

GRUPO I – CLASSE III – PLENÁRIO

TC 015.982/2018-1.

Natureza: Consulta

Unidade: Intervenção Federal No Estado do Rio de Janeiro

Representação legal: não há

**SUMÁRIO: CONSULTA ACERCA DA
POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE
DISPENSA DE LICITAÇÃO EM CASO DE
INTERVENÇÃO FEDERAL. ANÁLISE DOS
CRITÉRIOS LEGAIS ESTABELECIDOS.
RESPOSTA AO CONSULENTE.****RELATÓRIO**

Adoto como parte do relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog (peça 4), contou com a anuência do dirigente daquela unidade:

INTRODUÇÃO

Trata-se de consulta de autoria do Interventor Federal na Área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, General do Exército Walter Souza Braga Netto, a qual foi analisada pela Selog em conjunto com a unidade especializada do TCU em assuntos técnicos referentes a segurança pública e defesa civil, SecexDefesa.

2. De acordo com o Interventor, o objeto da presente consulta é sobre a possibilidade de realização de contratações diretas durante a Intervenção Federal estabelecida pelo Decreto 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que teve por finalidade pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública no estado do Rio de Janeiro.

3. A intervenção foi decretada até 31 de dezembro de 2018, limitada à área de segurança pública, nos termos do art. 1º, caput, e §1º, do normativo. Conforme o art. 3º, §5º, do referido decreto, dentre as atribuições do Interventor, está o exercício do controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança pública, compreendendo aqueles previstos no art. 144 da Constituição Federal e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

4. Em face da situação de exceção estabelecida com a intervenção, informa o consulente que foram definidas ações emergenciais e estruturantes de curto prazo, com vistas à redução de criminalidade no Estado do Rio de Janeiro, bem como à recuperação da capacidade operativa dos órgãos de Segurança Pública (OSP).

5. Pretende-se que as referidas ações sejam suportadas por crédito extraordinário no valor de R\$ 1.200.000.000,00 (um bilhão e duzentos milhões de reais), aberto por meio da Medida Provisória 825, de 27 de março de 2018. A exposição de motivos que embasou a provisão do crédito, segundo o consulente, passa pelo atendimento a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, nos termos do art. 167, §3º, da Carta Magna.

6. O entendimento do Gabinete de Intervenção Federal, corroborado pelo Parecer 1138/2018/CJU-RJ/CGU/AGU (peça 1, p. 5-11), da Advocacia-Geral da União (AGU), é de que o alcance dos objetivos da intervenção requer pronta e imediata resposta, admitindo-se a dispensa de licitação nos termos do art. 24, III, da Lei 8.666/1993.

7. Traz a lume a limitação de equipamentos e a descontinuidade de serviços, ressaltando a necessidade de se priorizar as aquisições essenciais e imprescindíveis para assegurar a capacidade operativa dos órgãos de segurança pública, a exemplo da reposição de 8.571 coletes balísticos a partir de outubro e 2018, quando se exaurem seus prazos de validade.

8. Considerando ser o colete um produto controlado e de uso restrito das Forças Armadas e Policiais, sua aquisição implicaria longo processo de habilitação e qualificação de fornecedores, além de criterioso e lento processo de teste de amostra em laboratórios credenciados. Após a aquisição desse equipamento de proteção, via de regra, são necessários, ao menos, sessenta dias para entrega do produto após a homologação do processo licitatório, uma vez que sua fabricação em grandes quantidades ocorre somente sob demanda.

9. Diante do cenário descrito, o consultante requer posicionamento deste Tribunal quanto à possibilidade de o Gabinete de Intervenção realizar contratações diretas com enquadramento no art. 24, inciso III, da Lei 8.666/1993, complementada pelos incisos IV, IX e XVIII, da mesma lei, a seguir reproduzidos:

Art. 24. É dispensável a licitação:

III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

(...)

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;

(...)

IX - quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;

(...)

XVIII - nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento, quando a exiguidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações e desde que seu valor não exceda ao limite previsto na alínea "a" do inciso II do art. 23 desta Lei.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. A consulta formulada (peça 1, p. 1-4) contém indicação precisa do seu objeto e foi redigida articuladamente, com parecer do órgão de assistência jurídica da autoridade consultante, em atendimento ao disposto no art. 264, §1º, do Regimento Interno do TCU (RITCU).

11. Quanto à legitimidade do consultante, o Ministro Presidente Raimundo Carreiro concluiu que o Interventor Federal se equipara a titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República, em razão do que dispõe o §1º do art. 3º do Decreto 9.288/2018 (peça 2). Nesse sentido, entende-se que pode ser enquadrado como autoridade do Poder Executivo de nível hierárquico equivalente ao de ministro de Estado, com legitimidade para apresentar consulta ao TCU, nos termos do inciso VI do art. 264 do RITCU.

12. Além disso, as contratações diretas, segundo explanado pelo consultante, visam ao atingimento tempestivo dos objetivos precípuos do Gabinete de Intervenção Federal, no que se refere à segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, o que caracteriza a correlação temática da consulta com a área de atribuição da instituição que representa o Interventor, em atenção ao §2º do art. 264 do RITCU.

13. Por fim, nos termos do §3º do art. 264 do RITCU, as consultas têm caráter normativo e constituem prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

14. Apesar disso, o Regimento não veda a menção ao caso concreto, conforme

Acórdão 1.634/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carrero, reafirmado no despacho à peça 2. Nesses casos, contudo, o consultante deve submeter a este Tribunal “a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência”.

15. No caso em análise, o questionamento formulado em sede de consulta pode ser entendido como solicitação de pronunciamento do TCU quanto à possibilidade de aplicação de dispositivos que autorizam a dispensa de licitação quando caracterizada grave perturbação da ordem (tese), a exemplo do caso concreto mencionado (Intervenção Federal autorizada mediante o Decreto 9.288/2018).

16. Feitas essas considerações, a presente consulta deve ser conhecida, uma vez que foi formulada por autoridade com legitimidade para tanto e trata da aplicabilidade, em tese, de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de competência deste Tribunal, de modo que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, VI e §§ 1º e 2º, e no art. 265 do Regimento Interno do TCU.

EXAME TÉCNICO

17. Preliminarmente, cumpre explicitar as conclusões do Parecer Técnico da AGU quanto ao tema da presente consulta, cujas conclusões são partilhadas pelo consultante.

Parecer 1.138/2018/CJU-RJ/CGU/AGU (peça 1, p. 5-11)

18. Inicia a Consultoria Jurídica reconhecendo o ineditismo do objeto da consulta, uma vez que não se conseguiu localizar jurisprudência que verse, especificamente, “sobre a possibilidade de realizar aquisições, mediante contratação direta, com fundamento no art. 24, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, sob a vigência de decreto de intervenção.”.

19. Colaciona doutrina que aborda o tema e que leva, no seu entendimento, à necessidade de diferenciação entre os conceitos de perturbação da ordem, previsto no inciso III do art. 24 da Lei 8.666/1993, e de comprometimento da ordem pública, tal qual explicitado no Decreto 9.288/2018.

20. Entendeu o Jurídico que o grave comprometimento da ordem pública pode permitir a contratação por grave perturbação da ordem, mas não em todos os casos. Admite-se a dispensa, de forma restrita, apenas a objetos estritamente relacionados com as atividades finalísticas e de apoio dos órgãos formalmente envolvidos com a intervenção federal, e que não possam aguardar o tempo necessário à conclusão de regular procedimento licitatório.

21. Frisou que o decreto presidencial que reconheça formalmente o “grave comprometimento da ordem pública” não autoriza automaticamente a contratação direta para a totalidade das aquisições e serviços necessários à intervenção, devendo-se estabelecer pertinência temática com a área de atuação dos órgãos envolvidos, bem como esclarecer e comprovar o aspecto temporal da contratação.

22. O gestor, dessa forma, deve delimitar e justificar nos autos os quantitativos a serem contratados, os quais deverão corresponder ao estritamente necessário para o atingimento de sua missão institucional. É sua obrigação, também, adotar todos os procedimentos previstos em legislação federal para a aferição da adequação dos preços de mercado aplicáveis, a exemplo das disposições da Instrução Normativa (IN) 5/2014, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

23. A conclusão jurídica foi, portanto, pela possibilidade de o Gabinete de Intervenção Federal, enquanto órgão recentemente criado em razão da intervenção federal decretada, promover contratações diretas com fulcro no inciso III do art. 24 da Lei 8.666/1993, desde que verificados os seguintes pressupostos (peça 1, p. 10):

- a) que os objetos sejam estritamente relacionados com as atividades finalística e de apoio dos órgãos formalmente envolvidos com a intervenção federal;
- b) que a conclusão das contratações não possa aguardar o tempo necessário a um procedimento licitatório ordinário;
- c) que sejam delimitados e justificados nos autos os quantitativos a serem contratados, limitados estes ao que for estritamente necessário para o atingimento da missão confiada ao Sr. Interventor;

- d) que sejam adotados todos os procedimentos previstos na legislação federal para a aferição da adequação dos valores contratados;
- e) que reste comprovado nos autos o atendimento a todas as disposições do art. 26, da Lei de Licitações e Contratos.

