



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro
Procuradoria Regional

À Superintendência de Administração e Finanças da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro,

PARECER N.º 1/2022-FRQL-PR/JUCERJA

Processo n.º SEI-220011/002237/2021

EMENTA: EDITAL DE LICITAÇÃO. MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO. TIPO MENOR PREÇO GLOBAL POR LOTE. AQUISIÇÃO DE MATERIAL PERMANENTE EM ATENDIMENTO AO PROJETO RESOLVE RJ. OBSERVÂNCIA DA MINUTA-PADRÃO DA PGE. CONSIDERAÇÕES GERAIS.

Excelentíssimo Senhor Procurador-Adjunto da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro,

I - RELATÓRIO

Trata-se de análise da minuta de edital de licitação, na modalidade **Pregão Eletrônico do tipo Menor Preço Global por Lote**, a ser realizado no âmbito da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro, visando à aquisição de material permanente em atendimento ao Projeto Resolve RJ – Agências de Desenvolvimento Regional (municípios de Teresópolis, Três Rios e Valença). O orçamento máximo previsto pela JUCERJA para a realização do certame foi estimado no montante de R\$ 173.001,08 (cento e setenta e três mil, um real e oito centavos), conforme o item 5.2 do Edital.

O presente administrativo foi inaugurado a partir do Comunicação Interna JUCERJA/PRESI SEI Nº 10, de 20 dezembro de 2021 (doc. SEI n.º 26528043), na qual a Presidência desta Autarquia autoriza a contratação, solicitando a abertura de procedimento licitatório para a aquisição de material permanente conforme o Plano de Trabalho constante em doc. SEI n.º 22074558 (SEI-220011/001486/2021). Ademais, foi juntada a listagem do material a ser adquirido (docs. SEI n.º 26529746, n.º 26529329 e n.º 26529842).

A seguir, o Estudo Técnico Preliminar expõe, em síntese, a justificativa da necessidade do serviço, a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada, os requisitos da contratação, as diferentes soluções técnicas, a descrição do objeto e as especificações técnicas, nos termos da Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX. (Disponível em doc. SEI n.º 26967091).

Em doc. SEI n.º 26967196 foi acostado o Termo de Referência, apresentando como justificativa da aquisição a retomada da atividade econômica e a formação para o empreendedorismo e a segurança social da população fluminense, visando à implementação de Agências de Desenvolvimento

Regional de forma a facilitar a abertura e legalização de empresas e negócios, apoiando iniciativas empreendedoras nos municípios de Teresópolis, Três Rios e Valença. Aduziu-se que a presente aquisição irá permitir a implementação do Programa trazendo segurança e bem-estar para os servidores, colaboradores e usuários, além de do suporte para execução de suas atividades. Ainda, o termo dispôs sobre a definição e descrição do objeto, os prazos e local de entrega, o recebimento e critério de aceitação do objeto, o pagamento, e as obrigações da contratada e da contratante.

Demonstra-se em doc. n.º SEI 26967877 a guia para a formalização da demanda, tendo como setor demandante esta Junta Comercial/Presidência e o responsável pela demanda o Ilmo. SR. Presidente, Sr. Sergio Tavares Romay. Dentre outras informações, restou determinada como previsão da data de atendimento da demanda tão logo encerrados os procedimentos licitatórios com adjudicação e homologação do certame.

Em seguida, o Mapa de Risco atestou como baixa a probabilidade de a contratada não entregar os materiais adquiridos, bem como de os materiais serem de qualidade inferior e/ou fora das especificações, tendo como responsável a área de Patrimônio e Almoxarifado tanto para agir preventivamente, quanto contingentemente. (SEI n.º 26968033).

Em doc. n.º SEI 26968033, a Superintendência de Administração e Finanças informa à presidência que conforme estabelecido em reunião, os itens “lousa” e “data show” foram retirados da licitação e o item “bebedouro” foi incluído, assim como comunica que foram realizadas adaptações de alguns itens quanto aos tamanhos e as cores vislumbrando maior sucesso na aquisição dos materiais, ressaltando que as modificações propostas não prejudicarão o andamento do projeto.

As imagens referentes aos itens a serem adquiridos foram anexadas em doc. SEI n.º 27060299 e a consulta à Ata de Registros de Preços vigentes em doc. SEI n.º 27070870. Ainda, juntou-se ao feito a cópia do processo de requisição dos itens, via Sistema Integrado de Gestão de Aquisição e a documentação referente à criação do processo (docs. SEI n.º 27076472 e n.º 27077712).

Observa-se, a seguir, a cotação dos itens micro-ondas, smart TV, bebedouro, refrigerador, ar-condicionado, armário, arquivo, balcão, mesas e cadeiras, realizada em sites de pesquisas, conforme demonstrado nos docs. SEI n.º 27078029, n.º 27077549, n.º 27078645, n.º 27078459, n.º 27078891, n.º 27078956, n.º 27079043, n.º 27079596, n.º 27082652, n.º 27083405, n.º 27083479, n.º 27082987, n.º 27083743, n.º 27083821, n.º 27084350, n.º 27084061, n.º 27084683, n.º 27084902 e n.º 27085578.

O mapa da média de preços, gerado via SIGA, teve como valor total o de R\$ 173.001,08 (cento e setenta e três mil e um reais e oito centavos), de acordo com os docs. SEI n.º 27093030 e n.º 27093957. Em docs. SEI n.º 27094032 e n.º 27137695 é possível verificar a conclusão do processo de planejamento.

A seguir, foi ratificada a reserva orçamentária no valor supramencionado, sendo R\$ 94.790,65 (noventa e quatro mil setecentos e noventa reais e sessenta e cinco centavos) na N.D 4490.52.23, R\$ 63.574,66 (sessenta e três mil quinhentos e setenta e quatro reais e sessenta e seis centavos) na N.D 4490.52.06 e R\$14.635,78 (quatorze mil seiscentos e trinta e cinco reais e setenta e oito centavos) na N.D 4490.52.17, para atender o presente exercício. (Doc. SEI n.º 27137487). A designação do pregoeiro e os membros da equipe de apoio para realização de pregões eletrônicos e presenciais desta Junta Comercial foi publicada no Diário Oficial, conforme o doc. SEI n.º 27146868.

O Relatório Analítico demonstrou que foram utilizadas como fontes de pesquisa os fornecedores via internet, tendo sido utilizados sites variados. A ata de licitação SIGA, realizada em

05/01/2022, não obteve resultados para a aquisição pretendida – doc. SEI- 2707087. (doc. SEI nº 27154205).

Constam em docs. SEI nº 27154432 e nº 27160861 o modelo de minuta padrão do edital Pregão Eletrônico e o checklist estabelecidos pela PGE/RJ.

A minuta de edital de licitação está disponível no doc. SEI nº 27154473, estabelecendo como modalidade o pregão eletrônico do tipo menor preço global e tendo como objeto a aquisição de material permanente em atendimento ao Projeto Resolve RJ, conforme as especificações constantes no Termo de Referência.

Por fim, o processo foi encaminhado à esta Procuradoria Regional para análise e manifestação jurídica, nos seguintes termos (doc. SEI nº 27163258):

(...) Ainda sobre a minuta do Edital no que diz respeito à participação de licitantes em regime de consórcio, esta foi suprimida haja vista não ser necessário que se possua expertise para o objeto em tela, por se tratar de serviço de natureza comum.

Cumprimenta, também, que os itens 12.1.1.1, 12.1.1.1.1, 12.1.1.2 e 12.1.1.3, foram adaptados em consonância ao adotado pela PGE em seus editais, tendo em vista o momento de pandemia da COVID-19; o item 20 da minuta padrão foi suprimido haja vista a natureza do objeto.

Foi indexada em doc. SEI nº 27161087, a Declaração de Conformidade em atendimento à Resolução Conjunta PGE/SEPLAG nº 187, de 14 de dezembro de 2021.

É o brevíssimo relatório, passa-se a opinar.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 DA COMPETÊNCIA DAS ASSESSORIAS JURÍDICAS

Convém registrar que às assessorias jurídicas das entidades da Administração Indireta, como órgãos setoriais do Sistema Jurídico, compete, na forma do Decreto nº 40.500, de 1 de janeiro de 2007, assessorar as autoridades no controle interno de legalidade dos atos. Desta forma, o exame da proposta apresentada se restringirá a seus contornos jurídicos; não serão apreciados aspectos técnicos e econômicos, uma vez que tais matérias extrapolam a expertise e competência deste órgão de assessoramento jurídico.

II.2 DA JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro é um órgão público com assento no artigo 24, III, da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, que prevê a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre o tema; assim como nos artigos 3º, II, e 6º, da Lei Federal nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõem que as Juntas Comerciais são órgãos locais, com funções executora e administradora dos serviços de registro subordinados,

administrativamente, ao governo do respectivo ente federativo e, tecnicamente, ao Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração.

Com efeito, extrai-se da Lei Estadual n.º 1.289, de 12 de abril de 1988 que a JUCERJA é uma Autarquia, com personalidade jurídica de direito público, que tem por finalidade a execução dos serviços de registro do comércio e atividades afins no âmbito da sua jurisdição territorial, obedecidas as normas da legislação federal sobre registros públicos e Juntas Comerciais.

Assim, a JUCERJA figura como entidade integrante da Administração Pública Indireta, que, por possuir natureza autárquica, é incluída no conceito de Fazenda Pública, estando submetida, portanto, ao regime público de contratação.

II.3 FASE PREPARATÓRIA DA LICITAÇÃO. DECRETO Nº 46.642/19

Inicialmente, indispensável o esclarecimento de que a presente análise limitar-se-á aos aspectos jurídicos do objeto da consulta; não serão avaliados aspectos de ordem técnica e econômica, uma vez que esta Assessoria Jurídica não possui a *expertise* ou atribuição para adentrar o mérito de tais elementos, que se presumem analisados e validados pelos setores técnicos competentes.

As etapas da fase preparatória serão analisadas à luz do Decreto nº 46.642/19, que regulamenta a fase preparatória das contratações no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, e estabelece em seu artigo 10 o roteiro a ser seguido pelo gestor no curso do procedimento, nos seguintes termos:

“Art. 10 A fase preparatória da contratação deverá observar os seguintes atos, preferencialmente nesta sequência:

I – previsão da demanda no Plano Anual de Contratações do órgão ou entidade;

II - justificativa da contratação;

III - elaboração de estudo técnico preliminar, quando aplicável;

IV - elaboração de mapa de riscos, quando aplicável;

V - elaboração do termo de referência ou, quando for o caso, do projeto básico e do projeto executivo, e aprovação pela autoridade competente;

VI - requisição e definição do objeto, de acordo com o catálogo de materiais e serviços do Sistema Integrado de Gestão de Aquisição do Estado do Rio de Janeiro – SIGA;

VII - autorização da contratação pela autoridade competente para o início do procedimento;

VIII - estimativa do valor da contratação;

IX - indicação dos recursos orçamentários para fazer face à despesa;

X - verificação da adequação orçamentária e financeira, autorização pelo ordenador de despesa e respectiva reserva orçamentária;

XI - elaboração das minutas do edital, do contrato ou instrumentos congêneres; e

XII - exame e aprovação das minutas do edital, do contrato ou instrumentos congêneres pelos órgãos de assessoramento jurídico do órgão ou entidade.

§ 1º As situações que ensejam as hipóteses de contratação direta previstas nos incisos I, II, IV e XI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, dispensam o cumprimento obrigatório dos incisos III e IV do caput deste dispositivo.

§ 2º Os órgãos e entidades administrativos poderão simplificar, no que couber, a etapa de estudo técnico preliminar, quando adotados os modelos de contratação regulamentados pelo Órgão Central de Logística.”

Passa-se, então, às considerações acerca dos requisitos mencionados.

II.4 REQUISIÇÃO DO OBJETO

A teor do artigo 2º do Decreto nº 46.642/19, a fase preparatória se inicia com a identificação da demanda. Constatada a necessidade da contratação e observado o devido planejamento[2], a unidade administrativa interessada inaugura o processo administrativo para requisição do objeto a ser licitado, devendo atender os requisitos previstos no artigo 12 do Decreto nº 46.642/19, apresentando a justificativa para a contratação, os quantitativos da demanda, os estudos técnicos preliminares e o mapa de riscos (esses dois últimos quando cabíveis).

No caso dos autos, o Diretor-Presidente da RRP requisitou a aquisição justificadamente, por meio da Guia para Formalização da Demanda (doc. SEI n.º 26967877) e com base nas especificações técnicas descritas no Termo de Referência (doc. SEI n.º 26967196), documento abordado no Tópico VI desta manifestação. Foram apresentados, também, Estudo Técnico Preliminar (doc. SEI n.º 26967091) e Mapa de Riscos (doc. SEI n.º 26968033).

II.5 MODALIDADE DE LICITAÇÃO

Verifica-se que o administrador optou pela modalidade licitatória pregão eletrônico por considerar que o objeto a ser licitado insere-se no conceito de “*bens e serviços comuns*” previsto na Lei nº 10.520/2002.

Segundo o disposto na legislação de regência, os bens e serviços comuns são “*identificados como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, mediante as especificações usuais do mercado*” (art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002), vale dizer, “*bens de aquisição rotineira e habitual, cujas características encontrem no mercado padrões usuais de especificação, envolvendo critérios de julgamento rigorosamente objetivos*” [3].

Nesta linha de raciocínio, ter o produto ou serviço *disponibilidade em mercado próprio* significa que o pregão poderá ser adotado sempre que a Administração puder localizar em um mercado (que represente atividade econômica estável e habitual), sem qualquer dificuldade, o objeto de que necessita. Decorre daí a impossibilidade de aplicação do pregão para objetos que apresentem características peculiares ou que demandem inovações destinadas a atender necessidades próprias e exclusivas da Administração. Já a *padronização* indica que as qualidades e atributos do objeto a ser selecionado são predeterminados, com características invariáveis ou sujeitas a diferenças mínimas e irrelevantes. Por último, e talvez mais importante, ser “comum” não é um atributo essencial ao bem ou serviço, mas sim uma *qualidade circunstancial* a eles extrínseca. Quanto ao ponto, Marçal Justen Filho[4] observa:

“Portanto, não é possível reconhecer a existência de um bem ou serviço comum pelo exame dele próprio. Tal como acima afirmado, somente se podem licitar por meio de pregão os bens ou serviços disponíveis no mercado. Daí se segue a necessidade de examinar o mercado, para verificar se o objeto está ou não disponível. Portanto, é impossível afirmar, por exemplo, que ‘computador’ é bem comum. A asserção, realizada nestes termos abstratos, é absolutamente incorreta. Um computador, como qualquer outro bem, pode ser comum. Tal ocorrerá quando a Administração objetivar a aquisição de computador disponível no mercado.”

Antecipe-se, desde logo, que essa advertência é extremamente relevante a propósito da interpretação de qualquer 'lista' regulamentar de bens e serviços comuns. Não basta o objeto estar referido na lista, mas é indispensável a verificação da realidade. Além do que, como observa com maestria Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, 'mesmo em se tratando de bem ou serviço comum, pode a Administração definir características que restringem a competição, desde que tenha por objetivo assegurar a qualidade ou o melhor desempenho e que essas restrições sejam facilmente compreendidas no mercado, e que nos termos do art. 3º, inc. III, da Lei nº 10.520/02 sejam justificadas nos autos do processo'".

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o pregão é regulado pelos Decretos nº 31.863/02 (presencial) e nº 31.864/02 (eletrônico), ambos regulamentados pela Resolução SEPLAG nº 429 de 13.01.2011.

O §1º do artigo 29 do Decreto nº 46.642/19 prevê que, “[q]uando se tratar de bens e serviços comuns, a modalidade de licitação a ser realizada será pregão, preferencialmente eletrônico”.

Ressalte-se, por fim, que incumbe aos setores técnicos a caracterização do bem ou serviço que se pretende licitar como comum. Nada obstante, não consta dos autos manifestação técnica em relação à natureza dos bens que serão adquiridos. Diante disso, os setores técnicos devem promover o aperfeiçoamento da instrução processual, a fim de que seja possível se extrair dos autos a referida declaração.

II.6 TERMO DE REFERÊNCIA

O Decreto nº 46.642/19 exige a elaboração de Termo de Referência ou de Projeto Básico, documentos nos quais deverão estar previstos os elementos técnicos necessários para a caracterização do objeto a ser licitado, possibilitando a avaliação da estimativa de custo padronizada, a fixação dos critérios de seleção do fornecedor e das condições de pagamento, execução e fiscalização do contrato.

O artigo 13 do Decreto nº 46.642/19 prevê, ainda, que “[a] definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição (...)”, e estabelece que devem ser observados “o resultado a ser obtido com a contratação”; “a padronização, quando cabível”; “a divisão das contratações em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis (...)”; “as melhores práticas de sustentabilidade ambiental”; e a “unidade de medida compatível e adequada unidade de fornecimento”.

A especificação dos bens e serviços a serem licitados contida no Termo de Referência ou no Projeto Básico gravita matéria de ordem eminentemente técnica, sobre a qual esta Assessoria Jurídica não tem atribuição para se manifestar. Tais documentos devem ser produzidos preferencialmente por técnico com qualificação profissional pertinente às especificidades do objeto a ser licitado e, em regra, devem conter os requisitos descritos no artigo 11 do Decreto nº 46.642/19.

Em que pese o conteúdo do Termo de Referência ou do Projeto Básico diga respeito, como dito, a questões eminentemente técnicas, a regularidade do procedimento licitatório depende da observância, quando da elaboração dos referidos documentos, de alguns aspectos de índole jurídico-formal que serão abordados na sequência.

O primeiro aspecto se revela em alerta para que os setores responsáveis cuidem que não haja contradição entre o que dispõem o próprio Termo de Referência e/ou Projeto Básico, de um lado, e, de outro, o corpo do edital e seus demais anexos, nas matérias que recebam tratamento em mais de um destes instrumentos – como, por exemplo, as obrigações do contratante e da contratada, prazo de execução e forma de pagamento.

Além disso, quanto aos requisitos estabelecidos na legislação de regência, especialmente no artigo 11 do Decreto nº 46.642/19, são relevantes as seguintes observações e recomendações acerca do Termo de Referência apresentado:

(1) Objetivos e justificativas da contratação (art. 3º, I, Lei nº 10.520/02, art. 13 do Decreto nº 31.863/02, art. 11, I e II, do Decreto nº 46.642/19):

Justifica-se a contratação no item 2 do Termo de Referência, vejamos:

2.1 A presente contratação tem por objetivo adquirir material permanente em atendimento ao Projeto Resolve RJ, conforme Plano de Trabalho constante do Processo SEI-220011/001486/2021.

2.2 Considerando a necessidade da retomada da atividade econômica, a formação para o empreendedorismo e a segurança social da população fluminense, a JUCERJA desenvolveu o Programa RESOLVE RJ, que visa a implementação de Agências de Desenvolvimento Regional, distribuídas por municípios do Estado do Rio de Janeiro, planejadas para atuar como órgãos de apoio para a retomada da atividade econômica no Estado, facilitando a abertura e legalização de empresas e negócios, apoiando iniciativas empreendedoras.

2.3 O projeto piloto será implementado, inicialmente, de um total de até doze (12) Agências de Desenvolvimento Regional, em três municípios: Teresópolis, Três Rios e Valença.

2.4 A presente aquisição irá permitir que a JUCERJA implemente o Programa RESOLVE RJ, nos municípios acima citados, trazendo segurança e bem-estar para os servidores, colaboradores e usuários, além de dar suporte para execução de suas atividades.

(2) Definição do objeto (art. 3º, L, da Lei nº 10.520/02, art. 13 do Decreto nº 31.863/02, art. 11, III, e 13 do Decreto nº 46.642/19):

O artigo 11, III, do Decreto nº 46.642/19 prevê que o Termo de Referência deverá conter “*a descrição detalhada do objeto a ser contratado, a demanda e a quantidade a serem contratadas, acompanhadas, no que couber, dos critérios de medição utilizados, as especificações técnicas, os prazos relevantes e a indicação do ID SIGA de cada um dos itens relacionados no objeto, além de, tratando-se de serviços, as metodologias de trabalho, em especial a necessidade, a localidade e o horário de funcionamento*”.

Especificamente no que se refere às aquisições, o artigo 15 do Decreto nº 46.642/19 aponta que deverão ser indicados a especificação completa do bem a ser adquirido; a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização provável e futura estimada; prazo e local de entrega e se há necessidade de amostra.

(2.1) Especificação completa do bem a ser adquirido e dos quantitativos da demanda, prazo e local de entrega dos produtos (art. 15 do Decreto nº 46.642/19):

No item 3 do TR foram apresentadas as especificações técnicas e as quantidades. Conforme o item 5, os produtos deverão ser entregues na sede da JUCERJA. O prazo de

entrega/montagem/instalação será de 30 (trinta) dias corridos, contados do recebimento da nota de empenho.

(2.2) Justificativas para o parcelamento ou não do objeto (art. 23, §1º, nº Lei nº 8666/93 e art. 13, IV, do Decreto nº 46.642/19):

Nos termos do artigo 23, §1º, da Lei nº 8.666/93, “[a]s 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”.

Na mesma linha, o artigo 13, inciso IV, do Decreto nº 46.642/19 dispõe que uma das diretrizes a serem observadas pelo gestor quando da definição do objeto a ser licitado consiste na “*divisão das contratações em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, levando-se em consideração o melhor aproveitamento das potencialidades do mercado e a possível ampliação da competitividade do certame, sem perda de economia de escala, devendo haver justificativa expressa sobre o ponto*”.

Sobre este aspecto, o Tribunal de Contas da União editou o seguinte enunciado:

“Súmula 247 - É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

No item 6 do Estudo Técnico Preliminar foram apresentadas as justificativas técnicas para o não parcelamento:

O objeto será atendido por completo. A CONTRATADA deverá entregar todos os materiais solicitados pela JUCERJA, conforme especificados no Termo de Referência, em uma única parcela, dentro das normas e padrão de qualidade exigido pela Autarquia.

Vale informar ainda que a licitação se dará por “menor preço global por lote”, pois a contratação contempla 5 (cinco) lotes com diversos itens. O lote deverá ainda, ser licitado visando o menor valor ofertado e o presente objeto não poderá ser parcelado, uma vez que sua divisão geraria prejuízos à Administração.

Vale ressaltar que tal escolha compete à área técnica responsável, não cabendo a esta Assessoria Jurídica adentrar os critérios técnicos que motivaram a escolha.

(3) Justificativas para exigências de qualificação técnica (Enunciado nº 39/PGE e arts. 27 e ss. da Lei nº 8.666/93):

Nada obstante o TR não fazer referência à qualificação técnica do licitante, o item 12.5 do Edital assim estabelece:

12.5 Qualificação Técnica

12.5.1 Para fins de comprovação de qualificação técnica, deverão ser apresentados os seguintes documentos:

a) um ou mais atestados de capacidade técnica, emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove (m) aptidão pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, na forma do artigo 30, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/93 que indiquem nome, função, endereço, telefone, e-mail ou telefax de contato do (s) atestador (es), ou qualquer outro meio para eventual contato pelo ÓRGÃO LICITANTE.

a.1) Poderá ser apresentado mais de um atestado de capacidade técnica, sendo aceito o seu somatório, desde que reste demonstrada a execução concomitante do objeto.

a.2) O (s) atestado (s) de capacidade técnica deverá(ão) ser acompanhado (s) da (s) cópia (s) do (s) contrato (s) respectivo (s), que indiquem nome, função, endereço, telefone, e-mail ou telefax de contato do (s) atestador (es), ou qualquer outro meio para eventual contato pelo órgão licitante.

No que diz respeito aos critérios de qualificação técnica, a d. Procuradoria Geral do Estado editou o Enunciado nº 39, que assim dispõe:

“Enunciado n.º 39 - PGE: Qualificação técnica do licitante

1. As exigências de qualificação técnica têm por objetivo verificar, pela análise de sua experiência pretérita, se o licitante possui condições técnicas para executar a contento o objeto do certame, evitando que o Poder Público contrate com pessoas desqualificadas.

2. Tais exigências: (i) devem ser formuladas à luz do disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, limitando-se àquelas que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações contratuais, em conformidade com os parâmetros estabelecidos pelo art. 30 da Lei n. 8.666/93; (ii) devem ser compatíveis com a complexidade do objeto licitado; (iii) exigem prévia motivação técnica quanto à sua necessidade, suficiência e pertinência dos parâmetros fixados, para não restringir a competitividade e assegurar a plena concorrência entre os participantes.

3. A qualificação técnica inclui tanto a capacidade técnico-operacional, que é relacionada à sociedade empresária, quanto a capacidade técnico-profissional, concernente a sua equipe técnica e/ou responsável técnico.

4. Um único atestado técnico é suficiente para a demonstração da experiência anterior do licitante em relação à execução do objeto licitado, sendo possível o somatório de atestados de períodos concomitantes para comprovar a sua capacidade técnica.

5. A capacidade técnico-operacional não deve ser aferida mediante o estabelecimento de percentuais mínimos que estejam acima de 50% em relação aos quantitativos dos itens de maior relevância.

6. A comprovação do desempenho anterior do profissional envolvido na contratação se dá por meio de atestado de capacidade técnica, na forma do art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93.

7. A identificação e a especificação das atribuições a serem desempenhadas pela equipe técnica e/ou pelo profissional responsável pelo objeto da contratação devem estar previstas no edital e no contrato, em especial em se tratando de serviço técnico profissional especializado, ficando a contratada obrigada a garantir que os referidos integrantes executem pessoal e diretamente o objeto do contrato.” <Grifou-se>

Quanto ao atestado de capacitação, a exigência encontra correspondência no art. 30, II, da Lei n.º 8.666/93, que permite a exigência de “*comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação*”, estabelecendo o §4º que: “[n]as licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado”.

Deve-se, contudo, justificar robustamente a necessidade da exigência, fazendo-a constar do TR, esclarecendo de modo inequívoco porque apenas interessados com experiência anterior poderiam vender o bem à Administração Pública. De fato, a caracterização do objeto da licitação como bem comum e o emprego da modalidade pregão parecem conduzir a uma presunção inicial de inadequação da exigência de experiência anterior sob o aspecto das “características” do objeto. Tampouco as “quantidades” e “prazo” exigidas no presente edital parecem exorbitar, a um olhar leigo, das quantidades e prazos de entrega do presente objeto que o mercado usualmente pratica, **também aqui não se verificando, prima facie, razão para as exigências, mormente diante da ausência de justificativa específica ao objeto da presente licitação.** Desta maneira, **sugere-se a reavaliação dessa exigência, retirando-a ou apresentando justificativa de sua necessidade, à luz dos parâmetros do Enunciado nº 39 e das considerações aqui traçadas.**

(4) Disponibilidade orçamentária e financeira do órgão ou entidade (art. 11, VIII, do Decreto nº 46.642/19): o tema será tratado em tópico a seguir da presente manifestação.

(5) Definição da forma de pagamento (art. 40, XIV, da Lei nº 8.666/93 e art. 11, IX, do Decreto nº 46.642/19):

O item 6 do TR estabeleceu que:

6.1 O pagamento será efetuado em parcela única, após o fornecimento da totalidade dos materiais, que deverão estar de acordo com as especificações do presente Termo de Referência.

6.2 O prazo de pagamento será de até 30 (trinta) dias corridos, contados da data da entrega dos materiais na JUCERJA, mediante atestado de recebimento e aprovação desses materiais pelo setor técnico responsável.

(6) A exigência de garantia contratual (art. 56 da Lei nº 8.666/1993 e art. 11, X, do Decreto nº 46.642/19):

Em relação à garantia contratual, o gestor optou por abster-se de tal exigência na presente contratação.

O artigo 56 da Lei nº 8.666/93 deixou a critério do administrador público a opção pela inclusão ou não de cláusula de garantia nas contratações, havendo um ônus de justificar tanto a escolha como, caso exigida garantia, o percentual firmado.

(7) Obrigações das partes e das sanções cabíveis em razão do descumprimento do contrato (art. 11, XII e XIV, do Decreto nº 46.642/19):

Os itens 7 e 8 do Termo de Referência tratam das obrigações das partes.

Já as sanções cabíveis em caso de inadimplemento contratual não foram abordadas no TR. Ainda que as penalidades sejam detalhadas no item 17 do Edital, **sugere-se a sua inclusão no TR.**

(8) Os procedimentos de gestão e fiscalização (art. 11, XI, do Decreto nº 46.642/19):

O tema não foi tratado no TR, mas consta do item 18 do Edital, tendo sido estabelecido que *“executado o contrato, o seu objeto será recebido por servidor/comissão de fiscalização composta por 3 (três) membros, designados pelo Presidente”*.

Ressalte-se que referido ato de nomeação deverá ser publicado no DOERJ, observado o regramento do Decreto estadual nº 45.600/2016.

(9) O critério de julgamento das propostas (art. 11, XVI, do Decreto nº 46.642/19):

Considerando que a modalidade de licitação adotada pelo gestor foi o pregão, cujo único critério de julgamento admitido é o menor preço, nos termos do art. 4º, X, da Lei nº 10.520/2002, não há observações e/ou recomendações quanto ao ponto.

(10) A exigência de garantia por vícios do produto (art. 50 do CDC):

Segundo o item 2.3 do Edital, *“o material deverá estar coberto por garantia total sobre quaisquer defeitos de fabricação”*.

Sugere-se que conste a seguinte cláusula no TR:

X – DA GARANTIA DO PRODUTO

X.1 É importante observar que a dispensa do Termo de Contrato não libera o CONTRATADO do dever de responder por defeitos que o produto venha a apresentar, assim como igualmente não o libera da garantia do fabricante. Acerca da responsabilidade do fornecedor, cumpre observar o que dispõe o art. 69 da Lei 8.666/93, in verbis: “Art. 69. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.”

X.2 Consoante ao Artigo 26 da Lei nº 8.078 de 11 de Setembro de 1990, do Código de Defesa do Consumidor, a garantia será de 90 dias, por se tratar de fornecimento de serviço e de produtos duráveis.”

Trata-se de garantia contratual do produto, em conformidade com o disposto pelo art. 50 do Código de Defesa do Consumidor[5]. Segundo Flávio Amaral Garcia[6], parcela considerável da doutrina defende que *“o CDC seria aplicável ao Estado por três razões fundamentais: a primeira é que o art. 2º do CDC não fez qualquer distinção ao mencionar a expressão ‘pessoa jurídica’, de modo que se a lei não fez distinção, não caberia ao intérprete fazê-la e afastar do conceito as pessoas jurídicas de direito público; a segunda, é que por força do art. 54 da Lei nº 8.666/93, os contratos administrativos regem-se pelos preceitos de direito público, mas são aplicáveis, supletivamente, as normas de direito privado, o que autorizaria a utilização do CDC quando o Estado fosse consumidor; a terceira, é que mesmo na relação contratual regida predominantemente pelo direito público há uma vulnerabilidade técnica dos servidores da Administração Pública em relação ao conhecimento e a expertise do fornecedor”*.

II.7 ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO E PESQUISA DE MERCADO

Por certo, a obtenção da estimativa do valor da contratação pode ser considerada uma das etapas mais sensíveis da fase preparatória da licitação, notadamente por conta da dificuldade prática da

obtenção de valores referenciais que efetivamente reflitam a realidade do mercado.

De acordo com Flávio Amaral Garcia[7], “[a] estimativa de preços apresenta três funções importantes: (i) define a modalidade de licitação, a partir dos limites de valor previstos no art. 23 da Lei nº 8.666/1993 para cada uma delas – salvo nos casos de pregão, quando a modalidade é definida em razão da natureza do objeto, e não em razão do valor; (ii) serve, como regra, de referência e parâmetro objetivo de classificação das propostas e aferição de sua exequibilidade, sendo inaceitáveis os valores que fiquem acima do estipulado nas pesquisas; (iii) fundamenta a posterior verificação da existência de recursos orçamentários para o pagamento das despesas da contratação”.

Neste contexto, e na linha da orientação do Tribunal de Contas da União[8] e da d. Procuradoria Geral do Estado[9] no sentido de ser exigida consulta a variadas fontes para a formação do valor estimado da contratação, além da documentação comprobatória do referido levantamento, os artigos 20 a 22 do Decreto nº 46.642/19 normatizaram a pesquisa de preços em âmbito estadual, nos seguintes termos:

“Art. 20 – A estimativa do valor da contratação será realizada mediante consulta às fontes diversificadas de pesquisa que sejam capazes de representar a realidade do mercado público.

§1º - A pesquisa de preços deverá ser realizada pelos seguintes parâmetros:

I – preços de referência constantes do Sistema Integrado de Gestão de Aquisições do Estado do Rio de Janeiro – SIGA;

II – valores constantes de Portais de Compras de Governo;

III – avaliação de contratos vigentes ou recentes similares;

IV – valores adjudicados em contratações similares de outros órgãos ou entes públicos;

V – preços registrados em atas de Sistema de Registro de Preços;

VI – bancos de preços, pesquisa publicada em mídias ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data de acesso ou de referência;

VII – consulta a fornecedores por meio do SIGA, correio eletrônico ou qualquer outro meio idôneo.

§2º - Os parâmetros previstos no parágrafo anterior deverão ser utilizados de forma cumulativa, salvo impossibilidade devidamente justificada.

§3º - Poderão ser utilizados os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias da indicação da estimativa do valor da contratação, ou cujos contratos estejam em execução.

§4º - Quando for realizada consulta a fornecedores, deverá ser disponibilizado o Termo de Referência ou o Projeto Básico, para permitir que o mercado apresente os preços estimados com custos adequados ao objeto, conferindo prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser solicitado, não inferior a 5 (cinco) dias e nem superior a 30 (trinta) dias corridos.

§5º - A pesquisa de preços deverá observar a similaridade das condições contratuais ou de oferta, como a especificação do objeto, volume da demanda, prazo e local da entrega ou prestação, dentre outros, a fim de evitar eventuais distorções no preço de referência apurado, cuja observância deverá ser atestada pelo setor técnico.

§6º - Nos casos em que não tiverem sido obtidos resultados suficientes a refletir a realidade de mercado público ou, ainda, tiverem sido obtidos preços apenas pelo parâmetro de consulta a fornecedores, deverão ser realizadas cotações por meio de anúncios de jornal, encartes, consultas à internet ou quaisquer outros veículos de divulgação, caso em que o servidor responsável deverá atestar a fonte das informações obtidas, com a indicação da data de referência ou de acesso.

Art. 21 – Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais parâmetros previstos no art. 20.

§1º - Caso não sejam obtidos, ao menos, 3 (três) preços de referência, deverá ser realizada nova pesquisa de mercado, salvo se se tratar de mercado restrito ou desde que devidamente justificado.

§2º - Com justificativa, os valores obtidos por meio das consultas que não reflitam a realidade de mercado ou que apresentem grande variação em relação aos demais devem ser desprezados, assim como os preços inexequíveis ou excessivamente elevados, de modo a evitar distorções da estimativa do valor da contratação.

§3º - Poderão ser adotados outros métodos para a obtenção do resultado da pesquisa de preços diferentes daqueles previstos no caput deste artigo, o que deverá ser devidamente justificado pela autoridade competente.

Art. 22 – Para a observância do disposto no art. 20 deste Decreto, a pesquisa de preços deverá ser apresentada por meio de orçamento detalhado em planilhas que expresse a composição dos custos unitários, além de Relatório analítico contendo o descritivo dos métodos adotados para formação dos preços de referência e do orçamento estimado para a contratação.

Parágrafo único – O Relatório analítico previsto no caput deste dispositivo deve conter todos os atos e documentos que demonstrem os meios utilizados para a pesquisa de preços, apontando os parâmetros utilizados e os eventualmente frustrados, com prova e data de acesso às fontes, inclusive as indisponíveis e as sem preço registrados; a fundamentação para desconSIDERAÇÃO de determinados preços encontrados, quando cabível; além da identificação do(s) servidor(es) responsável(is) pela elaboração de cada etapa da pesquisa”.

Além disso, deve o gestor observar os procedimentos estabelecidos no Decreto nº 47.588, de 27 de abril de 2021, que dispõe sobre processos de contratações na administração pública para enfrentamento dos efeitos do período de calamidade pública, podendo-se destacar as seguintes disposições:

“Art. 1º - Para celebração de novos contratos no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro deverá ser observado o valor contratado de itens similares em contratações anteriores no âmbito do próprio órgão ou entidade, inclusive àqueles relacionados a processos em andamento, prorrogações e aditivos que importem em aumento quantitativo ou qualitativo, desde que, em ambos os casos, resultem em aumento de despesas.

§ 1º - Na ausência de valores similares em contratações anteriores no âmbito do próprio órgão ou entidade, poderão ser utilizados como referência os valores contratados por outros órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

§ 2º - Na ausência de referências de valores contratados por outros órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, poderá proceder-se com a contratação, mediante decisão justificada pelo setor competente para aprovação do Ordenador de Despesas e ciência do Titular da Pasta, nos termos do art. 3º.

Art. 2º - As consultas às Atas de Registro de Preço são obrigatórias e devem ser realizadas na fase preparatória das licitações e, em caso de termo aditivo e prorrogação contratual, antes da formalização do instrumento.

(...)

§ 2º - A consulta de que trata o caput deste artigo, deverá ser realizada por meio de juntada de comprovante de pesquisa no Portal de Compras Públicas do Estado do Rio de Janeiro e no Portal de Compras do Governo Federal.

§ 3º - Caso haja Ata de Registro de Preço vigente, o órgão licitante deverá optar pela Ata desde que esta seja mais vantajosa para a Administração Pública.

§ 4º - O ordenador responsável deverá expor os motivos da não adesão às Atas de Registro de Preços encontradas e da vantajosidade da contratação ou aquisição.

Art. 3º - Após o cumprimento do disposto nos artigos 1º e 2º, as unidades deverão encaminhar seus processos de aquisição e contratação, para análise e emissão de Nota Técnica, à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, através da unidade SEI “SEPLAG/ASSAPC”.

Art. 5º - As disposições constantes neste Decreto não excetuam a necessidade de avaliação da despesa pelo Comitê de Programação das Despesas Públicas do Estado do Rio de Janeiro, nos termos dos atos editados pelo próprio Comitê.”

Em seguida, passa-se à análise do atendimento aos referidos parâmetros no caso concreto em exame.

(1) Estimativa de preço elaborada mediante a consulta a todas as fontes de consulta mencionadas no § 1º do artigo 20 do Decreto nº 46.642/19: com efeito, o relatório Analítico foi acostado ao doc. 27154205.

Nada obstante, observa-se que o gestor apenas fez uso de 1 (um) dos parâmetros mencionados no §1º do artigo 20 do Decreto n.º 46.642/2019, motivo pelo qual deve justificar a impossibilidade de se utilizar as demais fontes de pesquisa, uma vez que a indigitada norma menciona que os parâmetros devem ser utilizados de forma cumulativa.

(2) Datas dos preços utilizados como parâmetros para a elaboração da pesquisa de mercado não superiores a 180 (cento e oitenta) dias ou cujos contratos estejam em execução: nota-se que as pesquisas foram efetuadas dentro do período determinado. Contudo, deve o gestor atestar, no relatório analítico, que todos os parâmetros utilizados encontram-se dentro do prazo previsto no art. 20, § 3º do Decreto nº 46.642/2019. Nada obstante, os setores técnicos devem atestar, no Relatório Analítico, o cumprimento da mencionada norma.

(3) Disponibilização do Termo de Referência ou do Projeto Básico aos fornecedores consultados durante a pesquisa: não foram consultados fornecedores, o que deve ser justificado pelo setor técnico.

(4) Pesquisa de preços elaborada observando-se a similaridade das condições contratuais ou de oferta: o gestor deve sinalizar, nos autos, preferencialmente, no relatório analítico, que, na pesquisa de mercado, foi observada a similaridade de condições do Termo de Referência e ofertas.

(5) Metodologia utilizada para obtenção do preço de referência para a contratação: : no Relatório Analítico, informou-se que “valores referenciais encontrados formando a **MÉDIA** para cada item”.

(6) Pesquisa de preços deverá ser apresentada por meio de orçamento detalhado em planilhas que expresse a composição dos custos unitários: o gestor deve providenciar o referido documento.

(7) Relatório analítico contendo o descritivo dos métodos adotados para formação dos preços de referência e do orçamento estimado para a contratação: o Relatório Analítico, que carece de melhor instrução, foi apresentado pelo setor técnico desta Pasta (doc. SEI n.º 27154205), tendo sido informado que “as pesquisas foram realizadas pela servidora que assina este relatório, lotada na Superintendência de Administração e Finanças”.

III.8 VERIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E AUTORIZAÇÃO À DESPESA

Nesse quadro, cumpre rememorar que os artigos 26 a 28 do Decreto nº 46.642/19 regulamentam a etapa da autorização para realização de despesa, disciplinando sobre o cabimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e ressaltando as hipóteses em que não se faz necessário o atendimento ao artigo 16 da LRF. Confira-se, por relevante, o teor dos referidos dispositivos:

“Art. 26 Fixada a estimativa do valor da contratação, será verificada, pelo setor competente, a disponibilidade orçamentária para a realização da despesa.

Parágrafo único. Quando se tratar de despesa que não se encerre no próprio exercício da contratação, deverão ser observados os critérios estabelecidos nos incisos do art. 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, atestando-se a sua compatibilidade com o Plano Plurianual, se for o caso.”

“Art. 27 Caso a contratação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras implique a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, nos termos do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Ordenador de Despesa será informado:

I – quanto à estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - se o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, bem como compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º A estimativa de que trata o inciso I do caput deste artigo será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 2º Ficam ressalvadas do disposto neste artigo as despesas:

I - consideradas irrelevantes, assim entendidas como aquelas cujo valor não ultrapasse os limites fixados nos incisos I e II do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

II - corriqueiras, habituais e relacionadas à operação e manutenção de serviços preexistentes;

III - que se esgotarem no próprio exercício financeiro.”

“Art. 28 Havendo disponibilidade orçamentária, o processo será encaminhado ao Ordenador de Despesa, a fim de que seja:

I – autorizada a reserva orçamentária necessária à contratação pretendida; e

II – declarada a adequação da despesa, na hipótese do art. 28 deste Decreto.”

Assim, importante ressaltar que, embora a Coordenadoria de Planejamento e Orçamento tenha informado haver disponibilidade orçamentária para atendimento da despesa, vide doc. SEI n.º 27137487 não consta nos autos, s.m.j., autorização específica da reserva orçamentária pelo Ordenador de Despesas, o que se faz imprescindível para o prosseguimento da licitação.

II.10 MINUTA DE EDITAL

Quanto à minuta de edital, sugere-se as seguintes adequações:

- Alterar a redação do item 17.9, a fim de adequá-la as especificidades deste caso, considerando que o gestor optou, na presente contratação, por não exigir garantia contratual, mas apenas aquela relacionada ao produto.

II.11 MINUTA DE CONTRATO

Com base na justificativa apresentada no item 5 do TR, o setor técnico não apresentou a minuta de contrato, diante do que dispõe o art. 62, §4º, da Lei nº 8.666/93^[11], hipótese legal que autoriza a dispensa do instrumento contratual. Compulsando os autos, verifica-se que a área técnica optou por valer-se da Nota de Empenho.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, não vislumbramos óbices jurídicos ao prosseguimento da licitação, **desde que atendidas as recomendações aqui traçadas, sobretudo no:**

1. Nos autos do processo, seja liberado o acesso ao doc. SEI n.º 27161087, que, segundo informação constante dos autos, trata da Declaração de Conformidade em atendimento à Resolução Conjunta PGE/SEPLAG nº 187, de 14 de dezembro de 2021;
2. No item II.5, que trata da modalidade licitação, em que apontou-se a necessidade de manifestação dos setores técnicos quanto à caracterização do bem que se pretende licitar como comum;
3. No tópico 3 do item II.6, que trata termo de referência, onde foi feita consideração acerca da justificativa para exigências de qualificação técnica. Caso o gestor entenda ser justificável a exigência de qualificação técnica, conforme está descrita no edital Edital, deve fazê-la constar, também, no texto do TR;
4. No tópico 7 do item II.6, que trata termo de referência, oportunidade em foi feita a sugestão de que fossem incluídas no Termo de Referência as sanções aplicáveis no caso de inadimplemento;
5. No tópico 10 do item II.6, que trata do termo de referência, para que fosse inclusa no TR a cláusula "da garantia do produto", conforme a redação indicada;
6. No item II.8, que trata da estimativa do valor da contratação e pesquisa de mercado, onde feita consideração acerca da pesquisa mercadológica e da necessidade de **aperfeiçoamento** do Relatório Analítico;
7. No item II.8, que trata da verificação orçamentária, a fim de que seja providenciada autorização específica da reserva orçamentária pelo Ordenador de Despesas, o que se faz imprescindível para o prosseguimento da licitação;
8. No item II.10, onde apontada orientação à minuta de edital.

É o parecer. À superior consideração.

Rio de Janeiro, 10 de janeiro de 2022.

FERNANDA RAYZA DE QUEIROZ LEMOS

Assessora Jurídica da Procuradoria Regional

ID Funcional n.º 5014617-3

VISTO

Aprovo o **PARECER nº 1/2021-FRQL-PRJ-JUCERJA** da lavra da Assessora da Fernanda Rayza de Queiroz Lemos, que não vislumbrou óbices jurídicos ao prosseguimento da licitação, desde que atendidas as recomendações traçadas.

À Superintendência de Administração e Finanças, para prosseguimento e adoção das medidas cabíveis.

Rio de Janeiro, 10 de janeiro de 2022.

PEDRO HENRIQUE AUGUSTO CORRÊA DA SILVA

Procurador Adjunto da JUCERJA

ID Funcional n.º 5118968-2

[1] “Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...)”

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”

[2] Decreto nº 46.642/2019: “Art. 9º Antecede a fase preparatória da contratação a elaboração do Plano Anual de Contratações do órgão ou entidade, na forma da regulamentação proposta pelo Órgão Central de Logística.”

[3] PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 1005.

[4] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico*. 3. ed. rev. e atual. de acordo com a Lei Federal nº 10.520/2002. São Paulo: Dialética, 2004. p. 28.

[5] “Art. 50. A garantia contratual é complementar à legal e será conferida mediante termo escrito.

Parágrafo único. O termo de garantia ou equivalente deve ser padronizado e esclarecer, de maneira adequada, em que consiste a mesma garantia, bem como a forma, o prazo e o lugar em que pode ser exercitada e os ônus a cargo do consumidor, devendo ser-lhe entregue, devidamente preenchido pelo fornecedor, no ato do fornecimento, acompanhado de manual de instrução, de instalação e uso do produto em linguagem didática, com ilustrações.”

[6] Garcia, Flávio Amaral. *Em Licitações e Contratos Administrativos: casos e polêmicas* – 3ª ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. Pgs. 244/245.

[7] Garcia, Flávio Amaral. *Em Licitações e Contratos Administrativos: casos e polêmicas* – 5ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2018. Pg. 195.

[8] Para ilustração do entendimento da Corte Federal, cite-se o que registrado no Acórdão TCU nº 2637/2015 - Plenário: “90. Deve-se deixar registrado que, de acordo com o Guia de Boas Práticas em Contratações de Soluções de Tecnologia da Informação do TCU, extensível a todas as demais contratações públicas, ao analisar o mercado com vistas à obtenção de dados sobre preços, pode-se utilizar, dentre outras, as seguintes fontes de informação:

a) preços vigentes em outros órgãos (e.g. em licitações, inclusive de registro de preço) (Lei 8.666/1993, art. 15, inciso V);

b) consultas diretas aos fornecedores (RFP - Request for Proposal), que deve incluir as informações definidas até então no termo de referência ou no projeto básico, pois essas informações afetam a percepção de risco das empresas, que por sua vez influencia os preços oferecidos (...);

d) consultas em portais de fornecedores na web e em sistemas de busca de preços na internet, lembrando que os preços informados normalmente são unitários, ou seja, referem-se à contratação de um único produto, de modo que não consideram o efeito de escala que existe em uma contratação de muitas unidades;

e) banco de dados da APF (e.g. Comprasnet, Siasg);

f) cadastros de preços mantidos por entidades de pesquisa;

g) preços obtidos em contratações semelhantes do setor privado (Lei 8.666/1993, art. 15, inciso III);

h) uso do portal do órgão para publicar o planejamento da licitação na web e receber estimativas de preços”.

[9] Arts. 18 e 19 da Resolução PGE nº 4.128/2017

[10] Art. 30 - Deverão ser adotadas as minutas padronizadas de edital e de contrato aprovadas pela Procuradoria Geral do Estado.

Parágrafo Único - As alterações promovidas nas minutas que sejam necessárias à adequação do objeto deverão ser apresentadas em negrito, de modo a contribuir para a celeridade de seu exame.

[11] Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. (...) § 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Rayza de Queiroz Lemos, Assessora**, em 11/01/2022, às 12:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Henrique Augusto Corrêa da Silva, Procurador**, em 11/01/2022, às 12:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **27268415** e o código CRC **EA1E7B12**.

Referência: Processo nº SEI-220011/002237/2021

SEI nº 27268415

Av. Rio Branco 10,, 8º andar , Rio de Janeiro/RJ, CEP
Telefone: 23345492



Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais

Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro

À Superintendência de Administração e Finanças,

Trata-se o presente processo de proposta para aquisição de material, em atendimento ao Projeto Resolve RJ, conforme Plano de Trabalho no doc. (SEI 22074558) com tramitação no SEI-220011/001486/2021, através de procedimento licitatório na modalidade de Pregão Eletrônico, sob o regime de execução de empreitada por menor preço global por lote, que fundamenta-se no art. 2º da Lei nº 8.666/1993 e no art. 1º da Lei nº 10.520/2002, como segue:

"Art. 2º, da Lei nº 8.666/1993

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei."

"Art. 1º da 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."

Foi elaborada a CI JUCERJA/PRESI SEI Nº10, doc. SEI nº 26528043 de 21 de dezembro de 2021, lançada pelo Sr. Presidente, na seguinte requisição:

"Assunto: PROJETO RESOLVE RJ

Autorizo a contratação e solicito a abertura de procedimento licitatório para aquisição de material permanente em atendimento ao Projeto Resolve RJ, conforme Plano de Trabalho no doc. (SEI 22074558) com tramitação no SEI-220011/001486/2021.

Em anexo segue a listagem do material necessário a ser adquirido."

De acordo com os atos estabelecidos no artigo 10 do Decreto Estadual nº 46.642/2019, passamos na sequência a fazer a análise e considerações da presente proposta de contratação, na forma que segue:

I - Previsão da demanda no Plano Anual de Contratações da entidade

Consoante ao inciso I do artigo 10 do Decreto Estadual nº 46.642/2019, que não consta previsão da demanda no Plano Anual de Contratações da JUCERJA, conforme item 16 do Checklist, de acordo com o doc. SEI nº 27160861. Pelo exposto, **RECOMENDAMOS** que seja observado o art. 7º da Resolução SEPLAG Nº 60, de 24 de Junho de 2021, que dispõe sobre o replanejamento das contratações previstas no PCA, visando o atendimento de necessidades não contempladas inicialmente, bem como ajustes em razão de eventuais modificações nos valores das dotações orçamentárias inicialmente previstas.

II - Justificativa da contratação

Segundo o § 1º do artigo 12 do Decreto Estadual nº 46.642/2019, "*A justificativa deverá apresentar a motivação para a contratação, contemplando a necessidade do objeto, sua especificação e destinação, o quantitativo necessário e, quando for o caso, o possível de ser adquirido*".

Neste sentido, o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar, constante nos docs. SEI nos 27345602 e 26967091, respectivamente, apresentam as seguintes justificativas:

"2. DA JUSTIFICATIVA:

2.1 A presente contratação tem por objetivo adquirir material permanente em atendimento ao Projeto Resolve RJ, conforme Plano de Trabalho constante do Processo SEI-220011/001486/2021.

2.2 Considerando a necessidade da retomada da atividade econômica, a formação para o empreendedorismo e a segurança social da população fluminense, a JUCERJA desenvolveu o Programa RESOLVE RJ, que visa a implementação de Agências de Desenvolvimento Regional, distribuídas por municípios do Estado do Rio de Janeiro, planejadas para atuar como órgãos de apoio para a retomada da atividade econômica no Estado, facilitando a abertura e legalização de empresas e negócios, apoiando iniciativas empreendedoras.

2.3 O projeto piloto será implementado, inicialmente, de um total de até doze (12) Agências de Desenvolvimento Regional, em três municípios: Teresópolis, Três Rios e Valença.

2.4 A presente aquisição irá permitir que a JUCERJA implemente o Programa RESOLVE RJ, nos municípios acima citados, trazendo segurança e bem-estar para os servidores, colaboradores e usuários, além de dar suporte para execução de suas atividades."

"Justificativas da necessidade do serviço, evidenciando o problema de negócio a ser resolvido (LF nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX, art. 12, inciso II, LF nº 10.520/02, art. 3º, incisos I e III).

A presente contratação tem por objetivo adquirir material permanente em atendimento ao Projeto Resolve RJ, conforme Plano de Trabalho constante do Processo SEI-220011/001486/2021.

Importante informar que considerando a necessidade da retomada da atividade econômica, a formação para o empreendedorismo e a segurança social da população fluminense, a JUCERJA desenvolveu o Programa RESOLVE RJ, que visa a implementação de Agências de Desenvolvimento Regional, distribuídas por municípios do Estado do Rio de Janeiro, planejadas para atuar como órgãos de apoio para a retomada da atividade econômica no Estado, facilitando a abertura e legalização de empresas e negócios, apoiando iniciativas empreendedoras.

O projeto piloto será implementado, inicialmente, de um total de até doze (12) Agências de Desenvolvimento Regional, em três municípios: Teresópolis, Três Rios e Valença.

E, considerando que o empreendedorismo é um dos catalisadores primários do crescimento econômico e desenvolvimento regional, optou-se por uma estrutura móvel itinerante que atenderá, em parceria com a Secretaria de Educação, a rede de ensino médio dos municípios, estimulando e orientando o jovem à iniciativa empreendedora e acesso ao mundo do trabalho, descortinando o olhar dos jovens para um novo universo de possibilidades através de ferramentas formais e lúdicas."

III - Estudo Técnico Preliminar

No doc. SEI nº 26967091 consta o Estudo Técnico Preliminar para a presente contratação, elaborado pela servidora Cláudia Maria Narcizo, contendo **aprovação** do Sr. Presidente Sergio Tavares Romay.

IV - Mapa de Riscos.

No doc. SEI nº 26968033 consta o Mapa de Riscos para a presente contratação, elaborado pela servidora Cláudia Maria Narcizo, contendo a assinatura do Chefe da Área de Patrimônio e Almoxarifado, Sr. Oyhama Hora de Menezes.

V - Termo de Referência

No doc. SEI nº 27345602 consta o Termo de Referência para a presente contratação, elaborado e assinado pela servidora Cláudia Maria Narcizo, contendo **aprovação** do Sr. Presidente Sérgio Tavares Romay.

VI - Requisição e definição do objeto, de acordo com o catálogo de materiais e serviços do Sistema Integrado de Gestão de Aquisição do Estado do Rio de Janeiro - SIGA

Observamos no doc. SEI nº 27076472, as Requisições dos itens - PAM 0001, 0002, 0003, 0004/2022, realizada e aprovada junto ao Sistema Integrado de Gestão de Aquisição - SIGA, acompanhado da Pesquisa de Mercado - 00119/2022, conforme doc. SEI nº 27093957 e o Mapa de Pesquisa de Preços, conforme doc. SEI nº 27093030.

Com relação a estimativa do valor da contratação, observamos no doc. SEI nº 27347725, Relatório Analítico de Pesquisa de Preço em atendimento ao art. 22, do Decreto Estadual nº 46.642/2019, a consulta através de correspondências eletrônicas, no Sistema Integrado de Gestão de Aquisições - SIGA e Lojas Online.

"RELATÓRIO ANALÍTICO EM ATENDIMENTO AO ART.22, DO DECRETO ESTADUAL Nº 46.642 DE 17 DE ABRIL DE 2019

FONTES DE PESQUISA: SIGA e fornecedores via internet.

- **Sites variados** – fonte Google: pesquisa realizada entre os dias 04 e 05/01/2022, valores referenciais encontrados formando a média para cada item – docs. SEI – 27078029, 27077549, 27078645, 27078459, 27078891, 27078956, 27079043, 27079596, 27082652, 27083405, 27083479, 27082987, 27083743, 27083821, 27084350, 27084061, 27084683, 27084902 e 27085578.

- **Ata de licitação SIGA:** pesquisa realizada em 05/01/2022, inexistência de atas para a aquisição pretendida – doc. SEI- 2707087

- **Banco de Preços do TCE:** pesquisa realizada em 11/01/2022, inexistência de itens catalogados – doc. SEI- 27343803.

- **Banco de Preços do SIGA:** pesquisa realizada em 11/01/2022, apenas alguns itens com preços referenciais encontrados com prazo acima dos 180 dias, tendo inclusive valores acima dos encontrados pela JUCERJA nas cotações dos sites supracitados – doc. SEI- 27344107.

- **Banco de Preços do site Negócios Públicos:** pesquisa realizada em 12/01/2022, inexistência de preços referenciais – doc. SEI- 27343962.

- **E-mails de fornecedores:** não foram enviados por não termos endereços referenciais e por tratarem-se de bens comuns facilmente encontrados em sites eletrônicos de grandes fornecedores, objetivou-se ainda, não onerar o trâmite licitatório, com valores acima dos praticados pelo mercado.

As pesquisas foram realizadas pela servidora que assina este relatório, lotada na Superintendência de Administração e Finanças."

IX - Indicação dos recursos orçamentários para fazer face à despesa.

A indicação do recurso orçamentário está apresentado no item 4 da minuta do Edital de Licitação, conforme doc. SEI nº 27346362.

X - Verificação da adequação orçamentária e financeira, autorização pelo ordenador de despesa e respectiva reserva orçamentária

Foi acostada em doc. SEI nº 27137695 documento demonstrando a Reserva Orçamentária, porém, foi ratificada pelo doc. SEI nº 27137487, totalizando o valor de R\$ 173.001,08 (cento e setenta e tres mil e um real e oito centavos).

XI - Elaboração das minutas do edital

Registra-se a elaboração da minuta do Edital de licitação, juntamente com seus anexos: **Anexo I** - Termo de Referência; **Anexo II** - Proposta Detalhe; **Anexo III** - Modelo de Declaração de Atendimento ao disposto no art. 7.º, inciso XXXIII, da Constituição Federal (item 12.6.1); **Anexo VI** - Modelo de Declaração de enquadramento da empresa licitante como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte; **Anexo V** - Declaração de Elaboração Independente de Proposta; **Anexo VI** - Declaração de Inexistência de Penalidade; **Anexo VII** - Código de Ética da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro e **Anexo VIII** - Declaração de Adesão ao Código de Ética, conforme doc. SEI nº 27346362.

XII - Exame e aprovação das minutas do edital, do contrato pelos órgãos de assessoramento jurídico da entidade

A contratação em exame foi objeto de análise e manifestação da Procuradoria Regional da JUCERJA na forma final do **PARECER N.º 1/2022-FRQL-PR/JUCERJA**, de 10/01/2022, doc. SEI nº 27268415, do qual extraímos parte da manifestação como segue:

"III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, não vislumbramos óbices jurídicos ao prosseguimento da licitação, desde que atendidas as recomendações aqui traçadas, sobretudo no:

- 1. Nos autos do processo, seja liberado o acesso ao doc. SEI n.º 27161087, que, segundo informação constante dos autos, trata da Declaração de Conformidade em atendimento à Resolução Conjunta PGE/SEPLAG nº 187, de 14 de dezembro de 2021;*
- 2. No item II.5, que trata da modalidade licitação, em que apontou-se a necessidade de manifestação dos setores técnicos quanto à caracterização do bem que se pretende licitar como comum;*
- 3. No tópico 3 do item II.6, que trata termo de referência, onde foi feita consideração acerca da justificativa para exigências de qualificação técnica. Caso o gestor entenda ser justificável a exigência de qualificação técnica, conforme está descrita no edital Edital, deve fazê-la constar, também, no texto do TR;*
- 4. No tópico 7 do item II.6, que trata termo de referência, oportunidade em foi feita a sugestão de que fossem incluídas no Termo de Referência as sanções aplicáveis no caso de inadimplemento;*
- 5. No tópico 10 foi item II.6, que trata do termo de referência, para que fosse inclusa no TR a cláusula "da garantia do produto", conforme a redação indicada;*
- 6. No item II.8, que trata da estimativa do valor da contratação e pesquisa de mercado, onde feita consideração acerca da pesquisa mercadológica e da necessidade de aperfeiçoamento do Relatório Analítico;*
- 7. No item II.8, que trata da verificação orçamentária, a fim de que seja providenciada autorização específica da reserva orçamentária pelo Ordenador de Despesas, o que se faz imprescindível para o prosseguimento da licitação;*
- 8. No item II.10, onde apontada orientação à minuta de edital."*

Em atendimento as recomendações da Douta Procuradoria, encontra-se no doc. SEI nº 27351243 a manifestação da Superintendência de Administração e Finanças.

Diante das informações expressas da formalização da aquisição em tela, esta Unidade de Controle Interno **RECOMENDA** que seja verificado e atendido o que dispõe o art. 15º do Decreto nº 46.642 de 17 de abril de 2019, que regulamenta a fase preparatória das contratações.

Destacamos a elucidação do Superintendente de Administração e Finanças, Sr. Lincoln Nunes Murcia, indicando que posteriormente, o presente administrativo será enviado à SEPLAG em cumprimento ao Decreto Estadual nº 47.588, de 27 de abril de 2021, como segue:

"Por todo exposto, encaminho o administrativo para análise, sendo certo que posteriormente este será enviado à SEPLAG em cumprimento ao Decreto Estadual nº 47.588, de 27 de abril de 2021." (27351243)

Por todo o exposto, considerando que a nossa análise teve como escopo avaliar alguns aspectos de controle referente a aquisição em apreço, e considerando as peças trazidas aos autos, somos de opinião de que não há óbice no prosseguimento do presente processo desde que **sejam atendidas as recomendações lançadas por esta unidade de Controle Interno**.

Att,

Rio de Janeiro, 14 janeiro de 2022



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Serafim Pavão, Superintendente**, em 14/01/2022, às 12:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **27419786** e o código CRC **DE77B0CF**.