



CJ/MinC
Fls. 261

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA CULTURA

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS E JUDICIAIS

SAD: 11858/2016

PARECER Nº 0205/2016/CONJUR/MINC/AGU (5.1)

PROCESSO Nº 01400.061894/2015-59

INTERESSADO: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA

ASSUNTO: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância armada RR/NE

I - Administrativo. Análise de minuta de edital de licitação na modalidade de pregão eletrônico, tendo por objeto a contratação de empresa especializada prestação, de forma contínua, dos serviços de vigilância armada para atender nas dependências do Ministério da Cultura em sua Representação Regional Nordeste, em Recife/PE.

II- Admissibilidade prevista na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.

III- Parecer favorável, com ressalvas.

1. Vêm a exame, os autos do processo epigrafado, objetivando a verificação dos aspectos jurídico-formais da proposta de realização de pregão eletrônico, pela União, por intermédio do Ministério da Cultura, para a “contratação de empresa especializada para a prestação, de forma contínua, dos serviços de vigilância armada, diurna e noturna, com vistas a atender as dependências do Ministério da Cultura em sua Representação Regional do Nordeste, em Recife/PE, de acordo com as especificações deste Edital e seus anexos.”.

2. Após o Parecer nº 033/2016/CONJUR-MINC/CGU e Despacho de aprovação nº 013/2016/CONJUR-MINC/CGU/AGU (fls. 126/132), os autos instruídos com a documentação a seguir:

a) Despacho nº 60/SE/MinC, fl. 134.

b) Despacho nº 32/2016/SPOA/SE/MinC, encaminhando os autos à CGLOG, para conhecimento e demais providências,(fls. 135);

c) Termo de Referência – fls. 136/148v;

d) Às fls. 149/150, Despacho nº 42/2016/COMAN/CGLOG/SPOA/SE/MinC, informando das alterações promovidas no TR, em razão do exposto no Parecer nº 033/2016/CONJUR-MINC/CGU;

e) À fl. 152, Despacho nº 160/2016/CGLOG/SPOA/SE/MinC, solicitando a verificação de disponibilidade orçamentária ao CGOFC;

f) Despacho, informando a descentralização orçamentária, conforme solicitado, fls. 153/154;

g) Despacho nº 124/2016-CGLIC/SPOA, fls. 155;

h) cópia da Portaria nº 199, de 14 de julho de 2015, de designação dos pregoeiros e equipe de apoio, fl. 158.

i) minuta de edital e anexos, fls. 159/204;

j) Despacho nº 7/2016, da DILIC, informa que existiriam pendências não sanadas pela CGLOG, porém sugere que os autos sejam encaminhados à CONJUR para análise e manifestação acerca da minuta de edital, fls. 205/207v;

k) Despacho nº 183/2016/SPOA/SE/MinC, encaminhando os autos à Conjur para análise e parecer, fl. 208;

l) Cota nº 067/2016/CONJUR-MinC/CGU/AGU, solicitando que o processo fosse saneado, fls. 210;

- m) Despacho nº 216/2016/SPOA/SE/MinC, encaminhando os autos à CGLIC para análise e providências cabíveis, fl. 211;
- n) DESPACHO Nº191/2016-CGLIC, encaminhando os autos à CGLOG, para providências, fls. 212;
- o) Termo de Referência devidamente aprovado, fls. 213/226;
- p) Despacho nº ~~107~~¹⁰⁷/2016/COMAN/CGLOG/SPOA/SE/MinC, informando dos ajustes promovidos no TR, bem como apresenta justificativas para as divergências apontadas pela DILIC, fls. 227/227v;
- q) Despacho nº 230/2016-CGLIC, encaminhando os autos à COLIC, fl. 228;
- r) Encaminhamento nº 35/2016-DILIC, fl. 229;
- s) cópia da Portaria nº 199, de 14 de julho de 2015, de designação dos pregoeiros e equipe de apoio, fl. 230;
- t) minuta do edital do pregão e seus anexos (termo de referência, contrato), fls.231/277;
- u) Despacho nº 21/2016, da Divisão de Licitações, solicita que esta Conjur manifeste-se acerca da inclusão dos itens pagamento, repactuação, garantia contratual e outros elementos elencados no art. 15 da IN nº 02/2008 da SLTI/MP no Termo de Referência, e sugere o encaminhamento dos autos para análise e parecer conforme prevê o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, fls. 278/278vv;
- V) Despacho nº 313/2016/SPOA/SE/MinC encaminhando os autos à esta Conjur, fl. 279;

3. É o que importa relatar.

