



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 017/2022

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE Nº P185929/2022

PROCESSO LICITATÓRIO – Adesão à Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão Eletrônico nº 101/2020, da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Governo do Estado do Tocantins

OBJETO: Adesão à Ata de Registro de Preços para contratação de empresa especializada para prestação de Serviços de Telefonia Móvel Pessoal – STMP, com ligações ilimitadas para qualquer telefone (fixo ou móvel de qualquer operadora) dentro do Brasil, incluindo sistema informatizado de gerenciamento online das linhas (gestor online), comunicação de voz e dados via rede móvel, disponível nacionalmente com tecnologia digital, tipo plano corporativo Pós-Pago, com fornecimento de aparelhos Smartphones sob a forma de comodato (para os Pacotes Tipo I, II e III), para atender às demandas da Prefeitura de Sobral

CONTRATADA: TELEFONICA BRASIL S.A.

CONTRATANTE: SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO – SEPLAG

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, que consiste na adesão à Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão Eletrônico nº 101/2020, da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Governo do Estado do Tocantins, cujo objeto é a “contratação de empresa especializada para prestação de Serviços de Telefonia Móvel Pessoal – STMP, com ligações ilimitadas para qualquer telefone (fixo ou móvel de qualquer operadora) dentro do Brasil, incluindo sistema informatizado de gerenciamento online das linhas (gestor online), comunicação de voz e dados via rede móvel, disponível nacionalmente com tecnologia digital, tipo plano corporativo Pós-Pago, com fornecimento de aparelhos Smartphones sob a forma de comodato (para os Pacotes Tipo I, II e III).”

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. 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 Coordenadoria de Gestão e Aquisições Públicas Corporativas da SEPLAG, vem por meio deste, JUSTIFICAR a solicitação de Adesão a Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico nº 101/2020, da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Governo do Estado de Tocantins, tendo como objeto “Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para prestação de Serviços de Telefonia Móvel Pessoal – STMP, com ligações ilimitadas para qualquer telefone (fixo ou móvel de qualquer operadora) dentro do Brasil, incluindo sistema informatizado de gerenciamento online das linhas (gestor online), comunicação de voz e dados via rede móvel, disponível nacionalmente com tecnologia digital, tipo plano corporativo Pós-Pago, com fornecimento de aparelhos Smartphones sob a forma de comodato (para os Pacotes Tipo I, II e III)”, pelos fatos e fundamentos seguintes:

A contratação de tal serviço de Telefonia Móvel se dará, tendo em vista a necessidade de disponibilizar a comunicação institucional entre os servidores que demandam da utilização de comunicação direta em assuntos exclusivamente

Handwritten initials



relacionados à Prefeitura, como por exemplo Secretário, Chefe de Gabinete, Assessores do Prefeito, dentre outros.

É indispensável a comunicação entre tais atividades por isso, a contratação de telefonia móvel é essencial para a execução dos serviços, resolução de problemas, tomadas de decisões, deliberações de haja visto que em determinados momentos é necessária uma comunicabilidade rápida, ágil e direta.

Desta forma, a referida contratação será útil para a Administração Pública, pois viabiliza celeridade, continuidade da comunicação entre os servidores, já que o pacote de serviços de telefonia móvel será contratado de acordo com a demanda do Município, onde será ofertado aparelhos e recursos operacionais, além de tarifas mais vantajosas, o que proporcionará economia para os recursos públicos.

Vale ressaltar ainda que a contratação de uma solução de telefonia móvel robusta traz várias funcionalidades para o ambiente de trabalho, o que permite integrar dispositivos de comunicação com infraestruturas de TI, alinhando diferentes tecnologias a fim de buscar a otimização das atividades laborais.

Portanto, diante do exposto, a contratação de tais serviços é fundamental para a continuidade dos serviços de comunicação, sendo necessário a brevidade máxima possível na conclusão dos procedimentos que se fizerem cabíveis para que se permita a prestação dos serviços tidos como fundamentais.

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 adesão elaborada pelo agente competente.

Nota-se que há nos autos, expreso compromisso de orçamento, que seguirá sob as seguintes dotações orçamentárias: 29.01.04.122.0500.2.500.3.3.90.39.00.1.500.0000.00 (Fonte de Recurso: Municipal).

Respeitando o princípio da economicidade, encontramos nos autos a pesquisa de preços correntes no mercado: S M DE OLIVEIRA TERCEIRIZAÇÃO EIRELI – CNPJ: 26.610.270/0001-08; MOB SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES S.A. – CNPJ: 07.870.094/0001-07 e RITA DE CASSIA BARRETO LOPES-ME – CNPJ: 00.201.437/0001-93.

As peças processuais até o presente momento carreadas aos autos compreendem: Solicitação de autorização para a Adesão através do ofício nº 038/2022 – SEPLAG,; Anexo do Ofício nº 038/2022 – Justificativa da Contratação; Justificativa de Preço; Ofício nº 022/2022 – SEPLAG e seu anexo, solicitando à CELIC autorização para adesão de ARP externa; Ofício nº 027/2022 – CELIC, autorizando o pleito; Ofício nº 024/2022 – SEPLAG e seu anexo e ofício 049/2022 – SEPLAG e seu anexo, solicitando à Superintendência de Compras e Central de Licitação de Tocantins solicitando autorização para utilização da ARP; Ofício/SEFAZ/SCCL/Nº 024/2022, autorizando o pleito; Ofício nº 023/2022 – SEPLAG e seu anexo, solicitando à empresa Telefônica Brasil S.A. autorização para utilizar a ARP; Autorização da empresa para adesão; Termo de Referência,; Edital do Pregão Eletrônico nº 101/2020 – da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Governo do Estado do Tocantins e seus anexos (I - Termo de Referência, II – Declaração de ciência do Termo de Referência, III – Declaração de sustentabilidade ambiental, IV – Minuta de termo de contrato, V – Minuta da Ata para

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



Registro de Preços); Ata para Registro de Preços nº 101/2020 – SEFAZ/TO; Justificativa de Preços; Propostas de Preços das empresas S M DE OLIVEIRA TERCEIRIZAÇÃO EIRELI – CNPJ: 26.610.270/0001-08; MOB SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES S.A. – CNPJ: 07.870.094/0001-07 e RITA DE CASSIA BARRETO LOPES-ME – CNPJ: 00.201.437/0001-93, em resposta aos e-mails de negociação da CGAPC; Mapa Comparativo; Documentação da empresa contratada: Ata da 52ª Assembleia Geral Extraordinária da Telefônica Brasil S.A.; Ata da 344ª reunião do Conselho de Administração; Ata da 351ª reunião do Conselho de Administração; Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral; Certidão conjunta de débitos de tributos mobiliários; Certidão Positiva de débitos inscritos na dívida ativa (com efeitos de negativa); Certidão positiva com efeitos de negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União; Certificado de regularidade do FGTS – CRF; Histórico do empregador; Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas com Efeito de Negativa; Declaração de Menor; Declaração da Coordenadora da CGAPC informando que a empresa não possui fachada formalizada; Cópias dos documentos de identificação e comprovante de endereço dos representantes da empresa, sr. Aquiles Alcântara Chan e sra. Carlota Braga de Assis Lima; C.I. nº 006/2022 – 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 decorrente do Pregão Eletrônico nº 101/2020, da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Governo do Estado do Tocantins, cujo objeto é a “contratação de empresa especializada para prestação de Serviços de Telefonia Móvel Pessoal – STMP, com ligações ilimitadas para qualquer telefone (fixo ou móvel de qualquer operadora) dentro do Brasil, incluindo sistema informatizado de gerenciamento online das linhas (gestor online), comunicação de voz e dados via rede móvel, disponível nacionalmente com tecnologia digital, tipo plano corporativo Pós-Pago, com fornecimento de aparelhos Smartphones sob a forma de comodato (para os Pacotes Tipo I, II e III).”

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 Silva² 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).

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 descalabro que pode representar o uso desvirtuado do SRP, em virtude, principalmente, da possibilidade de alimentação inconveniente e inoportuna do pernicioso mercado de*

² SILVA, Luiz Antonio Miranda Amorim. O efeito "carona" no sistema de registro de preços. Revista da AGU, v. 20, p. 245-267, 2009.



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, relembrou que boa 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 adquirir serviços de telefonia móvel pessoal com fornecimento de smartphones sob forma de comodato, opta pela contratação da empresa TELEFONICA BRASIL S.A.

O valor total da contratação importa na quantia de **R\$ 1.074.052,50 (um milhão, setenta e quatro mil, cinquenta e dois reais e cinquenta centavos)** – 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.

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 do Pregão Eletrônico nº 101/2020, da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Governo do Estado de Tocantins, tendo como objeto "Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para prestação de Serviços de Telefonia Móvel Pessoal – STMP, com ligações ilimitadas para qualquer telefone (fixo ou móvel de qualquer operadora) dentro do Brasil, incluindo sistema informatizado de gerenciamento online das linhas (gestor online), comunicação de voz e dados via rede móvel, disponível nacionalmente com tecnologia digital, tipo plano corporativo Pós-Pago, com fornecimento de aparelhos Smartphones sob a forma de comodato (para os Pacotes Tipo I, II e III), assim como determina o inciso XIII do anexo I do Decreto 2.257/2019 para aquelas adesões externas realizadas após 90 (noventas) dias da Ata ou do último preço registrado.

Como o último preço registrado da ARP do Pregão Eletrônico nº 101/2020 foi em 02/03/2021 (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 preço unitário por item, realizamos pesquisa mercadológica e verificamos os seguintes valores ofertados pelas empresas listadas abaixo:

(...)



A empresa TELEFÔNICA BRASIL S/A detentora da Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico nº 101/2020, tem o menor valor registrado.

Assim, podemos comprovar que a adesão a ARP é mais vantajosa para a administração, pois de acordo com a pesquisa realizada, o valor registrado é menor que os praticados no mercado.

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.

Cumprido destacar, por fim, que embora a certidão emitida pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo esteja em situação positiva, há anotação da SEFAZ garantindo seus efeitos positivos, nos termos do Parecer PGE-EXP-2021/15983³, não havendo, portanto, óbice ao prosseguimento do processo.

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 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 nº **P185929/2022**, propondo, por conseguinte, o retorno dos autos à Coordenação de Gestão e Aquisições

³ A CERTIDÃO POSITIVA TEM EFEITO DE NEGATIVA PARA OS DÉBITOS ACIMA CITADOS CONFORME MANIFESTAÇÃO DAD. SUBPROCURADORIA FISCAL PF-5 EXARADA EM 13/05/2021 NO PGE-EXP-2021/15983. PARA ELABORAÇÃO DA CERTIDÃO FORAM PESQUISADOS TODOS OS DÉBITOS INSCRITOS NA DÍVIDA ATIVA.

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).



Públicas Corporativas da SEPLAG para que se providencie as medidas processuais cabíveis, com o fim precípua de cumprir o seu objeto.

É o parecer,

Salvo melhor juízo.

Sobral/CE, 18 de fevereiro de 2022.

De acordo:

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

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