



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
GABINETE

PARECER n. 00071/2020/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU

NUP: 23125.003838/2020-12 (SAPIENS - 00893.000071/2020-57)

INTERESSADO: GABINETE DA REITORIA UNIFAP

ASSUNTOS: LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS

I. Direito Administrativo. Procedimento Licitatório. Fase Interna. Serviço de vigilância.

II. Análise da Minuta de Edital de Pregão Eletrônico. Aprovação, Desde que Observadas as Recomendações Arroladas.

Senhora Procuradora;

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação oriunda da Pró-Reitoria de Administração objetivando análise e manifestação jurídica, em conformidade com o disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei 8666/93, da minuta do edital de licitação, na modalidade pregão, formato eletrônico, do tipo menor preço, por lote, cujo objeto consiste na escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de serviços de vigilância armada nos campi Macapá, Santana, Mazagão e Oiapoque, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e anexos.

2. Constam nos autos no que interessa a presente análise:

a) documento de oficialização da demanda tendo como requisitante a AEEA/PROAD;

b) portaria 339/2020-UNIFAP, instituindo equipe de planejamento de contratação;

c) estudos preliminares;

d) mapa de riscos;

e) pesquisa de preços junto aos prestadores de serviço;

f) mapa comparativa de preços;

g) pré-empenho, no valor de R\$ 2.408.642 (dois milhões, quatrocentos e oito mil reais e seiscentos e quarenta e dois centavos) para cobertura da despesa estimada no período de agosto a dezembro/2020;

h) minuta do edital revisada e anexos;

i) despacho 12433/2020 - PROPLAN;

j) despacho 12464/2020 - CONGEST;

k) checklist preenchido pelo servidor Luiz Otávio Pereira do Carmo Junior, presidente da CPL;

l) despacho 12826/2020 - REITORIA, designando o pregoeiro;

II - FUNDAMENTAÇÃO

3. Inicialmente, salienta-se que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, eis que aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal compete prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, sem adentrar, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito das entidades representadas, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

4. A legislação que orientará a elaboração desta manifestação compreende especialmente a Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/02, Decreto 10.024/2019 e Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017.

5. No dia 23 de setembro de 2019 foi publicado no DOU o Decreto 10.024 que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

6. O Decreto 10.024, de 22 de setembro de 2019, revoga expressamente os decretos 5450/2005 e 5.504/2005, a partir do dia 28 de outubro de 2019, data de início de sua vigência, conforme art. 61. Assim, o novel decreto é perfeitamente aplicável ao presente certame.

II.1 - Da Regularidade dos Atos Preparatórios - Instrutórios

7. A minuta de edital de licitação de pregão eletrônico, formato eletrônico, não é encaminhada a análise jurídica previamente a aprovação do estudo técnico preliminar, termo de referência e designação do pregoeiro e **equipe de apoio**, de modo que não se observa acronologia estabelecida nos arts. 8º e 14 do decreto nº 10.024:

Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

I - estudo técnico preliminar, quando necessário;

II - termo de referência;

III - planilha estimativa de despesa;

IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;

V - autorização de abertura da licitação;

VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;

VII - edital e respectivos anexos;

VIII - minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;

IX - parecer jurídico;

X - documentação exigida e apresentada para a habilitação;

XI - proposta de preços do licitante;

XII - ata da sessão pública, que conterá os seguintes registros, entre outros:

a) os licitantes participantes;

b) as propostas apresentadas;

c) os avisos, os esclarecimentos e as impugnações;

d) os lances ofertados, na ordem de classificação;

e) a suspensão e o reinício da sessão, se for o caso;

f) a aceitabilidade da proposta de preço;

g) a habilitação;

h) a decisão sobre o saneamento de erros ou falhas na proposta ou na documentação;

i) os recursos interpostos, as respectivas análises e as decisões; e

j) o resultado da licitação;

(...)

Art. 14. No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência;

II - aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar;

III - elaboração do edital, que estabelecerá os critérios de julgamento e a aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;

IV - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, dos prazos e das condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e a execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração pública; e

V - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

8. Com efeito, nos estudos preliminares, além de não se identificar os membros responsáveis por sua elaboração, não foram ainda aprovados pela autoridade competente. Também o Termo de referência resta pendente de aprovação, e não consta nos autos a designação da equipe de apoio que atuará no pregão eletrônico.

