

## MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

Secretaria de Gestão  
Central de Compras  
Coordenação-Geral de Estratégias de Aquisições e Contratações  
Coordenação de Projetos Estratégicos I

Nota Técnica nº 20719/2018-MP

Assunto: **Contratação de modelo de segurança física para os prédios da Esplanada dos Ministérios**Referência: **Planejamento da contratação. Artigo 20, I, da IN SEGES nº 5/2017.**

## SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente Nota Técnica consubstancia os estudos preliminares desta CENTRAL para propositura à sua diretoria de deflagração de certame licitatório, com o fim de que se proceda a contratação de empresa especializada com o objetivo de elaborar modelo de segurança física com base em análise de risco, indicando os recursos tecnológicos de segurança eletrônica (controle de acesso, CFTV, central de monitoramento, sensoramento de alarmes, entre outros) alinhado ao dimensionamento da equipe de segurança (repcionistas, vigilantes e outros) para todos os prédios (blocos sede e anexos) da Esplanada dos Ministérios.

## ANÁLISE

2. **DOS PROCEDIMENTOS INICIAIS PARA ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

2.1. Entende-se que não se aplicam as exigências contidas na IN SEGES nº 5/2017, em seu artigo 21, incisos I e III, de que a demanda seja inicialmente formalizada em documento emitido pela requisitante ao setor de licitações e de que seja publicada portaria de designação formal da equipe de planejamento de contratação pela autoridade competente do setor de licitações, prescrita no inciso III do precitado artigo, sendo inexigíveis e dispensáveis, conforme artigo 23 da referida instrução:

Art. 23. O órgão ou entidade poderá definir de forma diversa a formação de equipe responsável pelo Planejamento das Contratações quando contemplarem área técnica específica em sua estrutura, observadas as disposições desta Seção no que couber. (grifamos)

2.2. Impende lembrar que ato normativo vigente e hierarquicamente superior estabelece à CENTRAL as competências de planejamento de contratações, no termos da transcrição parcial do Anexo I do Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017, com a alteração do Decreto nº 9.353, de 25 de abril de 2018, a seguir:

Art. 18. À Central de Compras compete, no âmbito do Poder Executivo federal:

I - desenvolver e gerir sistemas de tecnologia de informação para apoiar os processos de aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal;

II - desenvolver, propor e implementar modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades;

III - planejar, coordenar, controlar e operacionalizar ações que visem à implementação de estratégias e soluções relativas às licitações, aquisições, contratações, alienações e gestão de bens e serviços de uso em comum;

IV - planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para realização de procedimentos licitatórios, de contratação direta e de alienação, relativos a bens e serviços de uso em comum;

V - planejar e executar procedimentos licitatórios e de contratação direta necessários ao desenvolvimento de suas atividades finalísticas; e

VI - firmar e gerenciar as atas de registros de preços e os contratos decorrentes dos procedimentos previstos nos incisos IV e V. (destaques nossos)

2.3. Como se vê, a CENTRAL reúne as competências para planejar, licitar e firmar as contratações e por isto tem rito procedimental diverso do que se dá em geral na Administração.

2.4. Conforme o Regimento Interno da Secretaria de Gestão, instituído pela Portaria GM/MP nº 11, de 31 de janeiro de 2018, há na CENTRAL estrutura técnica específica para planejamento de contratação:

Art. 51. À Coordenação-Geral de Estratégias de Aquisições e Contratações compete:

I - planejar, coordenar e acompanhar a execução de atividades relacionadas à inteligência e à modelagem de estratégias de fornecimento, aquisição, alienação e contratação de bens e serviços de uso em comum.

II - gerenciar estudos relacionados a modelos de compras e contratações, a partir de orientações estratégicas estabelecidas para a CENTRAL e considerando as necessidades dos órgãos e entidades, bem como as vigências das Atas de Registro de Preços e dos contratos; e

III - estimular a adoção de estratégias de fornecimento, aquisição e contratação que atendam para critérios de sustentabilidade, eficiência administrativa, ganhos de escala e de qualidade, desburocratização, melhoria de processos, inovação, transparência e melhoria do gasto público.

2.5. O planejamento em comento ficou sob a responsabilidade da Coordenação de Projetos Estratégicos I, que tem como competências regimentais estabelecidas no mesmo instrumento:

I - estudar modelos de compras, alienações e contratações, a partir de orientações estratégicas estabelecidas para a CENTRAL, considerando as necessidades dos órgãos e entidades e a vigência das Atas de Registro de Preços e dos contratos;

II - realizar estudos de demanda dos órgãos e entidades e de mercado, considerando preços, especificações, tecnologias, logística e características de bens e de serviços;

III - modelar estratégias de fornecimento, aquisição, alienação e contratação, atentando-se para critérios de sustentabilidade, eficiência administrativa, ganhos de escala e de qualidade, inovação, transparência, padronização e melhoria do gasto público;

IV - elaborar minutas de projetos básicos, termos de referência e outros documentos técnicos necessários para instruir os processos de fornecimento, aquisição, alienação e contratação de bens e serviços; e

V - prestar informações e subsidiar a Coordenação-Geral de Licitações nos assuntos referentes às suas competências, bem como prestar-lhe apoio técnico e administrativo.

