, não caracterizando negligência por parte da Administração.

Quanto aos prazos relativos aos contratos emergenciais, argumentou que se deram em função de motivos distintos, ressaltando que nenhum deles, individualmente, superou o prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Em seguida, citou jurisprudência do Mestre Marçal Justen Filho, no sentido de que a limitação temporal mencionada deve ser interpretada com cautela, sendo *“claro que tal entendimento pode e deve ser ultrapassado, se essa alternativa for indispensável a evitar o perecimento do interesse a ser protegido”*⁵.

No tocante à constatação de que o valor contratado se encontra 6,61% acima do registrado no sistema CADTERC, asseverou que a informação contida à fl. 25 do processo 01-P-27458/2009 não foi corretamente interpretada, pois o percentual de 6,61% correspondeu ao impacto médio do dissídio da categoria de 2009 sobre os valores registrados no CADTERC, relativos ao ano de 2008.

Tal colocação objetivou demonstrar tão somente que a contratação emergencial foi vantajosa para a Universidade, uma vez que a mesma sofreu um

⁵ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13.^a edição, Editora Dialética, p. 297.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



aumento de apenas 2,3%, ao passo que a diferença percentual observada entre os valores no CADTERC entre suas versões de 2008 e 2009 foi de 6,61%.

Em seguida, assinalou que além do comparativo com os valores constantes do CADTERC, há que se considerar a atualização decorrente do dissídio da categoria ocorrido no mês de maio de 2009, que realinhou o salário base de R\$ 836,62 para R\$ 885,39.

Ainda, ressaltou que o preço ofertado pela empresa, no valor de R\$ 2.255.223,20, referente ao segundo contrato emergencial, teve como base o mês de maio de 2009, e que o preço ofertado pela empresa no âmbito do primeiro contrato emergencial teve como referência o mês de maio de 2008.

Por fim, a Unicamp requereu o reconhecimento da regularidade dos atos praticados.

Na sequência, a matéria foi encaminhada ao segmento **econômico-financeiro** da **ATJ**, que se posicionou pela regularidade da contratação, estritamente em sua área de atuação (fls. 337/338).

No que tange aos aspectos **jurídicos**, a **ATJ** manifestou-se pela irregularidade do feito, pois a seu ver, quem deu causa à situação de emergência foi a própria Administração (fls. 339/340).

A seu turno, a **Chefia de ATJ** também assinalou que, embora a Universidade tenha alegado urgência na contratação dos serviços, tal situação é oriunda de conduta da própria Administração, concluindo pela irregularidade da matéria (fl. 341).

Em seguida, a **SDG**, bem como a **PFE**, opinaram pela irregularidade da matéria, entendendo que a Administração deu causa à emergência na qual se fundamentou a dispensa de licitação (fls. 342/344 e 346).

Por outro lado, a **Chefia da PFE** manifestou-se pela regularidade dos atos praticados, pontuando que se deve reconhecer, diante das circunstâncias, que não se poderia deixar de fazer a contratação em tela para a execução dos serviços de vigilância; porém, com a necessidade de apuração da responsabilidade de quem deu causa (fls. 347).

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira **CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



GCCCM-29

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 27 / 05 / 2014 - ITEM N.º 003 - ESTADUAL

