



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 107/2020

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P137301/2020

PROCESSO DE LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 149/2020 – SEGET

OBJETO: Registro de preços para futuras e eventuais contratações de Serviços de Telefonia Fixa Comutada – STFC, nas modalidades: Longa Distância Nacional (LDN), Longa Distância Internacional (LDI), Voz Local, Centrais Telefônicas Virtuais e Serviços de 0800, conforme especificações e quantitativos previstos no Termo de Referência.

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, encaminhado pela Coordenadoria de Gestão das Aquisições Públicas e Administração Patrimonial da SEGET a esta Coordenadoria Jurídica, para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho jurídico, cujo objeto é o: **Registro de preços para futuras e eventuais contratações de Serviços de Telefonia Fixa Comutada – STFC, nas modalidades: Longa Distância Nacional (LDN), Longa Distância Internacional (LDI), Voz Local, Centrais Telefônicas Virtuais e Serviços de 0800, conforme especificações e quantitativos previstos no Termo de Referência.** Neste sentido, observou-se o seguinte:

O presente processo trata-se de Licitação, na modalidade **PREGÃO para Registro de Preços**, na forma **ELETRÔNICA**, do tipo **MENOR PREÇO POR LOTE**, com fornecimento **POR DEMANDA**.

A matéria é trazida à apreciação jurídica para cumprimento do parágrafo único, do artigo 38, da Lei nº 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, inciso IX do artigo 8º do Decreto federal nº 10.024/2019 e inciso IX do artigo 20 do Decreto municipal nº 2.344/2020.

2. 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 não há nos autos o compromisso de orçamento, já que o Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, em seu art. 7º, §2º e o Decreto Municipal nº 2257, de 30 de agosto de 2019, em seu art. 14, §2º dispensam a necessidade de indicar a dotação orçamentária no registro de preço, mas ressalvam sua necessidade na formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

Respeitando o princípio da economicidade, nos termos previstos no artigo 3º, inciso XI, do Decreto nº 10.024/2019², encontramos nos autos a pesquisa de preços correntes no mercado³,

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

² Decreto nº 10.024/2019, Art. 3º: Para fins do disposto neste Decreto, considera-se: XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter: a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações: 1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame; 2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e 3. o cronograma físico-financeiro, se necessário; b) o critério de aceitação do objeto; c) os deveres do contratado e do contratante; d) a relação dos documentos essenciais à verificação



obtida através de **02** (dois) orçamentos: **TELEMAR NORTE LESTE S.A. (EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL)** – CNPJ Nº 33.000.118/0001-79; e **UNIVERSO SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES LTDA-ME** – CNPJ Nº 13.049.421/0001-59.

As peças processuais até o presente momento carreadas aos autos são: **Ofício nº 549/2020, da Coordenação de Gestão das Aquisições Públicas e Administração Patrimonial – CAPAP/SEGET; Anexo do Ofício nº 549/2020-CAPAP/SEGET (Justificativa); Justificativa para agrupamentos de itens em lotes; Termo de Referência e seus Anexos (Anexo A – Órgãos Participantes; Anexo B – Matriz de Risco; e Anexo C – Endereços atendidos pelo serviço telefônico fixo comutado [STFC]); Mapa Comparativo; Anexo do Mapa Comparativo (Justificativa de Preços); Propostas das Empresas (TELEMAR NORTE LESTE S.A. [Em recuperação judicial] – CNPJ Nº 33.000.118/0001-79; e UNIVERSO SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES LTDA-ME – CNPJ Nº 13.049.421/0001-59); E-mails para as empresas Tim, Vivo, e Claro; Edital do Pregão Eletrônico nº 149/2020-SEGET e seus Anexos (I - Termo de Referência e seus Anexos A, B, e C; II – Carta Proposta; III – Declaração Relativa ao Trabalho de Empregado Menor; IV – Minuta da Ata de Registro de Preços e seu Anexo Único [Mapa de preços de Prestação de Serviços]; V – Minuta do Contrato; VI – Modelo de declaração de autenticidade dos documentos [Papel timbrado do proponente]); Solicitação de emissão de Parecer Jurídico para realização de Pregão Eletrônico – C.I. nº 552/2020 – SEGET,** conduzindo à afirmação a respeito da normalidade do processo sob o aspecto jurídico-formal.

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

É o relatório. Passa-se a opinar.

3. 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.

III.1 - Do Cabimento da Modalidade Pregão

O Decreto Municipal de nº 2.344 de 03 de fevereiro de 2020, que regulamenta no âmbito da Administração Pública Municipal, a licitação do tipo Pregão nas modalidades Presencial e Eletrônica, traz em seu conjunto normativo as seguintes disposições:

Art. 2º - Pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, podendo ser realizada de forma presencial com apresentação de propostas de preços, escritas e lances verbais, bem como na forma

da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária; e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços; f) o prazo para execução do contrato; e g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

³ “Faça constar dos processos licitatórios, inclusive, quando for o caso, os de dispensa e inexigibilidade, os elementos previstos no art. 7º e no art. 38, ambos da Lei no 8.666/1993, dentre eles: projeto básico; indicação dos recursos orçamentários destinados a licitação; pesquisa de preços, pareceres técnicos e extrato de publicação dos avisos contendo os resumos dos editais e do contrato”. (TCM-CE. Acórdão 4104/2009 Segunda Câmara).



eletrônica, por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet. (grifo nosso)

Art. 8º - As aquisições realizadas por meio da modalidade Pregão dar-se-ão mediante a utilização de recursos de tecnologia da informação, sob a denominação de Pregão Eletrônico, salvo nos casos de comprovada inviabilidade técnica ou desvantagem na realização da forma eletrônica, a ser justificada pela Autoridade Competente hipótese em que será adotado o Pregão Presencial.

§1º. O sistema utilizado no Pregão Eletrônico será dotado de recursos de criptografia e de autenticação que assegurem condições adequadas de segurança em todas as etapas do certame.

§2º Para a realização do Pregão Eletrônico, poderão ser firmadas parcerias, mediante convênio ou congêneres, com instituições federais, estaduais, municipais, financeiras e bolsas de mercadorias ou de valores visando obter o apoio técnico e operacional necessário.

O Município de Sobral, seguindo as diretrizes do Governo Federal e Estadual, instituiu este procedimento no âmbito local, com o intuito de observar o princípio da moralidade e eficiência administrativa, expressos no art. 37 da Constituição Federal. Como se vê, o fim almejado pela norma é a ocorrência de ampla publicidade e competitividade no procedimento licitatório, concedendo a todos os interessados a oportunidade de participar do certame. Com este procedimento, a administração obtém o resultado almejado, pois poderá adquirir dentro de sua conveniência o melhor produto, com o menor preço, já que o Pregão é realizado em grande quantidade de produtos.

No tocante à escolha da modalidade pregão, os fundamentos estão assentados em dois fatores: (1) a possibilidade jurídica de caracterização do objeto da licitação como um bem ou um serviço comum, nos termos da Lei nº 10.520/2002 e disciplinado no Município pelo Decreto Municipal nº 2.344, de 03 de fevereiro de 2020; e (2) a necessidade de se contratar aquele que pedir o menor valor pelo bem ou serviço, dentro dos parâmetros objetivamente fixados no edital.

Pregão é modalidade de licitação instituída pela Lei Federal nº 10.520/2002 e disciplinado no Município pelo Decreto Municipal nº 2.344, de 03 de fevereiro de 2020, restrita à contratação de bens e serviços comuns⁴; com disciplina e procedimentos próprios, visando acelerar o processo de escolha de futuros contratados da administração em hipóteses determinadas e específicas, aplicando-se subsidiariamente, as normas da Lei nº 8.666/1993.

Na Justificativa apresentada ao processo, foi explanado de forma técnica a necessidade da contratação. Desse modo:

A Coordenação de Aquisições Públicas e Administração Patrimonial vem, por meio deste, justificar a necessidade de contratação dos Serviços de Telefone Fixo Comutado - STFC nas modalidades Longa Distância Nacional (LDN), Longa Distância Internacional (LDI), Voz local, Centrais Telefônicas Virtuais e Serviço 0800, para atender às necessidades do município de Sobral, pelos fatos e fundamentos seguintes.

Os serviços de telefonia fixa são essenciais para a administração municipal, uma vez que viabilizam as atividades institucionais do município, possibilitando a permanente comunicação entre os diversos servidores e funcionários que integram a própria administração, bem como deles com órgãos, setores e entidades externas, além de possibilitar o contato do público em geral com os órgãos municipais, sempre prestigiando o acesso a todo tipo de informação referente a prestação de serviços do município à população, quando solicitado, em atenção ao princípio basilar da publicidade administrativa.

⁴ Lei nº 10.520/2002, Art. 1º, Parágrafo único: "Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado".

A realização da referida Licitação é de extrema importância em face da necessidade premente de utilização dos serviços de telefonia fixa diariamente nos órgãos da administração municipal. Atualmente, estamos inseridos na era digital, existindo diversas ferramentas de comunicação, contudo, apesar das opções existentes, em toda e qualquer organização de maior porte, seja ela pública ou privada, é imprescindível uma boa solução para viabilizar a boa e eficiente comunicação intersetorial.

Atualmente, a administração municipal está fragmentada em diversos imóveis, tendo os setores administrativos de sete secretarias instalados na prefeitura (que conta com um subsolo e cinco andares) e outros cinco prédios externos são utilizados para alojar os setores administrativos das demais secretarias, sem contar com os órgãos executivos (ex.: PSFs, CAPSs, escolas, Casa do Contribuinte, etc.) que também estão localizados em imóveis diversos. Assim sendo, a comunicação via telefone fixo entre esses diversos setores se mostra mais rápida e eficaz na prestação das atividades administrativas cotidianas, sendo também o meio mais acessível a todos os cidadãos para o contato direto com determinado servidor ou órgão responsável pela prestação de informações, além de possuir um custo de manutenção mais baixo para órgãos públicos, ratificando ainda mais a importância de realização do processo licitatório.

Os quantitativos previstos neste termo, tomam como base o consumo do ano de 2019, tendo em vista que de março a julho de 2020 as unidades descritas neste termo não estavam funcionando por completo, estando fechadas ou tendo seu horário reduzido devido à pandemia do novo Coronavírus, o que de fato impactou no valor de consumo, não demonstrando o real consumo mensal, justificando, assim, o método utilizado.

O planejamento da quantidade de ramais e do consumo leva em consideração, também, a reforma administrativa que está sendo elaborada para ser lançada e iniciada no começo de 2021, sendo certo a criação de novos órgãos municipais, bem como a inauguração de novas escolas e postos de saúde da família, o que justifica a necessidade de mais ramais telefônicos, acarretando um aumento da minutagem consumida. Segue abaixo o quantitativo consumido em 2019 juntamente com a estimativa de aumento prevista:

(...)

Ante o exposto, requer que seja realizada a contratação dos serviços supracitados com a brevidade máxima possível, permitindo o atendimento regular e ininterrupto das demandas dos Órgãos e Entidades do Município de Sobral.

Logo, em virtude da descrição objetiva do edital, da descrição do objeto a ser adquirido através do Termo de Referência, bem como da verificação de uma média mercadológica, infere-se que o objeto da presente licitação pode ser considerado "bem e/ou serviço comum".

No caso em apreço, o valor global médio da contratação conforme Mapa Comparativo de Preços – e considerando a soma de todos os itens – importa em uma quantia de **R\$ 930.836,41** (novecentos e trinta mil, oitocentos e trinta e seis reais e quarenta e um centavos), obtida através de pesquisa de mercado, conforme especificado acima. Como o Pregão é modalidade de licitação para a aquisição de bens e fornecimento de serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado, percebe-se 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, nº 8.666/93, bem como com a lei específica 10.520/02, Decreto 10.024/2019 e o Decreto Municipal nº 2.344/2020, que regulamentam o Pregão, *in casu*, **Pregão Eletrônico**, que é uma das mais céleres e eficazes modalidades, levando em consideração as peculiaridades legais inerentes.

Tais definições encontram-se presentes tanto no aspecto do valor do objeto, bem como no que diz respeito às condições que deverão constar expressamente no edital, na conformidade do que preconiza o artigo 40 da Lei Federal nº 8.666/1993.



III.II - Do Cabimento do Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços está previsto no artigo 15 da Lei federal nº 8.666/1993, que prevê os procedimentos básicos a serem realizados para a sua realização e a necessidade de regulação através de Decreto.

Conforme se depreende da leitura do Decreto Federal nº 7.892/2013, entende-se por sistema de registro de preços, o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens para contratações futuras, formando, assim, uma espécie de banco de dados de propostas, para que, surgindo a necessidade de contratação, o ente público se utiliza desse banco para, assim, economizar tempo e tornar mais célere o seu suprimento de recursos materiais.

Dessa forma, da leitura do artigo 2º, inciso I do Decreto Federal nº 7.892/2013, compreendemos a intenção do dispositivo legal:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

I - Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;

Como forma de regular o procedimento do Sistema de Registro de Preços no âmbito do Município de Sobral, foi lançado o Decreto Municipal nº 2.257, de 30 de agosto de 2019, que nos traz a seguinte definição:

Art. 3º Será adotado, preferencialmente, o Sistema de Registro de Preços (SRP) nas seguintes hipóteses:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for mais conveniente à aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa, necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Portanto, quanto ao Sistema de Registro de Preços, este é cabível para qualquer objeto, seja ele compra, serviço, locação ou obra, desde que esteja presente o seu pressuposto lógico: a incerteza em relação à demanda, seja quanto ao momento da sua ocorrência ou à sua efetiva quantidade, em atendimento aos dispositivos legais existentes e ao interesse público. Assim, procede-se seu uso como a melhor forma de suprir materialmente o município, assegurando a colheita da melhor proposta e a contratação no tempo hábil.

III.III - Da Análise da Minuta do Contrato

A minuta do contrato segue as determinações gerais contidas no edital, todos os procedimentos determinados pela Lei nº 8.666/93 foram observados e todos os requisitos nela prescritos obedecidos. Assim, o ato 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, inciso XX do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Sobral, bem como com as recomendações da Lei 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.

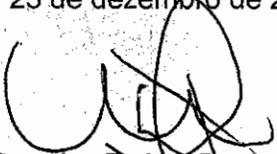
Salienta-se que este parecer é meramente opinativo⁵, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

4. CONCLUSÃO

ISTO POSTO, por ser de lei, OPINA esta Coordenadoria **FAVORAVELMENTE** pela correta adequação jurídica inerente ao processo administrativo de nº **P137301/2020**, propondo, por conseguinte, o retorno dos autos à Coordenadoria de Gestão das Aquisições Públicas e Administração Patrimonial-CAPAP da SEGET 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, 23 de dezembro de 2020.


Mac'Douglas Freitas Prado
Coordenador Jurídico – SEGET
OAB/CE nº 30.219


Raimundo Nonato Arcanjo Neto
Gerente da Célula de Apoio Funcional,
Processos Licitatórios e Contratos – SEGET
OAB/CE nº 34.057

⁵ Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: IMPOSSIBILIDADE, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF. Mandado de Segurança nº. 30928-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. 05 de novembro de 2002).