



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
SEPN Quadra 514 Norte - Lote 9 - Bloco D - CEP 70760-544 - Brasília - DF - www.cnj.jus.br

PARECER - AJU

PROCESSO ADMINISTRATIVO CNJ SEI N. 04490/2018

Assunto: Pregão Eletrônico nº 01/2019. Contratação de serviços de apoio administrativo na área de vigilância armada e desarmada, por meio de postos de trabalho. Análise de minuta de edital. Aprovação e cancela.

Senhora Assessora-Chefe em substituição,

Vieram os autos à Assessoria Jurídica para análise da minuta do edital do Pregão Eletrônico n. 01/2019 (arquivo SEI 0594931), que tem por objeto a contratação de serviços de apoio administrativo na área de vigilância armada e desarmada, por meio de postos de trabalho, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93.

2. Para tal finalidade, os autos foram instruídos com os seguintes documentos/informações:

a) Estudos Preliminares (arquivo SEI 0557499) e Plano de Trabalho (arquivo SEI 0561537), devidamente aprovados pelo Diretor-Geral do Conselho, conforme Despacho DG (arquivos SEI 0573228), em cumprimento ao disposto no §1º do art. 13 da Resolução CNJ n. 182/2013 e caput do art. 7º da Instrução Normativa CNJ n. 44/2012.

b) Termo de Referência (arquivo SEI 0594601), devidamente aprovado pela Secretaria de Administração Substituta, conforme Despacho SAD (arquivo SEI 0594648), com fundamento na Portaria Diretoria-Geral n. 411, de 30 de novembro de 2018;

c) Mapa comparativo de preços (arquivo SEI 0592435), que resultou n o **valor mínimo** admitido para o certame, tendo em vista a deliberação do Secretário de Administração no Despacho SAD (arquivos SEI 0592773 e 0593988), e devidamente ratificado pela unidade demandante (Despacho SESIN 0592441); e Planilha de Formação de Custos (arquivo SEI 0594502);

d) a Classificação Orçamentária da Despesa e Disponibilidade Orçamentária (3.3.90.37.03) e a informação quanto à disponibilidade orçamentária, constantes nos arquivos SEI 0592754 e 0592986, bem como informação de que a emissão do pré-empenho somente ocorrerá após a sanção da Lei Orçamentária de 2019 (arquivo SEI 0595102).

É o necessário a relatar.

ANÁLISE

3. Preliminarmente, destaca-se que a análise em curso se limita aos aspectos jurídicos e de regularidade processual/procedimental da matéria proposta, abstendo-se quanto aos elementos técnicos financeiros, à adequação e regularidade de cálculos, transcrições de valores e inserções nos anexos do instrumento em análise decorrentes de exercício de discricionariedade administrativa das demais unidades e gestores do Conselho Nacional de Justiça.

4 . Em atenção à determinação da Diretoria-Geral, por meio do Despacho DG (arquivo SEI 0170165), indica-se que a lista de verificação referente ao arquivo SEI 0166779, acerca dos pregões eletrônicos, foi anexada aos autos conforme arquivo SEI 0595128.

5. A minuta do Edital consta do arquivo SEI0594931, ao qual também estão acostados o Anexo I (Termo de Referência), o Anexo II (Planilhas de Formação de Preços e Metodologia de Cálculo) e o Anexo III (Minuta de Contrato), em que se detalham as obrigações a serem assumidas pelo Conselho Nacional de Justiça, na qualidade de contratante, e pela licitante(s) vencedora(s), na qualidade de empresa(s) contratada(s).

6. Quanto à modalidade de licitação a ser promovida, verificamos haver justificativa da unidade demandante quanto à adoção do Pregão Eletrônico, tendo em vista que a contratação é de serviço comum. Vejamos as justificativas extraídas dos itens 2.6 do TR (arquivo SEI 0594601):

(...)

2.6 Da Natureza e Tipo dos Serviços:

2.6.1 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 o Decreto nº 3.555/00, 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, podendo, portanto, ser licitado por meio da modalidade pregão.

2.6.2 Os serviços a serem contratados enquadram-se nos pressupostos do Decreto nº 2.271/1997, caracterizando-se como atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares à área de competência legal do órgão licitante, não-inerentes às categorias funcionais abrangidas por seu respectivo plano de cargos.

2.6.3 Os serviços ainda se caracterizam pela natureza contínua não podendo sofrer interrupções, com vistas a garantir a incolumidade das pessoas e do patrimônio deste Conselho.

2.6.4 A prestação dos serviços não gera vínculo empregatício entre os empregados da Contratada e a Administração Contratante, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta.

7. As justificativas produzidas pela unidade técnica, bem como as orientações expendidas pelo Tribunal de Contas da União (por exemplo, nos Acórdãos 1667/2017-P, 03395/2015-P, 5593/2012-2, 11197/2011-2, 2753/2011-P, 2272/2011-P - dentre outros) levam-nos a concluir pela viabilidade de uso do pregão eletrônico. Por oportuno, o artigo 9º do Decreto nº 5.450/2005 define os procedimentos que devem ser observados na fase preparatória do pregão:

(...)

Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;

III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;

IV - elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;

V - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração; e

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

§ 1º A autoridade competente motivará os atos especificados nos incisos II e III, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apóiam, bem como quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela administração.

(...)

8. Importante registrar que, quanto às opções disponíveis no mercado para provimento dos serviços de segurança, a unidade demandante, em atenção aos Despachos SEEDI 0552641 e SAD 0554339, juntou aos autos nova versão dos Estudos Preliminares (arquivo SEI 0557499), no qual indica que a alternativa viável para este Conselho é a contratação de empresa para prestação de serviços mediante a alocação de postos de trabalho, haja vista que as atividades de apoio administrativo na área de segurança não estão abrangidas pelo plano de cargos do CNJ (Portaria CNJ n. 360/2013), bem como justifica a inaplicabilidade do modelo de monitoramento *on line* à distância, nos seguintes termos:

(...)

1.2. Opções Disponíveis no Mercado

Quanto às empresas privadas, existem algumas que não possuem o método de terceirização deste serviço, optando por ter quadro próprio de profissionais de segurança.

O modelo adotado pelos órgãos públicos aos quais tivemos contato, é a contratação através de empresa interposta para prestação dos serviços de segurança armada e desarmada.

Assim, após pesquisa externa, verificou-se outras formas de prestação dos serviços de vigilância, conforme a seguir:

1º- Contratação de empresa para prestação de serviços de forma terceirizada;

2º- Quadro próprio de profissionais de segurança.

3º- Monitoramento Online à distância

A instituição não possui em seu quadro funcional profissionais que exerçam as funções de vigilante, encontrando amparo na Lei nº 9.632, de 7/5/98, a qual extinguiu vários cargos vagos, integrantes da estrutura dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, bem como os cargos ocupados quando da sua vacância, dentre esses o cargo de agente de vigilância, permitindo sua contratação indireta.

No tocante ao monitoramento online à distância, trata-se de modalidade na qual os agentes garantidores do patrimônio, em regra, não se encontram no local a ser resguardado. Tal situação, no caso do CNJ, não possui efeitos práticos, não se alcançando o objetivo do ensejo, qual seja, a garantia da segurança interna.

A referida modalidade melhor se adequa em casos em que o que se pretende resguardar é apenas patrimônio, tais quais locais de galpões, dentre outros. Para o CNJ, local em que o número de autoridades a serviço do órgão é considerável, a modalidade não se adequa, senão vejamos: Em caso de tentativa de invasão para roubo, depredação ou qualquer outra situação danosa, o monitoramento a distância verificaria a situação e acionaria as forças de segurança. O intervalo entre o chamado por parte do monitoramento online e a eficaz ação da força humana de segurança (que não estaria no CNJ) poderia não ser ágil o bastante para prevenir qualquer sinistro. Vejamos. Uma pessoa mal intencionada invade o órgão para tentativa de agressão ou até mesmo tentativa de assassinato a um juiz ou promotor desafeto; neste caso, o tempo de ação do monitoramento online seria insuficiente para coibir a ação violenta, não se alcançando o objetivo de resguardar a segurança das autoridades e servidores do órgão.

Sintetizando, o monitoramento online seria a modalidade ideal para resguardar patrimônio, mas não vidas, não sendo modalidade adequada para atender as demandas do CNJ que deve se precaver, atuando sempre de forma preventiva a fim do coibir antes do fato as ações mal intencionadas.

Considerando que a Portaria CNJ n. 360 de 15 de outubro de 2013 não contempla as atividades próprias de apoio administrativo na área de segurança como atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do CNJ, e considerando a inviabilidade de adoção do modelo de monitoramento online à distância, não se vislumbra qualquer outra alternativa a não ser a contratação da execução indireta do serviço para suprir a necessidade deste Conselho.

9. Ademais, cumpre observar que a unidade demandante apresentou, nos Estudos Preliminares (arquivo SEI 0557499), propostas de configurações para a contratação pretendida, especialmente diferenciadas pelo item de custo salário, parte integrante da PCFP (planilha de custos e formação de preços), e pelo quantitativo de postos de trabalho. Dentre as configurações sugeridas, foi adotada, pela Diretora-Geral, conforme Despacho DG datado em 30/11/2018 (arquivo SEI 0573228) aquela que estabelece pela manutenção do salário atual e pelo acréscimo ao quantitativo atual de apenas 1 posto de trabalho, conforme segue:

4. Quanto ao quantitativo de postos de trabalho, o Contrato atual prevê 29 postos (total de 43 profissionais), tendo a unidade demandante indicado no Estudo Preliminar que este é o quantitativo "mínimo essencial para cobertura dos serviços de segurança". Contudo, para um melhor dimensionamento e cobertura de áreas vulneráveis, a unidade propõe um aumento do quantitativo para 32 postos (total de 49 profissionais). Neste ponto, e diante das justificativas apresentadas no item 1.4, esta Diretoria acolhe o acréscimo de mais um posto de trabalho, para reforço da segurança do Bloco D no período noturno. Quanto aos demais pontos de vulnerabilidade, esta Diretoria recomenda que primeiro sejam tomadas medidas de realocação de postos, implementação de novas rotinas de segurança, entre outras, a fim de mitigar eventuais riscos, sem prejuízo de a proposta ser novamente analisada por esta Diretoria.

(...)

7. Quanto à escolha do cenário, vale mencionar que, diferentemente dos demais órgãos do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça não dispõe no seu quadro efetivo de agentes de segurança. A Lei nº 11.416/2006, que trata das Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União, prevê que o Agente de Segurança Judiciária é um servidor efetivo da Carreira de Técnico Judiciário - área administrativa - especialidade segurança judiciária, cuja remuneração bruta, considerando um servidor Padrão A-1, mês de referência novembro/2018, é de R\$ 9.067,71 (Vencimento básico R\$ 3.078,35 + Gratificação Judiciária R\$ 4.001,86 + Gratificação Atividade Segurança R\$ 1.077,42 + Auxílio-Alimentação R\$ 910,08).

8. Com isso, entende-se que os salários atualmente previstos no Contrato nº 06/2014 propicia a manutenção de profissionais com experiência e qualificação compatíveis com a qualidade do serviço exigida por este Conselho, haja vista a necessidade de prover segurança às autoridades (Ministros, Conselheiros e Juízes), aos servidores e ao patrimônio público. Eventual redução do salário poderia comprometer a qualidade dos serviços prestados ao CNJ, notadamente quando não se dispõe de agentes de segurança no quadro de pessoal, colocando em vulnerabilidade as pessoas e os bens sob responsabilidade do CNJ. Ademais, os valores estão em consonância com os praticados no mercado.

9. Diante do exposto, aprovo o Plano de Trabalho (0561537) e os Estudos Preliminares (0557499), com vistas à contratação de serviços continuados de apoio administrativo na área de vigilância armada e desarmada, e primando pela segurança das pessoas e dos bens deste Conselho e pelos princípios da eficiência, razoabilidade e proporcionalidade, delibero pela manutenção do salário atual e pelo acréscimo ao quantitativo atual de apenas 1 posto de trabalho, conforme item 4 deste Despacho.

10. Em relação ao quantitativo de postos de trabalho, salienta-se que a Diretoria Geral, diante das justificativas apresentadas no item 1.4 dos Estudos Preliminares, acolheu o acréscimo de mais um posto de trabalho para reforço da

segurança do Bloco D no período noturno (Despacho DG 0573228). Com isso, o Termo de Referência foi elaborado com a previsão de 30 postos de trabalho, totalizando 45 profissionais, conforme item 2.8 (arquivo SEI 0594601).

11. Nesse ponto, destaca-se que o quantitativo de postos aceitos pelo Diretor-Geral do CNJ, está em conformidade com a meta estabelecida para o indicador 16 do Plano de Logística Sustentável do CNJ, aprovado pela Portaria n. 32/2017 da Presidência (arquivo SEI 0285708), que estabeleceu o quantitativo máximo de 45 postos de vigilância a partir do ano de 2018.

12. Entretanto, em que pese o atual quantitativo previstos de postos de trabalho para a futura contratação estar dentro do limite admitido no PLS, conforme alertado no Despacho SEEDI 0552641, **é possível que a futura contratação ultrapasse o indicador 15 do Plano de Logística Sustentável do CNJ**, aprovado pela Portaria n. 32/2017 da Presidência (0285708) **cujas metas limitam a expansão dos postos com vigilância em 11% ao ano**, não sendo possível, neste momento, antever o real impacto do acréscimo sobre a meta nos próximos exercícios, haja vista uma série de fatores (valor a ser obtido na licitação; convenção coletiva, valor dos insumos etc.).

13. No tocante a tais apontamentos, a unidade demandante no Despacho DSIPJ 0557517 destacou que:

(...)

Ressalvamos, ainda, que alguns dos cenários apresentados poderão superar o limite máximo estabelecido no PLS 2015-2020, mais especificamente quanto aos indicadores 15 e 16. (grifamos)

Cumpramos ressaltar que a ampliação dos postos de trabalho oriundo do estudo realizado é fundamental em função da necessidade de fortalecer a segurança do CNJ, seus Conselheiros e servidores, uma vez que as instalações do Conselho compostas de dois prédios separados, bem como a ausência de servidores efetivos do quadro de Agentes de Segurança no CNJ demandam um número de postos de trabalho maior do que o hoje verificado para seu perfeito funcionamento.

Por derradeiro, destaco que o trabalho ostensivo e preventivo provido pelos profissionais de segurança, distribuídos em seus respectivos postos na forma proposta, inibe eventuais ações que poderiam acarretar em danos ao CNJ e ao público que frequenta este Órgão.

14. Por sua vez, a Secretaria de Orçamento e Finanças manifestou-se informando que há disponibilidade orçamentária para atendimento da demanda, e que a despesa ocorrerá na Ação 2B65 - Apreciação e Julgamento de Processos Disciplinares e Administrativos, no plano Apreciação e Julgamento de Processos Disciplinares e Administrativos (arquivos SEI 0592754 e 0592986). Contudo, a emissão do pré-empenho somente ocorrerá após a sanção da Lei Orçamentária de 2019 (arquivo SEI 0595102).

15. Outrossim, a Seção de Gestão de Desempenho, segundo Despacho SEGED 0585457, após análise das atribuições dos cargos efetivos do CNJ, estabelecidas por meio do Manual de Descrição e Especificação dos Cargos de Provimento Efetivo (Portaria nº 360, de 15 de outubro de 2013 - 0585455), entendeu que inexistia conflito de atribuições de profissionais que realizam serviços de apoio administrativo na área de vigilância armada e desarmada com as atribuições de servidores de caráter efetivo do CNJ.

16. Em relação à pesquisa de preços, ressalta-se, conforme Despacho SECOM 0592759, que apesar do número de empresas contatadas, a Seção de Compras conseguiu somente duas propostas de preços, e diante da ausência de tempo hábil, devido a urgência solicitada pela Seção de Segurança Interna (Despachos SESIN 0559278 e 0592059), os valores dos equipamentos do 10º Termo

Aditivo foram atualizados pelo IPCA (arquivo SEI 0592432) conforme sugerido pela Secretaria de Administração.

17. Pontua-se que, em atenção às alterações promovidas pela Reforma Trabalhista de 2017, a Planilha de Formação de Custos (arquivo SEI 0594502) e o Termo de Referência (arquivo SEI 0594601) foram alterados para indicar que o adicional noturno será calculado conforme prevê o parágrafo único, do artigo 59-A, da Consolidação das Leis Trabalhistas, alterada pela Lei nº 13.467/2017.

18. Nessa questão, observa-se consonância com a legislação trabalhista de regência e com as orientações prelecionadas pela Secretaria de Controle Interno deste Conselho (arquivo SEI 0449059 no Processo SEI 04259/2018).

19. Identificamos, ainda, que a unidade demandante, na minuta do TR aprovada (arquivo SEI 0594601), incluiu critério técnico para fins de aceitação das propostas, nos seguintes termos:

(...)

15. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

15.1 A Contratada deverá apresentar, no ato convocatório, atestado (s) de capacidade técnica, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que já prestou serviços de vigilância com o emprego de, no mínimo, 50% do quantitativo previsto neste instrumento, por período não inferior a 03 (três anos).

15.2 Será admitido o somatório de atestados de qualificação técnica cuja soma de profissionais totalize o mínimo exigido no item anterior, desde que os serviços tenham sido executados concomitantemente.

15.3 A apresentação de atestado (s) de qualificação técnica visa atender o interesse público, na medida em que o futuro contratado deterá aptidão suficiente para bem desempenhar o objeto colimado, assegurando que todos os compromissos se cumprirão, principalmente, os relacionados a encargos tributários e trabalhistas, evitando que qualquer ônus proveniente da má gestão da empresa seja repassado ao CNJ.

20. Quanto a esse aspecto, assinala-se a correspondência da qualificação técnica exigida com o entendimento do Tribunal de Contas da União no Acórdão 1214/2013 – Plenário.

21. Constata-se ainda: a) a elaboração da nova versão Termo de Referência - TR, que, dentre outros elementos, contém justificativa da necessidade de contratação, definição das exigências de habilitação, obrigações das partes, critério de aceitação das propostas e das sanções aplicáveis (arquivo SEI 0594601); b) elaboração de planilha de formação de custos pela SECOM (arquivo SEI 0594502) e c) aprovação do aludido TR, pela Secretária de Administração Substituta no Despacho datado em 07/01/2019 (arquivo SEI 0594648).

22. Conclui-se, em linhas gerais, que as normas previstas no Edital (e respectivos anexos) atendem convenientemente às exigências resultantes da literal interpretação:

a) da Lei Complementar n. 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte);

b) das Leis Ordinárias n. 8.666/93, 10.520/2002, 12.846/2013 (responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas), e Lei 11.488, de 15 de junho de 2007 (Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura – REIDI);

c) dos Decretos n. 5.450/2005 (Regulamento do Pregão Eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns) e Decreto n. 8.538/2015 (Regulamento do tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e

empresas de pequeno porte);

d) da Instrução Normativa CNJ n. 44, de 17/07/2012, a qual dispõe sobre regras e diretrizes para as contratações no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.

CONCLUSÃO

23. Considerando o exposto, conclui-se que a minuta do Edital do Pregão Eletrônico n. 01/2019 (arquivo SEI 0594931) atende ao disposto nos instrumentos normativos aplicáveis à espécie, razão pela qual recebe **aprovação/chancela** da Assessoria Jurídica.

É o parecer.

Brasília, 08 de janeiro de 2019.

Ana Luiza Gama Lima de Araújo
Assessora Jurídica

Senhor Diretor-Geral,

Estou de acordo com os termos deste parecer. Seguem os autos para as providências subsequentes.

Brasília, 08 de janeiro de 2019.

Gabriela Brandão Sé
Assessora-Chefe em substituição
AJU/DG/CNJ



Documento assinado eletronicamente por **GABRIELA BRANDÃO SÉ, ASSESSOR-CHEFE EM SUBSTITUIÇÃO - ASSESSORIA JURÍDICA**, em 08/01/2019, às 18:02, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **ANA LUIZA GAMA LIMA DE ARAÚJO, TÉCNICO JUDICIÁRIO - ADMINISTRATIVA**, em 08/01/2019, às 18:03, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no [portal do CNJ](#) informando o código verificador **0595130** e o código CRC **3890F52D**.