PROCESSO: TC-003164/003/09.
CONTRATANTE: Universidade Estadual de Campinas – Unicamp.
CONTRATADA: Fort Knox Sistemas de Segurança S/S Ltda.
OBJETO: Prestação de serviços de vigilância / segurança patrimonial no(s): **a)** Campus de Campinas; **b)** Moradia Estudantil; **c)** Cotuca, **d)** Estação Guanabara; **e)** CPQBA (Paulínia); **f)** Campus de Limeira; e **g)** Campus de Piracicaba.
EM EXAME:
– **Dispensa de Licitação**, com amparo no artigo 24, IV, da Lei Federal n.º 8.666/93 (*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*).
– **Contrato n.º 462/2009**, assinado em 17-11-09, pelo prazo de 90 (noventa) dias, prorrogáveis até 180 (cento e oitenta) dias, com início da vigência a partir de 18-11-09, no valor de R\$ 2.255.223,20 – R\$ 751.741,07 mensais (Instrumento às fls. 37/54).
RESPONSÁVEIS: **Pelo ato de ratificação da dispensa e pela contratante:** Dr. Paulo Eduardo M. Rodrigues da Silva – Pró-Reitor de Desenvolvimento Universitário. **Pela contratada:** Sr. Luiz Carlos Delben Leite – Sócio; Edgard de Souza Leite Neto – Superintendente.
ADVOGADOS: Dra. Luciana Alboccino Barbosa Catalano – Procuradora de Universidade Subchefe – OAB/SP n.º 162.863; Dra. Fernanda Lavras Costallat Silvado – Procuradora de Universidade Subchefe – OAB/SP n.º 210.899.
INSTRUÇÃO: Unidade Regional de Campinas – UR-03.

VOTO

As justificativas oferecidas pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp – não foram capazes de afastar a totalidade das falhas assinaladas pela Fiscalização, restando esclarecida apenas aquela relativa ao impacto do dissídio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



coletivo da categoria e suas variações no contrato em tela e no Caderno Técnico de Serviços Terceirizados – CADTERC.

De acordo com informações fornecidas pela Origem, no período de 03-10-08 a 05-05-09 a Unicamp anulou 02 (dois) pregões presenciais por vícios contidos no edital, e revogou o Pregão Presencial n.º 157/2009 por conveniência administrativa, em virtude dos preços ofertados estarem superiores ao orçamento de referência.

Nesse passo, apresento o histórico das contratações, sistematizadas na tabela a seguir:

Processo	Modalidade	Assinatura do Contrato	Data da Anulação / Revogação	Prazo	Status
TC-002336/003/03	Concorrência n.º 002/2003	21-05-03	-	72 meses ⁶	Regular ⁷
-	Pregão Presencial n.º 340/2008, de 06-08-08.	-	03-10-08	-	Anulado
-	Pregão Presencial n.º 529/2008, de 22-10-08.	-	05-03-09	-	Anulado
-	Pregão Presencial n.º 157/2009, de 11-03-09.	-	05-05-09	-	Revogado
TC-001266/003/09	Dispensa	19-05-09	-	180 dias	Irregular ⁸
TC-003164/003/09	Dispensa	17-11-09	-	90 dias ⁹	Em exame
TC-001102/003/10	Pregão Eletrônico n.º 368/2009, de 21-10-09.	15-04-10	-	15 meses	Regular ¹⁰

⁶ Incluindo as prorrogações.

⁷ A última prorrogação foi considerada regular pela Primeira Câmara, em Sessão de 12-11-13.

⁸ **Julgado irregular** pela Primeira Câmara, em Sessão de 15-04-14, pelo voto dos Conselheiros **Dimas Eduardo Ramalho**, Relator, **Renato Martins Costa** e Auditor Substituto de Conselheiro **Antônio Carlos dos Santos**.

⁹ Prorrogáveis por mais 90 dias.

¹⁰ **Julgado irregular** pela Segunda Câmara, em Sessão de 21-09-10, pelo voto dos Conselheiros **Robson Marinho**, Relator, **Edgard Camargo Rodrigues**, Presidente, e **Renato Martins Costa**, Acórdão publicado no DOE de 14-10-10, Decisão com Trânsito em Julgado em 29-10-10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Observa-se, na tabela acima, que a Unicamp dispôs de mais de um ano para concluir a realização de pelo menos uma licitação na modalidade pregão, no entanto, ocorreram diversas falhas que ensejaram a anulação dos procedimentos licitatórios, causadas pela própria Instituição.

Como agravante, após a primeira contratação emergencial, transcorreram aproximadamente 05 (cinco) meses até que o novo edital do Pregão Eletrônico n.º 368/2009 fosse publicado, ou seja, o lançamento ocorreu a um mês do término do prazo máximo estipulado para esse tipo de pacto, de 180 (cento e oitenta) dias.

