



SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo N.º E-22/011/481/2019

Data 28/08/2019 fls. 131

Rubrica

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Relações Internacionais - SEDEERI
Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro – JUCERJA

Parecer nº 98 /2019-WLR-PR-JUCERJA

Em 23 de novembro de 2019.

EDITAL DE LICITAÇÃO. MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO. TIPO MENOR PREÇO GLOBAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CERTIFICAÇÃO DIGITAL, SEGUNDO AS NORMAS E ESPECIFICAÇÕES DO INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, PARA FORNECIMENTO DO UPGRADE DA SOLUÇÃO DE CERTIFICAÇÃO DIGITAL DA JUCERJA, INCLUINDO ATUALIZAÇÃO DO PARQUE DE HARDWARE CERTIFICADOR DIGITAL HSM E INTEGRAÇÃO COM A ATUAL SOLUÇÃO DE CERTIFICAÇÃO DIGITAL. OBSERVÂNCIA DA MINUTA-PADRÃO DA PGE COM AS RECENTES ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA RESOLUÇÃO PGE Nº 4447/2019.
(Proc. adm. nº. E-22/011/481/2019)

I – Relatório:

Trata-se de minuta de edital de licitação, na modalidade **Pregão Eletrônico**, sob o regime de **empregada por menor preço global**, a ser realizado no âmbito da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro, visando à contratação “*de empresa especializada em prestação de serviços de Certificação Digital, segundo as normas e especificações do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) para fornecimento do upgrade da solução de certificação digital da JUCERJA, incluindo atualização do parque de hardware certificador digital HMS (Hardware Security Module) e integração com a atual solução de certificação digital na forma de Termo de Referência*”, tal qual especificado no item 2.1 da minuta de Edital (fls. 58/91) e no item 1 do Termo de Referência (Anexo I do Edital – fls. 92/96).

O processo iniciou-se através da C.I JUCERJA/SIF. Nº 024, de 28 de agosto de 2019 (fl. 03), na qual o Sr. Superintendente de Informática solicita a contratação, nos seguintes termos:



SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo N.º E-22/011/481/2019

Data 28/08/2019 fls. 132

Rubrica 43794505

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Relações Internacionais - SEDEERI
Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro – JUCERJA

*“Senhor Presidente,
Informo atualmente estamos com o contrato vencido com a Certisign em relação a Manutenção da biblioteca de certificados SDK e da Mídia Criptográfica HMS. A Certisign permanece nos atendendo sem rompimento de uma possível manutenção ou suporte, mantendo todos os nossos serviços de forma eficaz. A renovação não ocorreu pelo fato de já termos utilizado o prazo máximo da Lei 8.666/93 e pelo fato do fornecedor nos informar que não dará continuidade na manutenção do nosso Hardware HMS LUNA 4, fazendo com que a JUCERJA realize uma nova aquisição para LUNA 5. Portanto, por ser um recurso vital para a atividade da Jucerja, solicito a abertura do processo. ”*

A autorização do Sr. Presidente para a abertura do certame consta de fl.03, o que atende ao disposto no art. 236 c/c art. 82, IX, da Lei Estadual nº 287/89, bem como no art. 3º, inciso IV, da Resolução SEPLAG nº 429/2011.

Foram acostados, Termo de Referência (fls. 04/08), minuta de edital com seus anexos (fl. 58/112) e minuta de contrato (fls. 113/129).

Consta ainda, do processo, os seguintes documentos: propostas comerciais (fls. 09/19) buscando propostas de preço com sociedades empresárias que prestam o serviço objeto da contratação que se pretende formalizar; e documentos tramitados no Sistema SIGA (fls. 37,39,41,43,48/50, e 53/55).

Verifica-se de fls. 21/29, documento intitulado “*Estudo Técnico Preliminar 001/2019*”, embasada na Nota Técnica nº 01/2015.