2.6. O inciso II do precitado artigo 21 da Instrução Normativa em comento refere-se ao procedimento de envio de documento de formalização da demanda "ao setor de licitações do órgão ou entidade", quando, no caso da CENTRAL, esta é também o setor de licitações para as contratações relativas a bens e serviços de uso em comum pela APF, como explicitado no Art. 18 do Anexo I do Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017, supratranscrito.

2.7. Pelas mesmas razões, entende-se que não se aplica a exigência de elaboração de dois estudos preliminares, prescrita pelo Art. 24 §5º da IN SEGES nº 5/2017, aos certames procedidos e gerenciados pela CENTRAL com a finalidade de atender as necessidades de contratação de bens ou serviços de uso comum da APF, uma vez que a regra pressupõe haver a demanda do gerenciador, no caso a CENTRAL, e a demanda global, que se constitui a partir das necessidades de eventuais participantes, mediante manifestação de interesse.

2.8. Esclarecemos que a demanda em pauta se originou dos estudos para contratação dos serviços de vigilância e portaria para os órgãos da APF situados na Esplanada dos Ministérios, realizado pela CENTRAL, que constatou a necessidade de estudos preliminares às futuras contratações, visando análise de risco, dimensionamento e especificação do objeto por empresas que detenham a expertise para tal.

3. **DAS JUSTIFICATIVAS E NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO**

3.1. A Central de Compras, órgão da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, tem por competência, conforme Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017, desenvolver, propor e implementar modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição e contratação centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e entidades da APF.

3.2. Diante disso, tem-se realizado estudos visando identificar oportunidades para aperfeiçoar ou criar estratégias e metodologias de aquisição e contratação de bens e serviços de uso em comum, de forma a proporcionar à APF a redução de custos de aquisição/contratação, a melhoria da qualidade dos produtos e serviços e a garantia de sustentabilidade dos ganhos obtidos.

3.3. Considerando a necessidade de redução de despesas com vigilância, imposta pelo Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015, foram desenvolvidos estudos técnicos com o objetivo de diminuir os gastos financeiros com essa rubrica.

3.4. Os bens e serviços que compõem a família de compras de Vigilância e Portaria são essenciais para a execução das atividades organizacionais das unidades da Administração Pública Federal (APF), uma vez que resguardam a integridade física e patrimonial dos edifícios e servidores da APF, sejam elas ligadas a suas competências finalísticas ou de natureza administrativa.

3.5. Atualmente, no âmbito do Poder Executivo Federal, os processos de contratação e gestão dos itens da referida família ocorrem de forma descentralizada e autônoma, cabendo a cada unidade sua definição e execução, bem como o estabelecimento das respectivas diretrizes e mecanismos de controle e gestão. Consequentemente, são empregados pelas unidades administrativas diferentes sistemas e ferramentas na gestão de vigilância e controle de acesso aos edifícios.

3.6. Somente os contratos de postos de vigilantes consumiram, apenas na Esplanada dos Ministérios, um montante de R\$ 76 milhões em 2016, segundo dados dos próprios contratos, o que denota um dos mais importantes gastos de custeio com a administração predial dos Órgãos. No entanto, não há qualquer dado que permita avaliar se o nível de segurança é satisfatório ou se esse contingente de colaboradores é o suficiente para garantir um nível adequado de segurança.

3.7. Os serviços e equipamentos utilizados carecem de funcionalidades que otimizem a gestão e o atendimento das demandas, bem como de informações gerenciais fundamentais para monitoramento, controle e avaliação de todo o processo. A falta de estudos específicos sobre a segurança de edifícios públicos dificulta a aferição do dimensionamento das contratações, resultando em dependência excessiva na vigilância ostensiva. Por se tratar de serviços e bens comuns, utilizados por todas as unidades, constata-se a ineficiência na realização de múltiplos processos de contratação.

3.8. A Instrução Normativa nº 5/2017 preconiza: "Os órgãos ou entidades da Administração Pública deverão realizar estudos visando otimizar os postos de vigilância, de forma a extinguir aqueles que não forem essenciais (...)" (Anexo VI-A, §8º). Nesse sentido, a análise de risco de segurança institucional tem o condão de avaliar as circunstâncias de cada órgão, tais como fluxo de

visitantes, patrimônio móvel e intangível, histórico de ocorrências e, diante do quadro apresentado, indicar ao gestor se o sistema de segurança (controle de acesso, alarmes, monitoramento, segurança ostensiva, etc) são suficientes e adequados para garantir a integridade do pessoal e patrimônio do órgão.

3.9. Apesar dessa orientação, as contratações, na grande maioria dos casos, destinam-se exclusivamente à contratação de postos de vigilância, sem maior análise da eficiência ou eficácia do serviço, sendo que os casos de contratação de sistemas de videomonitoramento, de alarmes ou controle de acesso não seguem a orientação de um plano de segurança específico a partir da visão de mitigação dos riscos existentes.

