



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

**À Superintendência de Administração e Finanças,**

**Parecer n.º 10/2024-KDGC-PR-JUCERJA Em 9 de abril de 2024**

EDITAL DE  
LICITAÇÃO.  
MODALIDADE  
PREGÃO  
ELETRÔNICO. TIPO  
EMPREITADA POR  
MENOR PREÇO  
GLOBAL.  
CONTRATAÇÃO DE  
EMPRESA  
ESPECIALIZADA NA  
PRESTAÇÃO DE  
SERVIÇOS  
CONTINUADOS PARA  
O EXERCÍCIO DE  
FUNÇÃO DE  
CONDUTORES DE  
VEÍCULOS LOCADOS  
PELA JUCERJA.  
OBSERVÂNCIA DA  
MINUTA-PADRÃO DA  
PGE.  
CONSIDERAÇÕES  
GERAIS.  
(Proc. adm. n.º. SEI-  
220005/000336/2024)

À Ilma. Sra. Dra. Procuradora Regional da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro, para apreciação superior,

## I – RELATÓRIO:

Cuidam os autos de contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de condutores de veículos locados por esta JUCERJA, na modalidade **Pregão Eletrônico, do tipo menor preço global**, a ser realizado no âmbito da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro, nos seguintes termos “*contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados para o exercício da função de condutores de veículos locados, SOB DEMANDA, com dedicação exclusiva de mão de obra, sem emprego de material, para atender às necessidades da JUCERJA, no deslocamento de servidores e colaboradores, nos compromissos externos da Administração, transporte de pequenas cargas, pequenos materiais, documentos e outros materiais.*” tal qual especificado na CI inaugural do processo (doc. SEI nº 69412421); no item 3.1 da Oficialização da Demanda (doc. SEI nº 69232016), no item 1.1 do Termo de Referência (doc. SEI nº 69805565) e no item 1.1 da minuta de Edital (doc. SEI nº 70624726).

O valor total estimado da contratação para os serviços, que serão contratados sob demanda, para o período de 60 (sessenta) meses é de até R\$ 3.353.502,60 (três milhões, trezentos e cinquenta e três mil, quinhentos e dois reais e sessenta centavos), consoante Orçamento Estimado (Anexo VIII do Edital).

O processo iniciou-se por meio da CI JUCERJA/SUPAF SEI Nº 8, de 27 de fevereiro de 2024 (doc. SEI nº 69412421), na qual o Sr. Superintendente de Administração e Finanças solicita e autoriza a contratação em tela, com fulcro na Portaria JUCERJA nº 1882/2021, nos seguintes termos:

*“Considerando a perda de objeto do pregão eletrônico n.º 003/2023, no âmbito do processo n.º SEI-220011/000591/2023, devido às justificativas apresentadas, e o término da vigência do contrato n.º 004/2018 (uma vez que não pode mais ser prorrogado), cujo objeto é locação de veículos automotores com motoristas e sem combustível, visando atender às necessidades da JUCERJA no deslocamento de gestores e servidores para serviços externos, documentos, encomendas e pequenas cargas tais como livros, cartazes, papéis, equipamentos e outros materiais em maio/2024;*

*Considerando que a JUCERJA conta, atualmente, com 3 (três) veículos locados, sem motoristas, consoante contrato n.º 009/2022, e 4 (quatro) veículos locados, com motoristas, consoante contrato n.º 004/2018, com encerramento informado na data acima, será aberto procedimento licitatório para a locação para manutenção do mesmo quantitativo;*

*Considerando que não foi encontrado no sistema SIGA, o ID. do item - locação de veículo com motorista, esta autarquia está se adequando ao novo entendimento e realizará a contratação de forma separada, tanto para contratação de motoristas, quanto para locação de veículos;*

*Considerando que a autarquia não possui motoristas no seu corpo funcional, o que inviabiliza o atendimento da demanda para cumprimento das diversas atividades inerentes; e*

*Considerando que a contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados para o exercício da função de condutores de veículos locados, SOB DEMANDA, com dedicação exclusiva de mão de obra, sem emprego de material, para atender às necessidades da JUCERJA, haja vista se tratar de serviço imprescindível ao funcionamento desta autarquia, pois sua interrupção e paralisação pode comprometer as atividades administrativas e operacionais, sobretudo no deslocamento entre os 92 (noventa e dois) municípios do Estado do Rio de Janeiro, que contam com 40 (quarenta) delegacias, e em processo de instalação dos 40 (quarenta) Centros de Atendimento ao Empreendedor -*

*CAE e 25 (vinte e cinco) núcleos do Projeto Aprendiz do Sucesso, sabendo ser necessário o acompanhamento das atividades desenvolvidas nestas unidades.*

*Fica autorizado, conforme delegação de competência, por força da Portaria JUCERJA nº 1882, de 07 de julho de 2021, a abertura de procedimento licitatório visando à contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados para o exercício da função de condutores de veículos locados, SOB DEMANDA, com dedicação exclusiva de mão de obra, sem emprego de material, para atender às necessidades da JUCERJA, sob a égide da nova lei de licitações, Lei Federal nº 14.133/2021, conforme quantitativo abaixo:.”*

Consta de doc. SEI nº 69232016, o Documento de Oficialização da Demanda, elaborado por assessoras da Superintendência de Administração e Finanças, vistado e aprovado pelo Sr. Superintendente de Administração e Finanças, com fulcro na delegação de competência contida na Portaria JUCERJA nº 1882/2021, no qual estão indicados: o objeto da demanda; a justificativa da necessidade; o quantitativo; grau de prioridade da contratação; previsão no PCA; dentre outros itens.

O documento indexado sob o nº 69265906, retrata o “Estudo Técnico Preliminar”, confeccionado no âmbito da Superintendência de Administração e Finanças e vistado e autorizado pelo Sr. Superintendente de Administração e Finanças, com fulcro na delegação de competência contida na Portaria JUCERJA nº 1882/2021, no qual constam: o objeto da presente contratação; a descrição da necessidade do serviço; previsão no PCA; requisição da contratação; estimativa de quantitativo; levantamento de mercado; estimativa de preço; descrição da solução; a justificativa para parcelamento; demonstrativo dos resultados pretendidos; dentre outros itens. Do documento acostado, sobreleva destacar a justificativa da necessidade apresentada:

*“1.1. Considerando a perda de objeto do pregão eletrônico n.º 003/2023, no âmbito do processo nº SEI-220011/000591/2023, devido às justificativas apresentadas, e o término da vigência do contrato nº 004/2018 (uma vez que não pode mais ser prorrogado), cujo objeto é locação de veículos automotores com motoristas e sem combustível, visando atender às necessidades da JUCERJA no deslocamento de gestores e servidores para serviços externos, documentos, encomendas e pequenas cargas tais como livros, cartazes, papéis, equipamentos e outros materiais em maio/2024;*

*1.2. Considerando que a JUCERJA conta, atualmente, com 3 (três) veículos locados, sem motoristas, consoante contrato nº 009/2022, e 4 (quatro) veículos locados, com motoristas, consoante contrato nº 004/2018, com encerramento informado na data acima, será aberto procedimento licitatório para a locação para manutenção do mesmo quantitativo;*

*1.3. Considerando que não foi encontrado no sistema SIGA, o ID. do item - locação de veículo com motorista, esta autarquia está se adequando ao novo entendimento e realizará a contratação de forma separada, tanto para contratação de motoristas, quanto para locação de veículos;*

*1.4. Considerando que a autarquia não possui motoristas no seu corpo funcional, o que inviabiliza o atendimento da demanda para cumprimento das diversas atividades inerentes;*  
*e*

*1.5. Considerando que a contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados para o exercício da função de condutores de veículos locados, SOB*

*DEMANDA, com dedicação exclusiva de mão de obra, sem emprego de material, para atender às necessidades da JUCERJA, se trata de serviço imprescindível ao funcionamento desta autarquia, pois sua interrupção e paralisação pode comprometer as atividades administrativas e operacionais, sobretudo no deslocamento entre os 92 (noventa e dois) municípios do Estado do Rio de Janeiro, que contam com 40 (quarenta) delegacias, e em processo de instalação dos 40 (quarenta) Centros de Atendimento ao Empreendedor - CAE e 25 (vinte e cinco) núcleos do Projeto Aprendiz do Sucesso, sabendo ser necessário o acompanhamento das atividades desenvolvidas nestas unidades.”*

A Pesquisa de Preços foi documentada da seguinte forma: em documentos SEI nº 69366233, 69365279 e 69365922, foram anexadas as consultas de preços realizadas no Banco de Preços Governo Federal; em doc. SEI nº 69366482 foi apresentada Ata PNPC; foi indexado em doc. SEI nº 69366544 Banco de Preços – Negócios Públicos; foi inserida Ata e Banco de Preços SIGA em doc. SEI nº 69366707; foram anexadas Contratações extraídas do Banco de Preços – PNPC, em docs. SEI nº 69382835 e 69382895. Consta, ainda, Pesquisa de Salários praticados para a categoria, acostado em doc. SEI nº 69544725.

O documento acostado em doc. SEI nº 69738044, retrata o Mapa de Riscos, também elaborado no âmbito da Superintendência de Administração e Finanças e vistado e autorizado pelo Sr. Superintendente de Administração e Finanças, mencionando a delegação de competência contida na Portaria JUCERJA nº 1882/2021.

O Termo de Referência, foi anexado ao presente processo e indica o objeto, a justificativa, o prazo contratual; os requisitos da contratação; modelo de execução do objeto; obrigações da contratante; obrigações da contratada; garantia da execução; dentre outros aspectos (doc. SEI nº 69805565).

Foi apresentada Memória de Cálculo elaborada no âmbito da Superintendência de Administração e Finanças (doc. SEI 69811213).

Em doc. SEI nº 70318476, constam cópias de correspondências eletrônicas encaminhadas pela Superintendência de Administração e Finanças, nas quais solicita orçamentos para os serviços a serem licitados a diversas empresas que prestam estes serviços no mercado.

Verifica-se de doc. SEI nº 70319759, correspondências eletrônicas encaminhadas pelas empresas que retornaram à consulta de preços realizada.

Foi apresentado Relatório Analítico, realizado pelas assessoras lotadas na Superintendência de Administração e Finanças, contendo as fontes de pesquisa de preços, em doc. SEI nº 70345993.

Consta de doc. SEI n.º 70443362, a Requisição de item – PES 0016/2024, gerada pelo Sistema SIGA, descrevendo o item como: *“serviços especializados de condução de veículos. Descrição: contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados para o exercício da função de condutores de veículos oficiais e locados.”*

Consta de doc. SEI nº 70444360, documento intitulado “Requisição Aprovada”, em que pese não haver qualquer marcação no campo “Workflow de Aprovação”, que demonstre efetivamente a referida aprovação, razão pela qual recomenda-se a emissão de novo documento demonstrando a referida aprovação.

Verifica-se de doc. SEI n.º 70444783, documento gerado pelo Sistema SIGA intitulado como “Dados Gerais do Processo de compra” descrevendo o seguinte objeto do processo: “*Contratação de Empresa Especializada na prestação de serviços continuados para o exercício da função de condutores locados, sob demanda, com dedicação exclusiva de mão de obra, sem emprego de material, para atender às necessidades da JUCERJA, no deslocamento de servidores e colaboradores, nos compromissos externos da Administração, transporte de pequenas cargas, pequenos materiais, documentos e outros materiais*”; e como razão do pedido: “*Atendimento das Necessidades da autarquia*”.

Consta de doc. SEI nº 70498371, Pesquisa de Mercado junto a “fornecedores registrados/credenciados” e “não registrados”.

A reserva orçamentária realizada no Sistema SIGA foi realizada por assistentes da JUCERJA (doc. SEI nº 70581221).

Em doc. SEI nº 70580803, foi costada a “DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA”, na qual a Sra. Assessora de Planejamento e Gestão atesta:

### ***DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA***

*Trata o presente de solicitação de disponibilidade orçamentária visando a Contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados para o exercício da função de condutores de veículos locados, SOB DEMANDA, com dedicação exclusiva de mão de obra, sem emprego de material, para atender às necessidades da JUCERJA, no deslocamento de servidores e colaboradores, nos compromissos externos da Administração, transporte de pequenas cargas, pequenos materiais, documentos e outros materiais, no valor de R\$ 3.353.502,60 (três milhões, trezentos e cinquenta e três mil quinhentos e dois reais e sessenta centavos) , pelo período de 60 (sessenta) meses.*

*Com base no art. 44 do Decreto Estadual nº 48.816, de 24 de novembro de 2023, que regulamenta a fase preparatória das contratações, informamos que há recursos disponíveis para a realização da despesa em pauta, no valor de R\$ 525.382,07 (quinhentos e vinte e cinco mil trezentos e oitenta e dois reais e sete centavos) no orçamento em vigor, devendo ocorrer conforme detalhamento apresentado abaixo:*

*(...)*

*Os restantes R\$ 2.828.120,53 (dois milhões, oitocentos e vinte e oito mil cento e vinte reais e cinquenta e três centavos) deverão ser previstos na Proposta Orçamentária para 2025, 2026, 2027, 2028 E 2029, em concordância com o inciso II, art. 106 da Lei Federal nº 14.133/2021.*

*Na exigência estabelecida (sic) no art 105 da Lei nº 14.133/2021, considerando objeto da presente despesa se tratar de Manutenção Administrativa, ressaltamos que a mesma não está incluída no PPA 2024-2027, nos termos do artigo 1, §2º da Lei 10.276/2024, onde institui-se o Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro.*

*(...)”*

Outrossim, consta de doc. SEI nº 70602702, manifestação lançada pelo Sr. Superintendente de Administração e Finanças na qual autoriza, na qualidade de Ordenador de Despesas (Portaria JUCERJA nº 1882/2021), a reserva orçamentária realizada. Este o seu teor:

*“**AUTORIZO**, a Reserva Orçamentária, na qualidade de Ordenador de Despesas, conforme, Portaria JUCERJA nº 1.882, de 07 de julho de 2021, que delegou competência para prática como ordenador de despesas, de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial no âmbito da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro – JUCERJA, e, de acordo com o art. 44, do Decreto estadual nº 48.816, de 24 de novembro de 2023, visando a Contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados para o exercício da função de condutores de veículos locados, SOB DEMANDA, com dedicação exclusiva de mão de obra, sem emprego de material, para atender às necessidades da JUCERJA, no deslocamento de servidores e colaboradores, nos compromissos externos da Administração, transporte de pequenas cargas, pequenos materiais, documentos e outros materiais, no valor de R\$ 3.353.502,60 (três milhões, trezentos e cinquenta e três mil quinhentos e dois reais e sessenta centavos), pelo período de 60 (sessenta) meses, como indicado pela Sra. Assessora Chefe da Assessoria de Planejamento e Gestão da JUCERJA (doc. SEI nº 70580803), na forma demonstrada abaixo:*

<i>Programa de Trabalho</i>	<i>Natureza da Despesa</i>	<i>Fonte de Recursos</i>	<i>Valor 2024</i>
23.122.0002.2016	3.3.90.39.38	1.501.230	R\$ 525.382,07
<b>VALOR TOTAL 2024</b>			<b>R\$ 525.382,07</b>

*Os restantes R\$ 2.828.120,53 (dois milhões, oitocentos e vinte e oito mil, cento e vinte reais e cinquenta e três centavos) deverão ser previstos na Proposta Orçamentária para **2025, 2026, 2027, 2028 E 2029**, em concordância com o inciso II, art. 106 da Lei Federal nº 14.133/2021.”*

Foi anexado documento intitulado “Processo Aprovado”, elaborado no Sistema SIGA, em doc. SEI nº 70705960.

Ademais, foi inserida no processo, Publicação PCA 2024, contendo o detalhamento da categoria da contratação (doc. SEI nº 70709105).

Consta de doc. SEI nº 70740386, Mapa de Pesquisa de Preços, gerado via Sistema SIGA, consignando as cotações de preços apresentadas pelos fornecedores que prestam estes serviços no mercado, bem como os preços médios mensais obtidos a partir destas cotações, no valor de R\$ 55.891,71 (cinquenta e cinco mil, oitocentos e noventa e um reais) e o valor global estimado para o certame, para o período de 60 (sessenta) meses, que é da ordem de R\$ 3.353.502,60 (três milhões, trezentos e cinquenta e três mil, quinhentos e dois reais e sessenta centavos).

Em doc. SEI nº 70624726, foi acostada Minuta de Edital e Anexos, encaminhada para análise.

O documento indexado sob os nº 70704499, retrata a “Declaração de Conformidade” , confeccionada no Âmbito da Superintendência de Administração e Finanças.

Assim, o presente processo vem a esta Procuradoria Regional, para análise e parecer, consoante manifestação lançada pelo Sr. Superintendente de Administração e Finanças em doc. SEI nº 70740984, cujo teor ora transcrevemos:

**“À Procuradoria Regional,**

*À Procuradoria Regional,*

*Cuida o presente da contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados para o exercício da função de condutores de veículos locados, SOB DEMANDA, com dedicação exclusiva de mão de obra, sem emprego de material, para atender às necessidades da JUCERJA, no deslocamento de servidores e colaboradores, nos compromissos externos da Administração, transporte de pequenas cargas, pequenos materiais, documentos e outros materiais, conforme especificações constantes do Termo de Referência - doc. SEI nº 69805565, haja vista a precisão dos serviços.*

*Conforme CI JUCERJA/SUPAF nº 8, de 29 de fevereiro de 2024 (doc. SEI nº 69412421), a contratação se justifica tendo em vista:*

*(i) que a autarquia não possui motoristas no seu corpo funcional, o que inviabiliza o atendimento da demanda para cumprimento das diversas atividades inerentes*

*(ii) que a contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados para o exercício da função de condutores de veículos locados, SOB DEMANDA, com dedicação exclusiva de mão de obra, sem emprego de material, para atender às necessidades da JUCERJA, haja vista se tratar de serviço imprescindível ao funcionamento desta autarquia, pois sua interrupção e paralisação pode comprometer as atividades administrativas e operacionais, sobretudo no deslocamento entre os 92 (noventa e dois) municípios do Estado do Rio de Janeiro, que contam com 40 (quarenta) delegacias, e em processo de instalação dos 40 (quarenta) Centros de Atendimento ao Empreendedor - CAE e 25 (vinte e cinco) núcleos do Projeto Aprendiz do Sucesso, sabendo ser necessário o acompanhamento das atividades desenvolvidas nestas unidades.*

*Cabe esclarecer que o atual Contrato (001/2018), terminará em 16/05/2024.*

*O Documento de Oficialização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Riscos e Termo de Referência foram indexados, respectivamente em doc's. SEI nºs 69232016, 69265906, 69738044 e 69805565.*

*Foram realizadas pesquisas de mercado junto ao Banco de Preços do SIGA, Painel de Preços do Governo Federal, site Negócios Públicos do qual a JUCERJA é assinante, bem como foram verificadas a inexistência de Atas de Registro de Preços ou contratos com entes públicos, conforme consta no Relatório Analítico – doc. SEI - 70345993.*

*Enviamos ainda, vários e-mail's a fornecedores diversos, obtendo o retorno de 02 empresas com propostas de preços. Alguns orçamentos foram encontrados no site Negócios Públicos, como também no Banco de Preços do Governo Federal, tendo sido alguns descartados, haja vista se tratar de locação de veículos e locação de veículos com motoristas. Assim, foi aproveitada a pesquisa, cujo orçamento de Preço para o posto de motorista estava compatível com as demais proposta recebidas, doc's SEI nºs 69811213 e 70319759.*

*Após procedimentos junto ao sistema SIGA, foi elaborada minuta do Edital e anexos, seguindo as orientações da PGE - doc. SEI nº 70624726, adaptada ao caso concreto,*

*informando que o tipo de licitação se dará por “menor preço global”, pois a contratação contempla um lote com 01 item. O lote deverá ainda, ser licitado visando o menor valor ofertado.*

*No que se refere à Reserva Orçamentária, cumpre informar que: (i) verifica-se de doc. SEI nº 70581221, a Reserva Orçamentária gerada via Sistema SIGA, devidamente aprovada pela Sra. Assessora da Assessoria de Planejamento e Gestão; (ii) consta de doc. SEI nº 70580803, a Declaração de Disponibilidade Orçamentária devidamente assinada pela Sra. Assessora da Assessoria de Planejamento e Gestão; e (iii) a autorização da Reserva Orçamentária, devidamente assinada pelo Ordenador de Despesas encontra-se indexada em doc. SEI nº 70602702.*

*Quanto ao documento “Checklist”, informo que não foi elaborado tendo em vista que até o presente momento, a PGE-RJ ainda não havia disponibilizado, em sua página, bem como no Diário Oficial, o respectivo manual de acordo com a NLLC.*

*Encontra-se em anexo a Declaração de Conformidade, doc. SEI nº 70704499.*

*Acrescente-se que, quanto ao Plano de Contratações Anual – PCA-2024, cumpre ressaltar que foi devidamente publicado no [pncp.gov.br/pca](http://pncp.gov.br/pca), conforme determinação da SEPLAG, doc. SEI nº 70709105.*

*- Id. do Item no PCA: 85*

*- Classe 0335 - Serviços de Motoristas*

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

## **II – FUNDAMENTAÇÃO:**

Preliminarmente, cumpre salientar que esta Procuradoria Regional, como não poderia deixar de ser, não adentrará na análise de aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, financeira, tampouco aqueles aspectos que envolvam o juízo de conveniência e oportunidade do Gestor, haja vista que as atribuições desta PR estão adstritas ao exame dos aspectos jurídicos da questão.

Assim, presume-se que as questões afetas às especificações técnicas, detalhamento do objeto contratual e respectivas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelos setores competentes desta autarquia, com base em parâmetros técnicos objetivos, de modo à obtenção do interesse público.

Vale dizer, o presente exame jurídico tem por escopo o controle prévio da legalidade, conforme determinado no art. 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021.

Assim, impende ressaltar que a presente manifestação ficará jungida à análise quanto à licitação proposta, na modalidade Pregão Eletrônico, do tipo menor preço global, para contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados para o exercício da função de condutores de veículos locados, sob demanda, com dedicação exclusiva de mão de obra, sem emprego de material, para atender às necessidades da JUCERJA, no deslocamento de servidores e colaboradores, nos compromissos externos da Administração, transporte de pequenas cargas, pequenos materiais, documentos e outros materiais.