O termo de referência, elaborado pelo Sr. Profissional de Informática, contendo a ciência do Sr. Superintendente de Informática e devidamente aprovado pela autoridade superior, foi acostado às fls. 04/08. O documento contém as especificações constantes do objeto que se busca contratar, a respectiva descrição do serviço, contendo garantias e

**SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL**

Processo N.º E-22/011/481/2019

Data 28/08/2019 fls. 133Rubrica 437411805

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Relações Internacionais - SEDEERI
Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro – JUCERJA

atualização, indicando, ainda, o período e condições para suporte e manutenção, dentre outros aspectos.

Assim, verificam-se propostas de preços apresentadas por sociedades empresárias que prestam a mesma sorte de serviços que se pretende licitar, a saber: Soluções em Certisign – Certificadora Digital S/A; Autoridade Certificadora - Sincor e Gelmato - Security To Be Free; cabe ressaltar que a cotação para o objeto está retratada no Mapa de Pesquisa de Preços gerado pelo Sistema SIGA (fl. 49/50), constando, ainda, o valor médio unitário mensal estimado para o certame, referente a cada um dos itens a serem contratados, bem como o valor médio unitário global mensal.

A requisição de item – PAM 009/2019, para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Certificação Digital, está acostada à fl. 37, devidamente aprovada pelo Sr. Superintendente de Administração e Finanças da Autarquia à fl. 37.

Constam de fls. 52/55, documentos gerados pelo Sistema SIGA contendo os dados gerais do processo de compra e, ainda, a razão do pedido que fundamenta a contratação buscada: *“Necessidade de continuidade de manutenção da Biblioteca de certificados SDK e da Mídia Criptográfica HSM.”*

À fl. 46, foi acostado documento gerado pelo Sistema SIGA, que retrata os fornecedores cadastrados no referido Sistema, e que responderam às cotações obtidas na Pesquisa de Mercado.

Consta de fls. 49/50, o mapa de pesquisa preços demonstrando o valor unitário mensal estimado para a contratação -- a ser obtido a partir da média entre as propostas de preço apresentadas. Ademais, o item 5.2 da minuta de Edital (fl. 61) indica o valor máximo

**SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL**

Processo N.º E-22/011/481/2019

Data 28/08/2019 fls. 134Rubrica 437914805

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Relações Internacionais - SEDEERI
Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro – JUCERJA

admitido para a contratação, na ordem de R\$ 345.166,67 (trezentos e quarenta e cinco mil, cento e sessenta e seis reais e sessenta e sete centavos).

Às fls. 54/55, verifica-se o documento gerado pelo Sistema SIGA, rubricado pelo Sr. Superintendente de Administração e Finanças desta JUCERJA (fl. 55), que atesta que a reserva orçamentária foi efetuada no valor de R\$ 345.166,67 (trezentos e quarenta e cinco mil, cento e sessenta e seis reais e sessenta e sete centavos). para atender o presente exercício.

O processo veio a esta Procuradoria Regional para análise e parecer, através de manifestação do Sr. Superintendente de Administração e Finanças (fl. 130), nos seguintes termos:

“Trata o presente processo administrativo da realização de Pregão Eletrônico visando a contratação de empresa especializada em prestação de serviços de Certificação Digital, segundo as normas e especificações do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) para fornecimento do upgrade da solução de certificação digital da JUCERJA, incluindo atualização do parque de hardware certificador digital HMS (Hardware Security Module) e integração com a atual solução de certificação digital.

Por todo o exposto, encaminho, o presente processo para análise e parecer, aproveitando o ensejo para informar que haverá posterior envio à Superintendência de Controle Interno. ”

II – Fundamentação:

Feitos estes registros, passamos ao exame quanto ao certame proposto.

O Pregão Eletrônico é modalidade de licitação voltada à compra de bens e à contratação de serviços comuns, assim entendidos aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, conforme o disposto no art. 2º, e § 1º, do Decreto Estadual nº 31.863, de 16/09/2002 e na Lei Federal nº 10.520/2002.

**SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL**

Processo N.º E-22/011/481/2019

Data 28/08/2019 fls. 135Rubrica 437914505

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Relações Internacionais - SEDEERI
Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro – JUCERJA

No que concerne ao objeto do certame, que trata da contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de Certificação Digital, segundo as normas e especificações do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) para fornecimento do upgrade da solução de certificação digital da JUCERJA, incluindo atualização do parque de hardware certificador digital HMS (Hardware Security Module) e integração com a atual solução de certificação digital na forma de Termo de Referência, toma relevo o teor do Enunciado PGE n.º 11, que sublinha a possibilidade de utilização do critério de “menor preço” nas hipóteses em que a contratação se refira a bens e serviços de informática “já padronizados no mercado”, aspecto considerado e avaliado pelo setor técnico competente no momento da formulação da demanda contratual.

“Enunciado n.º 11 – PGE: Para a aquisição de bens e serviços de informática já padronizados no mercado, poderá a Administração Pública Estadual adotar a licitação do tipo menor preço, tendo em vista que o art. 45, parágrafo 4.º, da Lei n.º 8.666/93 não se enquadra no conceito de norma geral.”

Publicado: DO 18/11/2004 Pág. 09

Com relação à pesquisa de preços realizada, observamos que o valor médio estimado para o certame foi obtido a partir das Propostas de Preços encaminhadas por 03 (três) sociedades empresárias que prestam serviços desta natureza no mercado (fls. 09/19) Soluções em Certisign – Certificadora Digital S/A; Autoridade Certificadora – Sincor; e Gelmato - Security To Be Free. A referida pesquisa de preços realizada encontra-se retratada no mapa de pesquisa de preços (fl. 49/50).

Neste ponto, não é demais lembrar o entendimento da Egrégia Corte de Contas da União, no sentido de ser indispensável que a Administração avalie, de forma crítica, a pesquisa de preços obtida junto ao mercado, especialmente quando houver grande variação entre os valores a ela apresentados. Neste passo, válido trazer o teor do Informativo n.º 139, do TCU:

“Número do Informativo: 139

**SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL**

Processo N.º E-22/011/481/2019

Data 28/08/2019 fls. 136

Rubrica 43711805

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Relações Internacionais - SEDEERI
Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro - JUCERJA

1. A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência

Representação de unidade técnica do Tribunal apontou irregularidades na elaboração do orçamento que serviu de base para a contratação de serviço de manutenção predial, objeto do Pregão Eletrônico 47/2010, conduzido pela Coordenação-geral de Recursos Logísticos do Ministério da Fazenda – COGRL/MF. Segundo a autora da representação, a estimativa de preços que integrou o projeto básico da licitação revelou-se inconsistente, visto que os valores pesquisados apresentaram grandes variações de preços, “suficientes para se afirmar que a média desses preços não se presta para representar os preços praticados no mercado”. Anotou, a esse respeito, que o órgão poderia ter-se valido dos preços praticados em outros contratos celebrados pelo órgão com objetos similares. Tal fragilidade teria ficado patente a partir da verificação de que a proposta vencedora (R\$ 3.292.668,90) apresentou valor muito menor do que o estimado pela COGRL/MF e que constou do edital (R\$ 6.423.490,12). O relator, ao endossar a avaliação da unidade técnica, considerou ser indispensável que a Administração “avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores a ela apresentados”. E fez menção à ementa do Acórdão 1.108/2007-Plenário: “Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado”. Concluiu, por isso, ter havido violação ao disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993. Anotou, no entanto, que desse vício não resultou dano ao erário, porque a disputa entre as licitantes conduziu à contratação do serviço por valor adequado. O Tribunal, então, ao acolher proposta do relator, decidiu apenas os responsáveis com multa do art. 58 da Lei nº 8.443/1992. Precedente mencionado: Acórdão 1.108/2007-Plenário. Acórdão 403/2013-Primeira Câmara, TC 013.319/2011-6, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 5.2.2013.” (grifamos)

Vale registrar, ainda, que o presente processo não foi encaminhado à SETIC, que, considerando o disposto no Decreto Estadual nº 46.665, de 17 de maio de 2019, o processo deverá ser submetido previamente ao Sistema Estadual de Tecnologia da Informação, para a devida análise

**SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL**

Processo N.º E-22/011/481/2019

Data 28/08/2019 fls. 137Rubrica 43792505

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Relações Internacionais - SEDEERI
Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro – JUCERJA

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar - 001/2019 apresentado às fls. 21/29, esta Procuradoria Regional não detém conhecimento para aferir os aspectos técnicos inseridos no referido documento.

Do mesmo modo, esta Procuradoria não detém expertise para examinar o Termo de Referência, bem como o Acordo de Nível de Serviços – ANS nele inserido, por se tratarem de documentos de natureza eminentemente técnica, além de desbordar da competência desta Procuradoria que, não é demais lembrar, se atém à análise de aspectos jurídicos envolvidos na contratação.

Assim, vale registrar que o ANS deverá observar o disposto no Enunciado n.º 34, da d. PGE/RJ, que assim disciplina o referido acordo:

“Enunciado n.º 34 - PGE: Acordo de Níveis de Serviço

1 – O Acordo de Níveis de Serviço – ANS é o instrumento de verificação dos padrões mínimos de qualidade e eficiência dos serviços prestados pelo Contratado, de forma a permitir à Administração Pública a fiscalização e a supervisão dos serviços na execução dos contratos.

2 – O ANS integra o instrumento convocatório e o contrato, podendo ser previsto no Termo de Referência.

3 – O ANS deve prever metas e critérios objetivos de aferição e mensuração dos resultados, quantidade e qualidade da prestação dos serviços, de forma clara e concreta, contendo, especialmente, os indicadores e os instrumentos de medição que serão adotados.

4- Em razão do não atendimento às metas e critérios definidos no ANS, o valor da remuneração do Contratado poderá sofrer deduções, devendo ser proporcional à aferição realizada, independentemente da aplicação das penalidades administrativas, decorrentes da inexecução parcial ou total dos serviços contratados.

(Ref. Pareceres n.ºs. 28/2012 – APCBCA; 43/2014- HGA; 13/2015 – RCG; 28/2015 – RCG; 33/2015 – RCG; 47/2015 – HGA).

Publicado: DO I, 04 de maio de 2016 Pág 22.”;

No que diz respeito à minuta de edital e seus anexos (fls. 58/112) e à minuta de contrato (fls. 113/129) observamos que seguem, em linhas gerais, os padrões fixados pela d. PGE (Minuta-Padrão de Edital de Pregão Eletrônico, adaptado para a utilização do Sistema

**SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL**

Processo N.º E-22/011/481/2019

Data 28/08/2019 fls. 138

Rubrica 43794805

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Relações Internacionais - SEDEERI
Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro - JUCERJA

Integrado de Gestão de Aquisições – SIGA para a contratação de serviços, aprovada pela Resolução PGE N° 3055, de 02 de dezembro de 2011 e Minuta-Padrão de Contrato para a Prestação de Serviços, aprovada pela Resolução PGE n° 3042, de 07 de novembro de 2011, com as respectivas atualizações), razão pela qual não visualizo óbices à sua utilização, devendo, todavia, serem feitas as seguintes alterações, notadamente para se adequarem à recente alteração promovida nas minutas-padrão, pela Resolução PGE n° 4447, de 09 de setembro de 2019, publicada no dia 12.09.2019:

Na minuta de Edital:

- (i) **Item 6.6** – O setor responsável deverá justificar a decisão de não admitir a participação de consórcio na presente licitação, nos autos do processo administrativo, consoante o disposto na Nota Explicativa 6.2, introduzida pela Resolução PGE/RJ n° 4345, de 30/01/2019;
- (ii) **Item 12.5.1** – Alterar a redação para constar:

“ 12.5.1 - Relativamente à qualificação técnica, sem prejuízo das demais regras previstas no artigo 30 da Lei n.º 8.666/93, deverá ser exigida a comprovação de aptidão de desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos. ”

- (iii) **Item 13.4** – Alterar a redação para constar:

“13.4 - A não apresentação das razões acarretará como consequência a análise do recurso apenas pela síntese da manifestação a que se refere o subitem 14.1.”



Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Relações Internacionais - SEDEERI
Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro - JUCERJA

(iv) Item 16.4.2 - Alterar a redação, de modo a se coadunar com as alterações promovidas na minuta-padrão pela Resolução nº 4447, de 09.09.2019, para constar:

“16.4.2 – As sanções previstas na alínea a do item 16.1 e na alínea c, do item 16.2 serão impostas pelo Ordenador de Despesas, na forma do art. 35, do Decreto Estadual nº 3.149/80, devendo ser submetidas à apreciação do Secretário de Estado da Pasta a que a Entidade se encontra vinculada.” OK

(v) Item 16.15 – Alterar a redação, para constar: “(...) pela JUCERJA no Cadastro de Fornecedores do Estado (...), e” OK

(vi) Renumerar os itens a partir do Item 20.6, de modo a seguir a sequência numérica.

Na minuta de contrato:

(i) Na **Ementa**, Alterar a redação para constar:

“CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM PESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CERTIFICAÇÃO DIGITAL (...)”

(ii) No **Preâmbulo**, alterar a redação para constar:

“(...)CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM PESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CERTIFICAÇÃO DIGITAL (...)”

(iii) **Cláusula Oitava – Parágrafo Segundo**, alterar a redação para constar e renumerar os parágrafos seguintes:

“PARÁGRAFO SEGUNDO – A CONTRATADA será obrigada a apresentar, mensalmente, em relação aos empregados vinculados ao contrato, prova de que:

(parágrafo alterado pela Resolução PGE nº 4.308 de 14.12.2018)



SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo N.º E-22/011/481/2019

Data 28/08/2019 fls. 140

Rubrica 43792505

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Relações Internacionais - SEDEERI
Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro – JUCERJA

- a) está pagando as verbas salariais, incluídas as horas extras devidas e outras verbas que, em razão da percepção com habitualidade, devam integrar os salários; ou a repartição das cotas ou retiradas, em se tratando de cooperativas, até o quinto dia útil de cada mês seguinte ao vencimento ou na forma estabelecida no Estatuto, no último caso;*
- b) está em dia com o vale-transporte e o auxílio-alimentação;*
- c) anotou as Carteiras de Trabalho e Previdência Social; e*
- d) encontra-se em dia com os recolhimentos dos tributos, contribuições e encargos.”.*

III. Conclusão:

Pelo exposto conclui-se que:

1. É viável a adoção da modalidade licitatória Pregão, sob a forma Eletrônica, quando se pode classificar os serviços a serem prestados como comuns;
2. Considerando o disposto no Enunciado PGE nº 11 e tendo em vista que o objeto da licitação se refere à “contratação de empresa especializada em prestação de serviços de Certificação Digital, segundo as normas e especificações do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) para fornecimento do upgrade da solução de certificação digital da JUCERJA, incluindo atualização do parque de hardware certificador digital HMS (Hardware Security Module) e integração com a atual solução de certificação digital na forma de Termo de Referência”, concluímos pela possibilidade de utilização do critério de menor preço;



SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo N.º E-22/011/481/2019

Data 28/08/2019 fls. 141

Rubrica *[assinatura]* 13291805

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Relações Internacionais - SEDEERI
Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro - JUCERJA

3. Com relação às minutas de edital e de contrato, deverão ser feitos os ajustes recomendados nas minutas de edital e de contrato, de modo que fiquem de acordo com o padrão fixado pela d. PGE/RJ (minutas – padrão, notadamente em razão das recentes alterações promovidas pela Resolução PGE nº 4447/2019).
4. Considerando o disposto no Decreto Estadual nº 46.665, de 17 de maio de 2019, o processo deverá ser submetido previamente ao Sistema Estadual de Tecnologia da Informação – SETIC, para a devida análise.

Feitas essas considerações, opino pelo prosseguimento do procedimento licitatório, desde que:

- a. atendidas às recomendações acima mencionadas;
- b. deverá haver motivação específica do gestor quanto à vedação de consórcio na licitação, consoante determinação contida no Parecer nº 98/2018-FAG e no Manual Checklist: Licitação para Contratação de Serviços, constante do sítio eletrônico da d. PGE/RJ;
- c. seja submetido o p.p ao Sistema Estadual de Tecnologia da Informação – SETIC, para análise;
- d. o processo deverá ser submetido à Superintendência de Controle Interno para análise e parecer.

Em 23 de outubro de 2019.

[assinatura]
WILLIAM LIMA ROCHA
Procurador Adjunto da JUCERJA
ID.: 2027156-5