Análise

25. A avaliação técnica desta Unidade Técnica, no que se refere ao questionamento apresentado pelo consultante, alinha-se, em essência, com as conclusões do parecer da AGU. Algumas considerações adicionais, contudo, fazem-se necessárias.
26. A intervenção federal que tem por objetivo pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública em determinado ente federativo pode se enquadrar no conceito de “grave perturbação da ordem” na área temática que lhe é afeta. No caso exemplificativo do Rio de Janeiro, restringe-se à segurança pública.
27. Nesse sentido, entende-se possível a aplicação do inciso III do art. 24 da Lei 8.666/1993 para contratações restritas à área temática abrangida pelo documento que decretou a intervenção, assim compreendidos os bens e serviços essenciais à consecução dos seus objetivos, sejam eles relacionados com as atividades finalísticas ou de apoio dos órgãos formalmente envolvidos com a intervenção federal.
28. Tais contratações, em regra, devem ter correlação com a situação excepcional que levou à intervenção, além de, conforme pontuado pela AGU, decorrerem da impossibilidade de seguirem rito ordinário de licitação, de maneira a não comprometer os objetivos das operações para as quais foi instituída.
29. Defende-se que a utilização dos recursos obtidos pelo gabinete de intervenção por abertura de crédito extraordinário somente deve ser admitida para o atendimento às despesas imprevisíveis e urgentes, nos termos do art. 167, §3º, da Carta Magna, conceito no qual se encaixariam aquelas decorrentes de ações excepcionais adotadas em razão da intervenção, bem como contratações rotineiras, habituais do ente que possam impactar no alcance dos objetivos, mas que, para o reestabelecimento da ordem, demandem procedimento mais célere.
30. Afasta-se, de início, a possibilidade de utilização desses recursos para suportar a demanda de contratos de natureza continuada ou compras realizadas de forma usual, periódica e programada firmados ao atendimento das necessidades básicas do ente federado que sofreu a intervenção como decorrência automática do decreto de intervenção e da situação de grave perturbação da ordem, já que para tal possibilidade deve estar caracterizado o vínculo finalístico e particular da contratação sob pena de desvio de finalidade.
31. Também se mostra ineficiente e possivelmente antieconômica a substituição de contratos vigentes para objetos similares ao que se pretende contratar, especialmente aqueles que tenham decorrido de processo licitatório ordinário e regular. Reputa-se mais adequado que os quantitativos dos referidos contratos sejam utilizados até os limites legais aplicáveis por meio de aditivos antes de se lançar mão da contratação direta.
32. Admite-se que recursos destinados a contratações que, via de regra, consistem em despesa perene, que deve constar do planejamento de compras anuais do ente federado que sofre a intervenção, podem ser utilizados para contratação sem licitação com base no inciso III do art. 24 da Lei 8.666/1993 apenas quando a intervenção contribuir diretamente para o aumento considerável da demanda ou caso não haja contrato vigente para o seu atendimento (dada a impossibilidade de se aguardar o tempo necessário para a realização de procedimento licitatório).
33. Não obstante, há outras possibilidades de contratação direta enumeradas no art. 24 da Lei 8.666/1993 diversas de seu inciso III, a exemplo de situações em que haja comprovada emergência (inciso IV) que não decorra do grave comprometimento da ordem pública, circunstância atacada pela intervenção, mas de uma situação emergencial particular, que deve ser caracterizada por ocasião da eventual contratação direta.
34. A intervenção federal, situação de exceção e incomum, realça a importância da motivação dos atos do gestor na correta aplicação da dispensa de licitação em razão da urgência no atendimento da situação que possa comprometer o reestabelecimento da ordem. Dessa forma, além da descrição

das circunstâncias fáticas que ensejam o enquadramento da contratação como urgente, é necessário incluir, nos autos da contratação, informações, documentos e/ou estudos que caracterizem a situação.

35. Conforme pontuado também pela AGU, não se pode olvidar de que seja comprovada a compatibilidade dos preços contratados por dispensa de licitação com os praticados no mercado. Essa é a jurisprudência do TCU para os demais casos de dispensas de licitação listados no art. 24 da Lei 8.666/1993, sendo razoável sua extensão às situações previstas no inciso III do mesmo artigo.

36. De acordo com a jurisprudência do Tribunal, as dispensas devem guardar compatibilidade com os preços vigentes no mercado, com os fixados por órgão oficial competente, sistemas de registros de preços, além de ser consultado o maior número possível de fornecedores ou executantes (Acórdãos 2.019/2010, Relator Ministro José Múcio Monteiro, 950/2010 e 2.420/2015, Relator Ministro Benjamin Zymler, todos do Plenário).

37. A mencionada jurisprudência alinha-se à previsão constante do art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993, segundo a qual as contratações diretas deverão se submeter à necessidade de processo prévio em que conste justificativa de preço.

38. Acrescentam-se às fontes de consulta de preços já mencionadas os contratos anteriores, vigentes ou não, firmados pela Administração pública para fornecimento de objeto similar, em todos os níveis (municipal, estadual ou federal).

39. No caso concreto mencionado pelo consulente, há notícias na mídia sobre a necessidade premente de aquisição de coletes balísticos, *scanners* e instalação de circuitos internos de televisão (CFTV) em presídios (<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/em-100-dias-da-intervencao-federal-rj-ainda-nao-usou-verba-de-r-12-bilhao-e-ve-crimes-aumentarem.ghtml>).

40. Destaca-se que a aquisição de coletes, por exemplo, é atividade comum no âmbito das unidades militares, havendo ampla fonte de consulta de preços, as quais não podem ser desprezadas para fins de compra direta.

41. Há, ainda, a necessidade de observância dos normativos aplicáveis para a elaboração dos orçamentos estimados, como a IN 5/2014-SLTI/MP, o Decreto 7.983/2013, no que couberem.

42. Outro importante ponto abordado no parecer da AGU diz respeito à necessidade de limitação e justificativa para aquisição dos quantitativos estipulados por dispensa de licitação em casos de caracterizada grave perturbação da ordem, inclusive quando decorrente de intervenção federal.

43. Conforme o art. 36, §1º, da Constituição Federal/1988, o decreto de intervenção especificará a amplitude, **os prazos** e as condições de execução da medida. Sendo assim, considerando a situação transitória decretada, com prazo pré-determinado, as contratações diretas deverão ser necessárias e suficientes ao atendimento da demanda, e adequadamente justificadas, não admitida a pretensão de estocagem ou assinatura do contrato de fornecimento de bens após exaurido o prazo da intervenção.

44. Por razões semelhantes, as contratações firmadas sem licitação deverão ter vigências limitadas até a data final estabelecida para a intervenção por decreto presidencial, não admitidas prorrogações.

45. Nessas situações, em que haja contratação direta de serviço de natureza continuada essencial ao ente federado em decorrência de intervenção federal, deve-se adotar as medidas necessárias para evitar a descontinuidade na prestação dos serviços após o término da intervenção. Tais medidas incluem o planejamento e execução de regular procedimento licitatório, tempestivamente, para substituição do contrato firmado emergencialmente ao final de sua vigência.

45. Ainda, por obrigação legal prevista no art. 26 da Lei 8.666/1993, o processo de dispensa com fulcro no art. 24, III, da mesma lei, deve ser instruído, no que couber, com a razão da escolha do fornecedor ou executante.

CONCLUSÃO

46. A presente consulta deve ser conhecida, uma vez formulada por autoridade com legitimidade para tanto, e afeta à aplicabilidade, em tese, de dispositivos legais e regulamentares concernentes à

matéria de competência deste Tribunal, de modo que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, e art. 265 do Regimento Interno do TCU.

47. O questionamento, em tese, trazido pelo consulente diz respeito à possibilidade de promover contratações diretas com fulcro no inciso III do art. 24 da Lei 8.666/1993 durante intervenção federal decretada em razão de grave comprometimento da ordem pública, nos termos do art. 34, inciso III, da Constituição Federal/1988.