O Pregão Eletrônico é modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, devendo ser adotado sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente

definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, conforme o disposto no art. 6º, inciso XLI e no art. 29, parágrafo único, da Lei Federal n.º 14.133/2021, transcritos abaixo:

*“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*

*(...)*

*XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;”*

*“Art. 29, parágrafo único - O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.”*

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 6º, inciso XLI da Lei n.º 14.133/2021, devendo a sua utilização ser prioritária, tal como determinado pelo artigo 4º do Decreto Estadual n. 48.778/2023, que regulamenta as licitações pelos critérios de julgamento por menor preço ou por maior desconto, no âmbito da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional, transcrito abaixo:

*“4º - É obrigatória a forma eletrônica nas licitações de que trata este Decreto, sendo admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma presencial, desde que comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a Administração na realização da forma eletrônica, devendo observar o disposto nos §§ 2º e 5º do art. 17 da Lei nº 14.133, de 2021.*

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 29, parágrafo único, da Lei Federal n.º 14.133/2021, anteriormente transcrito.

No que concerne à fase preparatória para contratação por meio e processo formal de seleção, toma relevo o disposto no art. 18 da Lei Federal n.º 14.133/2021, que elenca uma série de requisitos a serem observados para a realização do certame, senão vejamos:

***“Lei Federal nº 14.133/2021***

***Art. 18.*** *A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*

- I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;*
- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;*
- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;*
- IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;*
- V - a elaboração do edital de licitação;*
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;*
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;*
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;*
- X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;*
- XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.”*

De igual forma, estabelece o Decreto Estadual nº 48.816/2023, que regulamenta a Lei Federal nº 14.133/2023 (Nova Lei de Licitações – NLC). Vejamos:

**“Decreto Estadual nº 48.816/2023.**

**Art. 5º** São atos que constituem a fase preparatória, a serem observados, preferencialmente, na seguinte ordem:

- I - oficialização da demanda pelo setor demandante e indicação de sua previsão no Plano de Contratações Anual - PCA do órgão ou entidade, quando aplicável;*
- II - elaboração do Estudo Técnico Preliminar - ETP, quando aplicável;*
- III - elaboração do Mapa de Riscos, quando aplicável;*
- IV - elaboração do Termo de Referência - TR, ou, quando for o caso, do Anteprojeto, do Projeto Básico e do Projeto Executivo;*
- V - autorização do prosseguimento da contratação pela autoridade máxima do órgão ou entidade pública estadual, observadas as delegações eventualmente existentes;*
- VI - elaboração do orçamento estimado da contratação obtido através de pesquisa de preço;*
- VII - ateste da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, com a indicação das respectivas rubricas, exceto na hipótese de licitação para registro de preços, em que será suficiente a indicação do código do elemento de despesa correspondente;*
- VIII - elaboração das minutas do instrumento convocatório e da Ata de Registro de Preços, se for o caso;*
- IX - elaboração da minuta de contrato ou instrumento equivalente, com a respectiva Matriz de Riscos, quando cabível;*

- X - preenchimento do checklist, quando houver sido aprovado por ato próprio do Procurador-Geral do Estado, com as condições devidamente atestadas e assinado pelos responsáveis pela condução do procedimento;*
- XI - exame e aprovação das minutas de instrumento convocatório, de contrato ou instrumentos congêneres pelo órgão de assessoramento jurídico do órgão ou entidade, ressalvadas as hipóteses previamente definidas por ato do Procurador Geral do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do § 5º, do Art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021; e*
- XII - aprovação do processo de contratação pela autoridade competente, com o encaminhamento do instrumento convocatório ou do aviso de dispensa eletrônica para respectiva publicação e divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP.”*

Com efeito, diante do conjunto de documentos acostados nos autos do p.p., observamos que foram atendidos os requisitos exigidos na norma supratranscrita, haja vista que foram apresentados no processo:

1. Oficialização de Demanda e previsão da contratação no Plano Anual de Contratações (PCA) – (doc. SEI nº 69232016);
  2. Estudo Técnico Preliminar confeccionado e aprovado no âmbito da Superintendência de Administração e Finanças - (doc. SEI nº 69265906);
  3. Mapa de Riscos, indexado sob o nº 69738044;
  4. Termo de Referência elaborado no âmbito da Superintendência de Administração e Finanças e aprovado pelo Sr. Ordenador de Despesas (doc. SEI nº 69805565);
  5. Autorização do Sr. Superintendente de Administração e Finanças (Ordenador de Despesas), por delegação contida na Portaria JUCERJA nº 1882/2021, conforme CI JUCERJA/SUPAF Nº 8 (doc. SEI nº 69412421);
  6. Orçamento estimado da contratação obtido através de pesquisa de preço – não foi apresentado um documento específico contendo tal informação, porém, consta Mapa de Preços elaborado via sistema SIGA, contemplando o mapa de pesquisa de preços (doc. SEI nº 70740386), indicando o valor mensal estimado em R\$ 55.891,71 (cinquenta e cinco mil, oitocentos e noventa e um reais e setenta e um centavos), e a quantidade de 60 meses da contratação.
- De modo a melhor atender ao disposto no art. 5º, inciso VI, do Decreto Estadual nº 48.816/2023, recomendamos a elaboração do referido documento, demonstrando como os critérios e propostas utilizadas para a formação do orçamento estimado da contratação.
7. Ateste da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, com a indicação das respectivas rubricas (doc. SEI nº 70580803);
  8. Elaboração das minutas do instrumento convocatório (doc. SEI nº 70624726);
  9. Elaboração da minuta de contrato ou instrumento equivalente (doc. SEI nº 70624726);
  10. Preenchimento do checklist, quando houver sido aprovado por ato próprio do Procurador-Geral do Estado – consta justificativa em doc. SEI nº 70740984, no seguinte sentido: “*Quanto ao documento “Checklist”, informo que não foi elaborado tendo em vista que até o presente momento, a PGE-RJ ainda não havia disponibilizado, em sua página, bem como no Diário Oficial, o respectivo manual de acordo com a NLLC.*”;

Válido sublinhar, ainda, que foram acostados nos autos a Reserva Orçamentária elaborada no Sistema SIGA (doc. SEI nº 70581221) e Autorização de Reserva Orçamentária assinada pelo Sr.

Superintendente de Administração e Finanças (Ordenador de Despesas) foi anexada em doc. SEI nº 70602702.

Com relação à pesquisa de preços realizada por meio de consulta a fornecedores via correspondência eletrônica, observamos que o valor médio estimado para o certame foi obtido a partir das Propostas de Preços encaminhadas por 03 (três) sociedades empresárias que prestam serviços desta natureza no mercado, conforme demonstra o Mapa indexado sob o nº 70740386. No tocante às sociedades FOCO SERVIÇOS TERCERIZADOS LTDA e VEENT EMPREENDIMENTOS EMPRESARIAIS LTDA, verifica-se constarem de doc. SEI nº 70319759.

No tocante à sociedade AGUIAR LOCAÇÃO TURISMO, não verificamos o envio da referida proposta, porém, considerando o lançado em manifestação indexada em doc. SEI nº 70740984, razão pela qual, recomendamos que conste, do documento “Orçamento estimado da contratação obtido através de pesquisa de preço”, o qual recomendamos sua elaboração e que seja anexado ao processo, o detalhamento das propostas consideradas para o balizamento do orçamento estimado da contratação.

Nesse sentido, válido destacar o teor da Orientação Administrativa PGE N.º 13/2020, notadamente o disposto nos itens 1.2 e 1.3, 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 Banco de Preços Governo Federal (doc. SEI nº 69366233; 69365279; e 69365922); de Ata no Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP (doc. SEI nº 69366482);

de Banco de Preços Negócios Públicos (doc. SEI nº 69366544), quanto à existência de Ata de Registro de Preços para o serviço que se pretende licitar (doc. SEI nº 69366707); consulta ao PNCP – Contratações (doc. SEI nº 69382835 e 69382895); e, ainda, Pesquisa de Salários para a Categoria (doc. SEI nº 69544725).

Com base em tais documentos, foi acostado em doc. SEI nº 69811213, “Pesquisa de Preços Memórias de Cálculo – Planilha de Preços”, contendo justificativas elaboradas pelo setor técnico, em que esclarece acerca da escolha pela contratação por posto, e a necessidade de previsão de diárias com e sem pernoite, bem como de horas extras. Destaca-se o seguinte trecho:

*“Inicialmente, cumpre consignar que foram realizadas pesquisas às Atas de Registro de Preços (não há nenhuma que a junta possa aderir no momento para motorista), bem como a Bancos de Preços em geral e diversas formas de contratação (por posto, a mesma empresa prestando os dois serviços -- locação e serviço de motorista --, e por diária) e foi verificado que a contratação por posto é mais vantajosa e a que melhor atende às necessidades.*

*Acrescente-se que deve ser inserida no Termo de Referência previsão de diárias com pernoite, sem pernoite e hora extra, uma vez que se trata de serviço importante para o desenvolvimento e execução das atividades administrativas e operacionais, sobretudo no deslocamento entre os 92 (noventa e dois) municípios do Estado do Rio de Janeiro, que contam com 40 (quarenta) delegacias, e em processo de instalação dos 40 (quarenta) Centros de Atendimento ao Empreendedor - CAE e 25 (vinte e cinco) núcleos do Projeto Aprendiz do Sucesso, uma vez que é necessário o acompanhamento das atividades desenvolvidas nestas unidades*

*Quanto à previsão de diária sem pernoite, vale esclarecer que se faz necessária tendo em vista que é rotineiro o deslocamento de servidores e colaboradores da autarquia entre os 92 (noventa e dois) municípios do Estado.*

*Já, no que tange à previsão de diária com pernoite, é importante informar que ocorre de forma mais eventual, mas deve ser prevista de modo a evitar o desconforto dos trabalhadores, que em algumas vezes necessitam passar a noite em município diverso de sua residência por necessidade do trabalho por questões de planejamento e logística.*

*No que se refere à previsão de hora extra, essa decorre em razão da imprevisibilidade do trânsito, podendo o empregado não chegar ao seu destino dentro do horário de expediente fixo.*

No documento supramencionado, foi lançada, ainda, justificativa pelo setor técnico, para fixação de piso salarial dos condutores de veículos que se pretende contratar.

Em relação à possibilidade de fixação por edital de uma remuneração mínima a ser praticada na contratação, destaca-se que o Tribunal de Contas da União tem entendido pela viabilidade da referida prática em caráter excepcional, desde que seja apresentada justificativa razoável. Neste sentido:

***É possível, em caráter excepcional, a fixação de salário base, nas contratações de prestação de serviços para a Administração***

*Mediante representação, a empresa Brasília Soluções Inteligentes – BSI do Brasil Ltda. informou potenciais irregularidades ocorridas no Pregão nº 221/2008, realizado pelo Senado Federal, para a contratação de prestação de serviços de execução indireta nas áreas de televisão, rádio, jornal, relações públicas, pesquisa e opinião, dentre outros, para a Secretaria Especial de Comunicação Social daquela Casa Legislativa. Dentre*

tais irregularidades, constou a fixação de salário base dos prestadores de serviço. Ouvido, o Ministério Público junto ao TCU – (MPTCU) registrou que “até bem pouco tempo a maioria dos precedentes do TCU reputava tal prática como contrária ao art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993, uma vez que equivaleria à fixação de preços mínimos”. No entanto, ainda para o MPTCU, o entendimento, conforme diversos precedentes jurisprudenciais do TCU, foi relativizado, no sentido de ser possível a fixação de remuneração mínima, mas em caráter excepcional. Em seu voto, considerando julgados anteriores e o pronunciamento do MPTCU, o relator enfatizou ser necessário atentar para a flexibilização das regras acerca da vedação do estabelecimento, no edital, de salário base dos prestadores de serviço, “**naquelas situações específicas em que o estabelecimento de piso salarial visasse preservar a dignidade do trabalho e criar condições propícias à eficiente realização do serviço, não implicando benefícios diretos à empresa contratada, mas sim aos trabalhadores, muito menos criando obstáculos à competição ou determinando o preço final da contratação** (...) uma vez que tal tipo de procedimento passou a ser admitido como legítimo em inúmeros julgados deste Tribunal”. Assim, votou, e o Plenário aprovou, pela improcedência da representação. Precedentes citados: Acórdãos nos 256/2005-TCU, 290/2006, 1.327/2006, 332/2010, 1.584/2010, todos do Plenário. Acórdão n.º 189/2011-Plenário, TC-032.439/20080, rel. Min. José Múcio, 02.02.2011.

No mesmo sentido, tem decidido o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro:

*FUNDAÇÃO SAÚDE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FSERJ. EDITAL DE PREGÃO Nº 04/2022 PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELEATENDIMENTO PARA O SERVIÇO DE ATENDIMENTO MÓVEL DE URGÊNCIA – SAMU 192. TUTELA INDEFERIDA. PREVISÃO DE PISO SALARIAL NO EDITAL. JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELOS RESPONSÁVEIS ACERCA DAS RAZÕES ADMINISTRATIVAS QUE ENSEJARAM A CONCLUSÃO ACERCA DA OPORTUNIDADE DA RESPECTIVA PREVISÃO. JURISPRUDÊNCIA DO TCU QUE PREVÊ A POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DA PREVISÃO. AFASTADA A EXISTÊNCIA DE FALHAS NO CASO CONCRETO. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE DEFESA. IMPROCEDÊNCIA. COMUNICAÇÕES. POSTERIOR ARQUIVAMENTO QUE NÃO IMPEDE A REALIZAÇÃO DE OUTRAS AÇÕES FISCALIZATÓRIAS.*

(...)

*Ademais, é defendida a possibilidade da definição de padrão remuneratório pela Administração Pública com a indicação da previsão no âmbito federal disposta no inc. VI do art. 5º da IN Seges/MP nº 05/20172 e com menção ao posicionamento das professoras Cristiana Fortini e de Flaviana Vieira Paim que, segundo os responsáveis, “defendem que a ‘regra é sempre utilizar pisos salariais e demais benefícios previstos em Convenção Coletiva de Trabalho como referência para a elaboração das planilhas”, assim como “**admitem, ainda, que em casos específicos, a depender das características dos profissionais e serviços a serem recrutados, poderiam ser estabelecidos valores acima dos ordinários ou habitualmente praticados no mercado, desde que haja a correspondente justificativa**”.*

*Acórdão n. 064352/2023-PLENV TCE-RJ, Processo 103572-7/2022”.*

Partindo da análise do processo administrativo em comento, observa-se que foi apresentada justificativa extensa elaborada e assinada por membros da Superintendência de Administração e Finanças, inclusive pelo Sr. Superintendente de Administração e Finanças (ordenador da despesa), em doc. SEI 69811213, do qual destaca-se:

*“Numa análise mais técnico, espera-se maior eficiência na entrega dos resultados planejados, em razão da exigência de maior flexibilidade na movimentação e de um perfil profissional atualizado aderente ao que o mercado logístico nos impõe atualmente; trata-se, inclusive, de uma reprogramação do serviço realizado com o pessoal ora utilizado.*

*Do ponto de vista financeiro, a justificativa igualmente a do parágrafo anterior, se espera maior eficiência na aplicação dos recursos em serviço dessa natureza, equilibrando o nível da relação custo x benefício em um patamar satisfatório ao serviço público, avocando-se o princípio da vantajosidade que prevê a melhor aplicação dos recursos financeiros.*

(...)

*A necessidade de se prever remuneração acima do piso salarial tem o fim de despertar o interesse de profissionais mais experientes, presumivelmente mais aptos a atender às peculiaridades do trabalho, o que indica que quanto mais tempo o profissional permanece no posto, melhor a qualidade dos serviços prestados.*

*Assim, conforme ponto de vista técnico e perfil dos profissionais a serem contratados, a contratação de profissionais plenos, com dedicação exclusiva, acrescida da necessidade de que não haja rotatividade elevada no posto contrato, tornam imperiosa que a remuneração praticada seja aquela encontrada no mercado, a partir da análise dos contratos pesquisados e consulta a sites especializados, e não apenas o piso salarial.*

(...)

*Além disso, as pesquisas de preços de mercado acostadas ao documento da justificam e acenam os patamares salariais fixados no edital de acordo com as categorias indicadas, espelhando profissionais não só que exerçam a mesma função (motorista), mas também que executem tarefas de complexidade similar, sendo acostados igualmente contratos vigentes em instituições públicas.”*

Desta forma, parece restar demonstrada, nos autos, justificativa apresentada pelo setor técnico responsável, atestando a necessidade de se realizar a contratação nestes termos, não sendo demais lembrar que a responsabilidade por aquilatar as necessidades de adoção da referida metodologia recai tão somente sobre setor técnico competente, eis que possuidor da expertise necessária para realizar tal avaliação.

Ademais, foi anexada, em adição, planilha demonstrativa dos critérios utilizados para fixação do valor médio com base em pesquisa de mercado para fixação do piso.

No tocante às fontes de pesquisa, foi anexado “Relatório Analítico”, em doc. SEI nº 70345993, confeccionado por assessoras lotadas na Superintendência de Administração e Finanças, nos seguintes termos:

*“- Ata de Registro de Preços – GOVERNO FEDERAL (...): pesquisa realizada em 28/02/2024, inexistência de atas para o objeto pretendido. Doc. SEI nº 69366482.*

*- Banco de Preços do site Negócios Públicos (www.bancodeprecos.com.br): pesquisa realizada no dia 28/02/2024, retornando com alguns preços que se encontram lançados no Banco de Preços do Governo Federal (propostas citadas abaixo). Doc. SEI nº 69366544.*

*- Ata de Registro de Preços e Banco de Preços SIGA (www.compras.rj.gov.br): pesquisa realizada em 28/02/2024, inexistência de ata de registro de preços vigente para o objeto em questão, bem como não foi encontrado nenhum preço referencial no banco de preços. Doc. SEI nº 69366707.*

*- Portal Nacional de Contratações Públicas (...) - Parte de Avisos e Editais: pesquisa realizada no dia 28/02/2024, retornando sem nenhum preço referencial. Docs. SEI nºs 69382835 e 69382895.*

*- Propostas retiradas do site de Compras do Governo Federal (https://www.gov.br/compras/pt-br): Docs. SEI nº 69366233, 69365279 e 69365922. As propostas encontram-se demonstradas na planilha constante de doc. SEI nº 69811213.*

*- Propostas recebidas via correspondência eletrônica: Docs. SEI nºs 70318476 e 70319759.*

*- Pesquisa de salários praticados para categoria: Docs. SEI nºs 69544725 e 69543601.”*

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar acostado em doc. SEI nº 69265906, elaborado no âmbito da Superintendência de Administração e Finanças e devidamente aprovado pelo Sr. Superintendente de

Administração e Finanças (Ordenador de Despesas), verificamos que seu item VIII -- no qual são abordadas “Justificativas para o parcelamento”, consigna que: “A contratação se dará por “menor preço global”, pois contempla um único lote com 01 item. O lote deverá ainda, ser licitado visando o menor valor ofertado. Ainda, vale consignar que o presente objeto não poderá ser parcelado, uma vez que sua divisão geraria prejuízos à execução contratual, sendo certo que não há redução da competitividade.

Diante desta justificativa apresentada pelo setor responsável quanto à modelagem adotada para o objeto do certame, toma relevo o disposto no Enunciado PGE nº 45, notadamente em seu item 4, cujo teor transcrevemos:

**“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)

No que concerne ao Termo de Referência (Anexo I do Edital), esta Procuradoria adentrará apenas no exame jurídico de suas disposições, sem se imiscuir em aspectos técnicos e especificidades da contratação que estejam afetas ao juízo discricionário do gestor[1]. Destarte, toma relevo o teor de algumas disposições do documento apresentado, que demandam esclarecimentos e eventuais correções, a saber:

1. Verifica-se, a partir de breve leitura do Estudo Técnico Preliminar, que foi inserido no item 7.8, a exigência de escolaridade para os motoristas. Porém, o mesmo parece não estar contido no Termo de Referência. Desse modo, caso o setor técnico pretenda manter a referida exigência, como requisito a ser observado pelas

licitantes, esta Procuradoria recomenda que tal disposição seja replicada no Termo de Referência. Não é demais lembrar, por oportuno, que devem ser observados aspectos exigidos no Enunciado PGE nº 39, notadamente o disposto em seu item 2;

[1]

---

Verifica-se, da análise da documentação que instrumentaliza o processo, notadamente: da CI JUCERJA/SUPAF Nº 8; da Oficialização da Demanda; do Estudo Técnico Preliminar; Mapa de Preços; Reserva Orçamentária; Minuta de Edital; dentre outros documentos, que o presente processo visa à formalização de contrato pelo prazo de 60 (sessenta) meses. Porém, não logramos êxito em localizar a justificativa exarada pela autoridade competente atestando a maior vantajosidade econômica da celebração do ajuste nestes termos.

Afinal, não obstante a Lei nº 14.133/2021 autorize a celebração de contratos pelo referido prazo, ela também estabelece de forma expressa a necessidade de a autoridade competente atestar a maior vantajosidade econômica da celebração do contrato nestes termos. Leia-se:

*“Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:*

*I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;”*

Neste sentido, válido trazer à colação os ensinamentos do Ilustre Administrativista Rafael Carvalho Rezende Oliveira, contidos na obra *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comparada e Comentada*, 3ª ed., RJ, Editora Forense 2022, p. 307/308, ao abordar o permissivo legal contido no art. 106, inciso I da NLC, que permite a contratação pelo prazo de 5 (cinco) anos:

*“Com o novo regime jurídico instituído pela nova Lei de Licitações, a polêmica, provavelmente, deve ser superada ou enfraquecida, uma vez que o art. 106 permite a celebração “contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos”, com a possibilidade de prorrogações até o limite do prazo decenal, na forma do art. 107.*

*Isso não significa, contudo, a ausência de cautelas na celebração de contratos de serviços e fornecimentos contínuos.*

*Ao revés, o art. 106 da nova Lei impõe as seguintes exigências: a) autoridade competente do órgão ou entidade contratante deve atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual; b) no início da contratação e de cada exercício, a Administração contratante deverá atestar a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção; c) a Administração contratante poderá extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando verificar que o contrato não mais lhe oferece vantagem.”*

Assim, considerando que não foi apresentada justificativa neste sentido, recomenda-se que o setor responsável junte ao processo declaração atestando os benefícios de ordem econômica obtidos pela celebração no prazo pretendido, e, em adição, deverá observar as demais exigências contidas no art. 106 da nova Lei de Licitações, durante a execução contratual.

No que diz respeito à minuta de edital, de Contrato e demais anexos (docs. SEI nº 70624726), observamos que seguem, em linhas gerais, os padrões fixados pela d. PGE (Minuta-Padrão de Edital de Pregão Eletrônico aprovada pela Resolução PGE nº 5.033, de 05 de janeiro de 2024, publicada no DOERJ em 12 de janeiro de 2024), feitas as adaptações indicadas na “*Declaração de Conformidade*”, apresentada em doc. SEI nº 70704499.

Assim, nada temos a opor quanto à utilização das minutas apresentadas nos autos, cabendo, todavia, recomendar as correções a seguir elencadas e apresentar manifestação quanto aos acréscimos e supressões indicados na Declaração indexada (doc. SEI nº 70704499).

### **I – Na minuta de Edital:**

a) No Cabeçalho, tópico “OBJETO” – Alterar a redação, para melhor delimitar a contratação ao máximo de 7 (sete) condutores, sugerindo a seguinte redação: “*Prestação de serviços continuados para o exercício da função de condutores de veículos locados, SOB DEMANDA, limitado ao máximo de 7 (sete) condutores, com dedicação exclusiva de mão de obra, sem emprego de material, para atender às necessidades da JUCERJA, no deslocamento de servidores e colaboradores, nos compromissos externos da Administração, transporte de pequenas cargas, pequenos materiais, documentos e outros materiais, na forma estabelecida neste Edital e seus anexos.*”

**OBS:** a supracitada sugestão de alteração de redação deverá ser replicada em TODOS os itens e documentos que contenham a descrição do objeto, de modo a mantê-lo uniforme;

- b) Item 1.2 - nada temos a opor quanto à adaptação implementada, eis que adaptado à contratação em tela;
- c) Item 1.3 – Inserir item 1.3 contendo a seguinte redação: “*Considerando que a contratação dar-se-á por demanda, a JUCERJA não fica obrigada a solicitar todo o quantitativo constante na tabela inserida no item 1.2.*”;
- d) Item 2.1 – nada temos a opor quanto à adaptação implementada no item, eis que justificado pelo setor técnico que a JUCERJA se utiliza do Sistema SIGA;
- e) Item 2.5 - nada temos a opor quanto à adaptação implementada no item, considerando o valor estimado da contratação;
- f) Item 2.14 - nada temos a opor quanto à adaptação implementada no item, eis que apresentada justificativa pela Administração (doc. SEI nº 70704499);
- g) Item 4.1.1 - nada temos a opor quanto à adaptação implementada no item;
- h) Itens 4.1.1 e 4.1.2 - nada temos a opor quanto à adaptação implementada nos itens, considerando a natureza do objeto;
- i) Item 5.2 - nada temos a opor quanto à adaptação implementada no item, considerando a utilização do Sistema SIGA;

- j) Item 5.5 – em que pese constar da Declaração de Conformidade, como redação adaptada, esta seguiu os moldes previstos na minuta padrão, sendo que a justificativa apresentada não parece se aplicar ao referido item. Assim, recomenda-se que o setor técnico reveja a referida justificativa;
- k) Item 5.8 – não retrata exatamente o disposto na minuta padrão, eis que esta prevê “valor de \_\_\_\_\_”, ao passo que o item 5.8 da minuta de edital prevê “valor mínimo de R\$ 1.000,00.”, assim recomenda-se que este item conste da Declaração de Conformidade, justificando o referido ajuste;
- l) Item 5.12.4 - nada temos a opor quanto à adaptação implementada no item, considerando a utilização do Sistema SIGA;
- m) Itens 6.12.2 a 6.12.5 - nada temos a opor quanto à adaptação implementada no item, considerando a justificativa lançada pelo setor técnico pela não aplicabilidade ao caso concreto;
- n) Itens 7.12 e 7.12.1 - nada temos a opor quanto à adaptação implementada no item, considerando que o setor técnico competente justificou a não participação de consórcios no certame;
- o) Item 17.11 – Inserir sub-tópico e incluir como anexo ao Edital, o Estudo Técnico Preliminar, em consonância com a Nota Explicativa da minuta padrão de edital de pregão da PGE-RJ, posto que se trata de anexo obrigatório.

## II – Nas minutas de Contrato:

1. Cláusula Primeira - recomendamos alteração na redação para melhor delimitar a contratação ao máximo de 7 (sete) condutores, sugerindo a seguinte redação: *“Prestação de serviços continuados para o exercício da função de condutores de veículos locados, SOB DEMANDA, limitado ao máximo de 7 (sete) condutores, com dedicação exclusiva de mão de obra, sem emprego de material, para atender às necessidades da JUCERJA, no deslocamento de servidores e colaboradores, nos compromissos externos da Administração, transporte de pequenas cargas, pequenos materiais, documentos e outros materiais, a serem executados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, nas condições estabelecidas no Termo de Referência e nos anexos deste Contrato.”*;

2. Inserir item 1.3, renumerando-se os demais itens, contendo a seguinte redação: *“Considerando que a contratação dar-se-á por demanda, a JUCERJA não fica obrigada a solicitar todo o quantitativo constante na tabela inserida no item 1.2.”*;

3. Cláusula Sexta – considerando-se que a contratação em tela dar-se-á por demanda, recomenda-se alteração na redação da referida cláusula, com a seguinte sugestão: *“O CONTRATANTE deverá pagar ao CONTRATADO o valor total de até R\$ ..... (.....), em ..... (.....) parcelas, no valor de até R\$...... (.....), cada uma delas, sendo efetuadas mensal, sucessiva e diretamente na conta corrente n° ....., agência ....., de titularidade do CONTRATADO, junto à instituição financeira contratada pelo Estado do Rio de Janeiro.”*;

4. Cláusula Sétima, item 7.9 - nada temos a opor quanto à adaptação implementada no item, considerando o índice adotado;
5. Cláusula Oitava, Parágrafo primeiro – não foi localizado o parágrafo mencionado na Declaração de Conformidade, razão pela qual, solicita-se que o setor técnico competente reveja a referida menção, de molde a corrigir a referida Declaração;
6. Cláusula Nona, item 9.1.38.2 – nada temos a opor quanto à sua inclusão, haja vista tratar-se da observância ao Código de Ética da JUCERJA;

Por fim, não é demais lembrar que a Nova Lei de Licitações insculpiu, expressamente, o Princípio da Segregação de Funções (art. 5º e 7º, § 1º), que há muito já vinha sendo adotado pelas Cortes de Contas e pela doutrina, devendo o gestor público observá-lo e atendê-lo em seu processo de contratação pública.

Para melhor entendermos o assunto, válido trazer os ensinamentos do ilustre administrativista Rafael Carvalho Rezende Oliveira, na obra Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comparada e Comentada, 3ª ed., RJ, Editora Forense 2022, p. 26, que assim leciona:

*“O princípio da segregação de funções, previsto no art. 5º da nova Lei de Licitações, consiste na distribuição e na especialização de funções entre os diversos agentes públicos que atuam nos processos de licitação e de contratação pública, com o intuito de garantir maior especialização no exercício das respectivas funções e de diminuir os riscos de conflitos de interesses dos agentes públicos. Verifica-se, portanto, que o referido princípio possui relação com os princípios da eficiência e da moralidade.*

*Ao tratar da segregação de funções, o art. 7º §1º da nova Lei de Licitações proíbe a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação. A mesma vedação é aplicada aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração (art. 7º §2º). Assim, por exemplo, o servidor que atuou como pregoeiro ou agente de contratação não deve ser indicado como fiscal do futuro contrato.”*

No mesmo sentido, válido colacionar trecho do Manual publicado pelo Tribunal de Contas da União “*Licitações e Contratos Orientações e Jurisprudência do TCU*”, 5ª edição, que assim dispõe no item 2.3.1.1 – Estrutura e processos de trabalho:

*“Estruturar consiste em estabelecer, em ato formal, a composição e a autoridade<sup>53</sup> da área de contratações em uma organização. Isso inclui definir as atribuições e responsabilidades dos membros dessa área e estabelecer o relacionamento com outras partes interessadas, como as áreas requisitantes de soluções a serem contratadas.*

*A estruturação adequada deve garantir a segregação de funções nas atividades de contratação e o balanceamento de poder nos processos decisórios.”*

E ainda, em nota de rodapé, prevê que:

*“Segregação de funções: significa repartir funções entre os agentes públicos, evitando o acúmulo por um mesmo indivíduo ou unidade. Esse controle preventivo se destina a reduzir as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções (adaptado de CFC, 2016, p. 56).*

*Recomenda-se evitar a concentração de poder, autoridade e responsabilidade nas mãos de um ou de poucos indivíduos (Tribunal de Contas da União, 2020b, p. 215). Vale lembrar que a Lei*

14.133/2021, em diversos pontos, define a obrigação de haver segregação de funções nos processos de contratação (art. 5º, art. 7º, § 1º, e art. 169, § 3º, inciso II). Adicionalmente, a segregação de funções é citada em diversos pontos do guia de contratação de TI do TCU, em especial no item “8.5 Estabelecer segregação de funções nos processos de trabalho de contratação e de gestão dos contratos” (Tribunal de Contas da União, 2012, p. 233-234).”

Na hipótese eventual do gestor público avaliar que o caso concreto não permite aplicar o Princípio em sua forma mais robusta, sugere-se que seja inserida, no bojo do processo, justificativa indicando as razões fáticas que impossibilitam o atendimento ao Princípio de forma plena. É o que sugere, aliás, o blog Zênite (<https://zenite.blog.br/nova-lei-de-licitacoes-e-a-segregacao-de-funcoes/> - sítio eletrônico especialista em Contratações Públicas, nos seguintes termos:

*“Por fim, não descartamos que, em determinados cenários, devido às restrições de pessoal, seja necessário conciliar funções em etapas diferentes do processo de contratação pública, ainda que, à luz das diretrizes acima, o ideal fosse segregá-las. Sendo esse o caso, importante justificar as razões fáticas determinantes dessa opção (limitação do quadro e inviabilidade de adotar opção diversa) e, na medida do possível, reforçar mecanismos já existentes de fiscalização, a exemplo das atividades de controle interno.”*

### III. CONCLUSÃO:

Pelo exposto conclui-se que:

- (i) Revela-se viável a adoção da modalidade licitatória Pregão, sob a forma Eletrônica, quando se pode classificar os serviços a serem prestados como comuns;
- (ii) Em relação ao documento intitulado “Requisição Aprovada” (doc. SEI nº 70444360), verifica-se não haver qualquer marcação no campo “Workflow de Aprovação” que demonstre efetivamente a referida aprovação, razão pela qual recomenda-se a emissão de novo documento que a demonstre;
- (iii) No que concerne à fase preparatória, observamos que foram atendidos, em linhas gerais, os requisitos exigidos no art. 5º do Decreto Estadual nº 48.816/2023, haja vista a farta documentação apresentada no processo, consoante detalhado no bojo deste parecer;
- (iv) Deverá ser elaborado documento específico intitulado “Orçamento Estimado da Contratação” com o detalhamento de todas as propostas obtidas, demonstrando os critérios e propostas utilizadas para a formação do orçamento estimado da contratação, de modo a cumprir a exigência imposta pelo artigo 5º, VI do Decreto Estadual nº 48.816/2023. Quando da elaboração do documento em comento, solicita-se que nele seja abordado a proposta da sociedade empresária AGUIAR LOCAÇÃO TURISMO, na formulação da pesquisa de mercado, anexando-a ao processo, caso ainda não o integre;
- (v) Em relação ao Princípio da Segregação de Funções, recomenda-se que os agentes responsáveis pelas práticas de atos no processo de contratação, notadamente atos decisórios, executórios, etc, busquem assegurar a separação de atribuições entre servidores distintos, na medida do possível, justificando as razões fáticas de eventual impossibilidade de observância plena, no caso concreto;

- (vi) Considerando o prazo da contratação pelo período de 60 (sessenta) meses, a autoridade competente deverá anexar documento atestando a maior vantajosidade econômica obtida pela contratação realizada no prazo de 60 (sessenta) meses, em cumprimento à exigência do artigo 106, I da Lei nº 14.133/2021;
- (vii) Com relação às minutas de edital e de contrato (doc. SEI nº 70624726), observamos que seguem, em linhas gerais, os padrões fixados pela d. PGE (Minuta Padrão de Edital de Pregão Eletrônico), razão pela qual não vislumbramos óbices à sua utilização, desde que adotadas as recomendações na presente manifestação;
- (viii) No tocante ao Termo de Referência ao Estudo Técnico preliminar, ambos os documentos deverão estar em consonância quanto à exigência de escolaridade em nível médio para os motoristas, formulada pelo setor técnico, de modo manter a uniformização dos referidos documentos; e
- (ix) Quanto à efetiva contratação dos condutores de veículos, não é demais lembrar que este deverá observar as contratações existentes e vigentes, no âmbito desta JUCERJA, quanto à locação de veículos, de modo a não haver período no qual há a contratação de motoristas sem veículos a serem conduzidos ou, ainda, número de condutores superior ao número de veículos a serem conduzido.

Por fim, cumpre ressaltar que a análise feita no presente parecer está restrita aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles que abrangem o juízo de conveniência e oportunidade do gestor, bem como os elementos de natureza técnica e financeira, uma vez que estas questões fogem das atribuições deste órgão de consultoria.

Isto posto, recomendamos que o presente processo seja encaminhado à Superintendência de Administração e Finanças para que sejam adotadas as recomendações acima indicadas e posterior prosseguimento, com remessa dos autos à Superintendência de Controle Interno, para análise e parecer, previamente ao prosseguimento da contratação.

Estas as considerações que tinha a lançar.

Em 09 de abril de 2024.

**Karla Diniz Gomes Czekay**  
**Profissional Superior de Registro de Empresas**  
**Id.: 4344979-4**

**VISTO**

Aprovo o Parecer nº 10/2024- KDGC -PR-JUCERJA, de 09 de abril de 2024, da lavra da Dra. Karla Diniz Gomes Czekay, exarada nos autos do processo SEI nº 220005/000336/2024.

Em 09 de abril de 2024.

**Anna Luiza Gayoso e Almendra Monnerat**  
**Procuradora Regional da JUCERJA**  
**ID.: 1922387-0**

[1] 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.  
(Pareceres nºs 01/02-FAG, 06/05-FAG 01/08-FAG, 14/08-FAG, 26/08-FAG, 01/09-FAG, 02/09-FAG 07/11-FAG 28/2012-APBCBA/PG-15, ASJUR/TRANSPORTES nº 01/2013-RCC, 02/2014-JVM/PG-15, 20/HGA/2015/PG-15, 10/2015-FMBM/PG-15, 14/2015-FMBM/PG-15, 02/DAMFA-PG-15/2016, 10/DAMFA-PG-15/2016, 2/2017-APCBA/PG-15, 3/2017-APCBA/PG-15)  
Publicado: DO I, de 11 de janeiro de 2018 Pág. 30

Rio de Janeiro, 08 de abril de 2024



Documento assinado eletronicamente por **Karla Diniz Gomes Czekay, Profissional Superior de Registro de Empresas**, em 09/04/2024, às 13:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Anna Luiza Gayoso e Almendra Monnerat, Procuradora**, em 09/04/2024, às 16:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.rj.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=6](http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6), informando o código verificador **71797138** e o código CRC **0B0D6B93**.