



**PARECER JURÍDICO**

**PARECER JURÍDICO Nº 189/2021**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO DE Nº P163638/2021**

**PROCESSO LICITATÓRIO – Adesão à ARP nº 633/2020 – AMC, decorrente do Pregão Presencial nº 012/2020, Processo nº P236462/2020, da Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania – AMC da Prefeitura de Fortaleza/CE**

**OBJETO: Adesão à Ata de Registro de Preços para contratação de empresa especializada em serviços integrados de comunicação de dados.**

**CONTRATADA: DB3 SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES LTDA**

**CONTRATANTE: SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO - SEPLAG**

**RELATÓRIO**

Trata-se de procedimento licitatório, que consiste na adesão à Ata de Registro de Preços nº 633/2020 – AMC, decorrente do Pregão Presencial nº 012/2020, Processo nº P236462/2020, da Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania – AMC da Prefeitura de Fortaleza/CE, cujo objeto é o registro de preços para serviços integrados de comunicação de dados para controladores de trânsitos e dados e imagens para monitoramento de tráfego composta por pontos de captura de imagens, analíticos de monitoramento de trânsito, sistema de gerência e treinamentos assistidos contemplando fornecimento, instalação e manutenção de matérias e sistemas necessários, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital/Termo de Referência.

O feito acima individuado foi encaminhado pela Coordenadoria de Gestão de Aquisições Públicas Corporativas da SEPLAG a esta Coordenadoria Jurídica para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho jurídico, e tem como objeto a **Adesão à Ata de Registro de Preços para contratação de empresa especializada em serviços integrados de comunicação de dados para controladores de trânsitos e dados e imagens para monitoramento de tráfego composta por pontos de captura de imagens, analíticos de monitoramento de trânsito, sistema de gerência e treinamentos assistidos contemplando fornecimento, instalação e manutenção de materiais e sistemas necessários** Neste sentido, observou-se o seguinte:

Na justificativa apresentada ao processo, o setor competente tratou de explanar a necessidade da contratação, conforme se observa:

A Coordenação de Gestão de Aquisições Públicas Corporativas, vem, com o respeito e acatamento devidos, à ilustre presença de Vossa Senhoria, JUSTIFICAR a solicitação de Adesão a Ata de Registro de Preços nº 633/2020 - AMC, decorrente do Pregão Presencial nº 012/2020, Processo nº P236462/2020, realizada pela Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania - AMC da Prefeitura de Fortaleza/CE, que tem por objeto "Registro de preço para serviços integrados de comunicação de dados para controladores de trânsitos e dados e imagens para monitoramento de tráfego composta por pontos de captura de imagens, analíticos de monitoramento de trânsito, sistema de gerência e treinamentos assistidos contemplando fornecimento, instalação e manutenção de materiais e sistemas necessários", conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital/Termo de Referência, realizado por processo licitatório na modalidade Pregão Presencial nº 012/2020, para o período de 12 (doze) meses."

De acordo com a legislação vigente, as aquisições de qualquer bem para Administração Pública devem ocorrer através de processo administrativo licitatório, entretanto, quando há possibilidade da utilização de outros meios para as aquisições/contratações, em que apresentam maiores vantagens, os gestores públicos, podem por exemplo, aderir a Atas de Registro de Preços de outros órgãos, conseguindo assim adquirir bens e serviços a preços mais acessíveis que o comercializado no mercado, bem como em prazos menores.



As contratações de empresa especializada em serviços integrados de comunicação é de extrema importância para a Administração Pública, tendo em vista a necessidade de utilização de acessos à Internet, pois possibilita a divulgação dos seus serviços para o público externo, na prestação de serviços, de forma virtual, na realização de processos licitatório de forma eletrônica, bem como outras atividades que dependem integralmente da utilização de ambientes via web.

Cabe destacar que a Administração Pública é constantemente fiscalizada por Órgãos Externos (TCE, CGU, MP, dentre outros), em que há necessidade de divulgação de informações em seu sítio institucional com intuito de proporcionar acesso à informação, transparência, de modo a realizar a prestação de contas à sociedade.

Além disso, a Internet exerce papel preponderante para que a Prefeitura consiga satisfazer, com efetividade, sua missão institucional fornecendo diversos serviços, dentre eles: acesso à sistemas, serviços online para o cidadão (alvará, habite-se, protocolo virtual, acesso à informação, dentre outros), consulta de processos, divulgação de despesas, receitas e relatórios gerenciais, dentre outras informações necessárias ao bom cumprimento de regulamentos e legislações.

Desta forma, faz-se a utilização de Internet tem o papel fundamental para acompanhamento, fiscalização, para garantir a execução dos serviços públicos, pois proporciona a conectividade entre o público externo e os Órgãos Públicos, proporcionando conectividade entre o público externo e os Órgãos Públicos, proporcionando transparência, acessibilidade e efetividade de consecução das atividades.

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 protocolado<sup>1</sup>. Verifica-se também que há solicitação de adesão elaborada pelo agente competente.

Nota-se que há nos autos, expresso compromisso de orçamento, que seguirá sob as seguintes dotações orçamentárias: 29.01.04.122.0433.2.352.3.3.90.39.00.1.00.1.0000.00 e 29.01.04.122.0433.2.352.3.3.90.40.00.1.00.1.0000.00 (Fonte de Recurso: Recursos Próprios).

Da análise das explanações trazidas no Decreto Municipal nº 2.257/2019, que regula o Sistema de Registro de Preços no Município, verificamos a necessidade de realização de pesquisa de preços de mercado, o que foi devidamente cumprido, sendo a vantajosidade da contratação comprovada a partir da análise dos seguintes orçamentos: FORTEL FORTALEZA TELECOMUNICACOES S.A. – CNPJ: 06.809.941/0001-57, PROVIDORNET TELECOMUNICACOES E SERVIOS DE INTERNET LTDA – CNPJ: 07.840.113/0001-44 e FRANCISCA EDILEUZA MELO-ME (Edimelo Informática, Serviços e Telecomunicações) – CNPJ: 00.795.293/0001-40.

As peças processuais até o presente momento carreadas aos autos compreendem: Ofício nº 617/2021 – SEPLAG, solicitação de autorização para a Adesão; Anexo do Ofício nº 617/2021 – Justificativa da Contratação; Justificativa de Preços; Termo de Referência; Ofício nº 533/2021 – SEPLAG, solicitando à CELIC autorização para utilização da ARP Externa; Anexo do Ofício 533/2021; Ofício nº 189/2021 – CELIC, autorizando o pleito; Ofício nº 535/2021 – SEPLAG à empresa D3 Serviços de Telecomunicações LTDA, solicitando autorização de adesão; Anexo do Ofício 535/2021; Ofício N° 043/2021 – DB3/GOV, autorizando a adesão; Ofício nº 534/2021 – SEPLAG, solicitando à Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania autorização para utilização da Ata; Anexo do Ofício 534/2021; Ofício nº 202/2021 –

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

*Handwritten initials*

PROJUR/AMC, afirmando que não se opõe a solicitação e informando que o pleito deve ser analisado pela Central de Licitações da Prefeitura de Fortaleza – CLFOR; Ofício PRES N° 2768/2021 – CLFOR, autorizando o pleito, em resposta aos e-mails da CGAPC; Edital n° 7200 – Pregão Presencial n° 012/2020 – AMC e seus anexos (I - Termo de Referência, II – Modelo de proposta de preços, III – Orçamento estimado, IV – Declaração de inexistência de empregado menor no quadro da empresa, V – Modelo de declaração de habilitação, VI – Ficha de credenciamento, VII – Minuta da Ata de Registro de Preços, VIII – Minuta do Contrato, IX – Declaração de superveniência de fato impeditivo para habilitação, Anexo X – Declaração para microempresa e empresa de pequeno porte, XI – Modelo de termo de compromisso de capacidade operacional, tecnológica e administrativa de atendimento à completude do objeto, XII – Justificativa da limitação no número de consorciados, XIII – Justificativa da modalidade de licitação, XIV – Justificativa da não participação de cooperativas, XV – Modelo de declaração de visita técnica, XVI – Modelo de declaração de abstenção de visita técnica, XVII – Justificativa não aplicabilidade cota reservada para microempresa e empresa de pequeno porte, Anexo XVIII – Modelo meramente sugestivo de declaração de conduta ética e anticorrupção); Ata de Registro de Preços n° 633/2020 – AMC/Pregão Presencial n° 012/2020 e seu anexo único – mapa de preços dos bens e cópia do documento de identificação do sr. Janailson Queiroz Sousa; Propostas de Preços das empresas FORTEL FORTALEZA TELECOMUNICACOES S.A. – CNPJ: 06.809.941/0001-57, PROVIDORNET TELECOMUNICACOES E SERVIOS DE INTERNET LTDA – CNPJ: 07.840.113/0001-44 e FRANCISCA EDILEUZA MELO-ME (Edimelo Informática, Serviços e Telecomunicações) – CNPJ: 00.795.293/0001-40, em resposta aos e-mails de negociação da CGAPC; Mapa Comparativo; Documentação da empresa contratada: Comprovante de inscrição na Junta Comercial; Ata de reunião de sócios; Estatuto Social; Documento de identificação dos Sres. Francisco Helionidas Diógenes Pinheiro Neto e Salim Bayde Neto; Termo de Autenticação – Registro Digital; Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral; Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas; Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União e sua validação; Imagem da fachada da empresa; Certidão Negativa de Débitos de Tributos Municipais e sua validação; Certificado de Regularidade de Débitos Estaduais; e sua validação; Certificado de Regularidade do FGTS – CRF; Histórico do empregador; Declaração Relativa ao Trabalho de Empregado Menor; Relatório; Cópia da publicação do termo de adjudicação e homologação do PP 012/2020-AMC; Cópias do documento de identificação e comprovante de endereço do representante da empresa, sr. Salim Bayde Neto C.I. n° 317/2021 – SEPLAG, solicitando análise e emissão de Parecer Jurídico acerca do pleito.

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 À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

O caso sob análise versa sobre solicitação de Adesão à Ata de Registro de Preços n° 633/2020 – AMC, decorrente do Pregão Presencial n° 012/2020, Processo n° P236462/2020,

da Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania – AMC da Prefeitura de Fortaleza/CE, cujo objeto é o registro de preços para serviços integrados de comunicação de dados para controladores de trânsitos e dados e imagens para monitoramento de tráfego composta por pontos de captura de imagens, analíticos de monitoramento de trânsito, sistema de gerência e treinamentos assistidos contemplando fornecimento, instalação e manutenção de matérias e sistemas necessários, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital/Termo de Referência.

O artigo 22 do Decreto Federal nº 7.892/13, com suas alterações posteriores, autoriza a adesão de outros órgãos da administração pública à determinada Ata de Registro de Preços para sua devida utilização, desde que de forma excepcional e plenamente justificada, conforme exposto acima. 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, comumente conhecida como “Licitação Carona”, também encontra amparo legal na legislação municipal, em especial no Decreto Municipal nº 2.257/2019, que em seu art. 31 preceitua o seguinte:

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.

Nesse sentido, Luiz Antônio Miranda Amorim Silva<sup>2</sup> preconiza:

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).

<sup>2</sup> SILVA, Luiz Antonio Miranda Amorim. O efeito “carona” no sistema de registro de preços. Revista da AGU, v. 20, p. 245-267, 2009.

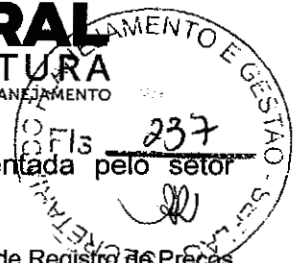
Analisando a jurisprudência sobre o assunto, percebeu-se que há uma preocupação com o uso exagerado dessa técnica licitatória, mas seguindo pela linha do interesse público e pela devida justificativa objetiva de interesse real e cuidado com a lisura do processo, coloca-se a disposição o Informativo de 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 justificação, 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 descabro 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 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 defendidos pela unidade instrutiva, *“a Fundação licitante, na qualidade de órgão 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 SEPLAG, visando contratar serviços integrados de comunicação de dados, opta pela contratação da Empresa DB3 SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES LTDA.

O valor total da contratação importa na quantia de **R\$ 1.401.018,00 (um milhão, quatrocentos e um mil e dezoito reais)** – quantia calculada sobre a demanda da municipalidade, estando abaixo do preço verificado na pesquisa mercadológica juntada aos autos. Como a Ata do Registro de Preços em questão é fruto de Pregão, que é modalidade de licitação para a aquisição de bens e fornecimento de serviços comuns para qualquer que seja o valor estimado, verifica-se que o processo está em conformidade com as disposições legais.

Ux of



Neste sentido, cumpre destacar a Justificativa de Preços apresentada pelo setor competente:

Trata-se da comprovação da vantajosidade da adesão a Ata de Registro de Preços Nº 633/2020 – AMC, relativa ao Pregão Presencial nº 012/2020, realizado pela Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania – AMC da Prefeitura de Fortaleza/CE, cujo objeto é o “Registro de preço para serviços integrados de comunicação de dados para controladores de trânsitos e dados e imagens para monitoramento de tráfego composta por pontos de captura de imagens, analíticos de monitoramento de trânsito, sistema de gerência e treinamentos assistidos contemplando fornecimento, instalação e manutenção de matérias e sistemas necessários”, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital/Termo de Referência, realizado por processo licitatório na modalidade Pregão Presencial nº 012/2020, para o período de 12 (doze) meses”, assim como determina o inciso XIII do anexo I do Decreto 2.257/2019 para aquelas adesões externas realizadas após 90 (noventa) dias da Ata ou do último preço registrado.

Como o último preço registrado da ARP nº 633/2020-AMC foi em 24/11/2021 (publicação da ata) e, em busca da ratificação da vantajosidade da Adesão a Ata de Registro de Preços, cujo critério do tipo de Licitação foi o de Menor Preços, realizamos pesquisa mercadológica e verificamos os seguintes valores ofertados pelas empresas listadas abaixo:

(...)

A empresa DB3 SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES S.A. detentora da Ata de Registro de Preços nº 633/2020 – AMC, tem o menor valor registrado. Assim, podemos comprovar que a adesão a ARP é mais vantajosa para a administração, por tratar-se de uma licitação de Menor Preço e as propostas apresentadas por outras empresas possuem valores maiores que a ARP a ser aderida.

Vislumbra-se que o presente feito mantém perfeita sintonia com as exigências legais estabelecidas pela Lei Federal nº 8.666/93, bem como com pela legislação específica, qual seja, a Lei Federal nº 10.520/02, e o Decreto Municipal nº 2.344/2020, bem como o Decreto Federal nº 7892/13 e o Decreto Municipal nº 2.257/2019, que regulamentam o Sistema de Registro de Preços e o Pregão, *in casu*, **Pregão Presencial e a Adesão à Ata de Registro de Preços**, que constituem algumas 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**

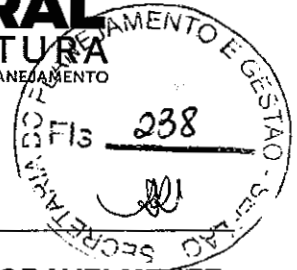
A minuta do contrato segue as determinações gerais contidas no edital, todos os procedimentos determinados pela Lei Federal nº 8.666/93 foram observados e todos os requisitos nela prescritos obedecidos. Assim, o documento não apresenta qualquer defeito em seus elementos de validade, razão pela qual, 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 a 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 opinativo<sup>3</sup>, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

<sup>3</sup>É 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





## CONCLUSÃO

**ISTO POSTO**, por ser de lei, opina esta Coordenadoria Jurídica, **FAVORAVELMENTE**, pela correta adequação jurídica inerente ao processo administrativo de nº **P163638/2021**, propondo, por conseguinte, o retorno dos autos à Coordenação de Gestão e Aquisições Públicas Corporativas da SEPLAG para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípua de cumprir o seu objeto.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sobral/CE, 10 de setembro de 2021.

**TAMYRES LOPES ELIAS**  
Gerente da Célula de Processos  
Licitações – SEPLAG - OAB/CE nº 43.880

De acordo:

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

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).