48. Esta Unidade Técnica, em análise conjunta com a Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) opina no sentido de que é possível a realização das referidas contratações diretas, desde que observados os requisitos constantes da proposta de encaminhamento desta instrução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

49. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

49.1. **conhecer** da presente consulta, com fulcro nos artigos 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, e 265 do Regimento Interno do TCU, 127 a 135 da Constituição Federal e 1º da Lei Complementar 80/1994;

49.2. **responder** ao Interventor Federal na Área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, General do Exército Walter Souza Braga Netto, que é possível a realização de contratações diretas com fulcro no art. 24, inciso III, da Lei 8.666/1993 durante intervenção federal decretada em razão de grave comprometimento da ordem pública, nos termos do art. 34, inciso III, da Constituição Federal/1988, desde que o processo de dispensa seja instruído com os seguintes requisitos:

a) demonstração de que a contratação está restrita à área temática abrangida pelo documento que decretou a intervenção, assim entendidos os bens e serviços essenciais à consecução dos seus objetivos, sejam eles relacionados com as atividades finalísticas ou de apoio dos órgãos formalmente envolvidos com a intervenção federal;

b) demonstração de que a contratação não pretende substituir contratos vigentes para objetos similares, especialmente aqueles que tenham decorrido de processo licitatório ordinário e regular, aos quais deve ser dada preferência de utilização até os limites legais aplicáveis antes de se lançar mão da contratação direta;

c) caracterização da impossibilidade de se aguardar o tempo necessário a um procedimento licitatório regular;

d) caracterização da **urgência** e **essencialidade** da contratação, ou seja, de que seu objeto seja pertinente e indispensável para o reestabelecimento da ordem na área temática em que se deu a decretação da intervenção federal (segurança pública, saúde, educação, etc.), por meio da descrição das circunstâncias fáticas, documentos e dados que ensejaram essa conclusão;

e) orçamento estimado, elaborado em observância aos normativos aplicáveis, como a IN 5/2014-SLTI/MP e, o Decreto 7.983/2013, no que couberem, que garanta que os preços praticados na contratação guardem compatibilidade com os preços vigentes no mercado, utilizando-se das mais variadas fontes de consulta possíveis: preços fixados por órgão oficial competente; sistemas de registros de preços; pesquisas junto ao maior número possível de fornecedores ou executantes; e preços praticados em contratações públicas anteriores ou vigentes para objeto similar nas esferas municipal, estadual e federal;

f) limitação e justificativa dos quantitativos a serem adquiridos, os quais devem ser suficientes ao atendimento da demanda, não admitida a pretensão de estocagem ou assinatura do contrato de fornecimento de bens após exaurido o prazo da intervenção;

g) definição de vigência limitada à data final estabelecida para a intervenção por decreto presidencial, não admitidas prorrogações; e

h) razão da escolha do fornecedor ou executante, no que couber.

49.3. **alertar** o Interventor Federal na Área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, General do Exército Walter Souza Braga Netto, que, nas situações em que haja contratação direta de serviço de natureza continuada essencial ao ente federado em decorrência de intervenção federal, deve-se adotar as medidas necessárias para evitar a descontinuidade na prestação dos

serviços após o término da intervenção. Tais medidas incluem o planejamento e a execução de regular procedimento licitatório, tempestivamente, para substituição dos contratos firmados emergencialmente ao final de suas vigências por parte do ente federado alvo da intervenção;

49.4. **encaminhar** cópia da decisão que vier a ser proferida nesses autos ao Interventor Federal na Área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, General do Exército Walter Souza Braga Netto, informando-lhe que o conteúdo da deliberação poderá ser consultado a qualquer tempo no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

49.5. **arquivar** o presente processo, nos termos do artigo 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

2. Posteriormente, a Selog complementou sua instrução (peça 6), conforme manifestação a seguir transcrita que contou com a concordância do titular daquela unidade (peça 7):

INTRODUÇÃO

Trata-se de complemento da análise realizada à peça 4, em resposta à consulta de autoria do Interventor Federal na Área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, General de Exército Walter Souza Braga Netto.

2. Referida análise cingiu-se à possibilidade de realização de contratações diretas com fulcro no art. 24, inciso III, da Lei 8.666/1993 durante intervenção federal decretada em razão de grave comprometimento da ordem pública, nos termos do art. 34, inciso III, da Constituição Federal/1988.

3. O consulente, no entanto, requer posicionamento deste Tribunal quanto à possibilidade de o Gabinete de Intervenção realizar contratações diretas com enquadramento no art. 24, inciso III, complementado pelos incisos IV, IX e XVIII, da Lei 8.666/1993, a seguir reproduzidos:

Art. 24. É dispensável a licitação:

III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

(...)

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;

(...)

IX - quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;

(...)

XVIII - nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento, quando a exiguidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações e desde que seu valor não exceda ao limite previsto na alínea "a" do inciso II do art. 23 desta Lei.

4. Remanesce, portanto, a necessidade de avaliação quanto à aplicabilidade dos incisos IV, IX e XVIII do art. 24 da Lei 8.666/1993, quando decretada intervenção federal em razão de grave comprometimento da ordem pública.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. Reitera-se o exame de admissibilidade realizado na instrução à peça 4, no sentido de que a consulta poderá ser apreciada, nos termos do art. 264, VI e §§ 1º e 2º, e do art. 265 do Regimento Interno do TCU.

EXAME TÉCNICO

6. Na instrução pretérita (peça 4) concluiu-se que é possível a realização de contratações diretas com fulcro no art. 24, inciso III, da Lei 8.666/1993 durante intervenção federal decretada em razão de grave comprometimento da ordem pública, nos termos do art. 34, inciso III, da Constituição Federal/1988, desde que o processo de dispensa seja instruído com requisitos que correlacionem o objeto da contratação com a decretação da intervenção, bem como observados critérios de urgência, essencialidade, eficiência e economicidade.

7. Além da possibilidade de **aquisições por dispensa de licitação** com supedâneo no art. 24, inciso III, da Lei 8.666/1993, os seguintes incisos também foram suscitados pelo consulente como possivelmente aplicáveis em situações de decretação de intervenção federal para pôr termo a grave perturbação da ordem:

Art. 24, inciso IV

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;

8. Na análise anterior (peça 4) esta Unidade Técnica, em conjunto com a SecexDefesa, entendeu que, via de regra, os recursos destinados ao atendimento de despesas contratadas regular e continuamente para manutenção do ente que sofreu a intervenção não poderiam ser despendidos em compras diretas com fulcro no inciso III do art. 24 da Lei 8.666/1993.

9. A exceção à regra ocorreria apenas se restasse caracterizado que a intervenção contribuiu diretamente para o aumento considerável da demanda ou na hipótese de não haver contrato vigente para o seu atendimento (dada a criticidade do objeto para o alcance do objetivo da intervenção e a impossibilidade de se aguardar o tempo necessário para a realização de procedimento licitatório).

10. Ou seja, é necessário que se demonstre o nexo entre a contratação pretendida e a intervenção federal para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, de maneira a não subvertê-la em motivação para toda e qualquer aquisição na área territorial e temática a que se refere.

11. Na referida análise, admitiu-se, no entanto, outras possibilidades de contratação direta enumeradas no art. 24 da Lei 8.666/1993 diversas de seu inciso III, a exemplo de situações em que haja comprovada emergência (inciso IV) que não decorra do grave comprometimento da ordem pública, mas de uma situação emergencial particular, que deve estar caracterizada quando da eventual contratação direta.

12. Assim, verifica-se que, nas situações emergenciais abarcadas pelo inciso IV, não é a intervenção federal que autoriza a contratação sem prévio procedimento licitatório, mas a urgência de atendimento de demanda que pode colocar em risco a segurança de pessoas, bens ou serviços. Trata-se do dever de tutela do interesse público que se sobrepõe à regra de observância de procedimento licitatório regular.

13. Logo, a aplicabilidade do referido inciso é possível tanto em situações de decretação de intervenção federal, como em qualquer outro cenário, seja na área temática da intervenção, seja em ramo diverso, desde que evidenciada a situação emergencial. É necessário reconhecer, no entanto, que, em razão do contexto que levou à decretação de intervenção federal, há maior propensão às situações emergenciais do que em conjunturas regulares.

14. Feitas essas considerações, propõe-se responder ao consulente que a mera decretação de intervenção federal em razão de grave comprometimento da ordem pública, nos termos do art. 34, inciso III, da Constituição Federal/1988, não autoriza automaticamente as aquisições diretas com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993.

15. As aquisições sem procedimento licitatório com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 demandam a caracterização preliminar da situação concreta da potencialidade do dano, bem como a

demonstração de que a contratação direta é a via adequada, eficiente e efetiva para eliminar o risco iminente detectado (Acórdãos 4.458/2011-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz e 1.987/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler).

16. Importa ressaltar ainda que as contratações com base nesse inciso devem se restringir à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou perda dos serviços já executados (Acórdãos 6.439/2015-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Augusto Sherman e 1.599/2011-TCU-Plenário, relator Ministro Ubiratan Aguiar).

17. Também nesses casos, deve-se observar, como regra, o prazo máximo de vigência contratual de 180 dias consecutivos e ininterruptos, vedadas prorrogações, bem como a necessidade de os contratos conterem cláusula resolutiva que estabeleça sua extinção logo após a conclusão de processo licitatório para nova contratação de correspondentes serviços, caso seja necessária a continuidade da contratação (Acórdão 3.474/2018-TCU-2ª Câmara, relator Ministro André de Carvalho).

18. Em qualquer caso, deve constar do processo de contratação a motivação para a escolha do prestador de serviços e a justificativa para o preço, nos termos do art. 26 da Lei 8.666/1993.

Art. 24, inciso IX

Art. 24. É dispensável a licitação:

IX - quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;

19. Preliminarmente, faz-se necessário estabelecer diferenciação entre os conceitos de segurança pública, área em que se deu a intervenção no caso exemplificativo do Rio de Janeiro, e segurança nacional. O voto condutor do Acórdão 2.314/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Guilherme Palmeira, assevera que:

9. Assim, não que há se confundir "segurança nacional" com "segurança pública", podendo-se dizer, grosso modo, que aquela (segurança nacional) envolve ações de sobrevivência e de defesa do Estado e da nação brasileira em face de ameaças internas e externas, enquanto esta (segurança pública) cuida de ações do próprio Estado brasileiro, nas suas diversas esferas, "para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio", conforme prescreve a Constituição Federal no seu art. 144.