4. A presente análise restringe-se a verificar o cumprimento dos requisitos legais autorizadores da contratação da pretendida por este Ministério, com fundamento na Lei nº 10.520/2002, no Decreto nº 5.450/2005, na Instrução Normativa SLTI/MP nº 02/2008 e, subsidiariamente na Lei nº 8.666/93.

5. Preliminarmente, cumpre ressaltar que o exame desta Consultoria se dá nos termos da alínea "a" do inciso VI do art. 11 da Lei Complementar nº 73/93, subtraindo-se do âmbito da competência institucional deste Órgão Consultivo, delimitada em lei, análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária. Sublinhe-se que a apreciação ora empreendida cinge-se aos aspectos jurídicos-formais.

6. A modalidade licitatória a ser utilizada é o PREGÃO ELETRÔNICO, cuja previsão e regulamentação constam respectivamente, da Lei nº 10.520/2002 e do Decreto nº 5.450. Cumpre enfatizar que, a partir da publicação deste Decreto a opção pelo Pregão tornou-se obrigatória, conforme determinação emergente do art. 4º, *in verbis*:

Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

7. Conforme definido no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002 e no art. 2º, § 1º do Decreto nº 5.450/2005, consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio especificações usuais do mercado. Quanto a este requisito, verifica-se que a área técnica consignou tal informação nos item 4 do Termo de Referência, fl. 213v.

O objeto a ser contratado é caracterizado como serviço comum de que trata a Lei nº 10.520/02, o Decreto nº 5.450/05 e a Lei nº 8.666/93, haja vista que os padrões de desempenho, qualidade e todas as características gerais e específicas de sua prestação são as usuais do mercado e passíveis de descrições sucintas.

Os serviços a serem contratados enquadram-se nos pressupostos de Decreto nº 2.271-97, constituindo-se em atividades materiais acessórias e complementares à área de competência legal deste órgão, não inerentes às categorias funcionais em seu plano de cargos.

(...)

8. A justificativa para a presente contratação foi consignada no item 3, do Termo de Referência (fl. 270v), por meio dos quais a Administração aduz, em síntese, a necessidade da contratação de serviços de limpeza e conservação face a ausência de servidores para a execução de tal serviço, ademais é recomendado que tais serviços sejam terceirizados.

3.1 O Decreto nº 2.271/97 e a Instrução Normativa nº 02 de 30 de abril de 2008 estabelecem que podem ser contratados pela Administração Pública os serviços de terceiros que apoiam a realização de atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão. Na relação dessas atividades se encontra a prestação de serviços continuados de vigilância.

3.2 Trata-se de serviço contínuo essencial para a administração, visando à segurança com o patrimônio público (instalações, equipamentos, acervo documental) e a integridade dos empregados e do público em geral, bem como tem por objetivo oferecer a CONTRATANTE meios para realização da guarda de bens, a fim de evitar roubos, furtos ou extravios. Os serviços deverão (sic) serão prestados de forma ininterrupta, podendo ser prorrogado por até 60 meses, conforme previsto na Lei nº 8.666/1993.

3.3. Importante destacar que as atividades de vigilância e segurança assim como outras atividades que objetivem dar suporte à estrutura das atividades finalísticas voltadas à sociedade, de acordo com o contido no art. 1º do Decreto nº 2.271/1997, são classificadas como acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do Ministério da Cultura.

