



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05358/20

Origem: Secretaria de Estado da Administração

Natureza: Licitações e Contratos – Adesão à Ata de Registro de Preços

Responsáveis: Livânia Maria da Silva Farias (ex-Secretária)

Jacqueline Fernandes de Gusmão (Secretária)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS, CONTRATO E ADITIVOS. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Administração. Adesão à Ata de Registro de Preços 02/2015 do Estado do Pará. Contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de telefonia móvel pessoal (SMP), incluindo um sistema informatizado de gerenciamento on-line que permita a visualização e gerenciamento de todas as linhas móveis contratadas e faturas do Plano Corporativo, além da cessão, em regime de comodato, de aparelhos telefônicos móveis, de acordo com as especificações contidas no Termo de Referência, assim como a transmissão de dados para acesso à internet, incluindo todo o suporte técnico eventualmente necessário para estes serviços. Regularidade. Arquivamento.

ACÓRDÃO AC – TC 01594/22

RELATÓRIO

Cuida-se de análise da adesão à Ata de Registro de Preços 02/2015 decorrente do Pregão Eletrônico 06/2015 do Estado do Pará, do Contrato 27/2016 e de Termos Aditivos (01/2018, 02/2020 e 03/2021) formalizados pela Secretaria de Estado da Administração, sob a titularidade da ex-Secretária, Senhora LIVÂNIA MARIA DA SILVA FARIAS, objetivando a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de telefonia móvel pessoal (SMP), incluindo um sistema informatizado de gerenciamento on-line que permita a visualização e gerenciamento de todas as linhas móveis contratadas e faturas do Plano Corporativo, além da cessão, em regime de comodato, de aparelhos telefônicos móveis, de acordo com as especificações contidas no Termo de Referência, assim como a transmissão de dados para acesso à internet, incluindo todo o suporte técnico eventualmente necessário para estes serviços, em que foi contratada a empresa CLARO S.A, ao preço de R\$2.328.000,00, pelo prazo de 24 meses.

Documentação inerente, inclusive o Contrato 27/2016 e os Termos Aditivos 01/2018 e 02/2020 (fls. 02/242).



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05358/20

A Auditoria lavrou relatório inicial (fls. 244/251) e cota (fl. 252), sugerindo a notificação da ex-Gestora da pasta, Senhora LIVÂNIA MARIA DA SILVA FARIAS, para se manifestar sobre as ocorrências detectadas.

Citação da ex e atual Secretárias de Estado da Administração (fl. 255/256).

Após pedido e concessão de prorrogação de prazo, apresentou defesa a atual Secretária, Senhora JACQUELINE FERNANDES DE GUSMÃO (fls. 267/391), alegando em preliminar, a ilegitimidade passiva, em vista de não haver conduzido o certame licitatório nem a execução dos contratos decorrentes. Acrescentou ainda jurisprudência sobre a matéria. No mérito, apresentou esclarecimentos e documentos sobre os itens questionados.

A Senhora LIVÂNIA MARIA DA SILVA FARIAS não apresentou defesa.

Anexação do Termo Aditivo 03/2021 (fls. 445/446).

A Auditoria analisou a defesa e produziu o relatório de fls. 450/463, entendendo sobre a preliminar (fl. 450/451) que *a Sra. Jacqueline Fernandes de Gusmão, neste caso, atua somente como colaboradora do controle externo, na condição de detentora de documentos públicos.*

No mérito, o Órgão Técnico concluiu como irregularidades remanescentes sob a responsabilidade da Senhora LIVÂNIA MARIA DA SILVA FARIAS:

8. Não consta resposta empresa fornecedora dos produtos ou serviços, com manifestação expressa de que a adesão não prejudicará as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes, art. 22, §2º, do Decreto Estadual nº 34.986/2014;

16. Quando da análise do contrato de corrente da adesão a Ata de Registro de Preço constatou-se que o prazo de vigência do mesmo foi de 24 meses (cláusula 12), contrariando o disposto no artigo 57 da Lei nº 8.666/93;

17. Consta nos autos as folhas (138/139) que em 31/05/2018 foi celebrado o primeiro termo aditivo prorrogando a vigência do contrato em 24 meses a partir do dia 01/06/2018 contrariando o disposto no artigo 57 da Lei nº 8.666/93.