3.10. Diante dessa realidade, o perfil de atuação da CENTRAL/MP, unidade especializada na concepção de modelos de aquisição e contratação centralizadas para o Poder Executivo Federal, é um fator que favorece a revisão do atual modelo de aquisição e contratação de Equipamentos e Serviços de Vigilância e Portaria.

3.11. A revisão do modelo de contratação da precitada família de compras (Portaria e Vigilância) enquadra-se nas competências institucionais da CENTRAL/MP, conforme estabelece o art. 18 do Anexo I do Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017, transcrito acima.

3.12. Na busca de medidas que visam à proteção eficiente e eficaz do patrimônio (bens tangíveis e intangíveis) dos prédios dos Ministérios, assim como das pessoas, contra as ameaças, roubos, invasões ou qualquer ação que comprometa a segurança, foi percebida a necessidade de implantar um modelo de segurança de modo que todos os Ministérios situados na Esplanada dos Ministérios e seus anexos, detenham parâmetros claros para dimensionar todos os recursos (físicos, eletrônicos e humanos) que serão necessários para assegurar a segurança física e patrimonial desses prédios.

3.13. Há significativas oportunidades para modernização e aperfeiçoamento dos mecanismos e instrumentos atualmente empregados pelas unidades administrativas na aquisição e contratação de serviços e equipamentos de Vigilância e Portaria. A implantação de um novo modelo de aquisição e gestão trará melhorias em relação ao atual modelo, resultando em diminuição de custos, que refletirá em ganhos econômicos e processuais. Essa percepção é comprovada pelas experiências bem sucedidas encampadas por empresas públicas e privadas que se mostram mais modernas, eficientes e eficazes. Neste sentido, vale também ressaltar que a centralização não é novidade, especialmente no mercado privado, visto que desonera a organização da execução direta de atividades que não se inserem em seus objetivos e permitem focar no que é finalístico, propiciando a redução de custos e investimentos e o foco no negócio principal da Administração.

3.14. No Relatório de Consultoria sobre a família Vigilância (SEI 6082254), em seu capítulo 14, há destaque para o item Análise de Risco, onde se coloca que apesar de ser uma questão fundamental para a contratação de vigilância patrimonial, não foram encontrados indícios deste tipo de contratação ou prática nas contratações de vigilância patrimonial ou eletrônica. Como consequência, observada pela consultoria, há grande número de postos de vigilância armada e o mesmo número de postos diurnos e noturnos, o que demonstra baixa eficiência na distribuição dos postos. Por fim, ressalta que "a ausência da análise de risco tem como consequência a carência de um plano de segurança para a organização como um todo, contemplando ações para a mitigação dos riscos identificados, o estudo do posicionamento dos postos, os horários de cobertura e a quantificação dos postos necessários focados às características da unidade".

3.15. De acordo com o Relatório Técnico SEI 6555222, a equipe da Coordenação-Geral de Estratégias de Aquisições e Contratações - CGEST esteve reunida com representantes da Administração Pública (GSI, ProPR, PF, UFSC, TJSP, entre outros) e da iniciativa privada, com fornecedores de equipamentos e prestadores (El Corte Inglés, ProSegur, Khronos, GSC, etc) e usuários (CENU) de serviços, descritos no referido documento e destaca os pontos a seguir:

- Não há sistema de segurança imune a falhas ou ocorrências: o objetivo é sempre de mitigar o risco de dano ou prejuízo aos servidores, visitantes e ao patrimônio.
- O gestor de contratos públicos não conta hoje com estudos técnicos especializados que subsidiem sua decisão pela aquisição de opção A ou B de sistemas de segurança. Quase todas as contratações analisadas são derivadas de situações históricas (como a contratação de postos de vigilância armada ou do mesmo número de postos para os períodos diurno e noturno).
- Órgãos que desenvolveram soluções integradas de vigilância eletrônica e ostensiva contavam com setores/departamentos especializados de segurança (TJSP e UFSC).
- A utilização de tecnologia tem alto potencial de redução de custos de contratação de serviços, com ganho de eficiência e aumento da sensação de segurança nas áreas cobertas.
- A mudança de paradigma de contratação requer estudo técnico especializado que dê ao gestor um grau elevado de confiança na solução a ser adotada, sob pena de negligência do dever de guarda do patrimônio e dos servidores e cidadãos.
- Não foi identificado na Administração Pública Federal órgão com expertise e disponibilidade na especificação da demanda de equipamentos e serviços de segurança privada. Foram feitos contatos com GSI, ABIN, DPF, PMDFT, entre outros órgãos.

3.15.1. Destaca ainda, que a estratégia de contratação de serviços e aquisição de equipamentos de segurança, controle de acesso, alarmes e monitoramento requer a análise de risco dos órgãos. Contratações que dispensem essa etapa estão sujeitas ao sub ou sobre dimensionamento da licitação, o que resulta no aumento da responsabilidade do gestor pela inadequação do sistema, ou pela assunção de custos excessivos pela Administração Pública.

3.15.2. O fomento para uso do estudo de análise de risco criterioso e com metodologias estruturadas pelos órgãos contratantes da APF, ou ainda, a realização de um estudo mais aprofundado de classificação em níveis de riscos dos prédios ocupados pela APF são possibilidades a serem avaliadas que podem induzir a otimização dos serviços contratados, maior conhecimento dos riscos vinculados aos prédios administrativos e consequente redução de custos.

3.15.3. A ausência da análise de risco tem como consequência a carência de um plano de segurança para a organização como um todo, contemplando ações para a mitigação dos riscos identificados, o estudo do posicionamento dos postos, os horários de cobertura e a quantificação dos postos e equipamentos necessários focados às características da unidade, entre outros.

3.15.4. O relatório de inteligência externa da FIA - Fundação Instituto de Administração, consultoria contratada pela CENTRAL, destaca a utilização da análise de risco como instrumento para melhor dimensionar e especificar os serviços que serão contratados. É um passo preliminar à contratação dos serviços que permite definir qual tratamento será dado ao acesso, circulação e permanência de pessoas ou objetos. É ela que possibilita o equacionamento de questões como: quantidade de postos demandados, jornadas, a eventual substituição de seguranças por porteiros, o uso de equipamentos específicos (vigilância eletrônica versus ostensiva) e o grau de integração com os outros sistemas e serviços da administração.

3.15.5. No geral, a ênfase dada pela APF à gestão dos serviços de segurança é bastante inferior ao encontrado nas organizações tidas como *benchmarks*. Profissionais com as competências requeridas são necessários. A falta de profissionais com conhecimentos para realização de análise de riscos e correto reconhecimento de necessidades é apenas um exemplo.

3.15.6. O desenvolvimento adequado dos serviços de vigilância é fortemente influenciado pelos princípios, procedimentos e métodos de gestão adotados. Há nos órgãos da Esplanada dos Ministérios deficiência nos controles de ocorrências, dos níveis de serviços, dentre outros processos gerenciais. A falta do adequado monitoramento dos preços de contratação e do custo dos serviços é uma evidência dessa lacuna. Não se percebe, como outro exemplo, que a escolha entre locar ou adquirir os equipamentos de vigilância eletrônica reflitam uma decisão sustentada em estratégias de investimento, de manutenção e de atualização tecnológica. Isso ocorre em parte porque na APF é insuficiente a formação dos servidores designados para as funções de gestão e fiscalização de contratos, enquanto em várias empresas há a presença da função de gestores de segurança patrimonial ou, nos casos mais avançados, da segurança empresarial (pessoas, patrimônio e informação).

3.15.7. Nesses termos, conforme estudos e pesquisas realizados, a primeira etapa de uma estratégia de reavaliação dos sistemas de segurança e controle de acesso implementados, passa pela análise de risco e dimensionamento das necessidades de cada órgão.

3.15.8. Essa análise pode ser feita individualmente, ou em conjunto, neste caso, considerando o conjunto de prédios da Esplanada dos Ministérios como se fosse um condomínio ou campus administrativo. Tanto na contratação individual quanto na conjunta, os produtos apresentados devem apresentar diagnóstico, soluções e especificação técnica de sistemas integrados, que permitam não só o maior aproveitamento possível dos sistemas hoje existentes quanto da possibilidade de ampliação e atualização dos sistemas.

3.15.9. O diagnóstico e relatórios de especificação técnica permitirão dar início à etapa seguinte, que será a contratação/aquisição dos serviços/equipamentos, que pode ser de uma Solução Integrada ou Modular.

3.15.10. Conforme registrado no relatório da FIA, a análise de risco e dimensionamento da demanda de serviços de vigilância e controle de acesso é uma "oportunidade de se promover o diálogo para o fortalecimento das políticas de meios do Estado" no sentido de que pode "facilitar a obtenção e a alocação dos recursos para o melhor cumprimento das obrigações e dos propósitos do Estado".

3.16. Dada a tecnicidade do tema e a especificidade do tema segurança, bem como a necessidade de se contratar de maneira padronizada e centralizada, há necessidade de se dimensionar os equipamentos e sistemas de segurança, e da adequação dos postos de vigilância aos riscos de segurança, e por se tratar de um mercado complexo que envolve riscos e peculiaridades, torna-se necessária a contratação de serviços técnicos para subsidiar a elaboração de um modelo de segurança com base em análise de risco, de forma a mitigar riscos de prejuízos advindos de alterações nas contratações históricas realizadas pela APF.

3.17. Esse modelo de segurança, cuja responsabilidade de elaboração e condução será da empresa especializada a ser CONTRATADA, abrangerá as seguintes macro atividades:

- Diagnóstico da situação;
- Mapeamento de riscos/vulnerabilidades;
- Planos de ação, com as soluções definidas;
- Planos de contingências e emergências;
- Proposta de dimensionamento solução completa de segurança (ostensiva e eletrônica);
- Especificações técnicas das soluções contidas nos planos de ação; e,
- Proposta de política de segurança física e patrimonial, normas e procedimentos de segurança.

3.18. Assim, em síntese, a contratação dos serviços em comento permitirá, quanto à contratação de modelo de segurança:

- a) Aumentar os níveis de planejamento, gestão e controle do processo de contratação de serviços de segurança dos órgãos e unidades da APF direta;
- b) Reduzir de forma significativa os custos com serviços de vigilância da APF direta, otimizando a utilização de postos de vigilantes por meio da utilização de sistemas eletrônicos de monitoramento e controle de acesso;

- c) Adotar modelo com centralização dos serviços, proporcionando os benefícios do uso de tecnologia da informação nessas atividades e,
- d) Fornecer ao gestor de contrato análise de adequação racional dos postos, equipamentos e sistemas necessários para garantir a segurança física da Administração.

3.19. Importante ressaltar que o aperfeiçoamento das compras públicas, mediante a simplificação dos processos de contratação e com definição de especificações de referência, para melhoria da gestão, inclusive utilizando estratégias de contratação centralizada está previsto no PPA 2016/2019, do qual destacamos:

- Objetivo 1157 - Ampliar a capacidade do Estado de prover entregas à sociedade com agilidade, qualidade e sustentabilidade a partir do aprimoramento da gestão de recursos e processos.
- Metas 2016/2019 04R5 - Aprimorar a gestão por resultados por meio do desenvolvimento e aperfeiçoamento de instrumentos, ferramentas e mecanismos de indução e fomento de melhorias na gestão pública;
- Metas 2016/2019 04R7 - Reestruturar o Sistema de Serviços Gerais (SISG) nos Órgãos do Poder Executivo Federal.
- Iniciativas 06K0 - Expansão e aperfeiçoamento das estratégias de contratação centralizada de bens e serviços de uso em comum com foco na eficiência da gestão e na qualidade do gasto;
- Iniciativas 06K1 - Otimização do processo de compras públicas, mediante o aperfeiçoamento do marco regulatório, simplificação dos processos de contratação de bens e serviços e definição de especificações de referência.

#### 4. DA CLASSIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS

4.1. Trata-se de serviços comuns, nos termos dos artigos 14 da IN SEGES nº 5/2017:

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.

4.2. Constituem-se, desse modo, em atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares à área de competência legal do órgão gerenciador e dos órgãos e entidades participantes, não inerentes às categorias funcionais abrangidas pelos planos de cargos da APF.

4.3. Registra-se que a prestação dos serviços em tela não exige regime de dedicação exclusiva de mão de obra, nem gera vínculo empregatício entre os funcionários da contratada e a contratante; inclusive, é vedada qualquer relação entre os funcionários da CONTRATADA e a CONTRATANTE que caracterize personalidade e subordinação direta.

#### 5. DOS REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

5.1. Os requisitos técnicos para a execução do objeto a ser contratado serão os especificados no Termo de Referência, ajustados no que couber ao modelo atual disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, conforme orienta a IN SEGES/MP nº 5/2017.

5.2. Os presentes estudos tem o objetivo de elaborar modelo de segurança física e patrimonial com base em análise de risco, indicando os recursos tecnológicos de segurança eletrônica (controle de acesso, CFTV, central de monitoramento, sensoramento de alarmes, entre outros) alinhado ao dimensionamento da equipe de segurança (recepcionistas, vigilantes e outros) para todos os prédios (blocos sede e anexos) da Esplanada dos Ministérios, visando as futuras contratações referentes à segurança para a APF em Brasília.

#### 6. DO ENQUADRAMENTO LEGAL

6.1. Sem prejuízo à submissão do presente entendimento à CONJUR/MP, s.m.j., entende-se que o enquadramento legal do procedimento de contratação se dará na modalidade pregão, na forma eletrônica, do tipo menor preço global, com fundamento no parágrafo único do artigo 1º e no § 1º do artigo 2º da Lei nº 10.520/2002:

- Lei nº 10.520/2002

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de 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.

Art. 2º (VETADO)

§1º Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

#### 7. DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO (QUALIFICAÇÃO TÉCNICA)

7.1. Para a comprovação da qualificação técnica, observados os limites do estritamente necessário para assegurar um mínimo de segurança quanto à idoneidade e capacidade técnico operativa para a boa execução do objeto, é recomendável exigir das interessadas que apresentem atestado(s)/declaração(s) de capacidade técnica que comprove que o licitante tenha desempenhado de forma satisfatória atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto desta licitação;

7.2. Entende-se por atividade pertinente a execução de projeto de central de monitoramento, dimensionamento de equipamentos necessários e equipe de segurança e execução de análise de risco, bem como as parcelas de maior relevância descritas no TR.

7.3. O atestado/declaração deverá ser expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado e ser em nome da licitante.

7.4. O atestado/declaração deverá conter o período do contrato; estar assinado, constando o nome, cargo do responsável pela informação; e referir-se a serviços prestados no âmbito de sua atividade econômica principal ou secundária especificadas no contrato social vigente.

7.5. A licitante deve disponibilizar, quando solicitado, todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados apresentados, fornecendo, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços.