Em razão da não conclusão, a tempo, do Pregão Eletrônico n.º 368/2009, foi assinado o **Contrato n.º 462/2009** (este contrato), em 17-11-09, pelo prazo de 90 (noventa) dias, prorrogáveis até 180 (cento e oitenta) dias, **mediante nova dispensa de licitação**.

Dessa forma, a situação emergencial em tela resultou da inércia e do mau planejamento da Administração, em nítido descompasso com o **Princípio da Eficiência**, enunciado no *caput*¹¹ do artigo 37 da Carta Magna.

É exatamente essa a conclusão que se pode extrair dos autos, diferentemente do alegado pela Origem, que entende que a demora na realização do procedimento licitatório foi plenamente justificada, conforme se pode extrair de suas razões; acerca desse aspecto, pondero que desde o lançamento do Pregão Presencial n.º 340/2008, até a efetiva assinatura do contrato decorrente do Pregão Presencial n.º 368/2009, transcorreram aproximadamente 21 (vinte e um) meses.

Sob outra perspectiva, também assiste razão à Fiscalização, quando afirma que a contratação extrapolou o limite temporal previsto no inciso IV do artigo 24 da Lei Federal n.º 8.666/93. Com efeito, o inciso IV assim dispõe:

*“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***

¹¹ “Art. 37. - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também (...).”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos”. (g.n.)

Nesse sentido a decisão da Primeira Câmara, em Sessão de 15-04-14, no âmbito do processo TC-001266/003/09, que abrigou o julgamento da primeira dispensa de licitação, cujo trecho do voto do Conselheiro Relator Dr. Dimas Eduardo Ramalho Transcrevo:

“O histórico dos fatos evidencia que a UNICAMP demorou a dar início a novo procedimento licitatório destinado à contratação do objeto em tela, e, quando o fez, lançou à praça editais contendo vícios insanáveis, como, aliás, reconhecido pelo próprio Órgão ao anular os respectivos certames. Infere-se, dessa forma, que, além da inércia e ausência de planejamento da Administração, houve patente falta de cautela desta na elaboração dos atos convocatórios, logo, a dispensa de licitação não decorreu de efetiva situação emergencial ou de calamidade pública, mas de culpa da UNICAMP, que não agiu de maneira eficiente, descumprindo, assim, ao disposto no caput dos artigos 37 da Constituição Federal e 3º da Lei Federal nº 8.666/93. A propósito, sequer o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, fixado no artigo 24, IV, da Lei Geral de Licitações, foi observado pela Contratante, já que o Ajuste em análise foi seguido de nova contratação direta, e, apenas na data de 15/04/2010, ou seja, quase 11 (onze) meses após a primeira dispensa de licitação, ora examinada, foi assinado Contrato precedido de regular certame”. (g.n.)

Diante do exposto, e na esteira dos pareceres da **Fiscalização, ATJ (jurídica), Chefia de ATJ e SDG**, voto **pela irregularidade** da **Dispensa de Licitação** e do decorrente **Contrato n.º 462/2009**, assinado em 17-11-09, entre a Unicamp e a empresa Fort Knox, acionando os incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.

Aplico multa ao **Dr. Paulo Eduardo M. Rodrigues da Silva – Pró-Reitor de Desenvolvimento Universitário**, responsável pelo ato de ratificação da dispensa e signatário do instrumento contratual, que estipulo em **200 (duzentas) UFESPs**, importância que se revela apropriada ao caso em análise, fixando o prazo de **30 (trinta) dias**, contados a partir da expiração do prazo recursal, para a apresentação das respectivas guias de recolhimento, sob pena de inscrição do débito em dívida ativa.

Fixo, ainda, o prazo de **60 (sessenta) dias**, contados do transcurso do prazo recursal, para que a Unicamp apresente a este Tribunal notícias acerca das providências a serem adotadas em face da presente decisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Transcorrido o prazo recursal, bem como aquele fixado para adoção das medidas cabíveis, remetam-se cópias de peças dos autos ao d. Ministério Público Estadual para as providências de sua alçada.

GCCCM-29