9. **Assim, recomenda-se a supressão das omissões apontadas no item 08 previamente ao início da fase externa da licitação com a publicação do aviso do edital no diário Oficial da União.**

10. Apesar das irregularidades apontadas, observa-se que foram elaborados na fase de planejamento da contratação atos previstos na IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (publicada no DOU de 26/05/2017), que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de **serviços** sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

11. Com efeito, consta nos autos documento de oficialização da demanda, estudos técnicos preliminares e análise de riscos aparentemente elaborados na forma dos anexos II, III e IV da citada IN, sob a responsabilidade da equipe de planejamento da contratação designada pela portaria 0339/2020-UNIFAP:

Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

I - Estudos Preliminares;

II - Gerenciamento de Riscos; e

III - Termo de Referência ou Projeto Básico.

(...)

§ 2º Salvo o Gerenciamento de Riscos relacionado à fase de Gestão do Contrato, as etapas I e II do caput ficam dispensadas quando se tratar de:

a) contratações de serviços cujos valores se enquadram nos limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993; ou

b) contratações previstas nos incisos IV e XI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 3º As contratações de serviços prestados de forma contínua, passíveis de prorrogações sucessivas, de que trata o art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993, caso sejam objeto de renovação da vigência, ficam dispensadas das etapas I, II e III do caput, salvo o Gerenciamento de Riscos da fase de Gestão do Contrato.

§ 4º Os órgãos e entidades poderão simplificar, no que couber, a etapa de Estudos Preliminares, quando adotados os modelos de contratação estabelecidos nos Cadernos de Logística divulgados pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

§ 5º Podem ser elaborados Estudos Preliminares e Gerenciamento de Riscos comuns para serviços de mesma natureza, semelhança ou afinidade.

Dos Estudos Preliminares

Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme as diretrizes constantes do Anexo III.

§ 1º O documento que materializa os Estudos Preliminares deve conter, quando couber, o seguinte conteúdo:

I - necessidade da contratação;

II - referência a outros instrumentos de planejamento do órgão ou entidade, se houver;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;

V - levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativas de preços ou preços referenciais;

VII - descrição da solução como um todo;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis;

X - providências para adequação do ambiente do órgão;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes; e

XII - declaração da viabilidade ou não da contratação.

§ 2º Os Estudos Preliminares devem obrigatoriamente conter o disposto nos incisos I, IV, VI, VIII e XII do parágrafo anterior.

§ 3º O órgão ou entidade deverá apresentar justificativas no próprio documento que materializa os Estudos Preliminares quando não contemplar quaisquer dos incisos de que trata o § 1º deste artigo;

§ 4º Nas contratações que utilizem especificações padronizadas, em atenção ao § 4º do art. 20, a equipe de Planejamento da Contratação produzirá somente os conteúdos dispostos nos incisos do § 1º deste artigo que não forem estabelecidos como padrão.

(...)

Do Gerenciamento de Riscos

Art. 25. O Gerenciamento de Riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades:

I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;

II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;

III - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;

IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e

V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

Parágrafo único. A responsabilidade pelo Gerenciamento de Riscos compete à equipe de Planejamento da Contratação devendo abranger as fases do procedimento da contratação previstas no art. 19.

Art. 26. O Gerenciamento de Riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos.

§ 1º O Mapa de Riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

I - ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;

II - ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;

III - após a fase de Seleção do Fornecedor; e

IV - após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

§ 2º Para elaboração do Mapa de Riscos poderá ser observado o modelo constante do Anexo IV.

Art. 27. Concluídas as etapas relativas aos Estudos Preliminares e ao Gerenciamento de Riscos, os setores requisitantes deverão encaminhá-los, juntamente com o documento que formaliza a demanda, à autoridade competente do setor de licitações, que estabelecerá o prazo máximo para o envio do Projeto Básico ou Termo de Referência, conforme alínea "c" do inciso I, do art. 21.

(...)

12. Considerando que o Termo de Referência deve ser elaborado a partir dos Estudos Preliminares, do Gerenciamento de Risco e conforme as diretrizes constantes do Anexo V (art. 28 da IN 05/2017) incumbe a equipe de planejamento da contratação certificar-se da exatidão dos estudos preliminares e gerenciamento de riscos.

13. Por recomendação deste procurador, a unidade técnica promoveu a juntada aos autos da lista de verificação na forma Anexo I da Orientação Normativa/Seges nº 2, de 6 de junho de 2016, conforme art. 36:

Art. 36. Antes do envio do processo para exame e aprovação da assessoria jurídica, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993, deve-se realizar uma avaliação da conformidade legal do procedimento administrativo da contratação, preferencialmente com base nas disposições previstas no Anexo I da Orientação Normativa/Seges nº 2, de 6 de junho de 2016, no que couber.

§ 1º A lista de verificação de que trata o caput deverá ser juntada aos autos do processo, com as devidas adaptações relativas ao momento do seu preenchimento.

§ 2º É dispensado o envio do processo, se houver parecer jurídico referencial exarado pelo órgão de assessoramento competente, que deverá ser anexado ao processo, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada.

Da Pesquisa de Preços

14. A Instrução normativa nº 05/2014 SLTI/MPOG que dispõe sobre os procedimentos para realização de pesquisa de preços para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, cuja redação do art. 2º foi alterada pela IN 03/2017, de 20.04.2017, dispõe que:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídas nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§2º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

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

§5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

Art. 3º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação.

Parágrafo único. Deverá ser conferido aos fornecedores prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, o qual não será inferior a cinco dias úteis.

15. A pesquisa de preços foi realizada exclusivamente junto aos prestadores de serviço de vigilância, que apresentaram planilha de composição de custos para cada campus, **não havendo, todavia, identificação do servidor responsável, nem justificativa para a não adoção dos**

parâmetros preferenciais previstos nos incisos I e II do art. 2º, de modo que se recomenda o devido saneamento previamente ao início da fase externa do certame.

Da Dotação Orçamentária

16. A previsão de recursos orçamentários é condição para a realização de licitação pública destinada a contratação de serviços, conforme o inciso II, do §2º, do art. 7º da Lei 8666/93:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o [art. 165 da Constituição Federal](#), quando for o caso.

17. A esse respeito e indo além da previsão legal, a Divisão de Gestão Orçamentária informa a existência de disponibilidade financeira no montante de R\$ R\$ 2.408.642,00 (dois milhões quatrocentos e oito reais, seiscentos e quarenta e dois reais) para atender a despesa no período de agosto a dezembro/2020.

18. Em relação a Declaração de Impacto Orçamentário e Financeiro, na forma do art. 16, Inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, a PROAD entende pela desnecessidade de emissão do ato, invocando, inclusive, a ON/aGU nº 16:

As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar 101, de 2000

19. De fato, tratando-se de serviço continuado cujas despesas já estão previstas no orçamento da UNIFAP, não se vislumbra obrigatoriedade/necessidade de atendimento do art. 16, Inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000.

II.3 - Da Adequação da Modalidade Licitatória Eleita

20. O pregão consiste em modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme a Lei 10.520 e Decreto 10.024/2019:

LEI 10.520

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade pregão, que será regida por esta lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

DECRETO 10.024

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

§ 1º A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória.

(...)

*§ 4º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma de pregão presencial nas licitações de que trata o **caput** ou a não adoção do sistema de dispensa eletrônica, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica.*

21. Veja que o art. 1º do decreto extrapola o comando da lei, uma vez que obriga a utilização do pregão, na forma eletrônica, na aquisição de bens ou serviços comuns por órgãos da administração direta, autarquias, fundações e fundos especiais da administração pública federal, excepcionando a utilização do pregão presencial apenas na ocorrência de uma das hipóteses aventadas no § 4º do mesmo artigo.19.

22. A instrução Normativa SEGES nº 5/2017, assim dispõe sobre serviços comuns:

Art. 14. Os serviços considerados comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo ato convocatório, por meio de especificações usuais do mercado.

Parágrafo único. Independentemente de sua complexidade, os serviços podem ser enquadrados na condição de serviços comuns, desde que atendam aos requisitos dispostos no caput deste artigo.

23. Ainda em relação ao conceito de bens e serviços comuns, transcreve-se, abaixo, excerto do Acórdão nº313/2004 do TCU:

(...)

11. O administrador público, ao analisar se o objeto do pregão enquadra-se no conceito de bem ou serviço comum, deverá considerar dois fatores: os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital? As especificações estabelecidas são usuais no mercado? Se esses dois requisitos forem atendidos o bem ou serviço poderá ser licitado na modalidade pregão.

12. A verificação do nível de especificidade do objeto constitui um ótimo recurso a ser utilizado pelo administrador público na identificação de um bem de natureza comum. Isso não significa que somente os bens pouco sofisticados poderão ser objeto do pregão, ao contrário, objetos complexos podem também ser enquadrados como comuns.

(...)

24. Por isso, cabe à Administração atestar em cada caso se a licitação tem por objeto licitatório a aquisição de bens e serviços comuns, conforme Orientação normativa nº 54 da AGU, cujo enunciado possui o seguinte teor:

"Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável."

25. No caso concreto, segundo informa o termo de referência (itens 4.1 e 4.2), os serviços são considerados comuns.

26. A Portaria nº 443 de 27 de dezembro de 2018 do extinto MPDG relaciona em seu artigo 1º serviços que deverão ser preferencialmente terceirizados, dentre os quais se encontram serviços de segurança e vigilância patrimonial (inciso XVI).

II.4 - Do Edital de Licitação

27. A minuta de edital de pregão eletrônico constante nos autos observa, com pequenas alterações, o modelo da AGU para serviços com dedicação exclusiva de mão de obra atualizado em dezembro de 2019, estando adaptada ao novel decreto 10.024, que, revogando o Decreto n.º 5.450, de 2005, passou a regulamentar o pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, no âmbito da Administração Pública Federal.

28. Cabe destacar que a não adoção integral da minuta padronizada da AGU não caracteriza por si só ilegalidade alguma, todavia exige a apresentação da devida justificativa, conforme art. 35 da IN 05/2017 SEGES/MP:

Art. 35. Devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de atos convocatórios e contratos da Advocacia-Geral União, observado o disposto no Anexo VII, bem como os Cadernos de Logística expedidos por esta Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber.

§ 1º Quando o órgão ou entidade não utilizar os modelos de que trata o caput, ou utilizá-los com alterações, deverá apresentar as devidas justificativas, anexando-as aos autos.

29. **Nesse sentido, caso se deseje manter na minuta de edital as alterações em**

relação ao modelo atualizado da AGU, deve-se apresentar as devidas justificativas.

30. Ademais, recomendam-se as seguintes modificações:

a) no preâmbulo, suprimir "do item";

b) nos itens 1.2 e 1.3 adotar a redação prevista na minuta da AGU, com as seguinte alteração:

1.2 - A licitação será dividida em grupos, formadas por dois itens, conforme tabela constante do Termo de Referência, facultando-se ao licitante a participação em quantos grupos forem de seu interesse, devendo oferecer proposta para todos os itens que os compõem.

1.3. O critério de julgamento adotado será o menor preço GLOBAL do grupo, observadas as exigências contidas neste Edital e seus Anexos quanto às especificações do objeto.

c) incluir capítulo no item 2 - Dos Recursos Orçamentários, renumerando-se os itens subsequentes;

d) no atual item 3.2.9 (que deve ser renumerado como 4.2.9), complementar a redação com a seguinte passagem : "*..., bem como o disposto no Termo de Conciliação firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a AGU bem como o disposto no Termo de Conciliação firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a AGU.*

e) renumerar o atual item 3.2.10 como 4.3, seguindo o roteiro da minuta atualizada da AGU, com a renumeração dos subitens subsequentes;

f) suprimir o atual item 3.4, por não ter aplicação ao presente certame, que trata de apenas um serviço (vigilância armada);

g) no atual item 5.3 (que integra o capítulo do preenchimento da proposta), substituir " do valor unitário" por " do valor mensal e anual de cada item do(s) grupo(s) que pretende disputar";

h) ainda no capítulo do preenchimento da proposta incluir " os subitens 6.2.1 a 6.3 da minuta atualizada da AGU, justificando nos autos a eventual desnecessidade/impossibilidade e incluir o seguinte texto "*Na presente licitação, a Microempresa e a Empresa de Pequeno Porte poderão se beneficiar do regime de tributação pelo Simples Nacional.*"

i) no item 6.12, alinhar o texto;

j) no atual item 7.5, retificar a referência ao subitem que estabelece o prazo para envio da planilha de custos e formação de preços;

k) no capítulo que trata da aceitabilidade da proposta vencedora incluir as disposições dos itens 8.4.4.2 a 8.7 e 8.9.1 da minuta atualizada da AGU . No mesmo capítulo ajustar a redação dos itens 7.1.11 e 7.14 as previsões equivalentes da minuta da AGU (8.1.11 e 8.14)

l) no item 7.15, suprimir do texto a passagem que se inicia após a segunda citação a palavra "objeto". Suprimir também o subitem 7.15.1, uma vez que versa sobre matéria estranha à licitação;

m) no item 8.1.2, especificar os cadastros abrangidos: cadastro do CNJ, do CEIS, do TCU e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP do Portal da Transparência ou reproduzir as letra "b", "c", 'd" e item 9.1.1 da minuta da AGU.

n) no atual item 8.7, retificar a referência feita ao item 5.3 (se necessário), caso não seja observado o roteiro da minuta da AGU;

o) tratando-se de serviço sujeito a autorização do Departamento de Polícia Federal/MJ, incluir como penúltimo subitem de habilitação jurídica o texto do item 8.8.6 da minuta da AGU, observando-se a respectiva nota explicativa;

p) no atual item 8.10.1, incluir subitem com a redação do item 9.10.1.1 da minuta da AGU:

No caso de certidão positiva de recuperação judicial ou extrajudicial, o licitante deverá apresentar a comprovação de que o respectivo plano de recuperação foi acolhido judicialmente, na forma do art. 58, da Lei n.º 11.101, de 09 de fevereiro de 2005, sob pena de inabilitação, devendo, ainda, comprovar todos os demais requisitos de habilitação.

q) No item 8.10, que trata da qualificação Econômico-Financeira, reproduzir na íntegra o item 9.10 da minuta da AGU, com exceção do subitem 9.10.2.3;

r) no item 8.11, que trata da qualificação técnica, verifica-se ausência de disposições necessárias e também alguns equívocos hábeis a comprometer o sucesso da licitação, como ocorre no item 8.11.1.4.1 que está em desacordo com o item 10.6, alínea "c.2", do anexo VII-A da IN SEGES/MPDG nº 05/2017, já que se trata de licitação por grupo/lotes. Assim, recomenda-se revisão de todo o capítulo, inclusive para **(I) incluir itens imprescincíveis** da Minuta da AGU, como por exemplo, 9.11.1, 9.11.2.7, 9.11.2.14, 9.11.20 (substituindo a palavra "item" por "lote") e 9.11.2.8 (adotando a seguinte redação " comprovar que tenha executado contrato(s) em número de postos equivalentes ao da contratação para cada lote em disputa, conforme exigido na alínea c2 do item 10.6 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5/2017) e **(II) suprimir item 8.11.3** (pois se trata de exigência de habilitação jurídica, conforme letra "o" supra).

s) no item 14, que trata do termo de contrato, suprimir todas as referências a instrumento equivalente (14.1, 14.2), com a supressão dos itens 14.3 e 14.3.1;

t) no item 14.4, suprimir a nota explicativa;

u) no item 14.6, suprimir a expressão "registro de preços";

v) no item 15 - que trata do Reajuste - alterar para - DA REPACTUAÇÃO.

x) nos itens 16 a 18, especificar as disposições específicas (itens) do TR aplicável a cada caso;

- w) no item 19.9 substituir a seguinte passagem " a União ou Entidade" por "UNIFAP";
- y) no item 21.11, complementar os espaços em branco;
- z) no item 21.12, incluir todo os anexos aplicáveis ao caso, de acordo com a relação constante no item 25.12 da minuta da AGU;

31. **Recomenda-se, ainda atenção e zelo na formatação da minuta, uma vez em determinados momentos o documentno não se apresenta alinhado, nem numerado em ordem sequencial, havendo subitens iniciais identificados como 3º (itens 4 a 7),**

Do Termo de Referência

32. Segundo a definição dada no inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024, termo de referência é o documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

- a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:
 - 1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;
 - 2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e
 - 3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;
- b) o critério de aceitação do objeto;
- c) os deveres do contratado e do contratante;
- d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;
- e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;
- f) o prazo para execução do contrato; e
- g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

33. A IN 05/2017 SEGES/MP disciplina da seguinte forma o termo de Referência:

Art. 28. O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá ser elaborado a partir dos Estudos Preliminares, do Gerenciamento de Risco e conforme as diretrizes constantes do Anexo V, devendo ser encaminhado ao setor de licitações, de acordo com o prazo previsto no art. 27.

Art. 29. Devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de Termos de Referência e Projetos Básicos da Advocacia-Geral União, observadas as diretrizes dispostas no Anexo V, bem como os Cadernos de Logística expedidos pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber.

§ 1º Quando o órgão ou entidade não utilizar os modelos de que trata o caput, ou utilizá-los com alterações, deverá apresentar as devidas justificativas, anexando-as aos autos.

§ 2º Cumpre ao setor requisitante a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, a quem caberá avaliar a pertinência de modificar ou não os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco, a depender da temporalidade da contratação, observado o disposto no art. 23.

Art. 30. O Termo de Referência ou Projeto Básico deve conter, no mínimo, o seguinte conteúdo:

I - declaração do objeto;

II - fundamentação da contratação;

III - descrição da solução como um todo;

IV - requisitos da contratação;

V - modelo de execução do objeto;

VI - modelo de gestão do contrato;

VII - critérios de medição e pagamento;

VIII - forma de seleção do fornecedor;

IX - critérios de seleção do fornecedor;

X - estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014; e

XI - adequação orçamentária.

§ 1º Nas contratações que utilizem especificações padronizadas, em atenção ao § 4º do art. 20, o responsável pela elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico produzirá somente os itens que não forem estabelecidos como padrão.

§ 2º Os documentos que compõem a fase de Planejamento da Contratação serão parte integrante do processo administrativo da licitação.

Art. 31. O órgão ou entidade não poderá contratar o mesmo prestador para realizar serviços de execução, de subsídios ou assistência à fiscalização ou supervisão relativos ao mesmo objeto, assegurando a necessária segregação das funções.

Art. 32. Para a contratação dos serviços de vigilância e de limpeza e

conservação, além do disciplinado neste capítulo, deverão ser observadas as regras previstas no Anexo VI.

34. Os anexos VI e VI-A, apresentam o seguinte conteúdo:

ANEXO VI - SERVIÇO DE VIGILÂNCIA, LIMPEZA E CONSERVAÇÃO

A Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, disponibilizará, em ato normativo próprio, os valores limites máximos e mínimos que estabelecem preços referenciais para contratação de serviços de vigilância, limpeza e conservação, executados de forma contínua ou não em edifícios públicos.

ANEXO VI-A - SERVIÇO DE VIGILÂNCIA

1. Deverá constar do Projeto Básico ou Termo de Referência para a contratação de serviços de vigilância
 - a) a justificativa do número e das características dos Postos de Serviço a serem contratados; e
 - b) os quantitativos dos diferentes tipos de Posto de Vigilância, que serão contratados por Preço Mensal do Posto.
2. O Posto de Vigilância adotará preferencialmente uma das seguintes escalas de trabalho:
 - a) 44 (quarenta e quatro) horas semanais diurnas, de segunda a sexta-feira, envolvendo 1 (um) vigilante;
 - b) 12 (doze) horas diurnas, de segunda-feira a domingo, envolvendo 2 (dois) vigilantes em turnos de 12 (doze) x 36 (trinta e seis) horas;
 - c) 12 (doze) horas noturnas, de segunda-feira a domingo, envolvendo 2 (dois) vigilantes em turnos de 12 (doze) x 36 (trinta e seis) horas;
 - d) 12 (doze) horas diurnas, de segunda-feira a sexta-feira, envolvendo 2 (dois) vigilantes em turnos de 12 (doze) x 36 (trinta e seis) horas; ou e) 12 (doze) horas noturnas, de segunda-feira a sexta-feira, envolvendo 2 (dois) vigilantes em turnos de 12 (doze) x 36 (trinta e seis) horas.
3. Excepcionalmente, desde que devidamente fundamentado e comprovada a vantagem econômica para a Administração, poderão ser caracterizados outros tipos de postos, considerando os Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho da categoria.
4. Para cada tipo de Posto de Vigilância, deverá ser apresentado pelos proponentes o respectivo Preço Mensal do Posto, calculado conforme a planilha de custos e formação de preços, contida no Anexo VII-D, desta Instrução Normativa.
5. Os preços dos postos constantes nas alíneas “d” e “e” do item 2 não poderão ser superiores aos preços dos postos equivalentes previstos nas alíneas “b” e “c” do item 2 acima, observado o previsto no Anexo VII-D desta Instrução Normativa.
6. Nos casos dispostos no item 2 acima, será adotada a relação de um supervisor para cada quarenta vigilantes, ou fração, podendo ser reduzida, a depender da especificidade da contratação.
7. O Caderno de Logística conterá as especificações exemplificativas para a contratação de serviços de vigilância, devendo ser adaptadas às especificidades da demanda de cada órgão ou entidade contratante.
8. Os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal deverão realizar estudos visando otimizar os postos de vigilância, de forma a extinguir aqueles que não forem essenciais, substituir por recepcionistas aqueles que tenham como efetiva atribuição o atendimento ao público e definir diferentes turnos, de acordo com as necessidades do órgão ou entidade, para postos de escala 44h semanais, visando eliminar postos de 12 x 36 h que ficam ociosos nos finais de semana.
9. É permitida a licitação:
 - a) para a contratação de serviços de instalação, manutenção ou aluguel de equipamentos de vigilância eletrônica em conjunto com serviços contínuos de vigilância armada/desarmada ou de monitoramento eletrônico, sendo vedada a comercialização autônoma de equipamentos de segurança eletrônica, sem a prestação do serviço de monitoramento correspondente; e
 - b) para a contratação de serviço de brigada de incêndio em conjunto com serviços de vigilância.
- 9.1. Os serviços de instalação e manutenção de circuito fechado de TV ou de quaisquer outros meios de vigilância eletrônica são serviços de engenharia, para os quais devem ser contratadas empresas que estejam registradas no CREA e que possuam profissional qualificado em seu corpo técnico (engenheiro), detentor de atestados técnicos compatíveis com o serviço a ser executado.

35. Verifica-se certa desconformidade entre a minuta elaborada pela equipe de planejamento da contratação e o modelo para serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra atualizado em dezembro de 2019, sem que apresentada qualquer justificativa.

36. **Nesse sentido, para fins e aproveitamento da minuta, recomenda-se ordenar os títulos (itens) do TR segundo o modelo atualizado da AGU e, ainda:**

- a) no item 1.1.3, adotar a seguinte redação " Tabelas de estimativa de custos mensal e anual por Campus"
- b) suprimir, por desnecessidade, os itens 1.7 a 1.10;
- c) no item 2.1, informar o nº do processo após a palavra "autos";
- d) no item 8.1, especificar o anexo referido ou descrever a dinâmica pretendida;
- e) no item 8.2, suprimir a seguinte passagem " " assinatura do contrato e";
- f) no item 11, incluir as obrigações da contratante previstas itens 13.10, 13.30, 13.31, 13.32, 13.33, 13.34, 13.35, 13.36, 13.37, 13.38, e 13.41 12.4, 12.5, 12.6, 12.8, 12.9, 12.11, 12.14 e 12.15 da minuta da AGU para serviços continuados com dedicação exclusiva, atualizada em dezembro de 2019;
- g) no item 12.3 substituir " o empregado" por " a prestação dos serviços".
- h) incluir as obrigações da contratada previstas nos itens 12.3, 12.4, 12.5, 12.6, 12.8, 12.9, 12.11, 12.14 e 12.15 da minuta atualizada da AGU;
- i) incluir títulos (itens) - da Subcontratação - e da Autorização Subjetiva, para evidenciar no primeiro caso que " *Não será admitida a subcontratação do objeto licitatório.*"; e, no segundo caso, que " *É admissível a fusão, cisão ou incorporação da contratada com/em outra pessoa jurídica, desde que sejam observados pela nova pessoa jurídica todos os requisitos de habilitação exigidos na licitação original; sejam mantidas as demais cláusulas e condições do contrato; não haja prejuízo à execução do objeto pactuado e haja a anuência expressa da Administração à continuidade do contrato.*";
- j) no item 13, adotar, no que cabível, a redação do item 14 da minuta da AGU, sem prejuízo de disposições específicas do serviço de vigilância previstas na minuta da UNIFAP;
- k) incluir item, previamente ao pagamento, para dispor sobre o recebimento e aceitação do objeto (que se encontra mal situado no item 25), conforme item 17 da minuta da AGU;
- l) no item 15.2, a primeira referência a palavra "contratante" deve ser substituída por " contratada".
- m) no item 15.3 iniciar o texto da seguinte maneira " A contratada autorizará o provisionamento...."
- n) no item 21, substituir " DO REAJUSTAMENTO DE PREÇOS" POR 'DA REPACTUAÇÃO."
- o) suprimir, por desnecessidade, o texto do item 21.9, uma vez que a contratação envolve exclusivamente a categoria de vifilantes.

37. Recomenda-se, ainda, atenção e zelo na formatação da minuta, uma vez em determinados momentos o documentno não se apresenta alinhado, nem seus títulos posicionados na devida ordem, conforme a minuta da AGU.

Do Termo de Contrato

38. Tratando-se de contratação de serviço de execução continuada a relação entre as partes deve ser disciplinada em instrumento próprio de contrato.

39. Também em relação a minuta de contrato, o modelo elaborado pela equipe da AGU (atualizado em dezembro de 2018) deve ser utilizado, no que couber, conforme art. 35 da Instrução Normativa SEGES/MP n. 5/2017. Para as alterações, deve ser apresentada justificativa, nos termos do art. 35, §1º da referida IN.

40. Verifica-se que, a minuta de contrato elaborado pela DICONTE é o documentno que mais se revela fiel a minuta atualizada da AGU, **recomendando-se tão somente alterar a redação do item 1.1 para correponder ao item de mesmo número da minuta da AGU.**

41. **No mais, se recomenda atualização das referências feitas aos itens das minutas de Edital e termo de referência que eventualmente venham a sofrer reordenação em decorrência do acolhimento das recomendações feitas para esses instrumentos.**

III - CONCLUSÃO

42. **Ante o exposto, aprova-se a minuta de edital de pregão eletrônico e anexos, desde que sejam observadas as recomendações arroladas neste opinativo, especialmente nos itens 9, 15, 29, 30, 31, 36 e 37 .**

43. **Adotadas ou não as providências recomendadas, não incumbe pronunciamento subsequente desta Procuradoria para verificação do cumprimento das recomendações consignadas, conforme enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas consultivas da AGU, nada obstando seja formulada nova consulta com indicação de dúvida jurídica específica.**

À consideração superior.

Macapá, 26 de junho de 2020.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00893000071202057 e da chave de acesso 7cd9e7c4

Documento assinado eletronicamente por WALDINELSON ADRIANE SARMENTO DOS SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 448280845 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): WALDINELSON ADRIANE SARMENTO DOS SANTOS. Data e Hora: 26-06-2020 19:03. Número de Série: 17341243. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
GABINETE

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00027/2020/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU

NUP: 00893.000071/2020-57

INTERESSADOS: GABINETE DA REITORIA UNIFAP

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

1. Aprovo, na íntegra, o PARECER n. 00071/2020/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU.
2. Remetam-se os autos ao Magnífico Reitor, na forma proposta.

Macapá, 29 de junho de 2020.

LARISSA MOUTINHO DE MOURA MOREIRA
Procuradora-Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00893000071202057 e da chave de acesso 7cd9e7c4

Documento assinado eletronicamente por LARISSA MOUTINHO DE MOURA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 450735010 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LARISSA MOUTINHO DE MOURA. Data e Hora: 29-06-2020 08:13. Número de Série: 17314458. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