#### 8. DA ESTIMATIVA DE CUSTOS E METODOLOGIA DE CÁLCULO

8.1. Os procedimentos adotados para a realização de pesquisa de preços devem ser realizados com observância das disposições previstas na Instrução Normativa SLTI nº 5/2014, alterada pela Instrução Normativa SEGES nº 3/2017, norma que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços nas aquisições de bens e contratação de serviços, estabelecendo, para tanto, os seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>; (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

8.2. Considerando as especificações do objeto, a pesquisa de preço do presente processo licitatório será realizada a partir de cotações com os fornecedores, dado que não foi possível identificar itens com características semelhantes em contratações precedentes, cujos preços pudessem ser utilizados na composição do preço referencial.

8.3. Nos contatos com empresas do ramo foram apresentadas estimativas preliminares de preços dos serviços, quando a Tass Alarmes informou que o custo seria de 15 a 16 mil reais e a Brasileiro & Associados informou 18 mil reais, referentes à análise de risco/vulnerabilidade para um prédio da Esplanada dos Ministérios.

8.4. Entretanto no decorrer dos estudos entendeu-se por um trabalho mais completo envolvendo todo o plano de segurança, incluindo o projeto de central de monitoramento, dimensionamento de profissionais e equipamentos com as respectivas especificações, além da parte de planos de contingência e de política, normas e procedimentos necessários para a segurança integrada dos prédios da Esplanada.

8.5. Diante disso, optou-se por redigir o Termo de Referência com todas as especificações técnicas da contratação para então fazer as cotações de preços com os fornecedores.

8.6. O produto em questão é relativamente inovador para a Administração Pública Federal, com raríssimas exceções como a DataPrev, a ECT e algumas universidades, dificilmente encontra-se contratações tais como a apresentada pelo projeto em tela, além disso trata-se de uma contratação pontual que não necessita ser repetida todos os anos. A Fundação Instituto de Administração - FIA, em seus estudos sobre vigilância patrimonial e eletrônica, indica claramente que as contratações aparentemente não possuíam como parâmetro a análise de risco, o que pode gerar recursos superestimados.

8.7. Os estudos da FIA sugerem no capítulo 14 do Relatório da Etapa 2 - Diagnóstico (6082254) a necessidade de contratação específica de análise de risco: *"Quanto à análise de risco: Apesar de se tratar de questão central, amplamente reconhecida, não foram encontradas evidências de sua utilização nas contratações de vigilância patrimonial, nem tampouco de vigilância eletrônica. Seriam obtidas consequências positivas para as contratações em termos de segurança e eficiência, uma vez que tal prática é importante para identificar e localizar os postos de trabalho, bem como a especificação dos equipamentos e sistemas de segurança. Como um dos sintomas dessa ausência, ressalta-se o grande número de contratações de postos de vigilância armada, grupo de compra classificado como de maior relevância, tendo em vista os volumes envolvidos. Outro sintoma é a contratação do mesmo número de postos para os períodos diurno e noturno. A ausência da análise de risco tem como consequência a carência de um plano de segurança para a organização como um todo, contemplando ações para a mitigação dos riscos identificados, o estudo do posicionamento dos postos, os horários de cobertura e a quantificação dos postos necessários focados às características da unidade."*

8.8. Portanto, por não encontrar preços no Painel de Preços e em situações análogas à do exigido neste TR, optou-se por buscar preços de referência a partir do mercado especializado, conforme prevê o inciso IV, artigo 2º da Instrução Normativa nº 05/2014, "IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta)

dias".

8.9. O resultado da pesquisa indicou o seguinte:

### Projeto de Segurança Integrada

#### Cotações de Preços

#### Plano de Segurança Integrado - Análise de Risco

Valores em R\$

Item / Empresas	BRASILIANO INTERISK	TIER - TECNOLOGIA	MÓDULO SECURITY	PROTEGE SEGURANÇA	TELE ALARME	Média	Mediana
	CONSULTORIA E TREINAMENTO EIRELLI 31.229.957/0001-38	DA INFORMACAO E REDES LTDA 12.244.533/0001-06	SOLUTIONS S/A 28.712.123/0003-36	ELETRÔNICA MONITORAMENTO E SERVIÇOS LTDA 00.093.721/0001-93	SEGURANÇA ELETRÔNICA LTDA 02.596.120/0001-29		
P2 - Diagnóstico da Situação	393.400,00	288.000,00	1.984.000,00	164.276,56	105.000,00	586.935,31	288.000,00
P3 - Planos de Ação	656.000,00	480.000,00	1.240.000,00	109.517,71	175.000,00	532.103,54	480.000,00
P4 - Planos de Contingência	131.200,00	96.000,00	496.000,00	29.666,91	35.000,00	157.573,38	96.000,00
P5 - Política, Normas e Procedimentos de segurança física	131.200,00	96.000,00	496.000,00	29.666,91	35.000,00	157.573,38	96.000,00
<b>Total</b>	<b>1.311.800,00</b>	<b>960.000,00</b>	<b>4.216.000,00</b>	<b>333.128,09</b>	<b>350.000,00</b>	<b>1.434.185,62</b>	<b>960.000,00</b>

8.10. Conforme previsto no Caderno de Logística, a mediana deve ser utilizada quando a quantidade pesquisada é pequena e entendemos que o valor de **R\$ 960.000,00 (novecentos e sessenta mil reais)** deva ser o valor de referência da licitação em voga.

### 9. DA INVIABILIDADE DE DIVISÃO DO OBJETO

9.1. O objeto do Pregão ora debatido é a contratação de um modelo de segurança de modo que todos os Ministérios situados na Esplanada dos Ministérios detenham parâmetros claros para dimensionar todos os recursos (físicos, eletrônicos e humanos) necessários para assegurar a segurança física e patrimonial desses prédios.

Este modelo compreende as seguintes macro atividades:

- Diagnóstico da situação;
- Mapeamento de riscos/vulnerabilidades;
- Planos de ação, com as soluções definidas;
- Planos de contingências e emergências;
- Proposta de dimensionamento solução completa de segurança (ostensiva e eletrônica);
- Especificações técnicas das soluções contidas nos planos de ação; e,
- Proposta de política de segurança física e patrimonial, normas e procedimentos de segurança.

9.2. Poderíamos em tese visualizar a possibilidade de divisão de objeto de duas formas, a divisão por órgão ou por fase de projeto.

9.3. Quanto a divisão por órgão entendemos que o modelo em referência é único, com análise e proposta de segurança para cada prédio, entretanto a parte do projeto referente à proposta de política de segurança física e patrimonial, normas e procedimentos de segurança, assim como a central de monitoramento, será para o conjunto da Esplanada dos Ministérios, incluindo todos os prédios, inclusive com possibilidades de inclusão de novos edifícios. E ainda, a proposta desse projeto envolve a padronização e utilização de recursos comuns, mesmo porque os prédios tem arquitetura muito semelhantes, podendo facilitar a análise da melhor forma de garantir a segurança justamente estudando-se o todo com suas similaridades e diferenças.

9.4. Quanto a divisão por fases do projeto, ressaltamos que tratam-se de fases interdependentes, cujo fracionamento em mais de um lote, com possibilidade de empresas diferentes prestarem os serviços, poderia comprometer a unidade, a análise e os resultados das análises que a contratada fará de cada fase.

9.5. A decisão pelo lote único é respaldada pela Lei nº 8.666/93 e, também, ao Decreto nº 7.892/2011. Vejamos:

Lei nº 8.666/93, art. 23, § 1º: As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Decreto nº 7.892/2013, art. 8º: O órgão gerenciador poderá dividir a quantidade total do item em lotes, quando técnica e economicamente viável, para possibilitar maior competitividade, observada a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.

9.6. É oportuno mencionar o entendimento também do ilustre doutrinador Marçal Justen Filho:

A obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se pode admitir fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser licitado.

(...)

Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento quantitativo produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar aumento dos custos. (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos, Dialética, 2004. 11ª edição, pag. 207)

9.7. Tais suposições de divisão do objeto demonstram que a demanda não tem porte que recomende a divisão em lotes para a licitação sob pena de dar causa ao aumento do valor unitário a ser pago pela Administração, devido a perda do ganho de escala, a mobilização de mesma equipe para fazer as vistorias e análises e aproveitamento de condições similares e comparativas entre os prédios. Outra perda importante seria a possibilidade de não haver uniformidade de propostas de segurança que levariam a despadroneização da instalação de equipamentos e execução dos serviços.

### 10. SUBCONTRATAÇÃO

10.1. É vedada a subcontratação total ou parcial do objeto desta licitação, sendo permitida à CONTRATADA, tão somente, a utilização de serviços específicos ou eventuais de pessoas especializadas para auxiliar no atendimento aos objetivos acordados.

10.2. Na hipótese de utilização pela CONTRATADA de serviços específicos ou eventuais de pessoas especializadas para auxiliar no atendimento aos objetivos acordados, permanece a responsabilidade integral da CONTRATADA pela perfeita execução contratual e todas as obrigações previstas no Edital e seus anexos.

### 11. PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS

11.1. Os serviços não são executáveis por cooperativas de trabalho, pois a operação dos serviços por cooperados, de forma compartilhada ou em rodízio, traria dificuldades significativas na fiscalização e avaliação da execução dos serviços terceirizados pela Contratante, como a identificação de responsáveis por eventuais falhas/descumprimentos nas obrigações contratuais, direcionamento de solicitações de informações e reclamações.

11.2. Ainda, a atuação em sistema de rodízio de cooperados traria perda na eficiência esperada quanto ao atendimento dos prazos e propicia a exposição ao risco de desnívelamento dos padrões de qualidade dos serviços e bens fornecidos.

### 12. PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO

12.1. Não será admitida a participação em consórcio.

12.2. Trata-se de um único projeto e as empresas do mercado fornecedor dos serviços objeto da pretendida licitação operam todas as atividades e especificações técnicas necessárias à execução do objeto.

12.3. Também os requisitos de habilitação podem ser supridos pelas empresas interessadas, isoladamente.

12.4. Sendo assim, não é necessário que empresas se reúnam em consórcio para a prestação dos serviços.

12.5. Tratando-se de mercado com atuação empresarial restrita, tal possibilidade poderia resultar em inexistência ou insignificante competitividade, situação desfavorável à obtenção de melhores propostas de preços.

### 13. ANÁLISE DE RISCO DA CONTRATAÇÃO

13.1. Conforme prevê o Anexo IV da Instrução Normativa nº 05/2018, observa-se alguns riscos para a atual contratação:

13.2. Fase de Análise: Planejamento da Contratação e Seleção do Fornecedor

<b>Risco 02</b>	<b>Licitação Fracassada devido ao baixo preço de referência</b>		
<b>Probabilidade</b>	Baixa	<b>Impacto</b>	Alto
<b>Dano</b>	Caso a licitação reste deserta ou fracassada, devido a baixo preço de referência, causará um impacto considerável para os resultados do Projeto como um todo, sobretudo para as próximas etapas de contratação dos serviços.		
<b>Ação Preventiva</b>	Realização de pesquisa junto a fornecedores e utilização de preço mediano, desprezando-se a influência de valores extremamente altos ou baixos.		
<b>Ação de Contingência</b>	Revisão dos preços e republicação do Edital.		

## 13.3. Fase de Execução: Gestão do Contrato

<b>Risco 01</b>	<b>Cooptação da Contratada pelas Atuais Empresas Fornecedoras dos Serviços de Vigilância Ostensiva</b>		
<b>Probabilidade</b>	Média	<b>Impacto</b>	Alto
<b>Dano</b>	Superdimensionamento de soluções para a mitigação dos perigos detectados nos diversos prédios da Esplanada dos Ministérios, tendo como consequência a atribuição de postos de trabalho desnecessários, conforme orientação das empresas cooptadoras.		
<b>Ação Preventiva</b>	Utilização de equipe especializada da Coordenação de Segurança da Universidade Federal de Pernambuco, a qual possui experiência suficiente para analisar os produtos entregues pela contratada. Buscar empresas inidôneas que já realizam este tipo de serviço, por meio da exigência de qualificação técnica.		
<b>Ação de Contingência</b>	Realizar os trabalhos diretamente pela Coordenação de Segurança da Universidade Federal de Pernambuco.		

## 13.4. Fase de Análise: Planejamento da Contratação e Seleção do Fornecedor

<b>Risco 02</b>	<b>Licitação Fracassada devido ao baixo preço de referência</b>		
<b>Probabilidade</b>	Baixa	<b>Impacto</b>	Alto
<b>Dano</b>	Caso a licitação reste deserta ou fracassada, devido a baixo preço de referência, causará um impacto considerável para os resultados do Projeto como um todo, sobretudo para as próximas etapas de contratação dos serviços.		
<b>Ação Preventiva</b>	Realização de pesquisa junto a fornecedores e utilização de preço mediano, desprezando-se a influência de valores extremamente altos ou baixos.		
<b>Ação de Contingência</b>	Revisão dos preços e republicação do Edital.		

## 13.5. Fase de Execução: Gestão do Contrato

<b>Risco 03</b>	<b>Risco de não cumprimento do Contrato</b>		
<b>Probabilidade</b>	Baixa	<b>Impacto</b>	Alto
<b>Dano</b>	A não execução do contrato em sua completude acarretaria a paralisação das outras etapas do projeto.		
<b>Ação Preventiva</b>	Utilização de equipe especializada da Coordenação de Segurança da Universidade Federal de Pernambuco, a qual possui experiência suficiente para analisar os produtos entregues pela contratada. Buscar empresas inidôneas que já realizam este tipo de serviço, por meio da exigência de qualificação técnica. Definir cláusulas de não cumprimento do contrato no TR e no Edital. Fiscalização e gestão aplicando o IMR - Instrumento de Medição do Resultado.		
<b>Ação de Contingência</b>	Convocar a segunda colocada da licitação.		

**CONCLUSÃO**

14. Entende-se viável a contratação de empresa especializada com o objetivo de elaborar modelo de segurança física e patrimonial com base em análise de risco, indicando os recursos tecnológicos de segurança eletrônica, alinhado ao dimensionamento da equipe de segurança, para todos os prédios (blocos sede e anexos) da Esplanada dos Ministérios, de que trata a presente, considerando-se a conformidade legal demonstrada, os presentes estudos e o amplo e experiente mercado fornecedor.

À consideração superior.

Brasília-DF, setembro de 2018

**JULIANO FLÁVIO DOS REIS REZENDE**  
Coordenador de Projetos Estratégicos I - COPE I

De acordo. Encaminhe-se o presente processo à CGLIC - Coordenação-Geral de Licitações para dar prosseguimento ao processo de contratação.

Brasília-DF, setembro de 2018

**WOLMAR VIEIRA DE AGUIAR**  
Coordenador-Geral de Estratégias de Aquisições e Contratações - CGEST



Documento assinado eletronicamente por **JULIANO FLAVIO DOS REIS REZENDE, Coordenador**, em 05/10/2018, às 14:22.

---



Documento assinado eletronicamente por **WOLMAR VIEIRA DE AGUIAR, Coordenador-Geral**, em 05/10/2018, às 14:35.

---



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [<https://seimp.planejamento.gov.br/conferir>], informando o código verificador **7065324** e o código CRC **6049A1F8**.

---