3.4. O MinC não dispõe em seu quadro funcional servidores que atenda, a demanda exigida para tais serviços.

9. Quanto ao custo estimado da contratação a área demandante informa que os valores relativos a mão-de-obra guardariam consonância com o estabelecido na Portaria SLTI/MP nº 07, de 2015 (fl. 214). Todavia, verifica-se que não constam na Planilha de Custos e formação de preços os autos referentes aos uniformes e demais materiais.

10. Quanto a disponibilidade orçamentária, no Despacho à fl. 154, foi certificado que os recursos foram descentralizados para a unidade gestora conforme solicitado, vide Nota de Crédito nº 193.

11. A cópia da Portaria que indicou o pregoeiro e sua equipe de apoio, de modo a atender a previsão Art. 9º, VI do Decreto nº 5.450/2005, foi juntada à fl. 230.

12. Verifica-se que carecem os autos de autorização para início do procedimento licitatório, nos termos do caput do art. 38 da Lei nº 8.666/93 bem como no inciso III do Art. 8º do Decreto 5.450/2005. Atente as áreas técnicas para sempre providenciarem tal autorização já no início dos autos, conforme exigência legal.

13. A COGEC solicita manifestação desta Conjur acerca de que a área demandante inclua os itens "pagamento, repactuação, garantia contratual e reajuste, bem como os elencados no art. 15 da IN nº 02/2008 da SLTI/MP, que não constam no modelo de TR da AGU. Quanto a inclusão destes itens já manifestamos o nosso entendimento por meio do Parecer nº 33/2016 (fls. 126/131), inclusive pontuamos que em alguns dos itens seria pertinente que a área demandante se manifestasse sobre questões específicas como por exemplo; a necessidade ou não da garantia contratual, porém não há como este órgão consultivo determinar estabelecer competências, pois as questões levantadas são meramente administrativas, portanto, s.m.j, devem ser dirimidas pela autoridade competente, no caso SPOA. Destaque-se que diante das dúvidas levantadas pela CGLOG, sugerimos que tais questões fossem encaminhadas ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos – DECOR.

14. Quanto aos elementos elencados no art. 15 da IN nº 02/2008 da SLTI/MP, que não constam no modelo de TR da AGU, a COGEC não pontuou quais seriam as eventuais ausências. Nesse ponto, cabe esclarecer que a AGU ao estabelecer um modelo de Termo de Referência, procurou pontuar os elementos mínimos que deverão estar contemplados no TR, cabendo a área demandante avaliar se tais elementos são pertinentes para a contratação pretendida e se for o caso, incluir, excluir e adaptar o modelo em conformidade com a contratação pretendida.

15. Quanto aos aspectos jurídico-formais da minuta do Edital e Anexos, constata-se a observância dos requisitos presentes na Lei 10.520/2002 e 5.450/2005, e que a mesma encontra-se em conformidade com o modelo sugerido pela AGU, devendo ser ressalvado o que se segue:

A) Minuta do Termo de Referência;

i) cabe a área demandante observar as orientações contidas no caderno de logística da SLTI.

16. Sugere-se, ainda, a feitura de uma revisão gráfica do texto das minutas do edital, de seus anexos e do contrato, de modo a evitar erros quanto ao uso do vernáculo, bem assim de ordem material. Por sua vez, os termos do Edital, bem como do Termo de Referência e do Contrato devem estar em consonância entre si, **de forma que não contemplem disposições divergentes.**

17. Recomenda-se que à Administração, verifique da existência de eventuais penalidades aplicadas à empresa a ser contratada, cujos efeitos podem torná-la proibida de contratar com o Poder Público, mediante consulta, paralela à declaração emitida pelo SICAF– Sistema de Cadastramento de Fornecedores, ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS)¹ e ao Cadastro Integrado de Condenações por Ilícitos Administrativos (CADICON)², bem como ao Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público (CADIN), para fins de salvaguardar-se o gestor público de eventual responsabilização penal, na forma prevista no art. 97 da Lei nº 8.666, de 19933.