20. Apesar de conceitualmente distintas a segurança pública e a segurança nacional, na prática, admite-se que os fatos que levaram à intervenção federal podem coincidir com aqueles que põem em risco a segurança nacional, a depender de sua gravidade e complexidade.

21. Outro aspecto relevante a ser considerado é que a intervenção federal consiste em situação excepcional, em que a autonomia de determinado **Ente Federativo** em área temática específica é temporariamente suprimida para o reestabelecimento da ordem e do Estado Democrático de Direito. Verifica-se, portanto, o caráter regionalizado e restrito da medida, que ocorre de forma localizada no Ente que sofreu a intervenção, por alguma das razões dispostas no art. 34 da Constituição Federal/1988.

22. Feitas essas considerações, entende-se que não há nexo causal direto entre a decretação da intervenção e o possível comprometimento da segurança nacional, a menos que o descontrole na **segurança pública local** represente efeitos graves e **extensíveis a todo o País**.

23. Dito de outra forma, a mera decretação de intervenção federal não é suficiente para a aplicação do art. 24, inciso IX, da Lei de Licitações. O inciso em comento deve ser aplicado quando configurada a possibilidade de comprometimento da segurança nacional, seja em situações de intervenção federal decretada, ou não.

24. Importante ressaltar que, de acordo com o art. 24, inciso IX, da Lei 8.666/1993, a caracterização da situação de possível comprometimento da segurança nacional decorre de decreto do Presidente da República que discipline os casos assim classificados e **autorize expressamente a dispensa de licitação**, com audiência prévia do Conselho de Segurança Nacional.

25. É o caso do Decreto 892/1993, que define orientação para o processo de implantação do Sistema de Vigilância da Amazônia e expressamente autoriza a compra direta de equipamentos e contratação de serviços técnicos que possam comprometer a eficácia do Sistema.

26. Além disso, a partir do Decreto 2.295/1997 iniciou-se a regulamentação do disposto no art. 24, inciso IX, da Lei 8.666/1993, oportunidade em que se discorreu sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional.

27. Foram expressamente enquadradas nessa situação: as compras e contratações de obras ou serviços relativas à aquisição de recursos bélicos navais, terrestres e aeroespaciais; contratação de serviços técnicos especializados na área de projetos, pesquisas e desenvolvimento científico e tecnológico; e aquisição de equipamentos e contratação de serviços técnicos especializados para a área de inteligência, quando a revelação de sua localização, necessidade, característica do seu objeto, especificação ou quantidade coloque em risco objetivos da segurança nacional (art. 1º do Decreto 2.295/1997).

28. O art. 2º do normativo também delegou ao Conselho de Defesa Nacional a apreciação de outros casos que possam comprometer a segurança nacional, para o fim de dispensa de licitação.

29. Mais recentemente, mediante o Decreto 8.135/2013, passaram a ser dispensadas de licitação, ante a possibilidade de comprometimento da segurança nacional, as comunicações de dados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

30. Conclui-se do exposto que a aplicação do inciso IX do art. 24 da Lei 8.666/1993 para dispensa de procedimento licitatório não decorre diretamente da decretação de intervenção federal na área de segurança pública. Sua adoção depende da caracterização de risco de comprometimento da segurança de toda a Nação, e não apenas da ordem pública interna no ente que sofreu a intervenção.

31. Além disso, a contratação embasada no referido inciso como motivação para a dispensa de licitação deve observar ao menos uma das seguintes condicionantes:

a) ser precedida de decreto do Presidente da República que discipline os casos de comprometimento de segurança nacional e **autorize expressamente a dispensa de licitação**, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;

b) estar expressamente autorizada por normativo específico, a exemplo do Decreto 8.135/2013, que tratou das comunicações de dados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

c) estar expressamente prevista no art. 1º do Decreto 2.295/1997 e autorizada na forma de seu parágrafo único, ou, nos termos do art. 2º do normativo, ser previamente submetida à apreciação do Conselho de Defesa Nacional para que se manifeste quanto ao risco de comprometimento da segurança nacional e autorize a dispensa de licitação.

31. Em qualquer caso, as dispensas de licitação devem ser justificadas, notadamente quanto ao preço e à escolha do fornecedor ou executante, em atenção ao disposto no art. 26 da Lei 8.666/1993.

Art. 24, inciso XVIII

Art. 24. É dispensável a licitação:

XVIII - nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento, quando a exiguidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações e desde que seu valor não exceda ao limite previsto na alínea "a" do inciso II do art. 23 desta Lei.

32. O normativo trata de situações que envolvam deslocamento eventual de tropas de suas bases originais para outras localidades e diz respeito à necessidade de atendimento imediato e urgente de abastecimento desse efetivo. Nessas situações, há incompatibilidade entre a demora necessária ao desenvolvimento de procedimento licitatório e a consecução dos objetivos da operação.

33. É possível, ainda, a interpretação de que o abastecimento mencionado no inciso, além de abarcar despesas com deslocamento, alimentação, higiene e demais necessidades básicas pessoais, englobe os equipamentos individuais e coletivos de trabalho.

34. Nessa linha, a intervenção federal decretada que ensejar esse tipo de deslocamento **temporário** (de outros Estados da Federação ao Rio de Janeiro, por exemplo) pode ter parte de suas aquisições

realizadas, sem licitação, com fulcro no inciso XVIII. Há que se estabelecer, contudo, o nexo de causalidade entre o quantitativo do que se pretende adquirir ou contratar e o efetivo deslocado, de maneira a não extrapolar a previsão legal.

35. Portanto, essa Unidade Técnica, em conjunto com a SecexDefesa, entende que é possível a adoção do inciso XVIII do art. 24, da Lei 8.666/1993 para compras diretas durante intervenção federal decretada em razão de grave comprometimento da ordem pública, nos termos do art. 34, inciso III, da Constituição Federal/1988, desde que:

a) se restrinjam ao abastecimento **das tropas deslocadas com a finalidade de atendimento temporário às operações a serem executadas no âmbito da intervenção federal**, vedada a contratação, com base nesse inciso, de quantitativo que venha a atender todo o pessoal envolvido nas operações da intervenção, a menos que este provenha integralmente de outras bases; e

b) o processo de dispensa de licitação seja instruído com a motivação da contratação, incluindo a demonstração de que a proporção do quantitativo contratado com base nesse inciso condiz com a mesma proporção de pessoal deslocado para o atendimento das operações a serem executadas no âmbito da intervenção federal, bem como com justificativas quanto ao preço e à escolha do fornecedor ou executante, em atenção ao disposto no art. 26 da Lei 8.666/1993.

Solicitação de vista eletrônica do processo

36. O Sr. Juan Carlos Orozco, chefe substituto do Gabinete do Ministro da Defesa, por meio do Ofício 11548/CH GAB MD/GM-MD, de 29/5/2018 (peça 3), requer vista eletrônica dos presentes autos e do TC 011.305/2018-5 (peça 3) para o Capitão de Mar e Guerra (IM), Sr. Henrique Ferreira Costa, CPF 002.512.537-08.

37. O TC 011.305/2018-5 consiste em processo do tipo “Relatório de Acompanhamento” acerca das ações da Intervenção Federal na área de segurança pública no estado do Rio de Janeiro, sob a responsabilidade da SecexDefesa.

38. Naqueles autos o mesmo pedido foi apreciado (peça 14, TC 011.305/2018-5), tendo sido proposta sua negativa em razão de o requerente ser servidor do Ministério da Defesa e de a Unidade Jurisdicionada ser a Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, que está ligada diretamente à Presidência da República, sem qualquer vinculação com aquela pasta ministerial.

39. A Unidade Jurisdicionada deste processo também é a Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, e, portanto, esta Unidade Técnica entende que deve ser aplicado similar entendimento. Assim, diante do exposto, submetem-se aos autos à consideração superior, com proposta de indeferimento do pleito, sem prejuízo de que lhe seja encaminhada cópia do que vier a ser decidido.

CONCLUSÃO

40. A presente consulta deve ser conhecida, uma vez formulada por autoridade com legitimidade para tanto, e afeta à aplicabilidade, em tese, de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal, de modo que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, e art. 265 do Regimento Interno do TCU.

41. O questionamento, em tese, trazido pelo consulente, diz respeito à possibilidade de promover contratações diretas com fulcro no inciso III, complementado pelos incisos IV, IX e XVIII, do art. 24 da Lei 8.666/1993, durante intervenção federal decretada em razão de grave comprometimento da ordem pública, nos termos do art. 34, inciso III, da Constituição Federal/1988.

42. Esta Unidade Técnica, em análise conjunta com a Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa), opinou (peça 4) no sentido de que é possível a realização das referidas contratações diretas com fulcro no inciso III do art. 24 da Lei 8.666/1993, desde que observados os requisitos reproduzidos na proposta de encaminhamento desta instrução.

43. Em complemento à análise anterior e em resposta à demanda do consulente, avaliou-se, nesta oportunidade, a possibilidade de aquisições dispensadas de procedimento licitatório com base nos incisos IV, IX e XVIII da Lei 8.666/1993, durante intervenção federal decretada em razão de grave comprometimento da ordem pública.

44. Feitas as ponderações caso a caso, propõe-se responder ao consulente que a mera decretação de intervenção federal em razão de grave comprometimento da ordem pública, nos termos do art. 34, inciso III, da Constituição Federal/1988, não autoriza automaticamente a adoção do art. 24, incisos IV, IX e XVIII da Lei 8.666/1993 para as aquisições diretas pretendidas.

45. A adoção dos incisos IV e IX decorre da necessária caracterização da situação emergencial e de risco de comprometimento da segurança nacional, respectivamente. Em qualquer um dos casos, há requisitos a serem observados para que se realize a contratação direta, os quais independem de decretação de intervenção federal, conforme discorrido nos itens 8 a 31 desta instrução.

46. No que se refere ao inciso XVIII, considerando que a intervenção federal pode demandar movimentação de tropas, é possível a sua adoção nas contratações diretas para abastecimento do pessoal temporariamente deslocado de suas bases, desde que demonstrado onexo e a proporcionalidade da contratação com o efetivo movimentado e observada a necessidade de justificativa da contratação, notadamente quanto ao preço e à escolha do fornecedor ou executante, em atenção ao disposto no art. 26 da Lei 8.666/1993.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, replicando-se, com ajuste de forma, a proposta da instrução anterior (peça 4) adicionada das conclusões da presente análise complementar:

47.1. **conhecer** da presente consulta, com fulcro nos artigos 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, e 265 do Regimento Interno do TCU, 127 a 135 da Constituição Federal e 1º da Lei Complementar 80/1994;

47.2. **indeferir** o pedido de vista eletrônica do processo em nome do Capitão de Mar e Guerra (IM), Sr. Henrique Ferreira Costa, formulado pelo chefe substituto do Gabinete do Ministro da Defesa, Sr. Juan Carlos Orozco, considerando que o Ministério da Defesa não é parte interessada no presente processo, à luz do art. 146 do Regimento Interno/TCU, uma vez que o Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro está ligado diretamente à Presidência da República, sem qualquer vinculação com aquela pasta ministerial, sem prejuízo de que lhe seja encaminhada cópia do que vier a ser decidido;

47.3. **responder** ao Interventor Federal na Área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, General do Exército Walter Souza Braga Netto, que:

a) é possível a realização de contratações diretas com fulcro no art. 24, inciso III, da Lei 8.666/1993 durante intervenção federal decretada em razão de grave comprometimento da ordem pública, nos termos do art. 34, inciso III, da Constituição Federal/1988, desde que o processo de dispensa de licitação seja instruído com os seguintes requisitos:

i) demonstração de que a contratação está restrita à área temática abrangida pelo documento que decretou a intervenção, assim entendidos os bens e serviços essenciais à consecução dos seus objetivos, sejam eles relacionados com as atividades finalísticas ou de apoio aos órgãos formalmente envolvidos com a intervenção federal;

ii) demonstração de que a contratação não pretende substituir contratos vigentes para objetos similares, especialmente aqueles que tenham decorrido de processo licitatório ordinário e regular, aos quais deve ser dada preferência de utilização até os limites legais aplicáveis antes de se lançar mão da contratação direta;

iii) caracterização da impossibilidade de se aguardar o tempo necessário a um procedimento licitatório regular;

iv) caracterização da **urgência** e **essencialidade** da contratação, ou seja, de que seu objeto seja pertinente e indispensável para o reestabelecimento da ordem na área temática em que se deu a decretação da intervenção federal (segurança pública, saúde, educação, etc.), por meio da descrição das circunstâncias fáticas, documentos e dados que ensejaram essa conclusão;

v) orçamento estimado, elaborado em observância aos normativos aplicáveis, como a IN 5/2014-SLTI/MP e o Decreto 7.983/2013, no que couberem, e que demonstre a compatibilidade dos preços contratados com aqueles vigentes no mercado, utilizando-se das mais variadas fontes de consulta possíveis: preços fixados por órgão oficial competente; sistemas de registros de preços; pesquisas

junto ao maior número possível de fornecedores ou executantes; e preços praticados em contratações públicas anteriores ou vigentes para objeto similar nas esferas municipal, estadual e federal;

vi) limitação e justificativa dos quantitativos a serem adquiridos, os quais devem ser suficientes ao atendimento da demanda, não admitida a pretensão de estocagem ou assinatura do contrato de fornecimento de bens após exaurido o prazo da intervenção;

vii) definição de vigência limitada à data final estabelecida para a intervenção por decreto presidencial, não admitidas prorrogações; e

viii) razão da escolha do fornecedor ou executante, no que couber.

b) a intervenção federal decretada em razão de grave comprometimento da ordem pública, nos termos do art. 34, inciso III, da Constituição Federal/1988, não autoriza, por si só, a realização de contratações diretas com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993. O referido enquadramento demanda a caracterização preliminar da situação concreta da potencialidade do dano, bem como a demonstração de que a contratação direta é a via adequada, eficiente e efetiva para eliminar o risco iminente detectado (Acórdãos 4.458/2011-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz e 1.987/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler);

c) a intervenção federal decretada em razão de grave comprometimento da ordem pública, nos termos do art. 34, inciso III, da Constituição Federal/1988, não autoriza, por si só, a realização de contratações diretas com fulcro no art. 24, inciso IX, da Lei 8.666/1993. O referido enquadramento demanda a caracterização de risco de comprometimento da segurança de toda a Nação e não apenas da ordem pública interna no ente que sofreu a intervenção. Além disso, a contratação para a qual se pretenda utilizar o referido inciso como motivação para a dispensa de licitação deve observar ao menos uma das seguintes condicionantes:

i) ser precedida de decreto do Presidente da República que discipline os casos de comprometimento de segurança nacional e **autorize expressamente a dispensa de licitação**, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;

ii) estar expressamente autorizada por normativo específico, a exemplo do Decreto 8.135/2013, que tratou das comunicações de dados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

iii) estar expressamente autorizada pelo art. 1º do Decreto 2.295/1997 ou, nos termos do art. 2º do normativo, ser previamente submetida à apreciação do Conselho de Defesa Nacional para que se manifeste quanto ao risco de comprometimento da segurança nacional e autorize a dispensa de licitação.

d) a intervenção federal decretada em razão de grave comprometimento da ordem pública, nos termos do art. 34, inciso III, da Constituição Federal/1988, pode demandar o deslocamento temporário de efetivo de suas bases, sendo possível, nesses casos, a adoção art. 24, inciso XVIII, da Lei 8.666/1993 para contratações diretas, desde que:

i) se restrinjam ao abastecimento **das tropas deslocadas com a finalidade de atendimento temporário às operações a serem executadas no âmbito da intervenção federal**, vedada a contratação, com base nesse inciso, de quantitativo que venha a atender todo o pessoal envolvido nas operações da intervenção, a menos que este provenha integralmente de outras bases; e

ii) o processo de dispensa de licitação seja instruído com a motivação da contratação, incluindo a demonstração de que a proporção do quantitativo contratado com base nesse inciso condiz com a mesma proporção de pessoal deslocado para o atendimento das operações a serem executadas no âmbito da intervenção federal, bem como com justificativas quanto ao preço e à escolha do fornecedor ou executante, em atenção ao disposto no art. 26 da Lei 8.666/1993.

47.4. **alertar** o Interventor Federal na Área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, General do Exército Walter Souza Braga Netto, que, nas situações em que haja contratação direta de serviço de natureza continuada essencial ao ente federado em decorrência de intervenção federal, deve-se adotar as medidas necessárias para evitar a descontinuidade na prestação dos serviços após o término da intervenção. Tais medidas incluem o início concomitante à contratação direta do planejamento do procedimento licitatório, para substituição dos contratos firmados

emergencialmente ao final de suas vigências por parte do ente federado alvo da intervenção;

47.5. **encaminhar** cópia da decisão que vier a ser proferida nestes autos ao Interventor Federal na Área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, General do Exército Walter Souza Braga Netto, informando-lhe que o conteúdo da deliberação poderá ser consultado a qualquer tempo no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

47.6. **arquivar** o presente processo, nos termos do artigo 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

É o relatório.

VOTO

Cuida-se de consulta formulada pelo Interventor Federal na Área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, General do Exército Walter Souza Braga Netto, acerca da possibilidade de realização de contratações diretas, via dispensa de licitação, durante intervenção federal, a semelhança da estabelecida pelo Decreto 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que teve por finalidade pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública no estado do Rio de Janeiro (peça 1).

2. A presente consulta deve ser conhecida por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno deste Tribunal - RITCU.

3. No que tange à legitimidade do consulente, o interventor se encontra diretamente subordinado à Presidência da República, em razão do que dispõe o art. 3º, § 1º, do Decreto 9.288/2018, motivo pelo qual é adequado seu enquadramento como autoridade do Poder Executivo de nível hierárquico equivalente ao de ministro de Estado, com legitimidade para apresentar consulta ao TCU, nos termos do art. 264, inciso VI, do RITCU.

4. A consulta veio acompanhada do Parecer 1.138/2018/CJU-RJ/CGU/AGU (peça 1, p. 5-11), subscrito pela Advocacia-Geral da União -AGU, em cumprimento ao art. 264, § 1º, do RITCU.

5. Além disso, a dúvida suscitada tem pertinência com a área de atribuição do consulente e versa sobre tema relacionado à aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência desta Corte de Contas.

II

6. A intervenção foi decretada até 31 de dezembro de 2018, limitada à área de segurança pública, nos termos do art. 1º, *caput*, e §1º, do Decreto 9.288/2018, sendo atribuição do interventor, dentre outras, o exercício do controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança pública, compreendendo aqueles previstos no art. 144 da Constituição Federal e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

7. Assim, todos os atos de direção superior da gestão estadual na área de segurança pública foram transferidos ao interventor federal designado.

8. O consulente informou que, em virtude da situação excepcional da ação interventiva, foram definidas ações emergenciais e estruturantes de curto prazo, com vistas à redução de criminalidade no Estado do Rio de Janeiro, bem como à recuperação da capacidade operativa dos órgãos de Segurança Pública (OSP).

9. Para tanto, foram disponibilizados recursos federais no montante de um bilhão e duzentos milhões de reais, por meio de crédito extraordinário aberto pela Medida Provisória 825/2018.

10. O entendimento do Gabinete de Intervenção Federal, corroborado pelo parecer da AGU (peça 1, p. 5-11), é de que o alcance dos objetivos da intervenção requer pronta e imediata resposta, admitindo-se a dispensa de licitação nos termos do art. 24, inciso III, da Lei 8.666/1993.

11. Esclareceu a autoridade signatária a existência de limitação de equipamentos de toda a ordem e a descontinuidade dos serviços para o exercício da segurança pública. Em virtude disso, apontou como necessária a priorização das aquisições essenciais e imprescindíveis para assegurar a capacidade operativa dos órgãos de segurança pública, a exemplo da reposição de 8.571 coletes balísticos, a partir de outubro de 2018, quando se encerram seus prazos de validade.

12. No exemplo citado, esclareceu o consulente que a aquisição, caso processada mediante licitação, implicaria longo processo de habilitação e qualificação de fornecedores, além de criterioso e

lento processo de teste de amostra em laboratórios credenciados, por se tratar o colete de produto controlado e de uso restrito das Forças Armadas e Policiais. Além disso, o prazo de entrega desse produto específico levaria, pelo menos, mais sessenta dias após a homologação do procedimento licitatório, uma vez que sua fabricação em larga escala ocorre somente sob demanda.

13. Diante disso, o consulente solicitou posicionamento deste Tribunal quanto à possibilidade de o Gabinete de Intervenção realizar contratações diretas com enquadramento no art. 24, incisos III (caso de guerra ou grave perturbação da ordem), IV (emergência ou calamidade pública), IX (comprometimento da segurança nacional) e XVIII (compras ou contratações de serviços para o abastecimento de tropas e seus meios de deslocamento), todos da Lei 8.666/1993.

14. O parecer da AGU, que acompanhou a presente consulta, concluiu pela possibilidade da promoção das contratações diretas com fundamento no art. 24, inciso III, da Lei de Licitações, desde que verificados os seguintes pressupostos (peça 1, p. 10):

- a) que os objetos sejam estritamente relacionados com as atividades finalística e de apoio dos órgãos formalmente envolvidos com a intervenção federal;
- b) que a conclusão das contratações não possa aguardar o tempo necessário a um procedimento licitatório ordinário;
- c) que sejam delimitados e justificados nos autos os quantitativos a serem contratados, limitados estes ao que for estritamente necessário para o atingimento da missão confiada ao Sr. Interventor;
- d) que sejam adotados todos os procedimentos previstos na legislação federal para a aferição da adequação dos valores contratados;
- e) que reste comprovado nos autos o atendimento a todas as disposições do art. 26 da Lei de Licitações e Contratos.

15. A Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), com o apoio da unidade especializada do TCU em assuntos técnicos referentes a segurança pública e defesa civil, SecexDefesa, após analisar o assunto, manifestou-se pelo conhecimento da consulta, sugerindo a seguinte resposta ao consulente:

- a) é possível a realização de contratações diretas com fulcro no art. 24, inciso III, da Lei 8.666/1993 durante intervenção federal decretada em razão de grave comprometimento da ordem pública, nos termos do art. 34, inciso III, da Constituição Federal/1988, desde que o processo de dispensa de licitação seja instruído com os seguintes requisitos:
 - i) demonstração de que a contratação está restrita à área temática abrangida pelo documento que decretou a intervenção, assim entendidos os bens e serviços essenciais à consecução dos seus objetivos, sejam eles relacionados com as atividades finalísticas ou de apoio aos órgãos formalmente envolvidos com a intervenção federal;
 - ii) demonstração de que a contratação não pretende substituir contratos vigentes para objetos similares, especialmente aqueles que tenham decorrido de processo licitatório ordinário e regular, aos quais deve ser dada preferência de utilização até os limites legais aplicáveis antes de se lançar mão da contratação direta;
 - iii) caracterização da impossibilidade de se aguardar o tempo necessário a um procedimento licitatório regular;
 - iv) caracterização da **urgência** e **essencialidade** da contratação, ou seja, de que seu objeto seja pertinente e indispensável para o reestabelecimento da ordem na área temática em que se deu a decretação da intervenção federal (segurança pública, saúde, educação, etc.), por meio da descrição das circunstâncias fáticas, documentos e dados que ensejaram essa conclusão;
 - v) orçamento estimado, elaborado em observância aos normativos aplicáveis, como a IN 5/2014-SLTI/MP e o Decreto 7.983/2013, no que couberem, e que demonstre a compatibilidade dos preços contratados com aqueles vigentes no mercado, utilizando-se das mais variadas fontes de consulta possíveis: preços fixados por órgão oficial competente; sistemas de registros de preços; pesquisas junto ao maior número possível de fornecedores ou executantes; e preços praticados em contratações públicas anteriores ou vigentes para objeto similar nas esferas municipal, estadual e

federal;

vi) limitação e justificativa dos quantitativos a serem adquiridos, os quais devem ser suficientes ao atendimento da demanda, não admitida a pretensão de estocagem ou assinatura do contrato de fornecimento de bens após exaurido o prazo da intervenção;

vii) definição de vigência limitada à data final estabelecida para a intervenção por decreto presidencial, não admitidas prorrogações; e

viii) razão da escolha do fornecedor ou executante, no que couber.

b) a intervenção federal decretada em razão de grave comprometimento da ordem pública, nos termos do art. 34, inciso III, da Constituição Federal/1988, não autoriza, por si só, a realização de contratações diretas com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993. O referido enquadramento demanda a caracterização preliminar da situação concreta da potencialidade do dano, bem como a demonstração de que a contratação direta é a via adequada, eficiente e efetiva para eliminar o risco iminente detectado (Acórdãos 4.458/2011-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz e 1.987/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler);

c) a intervenção federal decretada em razão de grave comprometimento da ordem pública, nos termos do art. 34, inciso III, da Constituição Federal/1988, não autoriza, por si só, a realização de contratações diretas com fulcro no art. 24, inciso IX, da Lei 8.666/1993. O referido enquadramento demanda a caracterização de risco de comprometimento da segurança de toda a Nação e não apenas da ordem pública interna no ente que sofreu a intervenção. Além disso, a contratação para a qual se pretenda utilizar o referido inciso como motivação para a dispensa de licitação deve observar ao menos uma das seguintes condicionantes:

i) ser precedida de decreto do Presidente da República que discipline os casos de comprometimento de segurança nacional e **autorize expressamente a dispensa de licitação**, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;

ii) estar expressamente autorizada por normativo específico, a exemplo do Decreto 8.135/2013, que tratou das comunicações de dados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

iii) estar expressamente autorizada pelo art. 1º do Decreto 2.295/1997 ou, nos termos do art. 2º do normativo, ser previamente submetida à apreciação do Conselho de Defesa Nacional para que se manifeste quanto ao risco de comprometimento da segurança nacional e autorize a dispensa de licitação.

d) a intervenção federal decretada em razão de grave comprometimento da ordem pública, nos termos do art. 34, inciso III, da Constituição Federal/1988, pode demandar o deslocamento temporário de efetivo de suas bases, sendo possível, nesses casos, a adoção art. 24, inciso XVIII, da Lei 8.666/1993 para contratações diretas, desde que:

i) se restrinjam ao abastecimento **das tropas deslocadas com a finalidade de atendimento temporário às operações a serem executadas no âmbito da intervenção federal**, vedada a contratação, com base nesse inciso, de quantitativo que venha a atender todo o pessoal envolvido nas operações da intervenção, a menos que este provenha integralmente de outras bases; e

ii) o processo de dispensa de licitação seja instruído com a motivação da contratação, incluindo a demonstração de que a proporção do quantitativo contratado com base nesse inciso condiz com a mesma proporção de pessoal deslocado para o atendimento das operações a serem executadas no âmbito da intervenção federal, bem como com justificativas quanto ao preço e à escolha do fornecedor ou executante, em atenção ao disposto no art. 26 da Lei 8.666/1993.

16. Além disso, a Selog sugeriu fosse alertado o Interventor Federal de que, nas contratações diretas de serviços de natureza continuada, essenciais ao cumprimento da intervenção, deveriam ser adotadas medidas para evitar a descontinuidade na prestação dos serviços após o término da intervenção, tais como o planejamento e a execução de regular procedimento licitatório para a substituição dos contratos firmados em caráter emergencial e por prazo limitado.

17. Feito esse breve histórico, passo ao exame de mérito desta consulta.

III

18. Permito-me, inicialmente, analisar o caso concreto trazido aos autos a título de exemplificação da dúvida suscitada por meio da consulta ora em exame.

19. O Decreto 9.288/2018 impôs a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, na área de segurança pública, com o fim precípua de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública naquele ente federativo.

20. Com o objetivo de atender as ações emergenciais que visam garantir medidas de fortalecimento das políticas de segurança pública e combate à violência nas áreas urbanas do Estado do Rio de Janeiro, mediante a intensificação do policiamento e atividades de inteligência, foi editada a Medida Provisória 825/2018 que abriu crédito extraordinário, no valor de R\$ 1,2 bilhão. A finalidade de tais recursos foi explicitada na exposição de motivos da referida MP, conforme excerto a seguir transcrito:

5. A urgência do crédito baseia-se na necessidade de aquisições de meios (tais como veículos blindados e não blindados, armamento, munição, equipamento individual, material de vigilância, de comando e controle), de contratação de serviços (obras de infraestrutura e adequação, de transporte, de manutenção, entre outros) e de pessoal por tempo determinado para estabelecer condições adequadas para o enfrentamento dos desafios existentes. Além disso, garantir ao Interventor o acompanhamento, controle e a fiscalização das ações implementadas dentro e fora do Estado do Rio de Janeiro visando à eficiência, eficácia e efetividade das operações.

6. A relevância justifica-se pela situação de grave dificuldade vivida pela população do Estado do Rio de Janeiro decorrente da crise financeira e da fragilidade da segurança pública estadual, bem como pela determinação direta e expressa do Presidente da República quanto à necessidade de apoiar o Estado, reconhecida pelo Decreto em comento, posteriormente aprovado pelo Congresso Nacional quando da promulgação do Decreto Legislativo nº 10, de 20 de fevereiro de 2018.

7. Por fim, a imprevisibilidade do ato decorre da impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, o grave comprometimento da ordem pública, não havendo, dessa forma, a possibilidade fática e a pertinência de prever a despesa que deveria ser originalmente de competência do próprio Estado, e agora será suportada com recursos da União conforme o crédito ora proposto.

21. Fundamentou a abertura do referido crédito extraordinário o atendimento a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, nos termos do art. 167, § 3º, da Carta Magna.

22. Assim, os recursos destinados a auxiliar o custeio da intervenção em apreço têm sua aplicação restrita ao atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes vinculadas estritamente aos bens e serviços essenciais à consecução dos seus objetivos, sejam eles relacionados às atividades finalísticas ou de apoio dos órgãos formalmente envolvidos com a intervenção federal.

23. A observância de tal premissa não se encontra limitada à contratação direta aventada na consulta, mas à execução de toda e qualquer despesa com os recursos em questão, ainda que por meio de licitação.

24. Dessa forma, compete ao gestor manter-se atento à necessária apresentação de justificativas na execução das despesas que realizar com os recursos relacionados ao ato interventivo, demonstrando efetivamente a sua relação com o ato que motivou a intervenção em questão, por meio da descrição das circunstâncias fáticas, documentos e dados que ensejaram essa conclusão.

25. Sobre o objeto da consulta, entendo que, diante do estado de perturbação grave da ordem pública, o Estado deve ser municiado de instrumentos para agilizar a contratação de obras e serviços necessários à interrupção do problema identificado e o instituto da dispensa de licitação é um deles. A urgência, nesses casos, muitas vezes é incompatível com a morosidade característica de uma licitação.

26. Assim, na ponderação dos valores fundamentais envolvidos, de um lado, a igualdade de oportunidade de contratar com a Administração Pública e, de outro, o da manutenção da ordem pública, há de prevalecer, na hipótese excepcional ventilada, este último.

27. Dito isso, acompanho, em essência, o entendimento expresso na manifestação da unidade técnica, no relatório que precede a esse voto, no sentido de ser possível a realização, sob a vigência de decreto de intervenção, de contratação direta, com fundamento no art. 24, inciso III, da Lei 8.666/1993, para a aquisição de bens e serviços diretamente vinculados à área temática abrangida pelo decreto interventivo, desde que caracterizada a impossibilidade da realização do pertinente procedimento licitatório e desde que observado o cumprimento dos requisitos inerentes à toda contratação direta.

28. Assim, conforme já assinalado, as contratações diretas devem ter correlação com o fato extraordinário que motivou a intervenção e somente podem ser admitidas para o atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes, nos termos do art. 167, §3º, da Carta Magna, relacionadas a ações excepcionais adotadas em razão da intervenção ou mesmo a contratações rotineiras, desde que possam comprovadamente impactar no alcance dos objetivos da intervenção.

29. Resta afastada, a princípio, a utilização de tais recursos no custeio de contratos de natureza continuada ou de compras habituais, periódicas e programadas, firmadas no atendimento das necessidades básicas do ente federado que sofreu a intervenção, exceto se caracterizado o vínculo finalístico e particular da contratação com o motivo da intervenção, sob pena de desvio de finalidade.

30. Lembro que há outras possibilidades de contratação direta enumeradas no art. 24 da Lei 8.666/1993, diversas de seu inciso III, a exemplo de situações emergenciais, hipótese prevista no inciso IV do referido dispositivo legal. Assim, ainda que não decorra do grave comprometimento da ordem pública, circunstância que motivou a intervenção, eventual contratação direta de bens ou serviços pode se dar com fundamento em situação emergencial particular, que deve ser caracterizada por ocasião da eventual dispensa de licitação.

31. Nesse caso, as contratações com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 pressupõem a caracterização preliminar da situação concreta da potencialidade do dano, bem como a demonstração de que a contratação direta é a via adequada, eficiente e efetiva para eliminar o risco iminente detectado (Acórdãos 4.458/2011-TCU-2ª Câmara, **Ministro Aroldo Cedraz** e 1.987/2015-TCU-Plenário, **Ministro Benjamin Zymler**) e devem se restringir à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano (Acórdãos 6.439/2015-TCU-1ª Câmara, **Ministro Augusto Sherman** e 1.599/2011-TCU-Plenário, **Ministro Ubiratan Aguiar**).

32. O caráter excepcional da intervenção federal imprime maior relevância à necessidade de motivação dos atos do gestor na fundamentação da dispensa de licitação, ainda que decorrente de situação emergencial prevista no inciso IV, ora tratado. Dessa forma, além da descrição das circunstâncias fáticas que ensejam o enquadramento da contratação como emergencial, é necessário incluir, no respectivo processo, conforme bem salientou a unidade técnica, informações, documentos e/ou estudos que a caracterizem.

33. Entretanto, o enquadramento no inciso IV do referido dispositivo legal, para contratações relacionadas à intervenção federal, que também se enquadrem como emergenciais, poderá não ser o mais favorável ao atingimento dos objetivos pretendidos, eis que aquele inciso condiciona as respectivas contratações às parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo e improrrogável de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos. Tal restrição não é encontrada no inciso III do mesmo art. 24 da lei de licitações.

34. O consulente indagou, ainda, sobre a possibilidade de utilização de dispensas fundadas nos incisos IX e XVIII, do art. 24, da Lei 8.666/1993.

35. O mencionado inciso IX prevê a dispensa de licitação em caso de comprometimento da segurança nacional, estabelecido em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa

Nacional. Tal dispositivo foi regulamentado pelo Decreto 2.295/1997.

36. Para a aplicação do referido dispositivo, há que se distinguir o conceito de segurança nacional e o de segurança pública. Embora ambos se refiram à garantia da incolumidade dos indivíduos e das instituições públicas e privadas, possuindo vários traços de interseção, não podem ser confundidas.

37. A questão foi tratada no âmbito deste Tribunal, no voto condutor do Acórdão 2.314/2008-TCU-Plenário, cujo excerto peça vênua para transcrever, *verbis*:

5. De início, entendo que realmente afigura-se inapropriado o enquadramento legal dado à dispensa de licitação em comento, com fundamento no disposto no art. 24, inciso IX, da Lei n.º 8.666, de 1993, *verbis*:

[...]

6. Bem de ver que a Lei dirige-se, em princípio, àquelas situações que comprometem a "segurança nacional", cuja abrangência do conceito certamente transborda os limites de atuação dos Estados, Distrito Federal e Municípios na área da "segurança pública".

7. Hely Lopes Meirelles definiu "segurança nacional" como "(...) a situação de garantia, individual, social e institucional que o Estado assegura a toda a Nação, para a perene tranquilidade de seu povo, pleno exercício dos direitos e realização dos objetivos nacionais, dentro da ordem jurídica vigente. É a permanente e total vigilância do Estado sobre o seu território, para a garantia de seu povo, de seu regime político e de suas instituições." (*in* Poder de polícia e segurança nacional. Palestra proferida na Escola Superior de Guerra, em maio de 1972. Revista dos Tribunais, v. 61, n. 445, p. 287 - 298, Nov. 1972).

8. Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal, na dicção do Ministro Aliomar Baleeiro, conceituou-a da seguinte forma: "Segurança Nacional envolve toda a matéria pertinente à defesa da integridade do território, independência, sobrevivência e paz do País, suas instituições e valores materiais ou morais contra ameaças externas e internas, sejam elas atuais e imediatas, ou ainda em estado potencial próximo ou remoto." (RE n.º 62.739, julgamento de 23/8/1967).

9. Assim, não que há se confundir "segurança nacional" com "segurança pública", podendo-se dizer, grosso modo, que aquela [segurança nacional] envolve ações de sobrevivência e de defesa do Estado e da nação brasileira em face de ameaças internas e externas, enquanto esta [segurança pública] cuida de ações do próprio Estado brasileiro, nas suas diversas esferas, "para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio", conforme prescreve a Constituição Federal no seu art. 144.

10. É bem verdade, no entanto, que em muitas ocasiões essa diferença será tênue, mormente em razão da coincidência de ações e métodos desenvolvidos para a consecução das políticas de segurança nacional e de segurança pública, com a utilização de equipamentos e serviços que se prestam igualmente às duas políticas, como é o caso da área de inteligência, o que, contudo, não possui o condão de transmutar a natureza da atividade realizada.

11. Talvez por isso, até porque o Decreto n.º 2.295, de 4 de agosto de 1997, admite expressamente a dispensa de licitação para a aquisição de equipamentos para a área de inteligência, como é o caso do Sistema "Guardião", muitos órgãos e entes federados tem se utilizado indevidamente da mencionada fundamentação legal (art. 24, inciso IX, da Lei n.º 8.666, de 1993) em situações que em nada se caracterizam como "segurança nacional", consoante se verifica na espécie.

38. O que pode distinguir a segurança nacional da segurança pública é o grau de abrangência das situações de desordem ou de risco de comprometimento do exercício de direitos e da preservação do patrimônio público ou dos cidadãos. As que se encontram restritas a interesses locais e regionais e não ocasionam perigo à nação podem ser corretamente enquadradas como assuntos de segurança pública estritamente, enquanto aquelas que possuam magnitude nacional poderão ser enquadradas corretamente como assunto de segurança nacional.

39. A intervenção federal em estado da federação objetiva comumente, como ocorreu no caso do Rio de Janeiro, o restabelecimento da ordem pública e não da segurança nacional. Assim, somente seria possível a adoção do art. 24, inciso IX, da Lei de Licitações para as hipóteses em que haja decreto

do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional, indicando o comprometimento da segurança nacional e não apenas da ordem pública interna do ente que sofreu a intervenção.

40. Dessa forma, a utilização do referido inciso IX somente poderia se dar diante de, pelo menos, uma das seguintes condicionantes, conforme destacado pela unidade técnica, na manifestação que integra o relatório precedente, *verbis*:

a) ser precedida de decreto do Presidente da República que discipline os casos de comprometimento de segurança nacional e **autorize expressamente a dispensa de licitação**, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;

b) estar expressamente autorizada por normativo específico, a exemplo do Decreto 8.135/2013, que tratou das comunicações de dados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

c) estar expressamente prevista no art. 1º do Decreto 2.295/1997 e autorizada na forma de seu parágrafo único, ou, nos termos do art. 2º do normativo, ser previamente submetida à apreciação do Conselho de Defesa Nacional para que se manifeste quanto ao risco de comprometimento da segurança nacional e autorize a dispensa de licitação.

41. A dispensa relacionada no inciso XVIII do art. 24 também é bastante específica. Diz ela respeito às compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas, quando provisoriamente deslocadas de sua sede, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento.

42. Assim, o ato interventivo somente autorizará a dispensa de licitação sob referido fundamento, quando houver a constatação da necessidade do deslocamento de tropa ou veículos militares para localidade diversa de sua sede e a necessidade da realização de compras ou contratações que não podem ser licitadas, sob pena de comprometimento da normalidade e dos propósitos das operações em questão.

43. Nessa hipótese, a referida contratação direta, conforme mesmo determina o dispositivo legal em apreço, deverá se restringir somente ao atendimento das tropas temporariamente deslocadas de sua sede para operações no âmbito da intervenção federal.

44. A Selog levanta questão relacionada à possível ineficiência e antieconomicidade da substituição de contratos vigentes para objetivos similares ao que se pretende contratar. Noto que tal questão não foi objeto da consulta, nem sequer foi ventilada pelo consultante. Ainda que compreenda a preocupação da unidade técnica, pois, a princípio, não se justificaria realizar contratação emergencial quando há contrato vigente que atenda ao interesse público e aos objetivos da intervenção, julgo que a questão deva ser analisada por este Tribunal no âmbito da fiscalização em andamento a cargo da SecexDefesa, cujo foco é a análise das despesas e atos administrativos praticados durante a intervenção, momento em que se poderá analisar, se for o caso, a motivação do gestor no caso concreto (TC 011.305/2018-5).

45. Em qualquer das hipóteses aventadas, o processo de dispensa de licitação deve ser acompanhado dos requisitos estabelecidos no art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, em especial a razão da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço contratado.

46. No que tange à justificativa do preço contratado, na linha da jurisprudência deste Tribunal e em atenção ao disposto no art. 2º, § 1º, da IN 5/2014-SLTI/MP, hão de ser priorizadas as fontes públicas disponíveis, a exemplo do painel de preços constantes do sítio eletrônico do Ministério do Planejamento e as contratações similares de outros entes públicos.

47. A pesquisa de mercado e a consulta ao maior número de fornecedores de bens ou serviços pretendidos devem ser utilizados somente de forma alternativa, quando houver necessidade de complementação ou suplementação das informações oficiais disponibilizadas.

48. Não é demais lembrar que o próprio art. 5º da sobredita IN 5/2014-SLTI/MP prevê que,

caso o objeto da contratação se situe na área de engenharia, o parâmetro para orçamentação é o Decreto 7.983/2013.

49. As contratações diretas, derivadas da situação transitória decretada, também deverão observar a data final estabelecida para a intervenção por decreto presidencial, não admitidas prorrogações, nem aquisições que superem o atendimento da demanda excepcional e objetivem o fornecimento de bens ou serviços após o esaurimento do prazo da intervenção.

50. Deixo de fazer o alerta sugerido pela Selog quanto à necessidade de adotar medidas necessárias à continuidade da prestação de serviços após a intervenção federal. Também nesse caso, julgo mais adequado que a questão seja tratada no âmbito da fiscalização em andamento a cargo da SecexDefesa (TC 011.305/2018-5), motivo pelo qual entendo desnecessária a menção a essa questão na consulta em apreço.

51. Por fim, defiro o pedido de vista eletrônica formulado à peça 3, tendo em vista a conexão existente entre o objeto dos autos e a área de atuação e interesse do Ministério da Defesa.

Em vista do exposto, voto pela adoção da minuta de acórdão que trago ao escrutínio deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de junho de 2018.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1358/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.982/2018-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: III - Consulta.
3. Interessado: Interventor Federal no Estado do Rio de Janeiro.
4. Unidade: Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo Interventor Federal na Área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, General do Exército Walter Souza Braga Netto, acerca da possibilidade de realização de contratações diretas durante intervenção federal;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 264 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer da consulta, com fulcro nos artigos 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, e 265 do Regimento Interno do TCU;

9.2. responder à autoridade consulente que:

9.2.1. é possível a realização de contratações diretas com fulcro no art. 24, incisos III, da Lei 8.666/1993 durante intervenção federal decretada em razão de grave comprometimento da ordem pública, nos termos do art. 34, inciso III, da Constituição Federal/1988, desde que o processo de dispensa seja instruído com os seguintes requisitos:

9.2.1.1. demonstração de que a contratação está restrita à área temática abrangida pelo documento que decretou a intervenção, assim entendidos os bens e serviços essenciais à consecução dos seus objetivos, sejam eles relacionados com as atividades finalísticas ou de apoio dos órgãos formalmente envolvidos com a intervenção federal, por meio da descrição das circunstâncias fáticas, documentos e dados que ensejaram essa conclusão;

9.2.1.2. caracterização da urgência que acarreta a impossibilidade de se aguardar o tempo necessário a um procedimento licitatório regular;

9.2.1.3. limitação e justificativa dos quantitativos de bens e serviços a serem adquiridos, os quais devem ser suficientes ao atendimento da demanda;

9.2.1.4. vigência dos contratos firmados limitada à data final estabelecida para a intervenção, não admitidas prorrogações; e

9.2.1.5. comprovação nos autos do atendimento às disposições do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, em especial a razão da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço contratado, a partir de pesquisa prioritariamente junto a fontes públicas, na linha preconizada na jurisprudência deste Tribunal de Contas da União;

9.2.2. a intervenção federal, por si só, não autoriza a dispensa de licitação fundamentada nos incisos IV, IX e XVIII do art. 24 da Lei 8.666/1993, exceto se preenchidos os requisitos legais para tanto estabelecidos;

9.3. deferir o pedido de vista eletrônica do processo em nome do Capitão de Mar e Guerra (IM), Sr. Henrique Ferreira Costa, formulado pelo chefe substituto do Gabinete do Ministro da Defesa, Sr. Juan Carlos Orozco, tendo em vista a conexão existente entre o objeto dos autos e a área de atuação e interesse do Ministério da Defesa;

9.4. dar ciência desta deliberação ao consulente e à Advocacia-Geral da União; e

9.5. arquivar este processo.

10. Ata nº 22/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/6/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1358-22/18-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
 - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício