



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro
Presidência

Parecer n.º 54/2021-WLR-PR-JUCERJA

Em 07 de maio de 2021.

EDITAL DE
LICITAÇÃO.
MODALIDADE
PREGÃO
ELETRÔNICO.
TIPO
EMPREITADA
POR MENOR
PREÇO GLOBAL.
CONTRATAÇÃO
DE EMPRESA
ESPECIALIZADA
PARA
ELABORAÇÃO
DE PROJETO
BÁSICO,
PROJETO
EXECUTIVO,
CRONOGRAMA
FÍSICO-
FINANCEIRO E
DOCUMENTAÇÃO
PRÓPRIA PARA
IMPLANTAÇÃO
DE SISTEMA DE
SEGURANÇA
CONTRA
INCÊNDIO E
PÂNICO PARA A
UNIDADE SEDE
DESTA JUCERJA.
OBSERVÂNCIA
DA MINUTA-
PADRÃO DA PGE.
CONSIDERAÇÕES
GERAIS.

(Proc. adm. n.º. SEI-
220011/000283/2020)

I – RELATÓRIO:

Cuida-se de análise da minuta de edital de licitação, na modalidade **Pregão Eletrônico, sob o regime de execução de empreitada por menor preço global**, a ser realizado no âmbito da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro, visando à “*contratação de empresa especializada para elaboração de projeto básico, projeto executivo, cronograma físico-financeiro e documentação própria para implantação de sistema de segurança contra incêndio e pânico nas unidades da JUCERJA, conforme Termo de Referência - Anexo I*”, tal qual especificado no item 2.1 da minuta de Edital (doc. SEI n.º 16498478), sob o valor total estimado de até R\$ 42.410,08 (quarenta e dois mil, quatrocentos e dez reais e oito centavos) pelo período de 12 (doze) meses - (preço máximo admitido no certame – item 5.2 do Edital).

O processo iniciou-se por meio da CI JUCERJA/SAF SEI N° 52, de 18 de fevereiro de 2020 (doc. SEI n.º 3316674), na qual a Superintendência de Administração e Finanças solicita a abertura de processo formal de seleção, nos seguintes termos:

“Senhor Presidente,

Considerando a necessidade de implantação de sistema de combate à incêndio nos imóveis pertencentes à JUCERJA localizados à Rua do Lavradio, n° 42 e Rua Sete de Setembro, n° 193, e a verificação e adequação do existente na Avenida Rio Branco, n° 10, de acordo com as exigências do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro;

Considerando que o contrato de manutenção predial vigente, não contempla a prestação de serviços de sistema de combate à incêndio;

Considerando que no quadro de servidores não possuímos pessoal técnico com conhecimentos suficientes para elaboração de projeto básico, levando-se em conta a especificidade dos serviços e a forma como estes serão executados;

Considerando a urgência por tratar-se da segurança de servidores e usuários e a conservação das edificações.

Solicito autorização para abertura de procedimento licitatório para a contratação de empresa especializada, visando elaboração de projeto básico, projeto executivo, cronograma físico-financeiro e documentação própria para implantação de sistema de segurança contra incêndio e pânico..”

Consta de doc. SEI n.º 3316674, autorização do Sr. Ex-Presidente desta JUCERJA para abertura de processo de licitação nos moldes em que proposto pela Superintendência de Administração e Finanças, o que atende ao disposto no art. 236 c/c art. 82, IX, da Lei Estadual n.º 287/89, bem como no art. 10, inciso VII, do Decreto Estadual n° 46.642, de 17 de Abril de 2019.

Foi acostado aos autos, conforme doc. SEI n.º 3420784, documento intitulado como “ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR”, descrevendo o objeto da presente contratação, a justificativa da necessidade do serviço, a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada, os requisitos da contratação, análise da viabilidade técnica da contratação, entre outros itens.

Consta, inicialmente, de doc. SEI nº 3422634, um primeiro Termo de Referência, que veio a ser substituído por outro (doc. SEI nº 15964712).

Em doc. SEI nº 14061729, foi acostado documento intitulado como “MAPA DE RISCOS”, constando como responsável a Sra. Assessora desta JUCERJA, contendo sua respectiva assinatura.

Consta de doc. SEI nº 14148650, documento subscrito eletronicamente pelo Sr. Superintendente de Administração e Finanças e pelo Sr. Presidente desta Autarquia, atinente à “FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA”, no qual se destaca a justificativa da necessidade dos serviços a serem licitados.

Foram anexados ao doc. SEI nº 14148861, e-mails contendo solicitação de propostas junto ao mercado; contendo, no doc. SEI nº 14150600, a proposta da sociedade empresária C.M.COUTO COUTOFLEX, com base no TR inicial.

Consta, inicialmente, de docs. SEI nº 14150762; 14151190; 14151295; 14151461, os seguintes documentos: Catalogação do Item; Banco de Preços – TCE; Atas Vigentes – SIGA; Banco de Preços.

Foi anexado ao doc. SEI nº 14152297, Relatório Analítico, firmado pela Sra. Assessora desta autarquia.

Constam de docs. SEI nº 14155454; 14155868; 14156155; 14156709; 14156908; 14157014; e 14196405, documentos referentes ao SIGA, contendo requisição, mapa de pesquisa de mercado, reserva orçamentária, os quais pode-se verificar que foram novamente realizados, em outra oportunidade.

Do mesmo modo, ocorreu com os doc. SEI nº 14196486; 14207386, apontando, este último, aprovação do setor de Planejamento, da reserva orçamentária no importe de R\$ 126.500,00 (cento e vinte e seis mil e quinhentos reais).

Consta de doc. SEI nº 14208375, uma primeira minuta de edital de pregão eletrônico.

Foi anexado ao doc. SEI nº 14215807, documento intitulado “E-mail exigência seguradora”.

Verifica-se de doc. SEI nº 15964712, novo Termo de Referência, elaborado pela Sra. Assessora e vistado pelo Sr. Superintendente de Administração e Finanças, foi anexado ao presente processo e indica o objeto, a justificativa, qualificação técnica exigida, especificações do objeto, obrigações da contratada, condições de pagamento, entre outros detalhes (doc. SEI nº 15964712).

Verifica-se, ainda, do referido documento, que o Sr. Presidente desta JUCERJA aprovou o Termo de Referência, sendo certo que sua assinatura eletrônica no referido documento demonstra que houve ciência e aprovação por autoridade superior.

Consta, do Termo de Referência supracitado, a seguinte descrição do objeto:

Contratação de empresa especializada para ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO, PROJETO EXECUTIVO, CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO E DOCUMENTAÇÃO PRÓPRIA PARA IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO NA UNIDADE DA JUNTA COMERCIAL DO RIO DE JANEIRO – JUCERJA.

Deverá ainda realizar a execução de Projetos de Proteção Contra Incêndio (PPCI), além de Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas (SPDA), com aprovação do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ) e consequente emissão do Laudo de Exigências (LE) para as dependências das unidades da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro. Incluem-se neste grupo de serviços “as built” dos projetos de arquitetura, instalações elétricas, ventilação mecânica e exaustão existentes para a elaboração dos projetos elencados neste TR.

Consta de doc. SEI nº 16195582, e-mails de solicitação de propostas de orçamento; e, de docs. SEI nº 16195884, proposta comercial da empresa BRAVO FIRE, no valor global de R\$ 36.820,15 (trinta e seis mil, oitocentos e vinte reais e quinze centavos), e proposta da empresa C.M. COUTO COUTOFLEX, com valor global da ordem de R\$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais).

Em documentos SEI nº 16196153; 16196259 e 16196393, foram anexadas as novas consultas de preços realizadas nos sites de compra do SIGA, do TCE/RJ e do sítio eletrônico do “banco de preços”; e em doc. SEI nº 16196490, consta documento que retrata a pesquisa quanto à existência de Ata de Registro de Preços para o serviço que se pretende licitar.

O documento anexado em doc. SEI nº 16197477, retrata o “RELATÓRIO ANALÍTICO EM ATENDIMENTO AO ART. 22, DO DECRETO ESTADUAL Nº 46.642, DE 17 DE ABRIL DE 2019”, elaborado a partir das propostas de mercado e das pesquisas de preços no TCE e SIGA. Este o seu teor:

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

FONTES DE PESQUISA: SIGA, TCE, site Banco de Preços, fornecedores via e-mail.

- SIGA: em 26/04/2021, verificação do Banco de Preços do sistema, com a inexistência de preços registrados - 16196153.

- TCE: pesquisa realizada em 16/04/2021, inexistência de registro no Banco de Preços para o serviço – 16196529.

- Site Banco de Preços (JUCERJA é assinante): pesquisa realizada em 26/04/2021, não encontrados serviços análogos – 16196396.

- E-mails: os endereços foram localizados em pesquisas no Google para empresas de sistemas de incêndio, localizamos mais de 20 empresas, enviando e-mail com solicitação de orçamento, a partir de 28/02/2020, porém ao longo de mais de 01 ano, somente ocorreu retorno de 02 empresas – 14148861 e 16195582.

- Ata de licitação SIGA: pesquisa realizada em 26/04/2021, inexistência de atas para o serviço - 16196490.

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

Consta de doc. SEI n.º 16198595, a Requisição de item – PES 0015/2021, gerada pelo Sistema SIGA, descrevendo o item como: “projeto de engenharia, descrição: empresa especializada na

elaboração de projeto básico, projeto executivo, cronograma físico-financeiro e documentação própria para implantação de sistema de segurança contra incêndio e pânico.” devidamente aprovada pelo Superintendente de Administração e Finanças / Ordenador de Despesas, conforme demonstrado em doc. SEI nº 16199027.

Verifica-se de doc. SEI nº 16199943, documento gerado pelo Sistema SIGA intitulado como “Dados Gerais do Processo de compra” descrevendo o seguinte objeto do processo: *“elaboração de projeto básico, projeto executivo, cronograma físico-financeiro e documentação própria para implantação de sistema de segurança contra incêndio e pânico na unidade da Junta Comercial do Rio de Janeiro - JUCERJA.”*; e como razão do pedido: *“necessidade de adequação de todo o sistema de incêndio da sede da JUCERJA, visando a segurança dos usuários, da edificação e seu entorno.”*

Consta de doc. SEI nº 162090042, documento gerado via Sistema SIGA, intitulado “Pesquisa de mercado nº 02531/2021”, consignando os fornecedores registrados/credenciados e os fornecedores não registrados que apresentaram propostas para o objeto do presente processo, e contendo a aprovação pelo Ordenador de Despesas. O doc. SEI nº 16209108 contém o documento intitulado “pesquisa de mercado finalizada”.

O novo mapa de pesquisa de preços foi anexado ao doc. SEI nº 16209507, contendo dois fornecedores.

Verifica-se de doc. SEI nº 16209623, despacho do Sr. Superintendente de Administração e Finanças solicitando o cancelamento da reserva orçamentária contida nos documentos por ele indicados. Este o teor do referido despacho:

“À Assessoria de Planejamento e Gestão,

Solicito cancelamento da reserva orçamentária contida nos documentos - 14196405 e 14196486.”

De doc. SEI nº 16214510, consta documento gerado via Sistema SIGA que retrata a nova Reserva Orçamentária, no importe total de R\$ 42.410,08 (quarenta e dois mil, quatrocentos e dez reais e oito centavos), para atender a despesa no presente exercício.

Verifica-se de doc. SEI nº 16214551, despacho da Sra. Assessora de Planejamento e Gestão, de seguinte teor: *“Considerando solicitação documento SEI nº 16209623, informamos que fica cancelada a reserva orçamentária presente nos documentos SEI nº 14196405 e 14196486.”*

Consta de doc. SEI nº 16226808, documento demonstrando a aprovação no Sistema SIGA, pelo Sr. Superintendente de Administração e Finanças – Ordenador de Despesas.

Em doc. SEI nº 16498478, foi acostada nova Minuta de Edital e Anexos, encaminhada para análise.

Pode-se verificar de doc. SEI nº 16505421, documento “Checklist: fase preparatória: obras”.

Assim, o presente processo vem a esta Procuradoria Regional, por meio da manifestação do Sr. Superintendente de Administração e Finanças desta JUCERJA, para análise e parecer, nos seguintes termos (doc. SEI n.º 16506304):

“À Procuradoria Regional,

Trata o presente processo da contratação de empresa especializada para elaboração de projeto básico, projeto executivo, cronograma físico-financeiro e documentação própria, para implantação de sistema de segurança contra incêndio e pânico na sede da JUCERJA.

As unidades Lavradio e Sete de Setembro constavam do Termo de Referência - 3422634, porém com novas determinações de uso para as mesmas, estas foram retiradas do projeto que se pretende contratar, desta forma foi elaborado novo Termo de Referência, que se encontra visto e autorizado – 15964712.

Por termos retirado somente os imóveis supracitados do Termo de Referência, não houve necessidade de elaborarmos novo Estudo Técnico Preliminar, Guia de Formalização da Demanda e Mapa de Riscos, haja vista não ter ocorrido modificações no objeto.

Ao presente, foram anexados cerca de mais de 30 e-mails de solicitação de orçamentos com data inicial em 28/02/2020, tendo ao longo desse período, o retorno positivo de 02 empresas - 14148861e 16195884.

Por se tratar de serviço necessário e de suma importância para a segurança de todos os usuários das unidades, incluindo servidores, colaboradores e usuários externos, bem como a segurança da edificação e de seu entorno, prosseguimos a tramitação processual com as duas propostas colhidas.

A ausência das adequações pretendidas, têm causado transtornos à época da renovação do seguro predial, pois as seguradoras exigem a documentação, objeto desta contratação - 14215807.

No sistema SIGA, não encontramos preços referenciais, tendo inclusive que solicitar catalogação para o serviço, haja vista não haver nada semelhante – 14150762.

Anexamos ao presente pesquisas realizadas junto ao Banco de Preços do SIGA, Banco de Preços do TCE, site Banco de Preços e Atas vigentes – SIGA, sem sucesso - 16197477.

Informamos, que a minuta utilizada para a contratação não foi a exclusiva para micro empresas, pois várias empresas prestadoras do serviço em tela não se enquadram como EPP, o que poderia ocasionar um direcionamento ou até um esvaziamento da participação no certame, o que ocasionaria ônus à Autarquia.

Ainda sobre a minuta padrão, as citações referentes aos consórcios foram suprimidas, tendo em vista que as empresas concorrentes no mercado, não precisam somar expertise, por se tratar de contratação simples para as empresas fornecedoras atuantes no ramo.

O checklist foi juntado ao presente, com algumas perguntas com a resposta - NÃO SE APLICA, haja vista que as perguntas se referiam à execução da obra, o que não é o caso em tela, pois pretendemos contratar empresa para a elaboração do projeto básico.

Por todo exposto, encaminho para exame e parecer, sendo certo que posteriormente, este será enviado à Superintendência de Controle Interno para análise..”

II – FUNDAMENTAÇÃO:

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

Inicialmente, verifica-se da análise do processo, que houve alteração da abrangência do objeto a se contratar, vale dizer, em um primeiro momento, os serviços seriam prestados para abarcar as unidades desta JUCERJA, e, posteriormente, modificou-se para abranger apenas a unidade sede desta autarquia.

Em que pese a manifestação do Sr. Superintendente de Administração e Finanças (doc. SEI n.º 16506304), de que *“As unidades Lavradio e Sete de Setembro constavam do Termo de Referência - 3422634, porém com novas determinações de uso para as mesmas, estas foram retiradas do projeto que se*

pretende contratar, desta forma foi elaborado novo Termo de Referência, que se encontra visto e autorizado – 15964712.”, não consta do bojo do processo, documento formal contendo esta justificativa na tramitação dos documentos, o que se recomenda, se não para este, para os próximos processos, de modo a subsidiar melhor a devida instrução do processo, bem como a facilitação de sua compreensão, haja vista que documentos iniciais foram anexados, e posteriormente vieram novos documentos em substituição, sem que houvesse, ali, a devida justificativa para tal, encontrando-se, tão somente, na manifestação que submete o processo para análise desta Procuradoria Regional.

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 n.º 31.863, de 16/09/2002, no art. 29, § 1º do Decreto Estadual n.º 46.642/2019 e na Lei Federal n.º 10.520/2002.

No que se refere à modalidade de licitação escolhida, é importante destacar que o Pregão Eletrônico, diversamente da maioria das modalidades licitatórias, não é adotado em razão do valor da contratação, mas sim em função das características de seu objeto. Insta salientar que o Pregão Eletrônico se distingue daquele *“Presencial”* na medida em que este é realizado com a presença física dos seus participantes, enquanto o primeiro é efetivado à distância, com a utilização da tecnologia disponível no âmbito da informática através da rede mundial de computadores. Assim, temos que o Pregão Eletrônico é uma ferramenta que tem por escopo potencializar os princípios da eficiência, celeridade processual e economicidade.

Nesse passo, impende mencionar que tal modalidade pode ser empregada para a contratação de bens e serviços comuns, com esteio no permissivo do artigo 1º da Lei n.º 10.520/2002, abaixo transcrito, devendo a sua utilização ser prioritária, tal como determinado pelo artigo 3º do Decreto Estadual n.º 31.863/2002, alterado pelo Decreto Estadual n.º 41.533/2008 e pelo art. 29, § 1º do Decreto Estadual n.º 46.642/2019, todos dispositivos transcritos abaixo:

“Artigo 1º da Lei n.º 10.520/2002 - Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”

“Artigo 3º do Decreto n.º 31.863/2002 - Na aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da Administração Direta e Indireta deverá ser utilizada preferencialmente a modalidade de licitação de pregão eletrônico.”

“Artigo 29, § 1º do Decreto n.º 46.642/2019: Quando se tratar de bens e serviços comuns, a modalidade de licitação a ser realizada será pregão, preferencialmente eletrônico.”

Pois bem, a Lei Federal n.º 10.520/02, bem como o Decreto Estadual n.º 31.863/02, conceitua no §1º do artigo 1º bens e serviços comuns como sendo *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”*. Assim, deve o administrador, no caso concreto, identificar as características do objeto a ser licitado, podendo enquadrá-lo como bem comum desde que se obedeça aos limites impostos pela legislação, encontrados, como dito, no texto do artigo 1º, parágrafo único, da Lei n.º 10.520/02, acima transcrito e artigo 1º, parágrafo primeiro, do Decreto Estadual n.º 31.863/02, que se reproduz abaixo:

“Artigo 1º (...)

§1º. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins deste Decreto, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”

No que concerne ao objeto do certame, válido trazer a descrição contida no item 2.1 das minutas de Pregão Eletrônico e de Contrato (doc. SEI nº 16498478) que consignam tratar-se da “*contratação de empresa especializada para elaboração de projeto básico, projeto executivo, cronograma físico-financeiro e documentação própria para implantação de sistema de segurança contra incêndio e pânico nas unidades da JUCERJA, conforme Termo de Referência - Anexo I*”.

O Termo de Referência respectivo (doc. SEI nº 15964712), por sua vez, descreve o objeto da contratação de modo mais detalhado no item 1, do seguinte modo: “*Contratação de empresa especializada para ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO, PROJETO EXECUTIVO, CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO E DOCUMENTAÇÃO PRÓPRIA PARA IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO NA UNIDADE DA JUNTA COMERCIAL DO RIO DE JANEIRO – JUCERJA. Deverá ainda realizar a execução de Projetos de Proteção Contra Incêndio (PPCI), além de Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas (SPDA), com aprovação do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ) e consequente emissão do Laudo de Exigências (LE) para as dependências das unidades da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro. Incluem-se neste grupo de serviços “as built” dos projetos de arquitetura, instalações elétricas, ventilação mecânica e exaustão existentes para a elaboração dos projetos elencados neste TR.*”, além, é claro, em outros itens contidos em seu bojo, maiores detalhamentos, cuja especificidade altamente técnica desborda das atribuições desta Procuradoria Regional, razão pela qual não adentra em sua análise.

Assim, com base nas considerações acima lançadas acerca do cabimento do Pregão Eletrônico, e, considerando o elevado grau de especificidade técnica do objeto, cuja análise desborda das atribuições desta Procuradoria, por não deter a necessária expertise para tal proceder, recomenda-se que o setor competente verifique se o objeto que se pretende licitar pode ser classificado como “serviço comum”, para fins de ser licitado por meio de Pregão Eletrônico.

Nesta esteira, válido destacar o texto obtido junto ao sítio eletrônico <https://www.zenite.blog.br/tcu-classificar-o-objeto-como-comum-nao-e-uma-tarefa-simples/>, do qual podemos destacar:

“O agente público tem que responder a seguinte questão: é possível descrever objetivamente a solução, a partir de critérios padronizados de mercado, de modo a selecionar a melhor proposta exclusivamente com amparo no menor preço?”

Essa é uma tarefa muitas vezes desafiadora. (...)

Recentemente, no Acórdão nº 2.939/2018 – Plenário, o TCU avaliou representação feita em face de determinada Concorrência do STF, cujo objeto compreendia a contratação de serviços de gerenciamento técnico-operacional e de gestão administrativa da Rádio Justiça, com a produção, sob demanda, de programas radiofônicos e de multimídia voltados à divulgação de atos do Poder Judiciário.

A SELOG apontou como irregular a utilização da modalidade Concorrência em detrimento do pregão eletrônico (essa foi uma das duas irregularidades), por se tratar de um serviço comum, sugerindo ao Tribunal conhecer da representação e determinar a anulação do procedimento.

Não obstante, em seu Voto, o Ministro José Múcio Monteiro, primeiro, pontuou que “determinações emanadas desta Corte, em especial aquelas que impõem o desfazimento de procedimento licitatório, devem derivar da constatação inofismável acerca da irregularidade praticada, sem que haja espaço para dúvidas sobre se o ato afrontou a legislação de regência. Além disso, a medida a ser imposta ao jurisdicionado deve ser aderente ao quadro normativo, a mais adequada e a que mais atende ao interesse público.” (Destacamos.)

Na sequência anotou não estar seguro de que os serviços de fato eram “comuns”. As situações referenciais trazidas em sede de argumentação não eram equivalentes. E continuou:

“22. Prosseguindo, não é certo que a simples presença, no instrumento convocatório, de padrões de qualidade seja suficiente para determinar a natureza comum do serviço a ser contratado. Nem mesmo a possibilidade de objetiva caracterização do objeto é decisiva. Vejamos, a propósito, excerto do Acórdão 590/2017 – Plenário (Relatora Ministra Ana Arraes) :

“ (...)

93. De fato, a questão da classificação de alguns serviços como sendo ou não comuns gera controvérsias até os dias de hoje. Considero o raciocínio inserido no voto condutor do Acórdão 601/2011 – Plenário (relator, ministro José Jorge) como o mais apropriado para nortear tal classificação:

‘Se o projeto ou estudo a ser obtido pela realização do serviço por uma empresa ou profissional for similar ao projeto desenvolvido por outra empresa, dotada com as mesmas informações da primeira, esse objeto, no caso ‘estudos e projetos’, pode ser caracterizado como ‘comum’. Caso contrário, se a similaridade dos produtos a serem entregues não puder ser assegurada, o objeto é incomum. (...) não basta que o objeto possa ser objetivamente definido pelo edital para a sua caracterização como comum.

94. Portanto, se, quando as especificações completas do serviço desejado são informadas a diversos interessados e a expectativa é de que o produto final entregue seja o mesmo, qualquer que seja o contratado, o serviço é comum. É o caso de pintura, impermeabilização, instalação de forro e tantos outros. Se, de outro modo, a expectativa é de que o produto final varie conforme quem o produziu, trata-se de serviço incomum. É o caso dos projetos de arquitetura e engenharia, de trabalhos de consultoria e outros de cunho essencialmente intelectual.

23. Note-se, inclusive, que a situação era, na verdade, inversa; a unidade jurisdicionada adotou o pregão eletrônico, enquanto o TCU entendeu que seria cabível a modalidade concorrência. O precedente ilustra que a definição de serviço comum é controversa, implicando, na maior parte das vezes, em avaliações dotadas de certo grau de subjetividade.”

*Com isso, o TCU recomendou ao STF **avaliar** “a possibilidade de, na próxima licitação para contratação dos serviços similares ao da Concorrência 3/2018, utilizar a modalidade pregão, sem embargo de **avaliar** a adoção de tal medida já em relação à Concorrência 3/2018, com a revogação do certame e reinício de outro, lançando mão da modalidade pregão.”*

(sublinhamos)

De todo modo, não é demais lembrar que a utilização de Pregão Eletrônico deve ser priorizada, sendo utilizada sempre que cabível, em detrimento das modalidades clássicas de licitação. Porém, dada a especificidade do presente objeto que se pretende licitar, esta Procuradoria recomenda a devida avaliação pelo setor competente, quanto a essa modalidade atender às necessidades desta JUCERJA.

Outro ponto a se ressaltar, nesta análise perfunctória dos autos, é o fato do “Checklist” (doc. SEI nº 16505421) constante do processo referir-se a obras, enquanto que o objeto do certame se refere a serviços, tendo esta Procuradoria, entendido que, neste momento, não se busca contratar a execução da obra em si, que será objeto de futura licitação, após a execução do objeto da presente licitação. Sendo certo que cabe ao setor técnico competente, esclarecer melhor a questão, caso o entendimento desta Procuradoria, ora colocado se revele equivocado.

Desse modo, caso a presente licitação verse sobre contratação de serviço, tal qual descrito na minuta de edital e de contrato, deverá ser preenchido e anexado ao processo o “Checklist: fase

preparatória – serviços”. Do contrário, caso verse, de fato, sobre obras, deverá adequar-se as minutas de edital e de contrato ao objeto como obra.

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 02 (três) sociedades empresárias que prestam serviços desta natureza no mercado, a saber: em doc. SEI nº 16195884, verifica-se a proposta de preços da BRAVO FIRE, no valor global de R\$ 36.820,15 (trinta e seis mil, oitocentos e vinte reais e quinze centavos), e proposta da empresa C.M. COUTO COUTOFLEX, com valor global da ordem de R\$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais), sendo válido ressaltar o esclarecimento prestado pelo Sr. Superintendente de Administração e Finanças (doc. SEI nº 16506304), no sentido de que “*foram anexados cerca de mais de 30 e-mails de solicitação de orçamentos com data inicial em 28/02/2020, tendo ao longo desse período, o retorno positivo de 02 empresas - 14148861e 16195884.*”.

Nesse sentido, válido destacar o teor da Orientação Administrativa PGE N.º 13/2020, notadamente o disposto nos itens 1.3 e 1.4, a seguir transcritos:

“Orientação Administrativa PGE n.º 13 - Da consulta a fornecedores na pesquisa de mercado:

1. Na pesquisa de mercado por meio de “consulta a fornecedores”, devem ser observadas as seguintes recomendações:

1.2 Devem ser consultadas primeiramente as empresas cadastradas no SIGA, cujas atividades econômicas registradas tenham pertinência temática com o objeto a ser contratado.

1.3. Caso seja necessário consultar outros fornecedores, deve o servidor informar a fonte de onde obteve a indicação das referidas empresas, atentando-se sempre para a pertinência temática do objeto a ser contratado em relação à atividade econômica da sociedade consultada.

1.4. A consulta deve ser realizada por meio de e-mail funcional de servidor público, acostando-se ao processo administrativo as imagens demonstrativas do envio dos e-mails (“prints” da tela, arquivos PDF ou outra imagem demonstrativa) contendo a data de remessa da correspondência eletrônica e do recebimento das respostas.

1.5. Nos termos do art. 20, §4º do Decreto n. 46.642/2019, o termo de referência deve ser anexado ao e-mail remetido para a consulta. (Promoção PGE/PG15/CCAPSJ nº 18 CLM e Parecer FBMP nº 15/2020 -ASJUR/SEAP).

Publicado: DO I, de 21/07/2020 Pág. 14”

Ainda no que tange à estimativa do valor da contratação, a instrução processual revela que foram realizadas consultas nos sites de compra do SIGA, do TCE e do sítio eletrônico do “banco de preços” (docs. SEI nº 16196153; 16196259 e 16196396); e em doc. SEI nº 16196490, consta documento que retrata a pesquisa quanto à existência de Ata de Registro de Preços para o serviço que se pretende licitar.

Com base em tais documentos, foi acostado em doc. SEI nº 16197477, “RELATÓRIO ANALÍTICO EM ATENDIMENTO AO ART. 22, DO DECRETO ESTADUAL Nº 46.642, DE 17 DE ABRIL DE 2019”. Este o seu teor:

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

FONTES DE PEQUISA: SIGA, TCE, site Banco de Preços, fornecedores via e-mail.

- SIGA: em 26/04/2021, verificação do Banco de Preços do sistema, com a inexistência de preços registrados - 16196153.

- TCE: pesquisa realizada em 16/04/2021, inexistência de registro no Banco de Preços para o serviço – 16196529.

- Site Banco de Preços (JUCERJA é assinante): pesquisa realizada em 26/04/2021, não encontrados serviços análogos – 16196396.

- E-mails: os endereços foram localizados em pesquisas no Google para empresas de sistemas de incêndio, localizamos mais de 20 empresas, enviando e-mail com solicitação de orçamento, a partir de 28/02/2020, porém ao longo de mais de 01 ano, somente ocorreu retorno de 02 empresas – 14148861 e 16195582.

- Ata de licitação SIGA: pesquisa realizada em 26/04/2021, inexistência de atas para o serviço - 16196490.

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

Assim, uma vez que a consulta de preços no SIGA, no TCE e no site banco de preços não apresentou valores de referência quanto aos serviços a serem licitados e que o único parâmetro utilizado para a estimativa foram as 02 (duas) propostas de preços obtidas junto a fornecedores, válido lembrar que deve sempre ser observado o disposto no art. 20 e seus parágrafos, do Decreto Estadual nº 46.642/2019, que lista fontes de pesquisa de preços a serem seguidas de forma cumulativa, sendo certo que, caso não seja possível, deverá constar dos autos a justificativa exigida no dispositivo. Este o seu teor:

Art. 20 do Decreto Estadual nº 46.642/2019: 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 referencia constantes do Sistema Integrado de Gestão de Aquisições do Estado do Rio de Janeiro – SIGA;

II – valores constantes de Portais de Compras do 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 mídia ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data de acesso ou de referencia;

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 nao 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

forneedores, deverão ser realizadas cotações por meio de anúncios de jornal, encartes, consultas à internet ou a quaisquer outros veículos de divulgação, caso em que o servidor responsável deverá atestar a fonte das informações obtidas, com indicação da data de referencia ou da data de acesso.”

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar acostado em doc. SEI n.º 3420784, esta Procuradoria Regional não detém conhecimento para aferir os aspectos técnicos inseridos no referido documento. Nada obstante, verificamos que o documento carece de maiores detalhamentos quanto aos elementos que devem compor um Estudo Técnico Preliminar, razão pela qual recomendamos que seja complementado, notadamente quanto aos itens 3,4,6 e 7.

Ademais, os itens 6 e 7 do documento (*Justificativas para o parcelamento ou não do objeto, levando-se em consideração a viabilidade técnica e econômica para tal, a necessidade de aproveitar melhor as potencialidades do mercado e a possível ampliação da competitividade do certame, sem perda de economia de escala; e Análise da viabilidade técnica da contratação*) impõem análise mais detalhada, notadamente porque o Pregão Eletrônico seguirá o regime de empreitada por **menor preço global**, sendo necessário que o Estudo Técnico Preliminar elaborado pelo setor técnico forneça subsídios para a justificativa exigida pelo Enunciado PGE n.º 45, que também deverá ser apresentada nos autos do processo.

Enunciado n.º 45 PGE: Recomendação de divisão do objeto a ser contratado

1. O objeto da contratação deve ser dividido em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, priorizando-se a admissão da adjudicação por item e não por preço global, 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, na forma dos arts. 15, inciso IV e 23, §1º da Lei n.º 8.666/93 e do art. 13, inciso IV, Decreto estadual n.º 46.642 de 17 de abril de 2019.

2. As exigências de habilitação devem se adequar a essa divisibilidade.

3. O objetivo da divisão do objeto é 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.

4. O setor técnico sempre deverá apresentar justificativa expressa quanto a modelagem adotada, independentemente da opção ou não pelo parcelamento ou pela adjudicação por item.

(Parecer n.º 05/2020 – GBM, Parecer n.º 21/2020/SECTI/ASJUR, Parecer Conjunto SUBJ/SECCG n.º 01/2020 –DMM/GBM, Parecer Conjunto n.º 20/2020 – SES/SJ/AJ/FMF/DT/TSE, Parecer ASJUR/SECCG GBM n.º 05/2020, Parecer n.º 30/2020/SEDSODH/ASJUR, Parecer FBMP n.º 15/2020 - ASJUR/SEAP, Parecer n.º 22/2015 – RCG, Parecer n.º 15/2013 – MNT, Parecer n.º 28/2012 APCBCA e Parecer n.º 11/2000 – FAG)

Publicado: DO I, de 06 de agosto de 2020 Pág. 21. (Grifamos)

Pelo exposto, considerando os apontamentos constantes do bojo deste parecer, válido ressaltar que a análise do presente processo não se revela conclusiva. Ao contrário, trata-se de análise perfunctória, razão pela qual esta Procuradoria reserva-se ao direito de formalizar, posteriormente, outras exigências, caso entenda necessário.

Vale dizer, neste primeiro momento, sequer se analisou a minuta de edital e seus anexos, mormente a minuta de contrato (doc. SEI n.º 16498478) bem como o documento “Checklist” (doc. SEI n.º 16505421), em razão das considerações exaradas no presente parecer.

Assim, em análise perfunctória dos autos, verificamos alguns aspectos que devem ser esclarecidos e/ou resolvidos, previamente à análise jurídica conclusiva por esta Procuradoria. Vejamos:

1. considerando o elevado grau de especificidade técnica do objeto, cuja análise desborda das atribuições desta Procuradoria, por não deter a necessária expertise para tal proceder, recomenda-se que o setor competente verifique se o objeto que se pretende licitar pode ser classificado como “serviço comum”, para fins de ser licitado por meio de Pregão Eletrônico. Não sendo demais lembrar, que a utilização de Pregão Eletrônico deve ser priorizada, sendo utilizada sempre que cabível, em detrimento das modalidades clássicas de licitação;
2. considerando que o “Checklist” (doc. SEI nº 16505421) constante do processo refere-se a obras, enquanto que o objeto do certame refere-se a serviços, tendo esta Procuradoria, entendido que, neste momento, não se busca contratar a execução da obra em si, que será objeto de futura licitação, após a execução do objeto da presente licitação, deverá o setor técnico competente, esclarecer melhor a questão, caso o entendimento desta Procuradoria, ora colocado se revele equivocado. Assim, caso a presente licitação verse sobre contratação de serviço, tal qual descrito na minuta de edital e de contrato, deverá ser preenchido e anexado ao processo o “Checklist: fase preparatória – serviços”. Do contrário, caso verse, de fato, sobre obras, deverá adequar-se às minutas de edital e de contrato ao objeto como obra.
3. quanto ao Estudo Técnico Preliminar acostado em doc. SEI n.º 3420784, esta Procuradoria Regional não detém conhecimento para aferir os aspectos técnicos inseridos no referido documento. Nada obstante, verificamos que o documento carece de maiores detalhamentos quanto aos elementos que devem compor um Estudo Técnico Preliminar, razão pela qual recomendamos que seja complementado, notadamente quanto aos itens 3,4,6 e 7, considerando os apontamentos lançados no bojo deste parecer; e
4. em relação à pesquisa de preços, válido lembrar que deve sempre ser observado o disposto no art. 20 e seus parágrafos, do Decreto Estadual nº 46.642/2019, que lista fontes de pesquisa de preços a serem seguidas de forma cumulativa, sendo certo que, caso não seja possível, deverá constar dos autos a justificativa exigida no dispositivo.

Feitas essas considerações iniciais, esta Procuradoria Regional pugna por nova remessa do processo, tão logo atendidas as recomendações encetadas no presente parecer, de modo a concluir a análise jurídica ora iniciada. Não sendo demais lembrar que esta PR se resguarda no direito de fazer novas exigências, caso entenda necessário, notadamente porque não analisou a minuta de edital e seus anexos, bem como o documento de “Checklist”.

Em 07 de maio de 2021.

William Lima Rocha
Procurador Adjunto da JUCERJA

ID.: 2027156-5

Rio de Janeiro, 07 de maio de 2021



Documento assinado eletronicamente por **William Lima Rocha wrocha, Procurador**, em 09/05/2021, às 21:22, 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 **16752454** e o código CRC **AA63189B**.

Referência: Processo nº SEI-220011/000283/2020

SEI nº 16752454

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