

PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 046/2020

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE Nº P106329/2020

PROCESSO DE LICITAÇÃO – PREGÃO PRESENCIAL Nº 024/PMCSA-SMDET/2019,
processo administrativo nº 201/2019, da Prefeitura de Cabo de Santo Agostinho.

ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS - ARP Nº 051/PMCSA-SMDET/2019, da Prefeitura de Cabo de Santo Agostinho.

OBJETO: Aquisição de SOLUÇÃO DE SEGURANÇA – APPLIANCE com características de Firewall (Next Generation Firewall - NGFW) stateful, VPN, filtro de URL, filtro de spyware, incluindo hardware, software, serviços de instalação, configuração, operação assistida, suporte técnico, treinamento certificado pelo fabricante do equipamento e garantia dos equipamentos.

CONTRATADA: CPTEC SOLUCOES EM TECNOLOGIA DA INFORMACAO LTDA.

CONTRATANTE: SECRETARIA DA OUVIDORIA, GESTÃO E TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SOBRAL.

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, que consiste na adesão da Ata de Registro de Preços nº 051/PMCSA-SMDET/2019, fruto do Pregão Presencial nº 024/PMCSA-SMDET/2019, Processo Administrativo nº 201/2019, da Prefeitura de Cabo de Santo Agostinho.

O feito acima individuado foi encaminhado pela Coordenadoria de Gestão das Aquisições Públicas e Administração Patrimonial da SEGET a esta Coordenadoria para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho jurídico, cujo objeto é a **aquisição de SOLUÇÃO DE SEGURANÇA – APPLIANCE com características de firewall (next generation firewall - ngfw) stateful, vpn, filtro de url, filtro de spyware, incluindo hardware, software, serviços de instalação, configuração, operação assistida, suporte técnico, treinamento certificado pelo fabricante do equipamento e garantia dos equipamentos.** Neste sentido, observou-se o seguinte:

Na justificativa apresentada ao processo vemos os motivos de tal contratação, conforme se segue:

A contratação se justifica pela necessidade de expansão e modernização do Datacenter da Prefeitura Municipal de Sobral, possibilitando instalação, execução e armazenamento dos bancos de dados e cópias de segurança de vários novos sistemas desenvolvidos e utilizados especificamente pela administração pública, aprimorando a gestão municipal, sempre visando a eficiência e a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos.

A presente aquisição visa a estruturação e a qualidade da gestão do serviço público, sendo a adesão instrumento legal e eficiente para adequação das aquisições à economicidade e ao orçamento, resguardando-se dessa forma contratações em quantidades e em qualidades inferiores prevenindo soluções de continuidade nas ações essenciais, uma vez que, durante a realização de um processo licitatório para aquisição de equipamentos de T.I. e até mesmo após a contratação, várias intercorrências prejudiciais à aquisição de todos os itens necessários para a expansão e modernização do Datacenter da Prefeitura Municipal de Sobral podem acontecer, não havendo na legislação solução rápida e eficiente que garanta o sucesso da licitação e o efetivo recebimento de um produto de qualidade, sendo a Adesão mecanismo legal que minimiza as possibilidades de intercorrência na aquisição pública.

O processo de adesão requerido tem por objetivo prover a expansão e modernização tecnológica do sistema de redes da Prefeitura Municipal de Sobral, a qual necessita fornecer aos servidores, convidados e/ou colaboradores eventuais, acesso aos sistemas de gestão pública de maneira segura, prática e eficiente para que sejam desenvolvidas suas atividades laborais em conformidade com os padrões de eficiência necessários para o bom funcionamento da gestão municipal como um todo, refletindo no aprimoramento da prestação dos serviços públicos, da transparência administrativa e da fiscalização interna e externa. Assim, faz-se necessária a contratação de Empresa que opere no ramo de fornecimento de material de redes e infraestrutura e que disponha de condições para pronto atendimento da demanda municipal.

Pelo exposto, e em função de sua essencialidade, é oportuno e há conveniência da Administração em buscar a referida contratação, uma vez que a infraestrutura de redes da Prefeitura Municipal de Sobral, em decorrência das constantes inovações tecnológicas, necessita ser modernizada e potencializado o sistema de redes desta municipalidade, sobretudo para que não haja infortúnios que acarretem a interrupção da gestão pública de Sobral.

O presente processo trata-se de Licitação, na modalidade **PREGÃO**, na forma **PRESENCIAL, ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇO**, do tipo **MENOR PREÇO GLOBAL**, com a forma de fornecimento **POR DEMANDA**.

A matéria é trazida à apreciação jurídica para cumprimento do parágrafo único, do artigo 38, da Lei Federal nº 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

DO EXAME

No aspecto formal, visualiza-se que o processo administrativo está devidamente protocolado¹. Verifica-se também que há solicitação de contratação elaborada pelo agente competente.

Nota-se que há nos autos, expresso compromisso de orçamento, que seguirá sob a seguinte dotação orçamentária: 29.01.04.122.0101.1344.44905200.1920000000. (Fonte de Recursos: Recurso de Operação de Crédito - Municipal).

Conforme fundamentação da Coordenadoria de Gestão das Aquisições Públicas e Administração Patrimonial da SEGET em sua Justificativa Técnica, assim como nas explicações trazidas no Decreto Municipal nº 2257/2019, que regulam o Sistema de Registro de Preços no Município, temos que, para essa situação, não foi necessária pesquisa de preços, conforme Item XI² do ANEXO I do referido Decreto.

As peças processuais até o presente momento carreadas aos autos compreendem: **Ofício nº 072/2020 – SEGET; Anexo do Ofício nº 072/2020 - Justificativa; Termo de Caracterização do Objeto a ser Adquirido; Anexo I – Termo de Referência; Solicitação de Adesão ARP (Ofício 183/2020-SEGET; Resposta Pref. Do Cabo de Santo Agostinho; Ofício 322/2019-SEGET; Resposta da Empresa COPTec SOLUÇÕES em TI LTDA com desconto); Pesquisa de Preços (DG COMÉRCIO E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA-EPP - CNPJ nº 00.428.984/0001-06; CENTRO DE SERVIÇO AUTORIZADOS EM INFORMÁTICA LTDA – CNPJ nº 09.293131/0001-89; NÚCLEO TECNOLOGIA E INFOMACÃO – CNPJ nº 12.340.758/0001-**

¹Arts. 4º, parágrafo único, 38, caput e seus incisos, e 60, caput, da Lei Federal nº 8.666/93

²Decreto Municipal nº 2018/2018 – ANEXO I [...] XI – comprovação da vantajosidade da contratação, com realização da Pesquisa de Mercado, com no mínimo 03 (três) cotações acompanhadas do mapa de preços, caso decorridos mais de 180 (cento e oitenta) dias da Ata ou do último preço publicado para o item, visando verificar se os preços registrados ainda estão de acordo com os praticados no mercado.



58); Mapa Comparativo; Processo Licitatório nº 144/PMCSA-SMDET/2019 / PP Nº 024/PMCSA-SMDET/2019 e seus Anexos I a IX; Termo de Homologação do Processo Licitatório nº 144/PMCSA-SMDET/2019 / PP Nº 024/PMCSA-SMDET/2019 e Publicações; Ata de Registro de Preço nº 051/PMCSA-SMDET/2019 e Publicação; Documentos de Regularidade (Certidão de Interir Teor de Estado de Pernambuco com 4ª Alteração do Estatuto da CPTEC; Comprovante de Inscrição e Situação Cadastral; Certidão Negativa Municipal/Estadual/Federal; Certidão de Regularidade FGTS; Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas; Declaração de que não Emprega Menores de Idade); Documentos do Representante da Empresa; C.I. nº 129/2020 – SEGET Solicitação de emissão de Parecer Jurídico.

Nesse passo, o Processo em evidência teve o seu trâmite normal.

É o relatório. Passa-se a opinar.

DA FUNDAMENTAÇÃO

Prima facie, cumpre registrar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 133 da Constituição Federal, incumbe a esta Coordenadoria Jurídica manifestar-se sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados pela autoridade máxima do órgão, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

I – Da Adesão a Ata De Registro De Preços nº 051/PMCSA-SMDET/2019, da Prefeitura de Cabo de Santo Agostinho

No caso em apreço temos um pedido de Adesão a uma Ata de Registro da Prefeitura de Cabo de Santo Agostinho. O objeto do procedimento é a aquisição de SOLUÇÃO DE SEGURANÇA – APPLIANCE com características de firewall (next generation firewall - ngfw) stateful, vpn, filtro de url, filtro de spyware, incluindo hardware, software, serviços de instalação, configuração, operação assistida, suporte técnico, treinamento certificado pelo fabricante do equipamento e garantia dos equipamentos, conforme as descrições realizadas na Ata a ser aderida.

Dessa forma, como se depreende do artigo 22 do Decreto Federal nº 7892/13, é possível a adesão de outros órgãos da administração pública a Ata de Registro de Preços para sua devida utilização, desde que de forma excepcional e plenamente justificada conforme exposto acima, senão vejamos:

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador. [...]

§ 9º É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal.

A realização dessa contratação com a técnica da adesão a Ata de Registro de Preços, mais comumente conhecida como “Licitação Carona”, também encontra amparo legal na legislação municipal, em especial no Decreto Municipal nº 2257/2019, que em seu art. 31 preceitua o seguinte:

130

Art. 31. A ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública, nas esferas Municipais, Estaduais ou Federal, desde que devidamente comprovada a vantagem, mesmo que não tenha participado do certame licitatório, mediante a aceitação do órgão gerenciador.

Conforme Luiz Antonio Miranda Amorim Silva³ salienta:

A denominação de efeito "carona" ocorre, exatamente, pelo fato de um ente administrativo tomar "carona" no registro realizado por outro ente. Pois, enquanto determinado setor da administração teve que percorrer todos as etapas da licitação para obter o registro de preços, um outro ente administrativo, simplesmente, contrata, diretamente, beneficiando-se do registro de preços que já estava pronto. (SILVA, 2009, P. 07).

Continuando o raciocínio, o autor esclarece que:

Não parece desprovida de razoabilidade a previsão do efeito "carona" na legislação infralegal federal, pois, havendo a autorização legal para o registro de preços, é prestigiar o próprio princípio constitucional da eficiência, evitar a repetição de licitação quando já existe o registro de preços por licitação anterior. Além disso, como o registro em que se "toma carona" decorre de licitação, a aceitação, em tese, da "carona" não implica, necessariamente, em contrariedade ao princípio da isonomia, da competitividade, entre outros pertinentes, mas apenas implica numa mitigação desses em nome da necessidade de se prestigiar a eficiência. Portanto, aparenta-se razoável o entendimento de que a autorização da adesão a registro de preços já existente não é, de pronto, ilegal, nem inconstitucional. A autorização do efeito "carona", pelo menos em tese, não atenta contra os princípios constitucionais que envolvem a licitação, inclusive, dentro de uma utilização razoável desse efeito, não há violação ao princípio da moralidade administrativa. (SILVA, 2009, P.09).

Analisando a jurisprudência sobre o assunto, percebeu-se que há uma preocupação com o uso exagerado dessa técnica licitatória, mas seguindo pela linha do interesse público e pela devida justificativa objetiva de interesse real e cuidado com a lisura do processo, coloca-se a disposição o Informativo de Licitações e Contratos nº 244 do TCU – Sessões: 26 e 27 de maio de 2015:

O órgão gerenciador do registro de preços deve justificar eventual previsão editalícia de adesão à ata por órgãos ou entidades não participantes ("caronas") dos procedimentos iniciais. A adesão prevista no art. 22 do Decreto 7.892/13 é uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais e contratos regidos pelo Sistema de Registro de Preços. Representação formulada por sociedade empresarial apontara possíveis irregularidades em pregão eletrônico realizado pela Fundação Nacional de Saúde – destinado ao registro de preços na prestação de serviços de cópia, digitalização, impressão e plotagem, com fornecimento, instalação e configuração de equipamentos –, dentre elas a previsão editalícia, sem justificção, de que qualquer órgão ou entidade da Administração, que não tenha participado do certame, poderia utilizar-se da ata de registro de preços. Analisando o ponto, o relator, após a realização das oitivas regimentais, manifestou sua *"crescente preocupação com o verdadeiro descalabro que pode representar o uso desvirtuado do SRP, em virtude, principalmente, da possibilidade de alimentação inconveniente e inoportuna do pernicioso 'mercado de atas'".* Nesse sentido, assentou convicção de que, em futuro muito próximo, *"esta Corte deverá voltar se debruçar sobre o exame da constitucionalidade do dispositivo regulamentar que permite a utilização da ata de registro de preços por órgão não participante, também conhecida como 'adesão tardia', ou mais simplesmente, 'carona', atualmente o art. 22 do Decreto 7.892/2013"*. A propósito, lembrou que boa parte da doutrina aponta que a prática do carona representa uma possível afronta a princípios constitucionais, além de distorções funcionais como, por exemplo, *"os riscos de a empresa detentora da ata controlar parte significativa de negócio local, regional ou*

³ SILVA, Luiz Antonio Miranda Amorim. O efeito "carona" no sistema de registro de preços. Revista da AGU, v. 20, p. 245-267, 2009.

nacional e de aquisições que não contemplam a real necessidade do órgão, com a leniente adaptação do objeto a ser contratado a um objeto já registrado em ata". Assim, reafirmou o relator seu entendimento de que "a adesão prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013 para órgão não participante (ou seja, que não participou dos procedimentos iniciais da licitação) é uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais e contratos de pregões para Sistema de Registro de Preços". E que, nos termos gerenciador do registro de preços em comento, deve também justificar a previsão para adesão de órgãos não participantes". Assim, acolheu o TCU a proposta da relatoria, considerando procedente a Representação e, à luz da caracterização de sobrepreço na licitação, dentre outras irregularidades, assinando prazo para a adoção de providências com vistas à anulação do pregão, cientificando a entidade da "falta de justificativa para previsão, no edital, de adesão à ata de registro de preços por outros órgãos ou entidade da administração (art. 22 do Decreto 7.892/2013), o que fere o art. 3º da Lei 8.666/1993, o princípio da motivação dos atos administrativos e o art. 9º, III, in fine, do Decreto 7.892/2013". **Acórdão 1297/2015-Plenário, TC 003.377/2015-6, relator Ministro Bruno Dantas, 27.5.2015.**

Através da Ata de Registro de Preços em análise, a SEGET, como forma de suprir suas necessidades de infraestrutura tecnológica para Solução De Segurança – Appliance, com características de firewall (next generation firewall - ngfw) stateful, vpn, filtro de url, filtro de spyware, incluindo hardware, software, serviços de instalação, configuração, operação assistida, suporte técnico, treinamento certificado pelo fabricante do equipamento e garantia dos equipamentos, para desenvolver atividades específicas deste órgão, opta pela contratação da Empresa CPTEC SOLUCOES EM TECNOLOGIA DA INFORMACAO LTDA, como sendo necessária para a municipalidade no momento atual.

O valor total da contratação, conforme os valores registrados na Ata de Registro de Preços nº 051/PMCSA-SMDET/2019, da Prefeitura de Cabo de Santo Agostinho, importa na quantia de **R\$ 243.000,00 (duzentos e quarenta e três mil reais)**. Como a Ata do Registro de preço a qual a SEGET pede adesão é fruto de Pregão, que é modalidade de licitação para a aquisição de bens e fornecimento de serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado, e que a adesão citada acima está em conformidade com as disposições legais, percebe-se então que este certame licitatório é compatível com o objeto da presente licitação.

Vislumbra-se que o presente feito está a manter perfeita sintonia com as exigências legais estabelecidas pela Lei de Licitações, Lei Federal nº 8.666/93, bem como com a lei específica, Lei Federal nº 10.520/02, Decreto nº 10.024/2019 e o Decreto Municipal nº 2.344/2020, Decreto Federal nº 7892/13 e Decreto Municipal nº 2257/2019, que regulamentam o Pregão, *in casu*, **Pregão Presencial e a Adesão a Ata de Registro de Preços**, que constituem uma das mais céleres e eficazes formas de contratação pela administração pública, levando em consideração as peculiaridades legais inerentes.

II – Da Análise da Minuta do Contrato

A minuta do contrato segue as determinações gerais contidas no edital, todos os procedimentos determinados pela Lei Federal nº 8.666/93 foram observados e todos os requisitos nela prescritos obedecidos. Assim, o documento não apresenta qualquer defeito em seus elementos de validade, razão pela qual, após detida análise, entendemos pela compatibilidade dos textos das minutas já citadas com o instituído no Art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como com as recomendações da Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações posteriores, especialmente o teor dos artigos 40 e 55.

Ressalva-se da análise deste parecer à pesquisa de preços para o estabelecimento de limites máximos, a qual fica adstrita à decomposição do setor técnico solicitante competente.

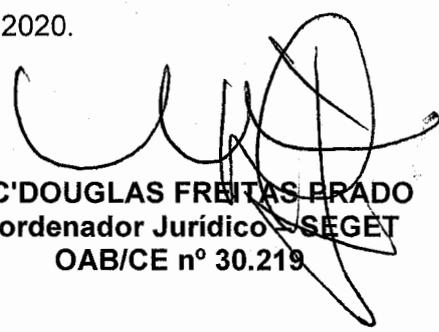
Salienta-se que este parecer é meramente opinativo⁴, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

CONCLUSÃO

ISTO POSTO, por ser de lei, opina esta Coordenadoria Jurídica, **FAVORAVELMENTE**, pela correta adequação jurídica inerente ao processo administrativo de P106329/2020, propondo, por conseguinte, o retorno dos autos à Coordenadoria de Gestão das Aquisições Públicas e Administração Patrimonial da SEGET para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípuo de cumprir o seu objeto.

É o parecer.

Sobral/CE, 09 de junho de 2020.


MAC'DOUGLAS FREITAS PRADO
Coordenador Jurídico - SEGET
OAB/CE nº 30.219

⁴É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008).