18. Impõe-se alertar a área técnica quanto ao dever de observar as restrições orçamentárias dispostas no Decreto nº 8.670, de 12 de fevereiro de 2016.

19. Deverá ser providenciada pela Coordenação Administrativa desta Conjur o encaminhamento das cópias das folhas 104 a 132 dos presentes autos ao DECOR conforme sugerido no Parecer nº 33/2016/CONJUR-MINC/CGU/AGU.

20. Por fim, atente também a área técnica para a necessidade de autorização do Ministro de Estado, ou eventual autoridade revestida de delegação de competência para, no caso vertente, formalizar a contratação em exame, nos termos do art. 2º do Decreto nº 7.689/2012⁴.

21. Ante o exposto, entende-se, abstendo-se de se imiscuir nos aspectos de natureza técnica, administrativa e de conveniência e oportunidade⁵, que o pretendido certame licitatório está no âmbito da discricionariedade

¹ Banco de informações mantido pela Controladoria-Geral da União que tem como objetivo consolidar a relação das empresas e pessoas físicas que sofreram sanções pelos órgãos e entidades da Administração Pública das diversas esferas federativas, mediante consulta ao sítio <http://www.portaltransparencia.gov.br>.

² Informações publicadas pelo Tribunal de Contas da União e pelos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, integrantes da Rede de Controle da Gestão Pública, a respeito de eventuais penalidades aplicadas, cujos efeitos podem tornar a entidade empresarial proibida de participar de licitações e contratar com o Poder Público, mediante consulta ao sítio <https://contas.tcu.gov.br/adp/Web/busca/cadicon.jsp>.

³ Admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo: Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa. Parágrafo único. Incide na mesma pena aquele que, declarado inidôneo, venha a licitar ou a contratar com a Administração.

⁴ Art. 2º A celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor relativos a atividades de custeio devem ser autorizadas expressamente pelo respectivo ministro de Estado.

§ 1º Para os contratos com valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) é vedada a delegação de competência.

§ 2º Para os contratos com valores inferiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que irata o caput poderá ser delegada ou subdelegada, exclusivamente:

I - ao secretário-executivo, ou autoridade equivalente, aos dirigentes máximos das unidades diretamente subordinados aos respectivos ministros de Estado e aos dirigentes máximos das entidades vinculadas, ficando vedada a subdelegação para os contratos com valor igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

II - aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou autoridade equivalente, vedada a subdelegação, para os contratos com valores inferiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), e iguais ou superiores a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais); e

III - aos coordenadores ou chefes das unidades administrativas dos respectivos órgãos ou entidades para os contratos com valores inferiores a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).”


administrativa, sendo legítimo e regular o presente procedimento licitatório, na modalidade pregão eletrônico para a contratação de empresa especializada para a prestação dos serviços de limpeza e conservação predial.

desde que supridas as omissões apontadas e observadas as orientações supra, notadamente as seguintes:

- a) Verifica-se que carecem os autos de autorização para início do procedimento licitatório, nos termos do *caput* do art. 38 da Lei nº 8.666/93 bem como no inciso III do Art. 8º do Decreto 5.450/2005. Atente as áreas técnicas para sempre providenciarem tal autorização já no início dos autos, conforme exigência legal;
- b) Quanto a sugestão da COGEC para que a área demandante inclua os itens “pagamento, repactuação, garantia contratual e reajuste, bem como os elencados no art. 15 da IN nº 02/2008 da SLTI/MP, que não constam no modelo de TR da AGU., já manifestamos o nosso entendimento por meio do Parecer nº 33/2016, inclusive pontuamos que em alguns dos itens seria pertinente que a área demandante se manifestasse, porém não há como este órgão consultivo determinar estabelecer competências a serem executadas por determinadas, pois as questões levantadas são meramente administrativas, portanto, s.m.j, devem ser dirimidas pela autoridade competente, no caso SPOA.
- c) Quanto aos elementos elencados no art. 15 da IN nº 02/2008 da SLTI/MP, que não constam no modelo de TR da AGU, a COGEC não pontuou quais seriam as eventuais ausências. Nesse ponto, cabe esclarecer que a AGU ao estabelecer um modelo de Termo de Referência, procurou pontuar os elementos mínimos que deverão estar contemplados no TR, cabendo a área demandante avaliar se tais elementos são pertinentes para a contratação pretendida e se for o caso, incluir, excluir e adaptar o modelo em conformidade com a contratação pretendida.
- d) Quanto as minutas de edital e seus anexos devem ser observados os pontuados no item 15 do presente opinativo:
- e) atente a área técnica para a necessidade de autorização do Ministro de Estado, ou eventual autoridade revestida de delegação de competência para, no caso vertente, formalizar a contratação em exame, nos termos do art. 2º do Decreto nº 7.689/2012.
- f) Impõe-se alertar a área técnica quanto ao dever de observar as restrições orçamentárias dispostas no Decreto nº 8.670, de 12 de fevereiro de 2016.
- g) **Deverá ser providenciada pela Coordenação Administrativa desta Conjur o encaminhamento das cópias das folhas 104 a 132 dos presentes autos ao DECOR conforme sugerido no Parecer nº 33/2016/CONJUR-MINC/CGU/AGU.**
- h) Recomenda-se que à Administração, verifique da existência de eventuais penalidades aplicadas à empresa a ser contratada, cujos efeitos podem torná-la proibida de contratar com o Poder Público, mediante consulta, paralela à declaração emitida pelo SICAF- Sistema de Cadastramento de Fornecedores, ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e ao Cadastro Integrado de Condenações por Ilícitos Administrativos (CADICON) , bem como ao Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público (CADIN), para fins de salvaguardar-se o gestor público de eventual responsabilização penal, na forma prevista no art. 97 da Lei nº 8.666, de 1993 .

22. É o parecer.

23. À consideração superior.


Julio César Oba
Advogado da União

Brasília, 19 de abril de 2016.

⁵ Segundo o enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União de 2012. “O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.”

CONJUR/Minc
EM BRANCO



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO GERAL DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS E
JUDICIAIS

DESPACHO n. 00237/2016/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.061894/2015-59

INTERESSADOS: REPRESENTAÇÃO REGIONAL DO NORDESTE - MINC

ASSUNTOS: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância armada RR/NE

I. **APROVO** o Parecer N° 0205/2016-CONJUR/MINC/CGU/AGU e o acolho em seus fundamentos fáticos e jurídicos, conforme disposto no art. 50, § 1º, da Lei n° 9.784/1999 com a seguinte complementação:

II. No que se refere ao atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000) e ao artigo 9º do Decreto n° 5.450/05, deve a autoridade competente autorizar o certame, informar a compatibilidade da despesa com o Plano Plurianual, com a Lei Orçamentária Anual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, motivo pelo qual condicionamos o prosseguimento do feito ao atendimento dessa exigência.

III. Ademais, nota-se que o procedimento licitatório em apreço adotou à adjudicação pelo valor total anual (fl. 233, item 5.6.1 do edital), o que requer justificativa expressa nos autos.

IV. Destaca-se, ainda, a necessidade de observâncias às Instruções Normativas Números 04, de 19 de março de 2015 e 7, de 29 de agosto de 2014 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI.

V. Dispensada aprovação superior nos termos da Portaria N° 01, de 04.11.2009 desta Consultoria Jurídica. Publicada no DOU de 05.11.2009, alterada pela Portaria N° 02, de 29 de abril de 2011.

VI. Devolvam-se os autos à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração para as providências decorrentes.

Brasília, 22 de abril de 2016.

MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA
ADVOGADA DA UNIÃO
COORDENADORA-GERAL DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS E
JUDICIAIS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em

<http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400061894201559 e da chave de acesso be71378e

Documento assinado eletronicamente por MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 7252512 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA. Data e Hora: 22-04-2016 12:18. Número de Série: 3457111354512309127. Emissor: AC CAIXA PF v2.