O Ministério Público de Contas, através do Procurador Bradson Tibério Luna Camelo (fls. 466/469), pugnou *pela regularidade da adesão, por parte do Estado da Paraíba, à ata de registro de preços gerenciada pelo Estado do Pará.*

O processo foi agendado para a presente sessão, com intimações (fl. 470).



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05358/20

VOTO DO RELATOR

Em preliminar, a atual Secretária de Estado da Administração, Senhora JACQUELINE FERNANDES DE GUSMÃO, aventou ilegitimidade passiva pelo fato de não ser gestora à época do procedimento (fls. 268/270).

A alegação não merece prosperar. A citação da gestora teve fundamento na possibilidade de esclarecer fatos e apresentar documentos relacionados ao procedimento cuja guarda cabe à Secretaria de Estado da Administração. Além do mais, dois dos três termos aditivos foram celebrados na atual gestão.

Quanto ao mérito, a licitação, nos termos constitucionais e legais, tem dupla finalidade: tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto, e precipuamente, se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos.

Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira, de boa parcela da atividade econômica, a faculdade de negociar com a pública administração.

Dessa maneira, constitui o procedimento licitatório uma obrigação do administrador. É através da licitação que se obtém não só a proposta mais vantajosa para a Administração, como também se abre a possibilidade de que qualquer indivíduo, devidamente habilitado, possa contratar com o Poder Público, contribuindo para a garantia da moralidade e lisura dos atos e procedimentos administrativos.

No caso, o processo licitatório foi substituído pela adesão a uma Ata de Registro de Preços decorrente de Pregão Eletrônico formalizado pelo Estado do Pará.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05358/20

Nesse ponto, cabe reproduzir a análise perpetrada pelo Ministério Público de Contas (fls. 466/469), cujos fundamentos seguem como razões de decidir:

O ponto basilar e que este MPC entende pertinente ressaltar é a questão da possibilidade de adesão de ata de registro de preços de órgão gerenciador pertencente a outro ente federativo à época da adesão em análise (2016).

Pois bem

Inicialmente, destaque-se que, no mérito, este representante do parquet adotará parcialmente, com supedâneo no princípio da economia processual, a fundamentação per relationem, ou aliunde, amplamente aceita pela jurisprudência e expressamente prevista no art. 50 § 1º da lei nº 9.484/99, reportando-se à manifestação exarada pela ilustre Auditoria, uma vez que com ela corrobora.

Quanto aos três itens apontados como irregularidades, ressaltamos que apesar de existir divergência sobre a melhor interpretação do art. 57 da lei 8666, no âmbito federal a questão já foi superada com a Orientação Normativa AGU nº 01/2009, segundo a qual “a vigência do contrato de serviço contínuo não está adstrita ao exercício financeiro”. O Tribunal de Contas da União, que em mais de uma oportunidade proclamara a necessidade de se limitar a vigência contratual ao exercício financeiro mesmo em se tratando de serviços contínuos, em 2013 procedeu à revisão de tal posicionamento. Em acórdão originário de estudos realizados quando o Ministro Ubiratan Aguiar, à época em exercício da Presidência do TCU, buscou fornecer contribuições para o aperfeiçoamento da contratação, gestão e encerramento de contratos de prestação de serviços de natureza contínua no âmbito da Administração Pública, o Pleno do TCU reconheceu que o prazo de vigência de um contrato deve atender a sua finalidade, que é a obtenção do melhor preço e das condições mais vantajosas para a Administração, o que em alguns casos só se alcança com a fixação inicial do período de 60 (sessenta) meses:

“200. É pertinente concluir que, quanto maior o prazo de vigência desses contratos, maior é a segurança das empresas para ofertar seus preços, tendo em vista a estabilidade que lhes é oferecida no negócio. Com isso, é esperado um aumento da concorrência, com a expectativa de melhores preços e a participação de empresas melhor qualificadas para prestar os serviços.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05358/20

Ademais, o prazo de vigência de 60 (sessenta) meses só traz benefícios à administração, visto que os procedimentos atualmente adotados para a prorrogação serão significativamente reduzidos.

*(...) 205. **Diante do exposto, verificadas as peculiaridades de cada serviço, os contratos de natureza continuada podem ser firmados, desde o início, com prazos superiores a 12 meses. Contudo, a cada doze meses devem ser avaliadas a necessidade e a qualidade dos serviços e se os valores estão compatíveis com os praticados pelo mercado.**” [Acórdão nº 1214/2013, rel. Min. Aroldo Cedraz, Pleno do TCU, julgamento em 22.05.2013]*

Ou seja, é possível a existência de contratos com prazos superiores a 12 meses.

Foram ainda anexados dois Termos Aditivos ao Contrato 27/2016, decorrente da adesão a Ata de Registro de Preços 02/2015 (fls. 138/139 e 214/215), tratados pela Auditoria no item 14.2 do relatório de análise de defesa (fls. 459/461):

Inicialmente, é de bom alvitre evocar as disposições legais que fundamentam o entendimento desta Auditoria:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: (...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.

A Auditoria entende que o *caput* do art. 57 limita a duração dos contratos à vigência do crédito orçamentário (em atenção ao princípio da anualidade orçamentária), excetuando, contudo, os contratos de prestação de serviços contínuos **os quais poderão ter a sua duração inicial** (aquela que deve respeitar o *caput* do art. 57) **prorrogada** (por iguais e sucessivos períodos), até que se chegue ao limite de 60 meses.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05358/20

Essa é a interpretação que deve ser dada ao dispositivo supramencionado e não a sustentada pela defesa, no sentido de que a duração inicial do contrato poderá ser de até 60 meses. Se assim fosse, a lei não mencionaria a prorrogação por iguais e sucessivos períodos. Essas sucessivas prorrogações, inclusive, têm a sua finalidade estampada na própria lei: a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração. É interessante, portanto, que a Administração, a cada prorrogação, verifique se as condições contratadas permanecem vantajosas, caso contrário, em respeito aos princípios norteadores das contratações (previstos no art. 5º da Lei 8.666/93), deverá proceder à realização de um novo procedimento licitatório.

Aliás, essa interpretação e esse procedimento são exigidos pela norma mais recente sobre o tema: a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021). Em seu artigo 107, a referida lei prevê que os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, desde que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração.

A interpretação sugerida pela defesa contraria a finalidade da lei, retirando a possibilidade de realização das sucessivas análises de vantagem. Admitir essa interpretação seria permitir a celebração de contratos com duração inicial de 5 anos (60 meses), intervalo de tempo em que condições mais vantajosas podem surgir, mas que não poderão ser aproveitadas pela Administração por se encontrar vinculada a um contrato de extensa duração.

Por fim, ressalte-se que esse foi o entendimento dos membros desta Corte no âmbito do Processo TC 20806/20, expresso no Acórdão AC2-TC 01303/21, (fls. 272 – 300), que recomendou a observância da prescrição do art. 57 da Lei 8.666/93 quando da celebração e prorrogação de contratos administrativos (fl. 299).

No mais, em que pese a previsão editalícia de que a vigência inicial dos contratos decorrentes da ata de registro de preço seria de 24 meses e o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, não se pode esquecer o princípio da anualidade orçamentária (conforme comando do caput do art. 57 da Lei nº 8.666/93) foi desrespeitado pela Secretaria de Estado da Administração do Estado da Paraíba, jurisdicionado desta Corte de Contas.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05358/20

Quanto aos termos aditivos, o primeiro deles (fls. 138 – 139), prorrogou a vigência do contrato em 24 meses, contrariando o disposto no artigo 57 da Lei nº 8.666/93, conforme demonstrado anteriormente. O segundo termo aditivo (fls. 229/230), prorrogou a vigência do mesmo em apenas 12 meses, portanto, de acordo com o dispositivo supracitado.

Vale ressaltar que há também um terceiro termo aditivo (Termo Aditivo nº 003/2021), às fls. 445 – 446, que prorroga a vigência por mais 4 (quatro) meses, com início em 01/06/2021, com fulcro no art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666/93 (transcrito no início deste item). O termo, assinado pela Sra. Jacqueline Fernandes de Gusmão, conta com o a documentação exigida pela legislação aplicável e não houve acréscimo de valor contratual.

Como se viu, aos autos também foi anexado o Termo Aditivo 03/2021 (fl. 445/466), tendo a Auditoria, no relatório de análise de defesa atestado a sua regularidade.

Uma dúvida ao final do processo se refere à vigência de vinte e quatro meses prevista no contrato inicial.

Vejam os art. 57 da Lei 8.666/93:

Art. 57 – A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II – a prestação de serviços de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses;

Como pode ser observado no texto da Lei, a exceção quanto a extensão do prazo para a prestação de serviços de forma contínua, que é o caso examinado nos autos, não limita aos respectivos créditos orçamentários e sim a sessenta meses.

Os créditos orçamentários, se previstos nas LOA's dos exercícios seguintes, renovam àqueles executados na Lei Orçamentária do exercício no qual foi firmado o contrato.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05358/20

Destaque-se que os prazos previstos no Contrato e nos Termos Aditivos 01/2018 e 02/2020, totalizam sessenta meses, como autoriza o art. 57 da Lei 8666/93 para prestação de serviços de forma contínua.

O Termo Aditivo 03/2021 prorrogou, em caráter excepcional, a vigência do Contrato 27/2016 pelo prazo de 4 (quatro) meses, com fulcro no § 4º do art. 57, da Lei 8.666/93, e foi considerado regular pelo Órgão Técnico.

Sobre não constar resposta da empresa fornecedora dos produtos ou serviços, com manifestação expressa de que a adesão não prejudicará as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes, o art. 22, §2º do Decreto Estadual da Paraíba 34.986/14 estabelece que:

Art. 22.

(...)

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

Da leitura do dispositivo não se denota a exigência reclamada pelo Órgão Técnico. Ao aceitar o fornecimento dos serviços, o fornecedor demonstra tacitamente que a adesão não prejudicará as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e outros participantes. Estando as outras exigências para a adesão atendidas, conforme demonstrou a Auditoria no relatório de análise de defesa, é forçoso reconhecer que a empresa se encontrava apta para tal fornecimento.

No mais, pela natureza do objeto da adesão e decorrente contrato (serviços de telecomunicações de voz e dados) não há cogitar dificuldade da operadora em cumprir as obrigações pactuadas.

Ante o exposto, em consonância com o entendimento da do Ministério Público de Contas, VOTO pela **REGULARIDADE** da adesão à Ata de Registro de Preços 02/2015, do Contrato 27/2016 e dos Termos Aditivos 001/2018, 002/2020 e 003/2021 dela decorrentes.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05358/20

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05358/20**, referentes à análise da adesão à Ata de Registro de Preços 02/2015 decorrente do Pregão Eletrônico 06/2015 do Estado do Pará, do Contrato 27/2016 e de Termos Aditivos (01/2018, 02/2020 e 03/2021) formalizados pela Secretaria de Estado da Administração, sob a titularidade da ex-Secretária, Senhora LIVÂNIA MARIA DA SILVA FARIAS, objetivando a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de telefonia móvel pessoal (SMP), incluindo um sistema informatizado de gerenciamento on-line que permita a visualização e gerenciamento de todas as linhas móveis contratadas e faturas do Plano Corporativo, além da cessão, em regime de comodato, de aparelhos telefônicos móveis, de acordo com as especificações contidas no Termo de Referência, assim como a transmissão de dados para acesso à internet, incluindo todo o suporte técnico eventualmente necessário para estes serviços, em que foi contratada a empresa CLARO S.A, ao preço de R\$2.328.000,00, pelo prazo de 24 meses, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em **JULGAR REGULARES** a adesão à Ata de Registro de Preços 02/2015, o Contrato 27/2016 e os Termos Aditivos 01/2018, 02/2020 e 03/2021 dela decorrentes.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 19 de julho de 2022.

Assinado 19 de Julho de 2022 às 15:13



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 20 de Julho de 2022 às 11:21



Manoel Antônio dos Santos Neto
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO