

Parecer PG n.º 419/2025

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CREDENCIAMENTO Nº 001/2025. CREDENCIAMENTO DE EMPRESAS QUE PRESTAM SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES E A CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DAS EMPRESAS QUALIFICADAS, PARA PRESTAR SERVIÇOS DE TELEFONIA COM TECNOLOGIA GSM (GLOBAL SYSTEM FOR MOBILE COMMUNICATIONS) LOCAL (VC1) E LONGA DISTÂNCIA (VC2 E VC3), NO SISTEMA DIGITAL PÓS-PAGO, ATRAVÉS DE PLANO EMPRESARIAL, COM A DISPONIBILIZAÇÃO DE ESTAÇÕES MÓVEIS (APARELHOS), REDES DE DADOS E INTERNET, DE ACORDO COM AS NORMAS E REGULAMENTOS ESPECÍFICOS APLICÁVEIS AOS SERVIÇOS, PELOS CONTRATOS OU TERMOS DE CONCESSÃO, PERMISSÃO OU AUTORIZAÇÃO CELEBRADOS ENTRE AS PRESTADORAS DOS SERVIÇOS E A AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL; CONTRATAÇÃO DE LINHAS DE DADOS MÓVEIS (MODEMS), COM TECNOLOGIA 5G, PARA ACESSO ILIMITADO A INTERNET, TUDO EM CONFORMIDADE COM AS CONDIÇÕES E ESPECIFICAÇÕES A SEGUIR APRESENTADAS, PARA ATENDER ÀS DEMANDAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO – ALEPE, EM CONFORMIDADE COM AS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DO TERMO DE REFERÊNCIA. LEI Nº 14.133/21. INDISPENSÁVEL FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO DE RECONHECIMENTO DE INEXIGIBILIDADE. ART. 74 DA LEI DE LICITAÇÕES. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS ANÁLOGOS AOS EXIGÍVEIS NA HABILITAÇÃO DE LICITANTES. PELA REGULARIDADE.

AT 3425/2025

RELATÓRIO

Chega a esta Procuradoria Geral, para análise, emissão de parecer e aposição de visto, o Edital do EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 001/2025, PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 3425/2025, cujo objeto consiste no credenciamento de empresas que

prestam serviços de telecomunicações e a contratação por inexigibilidade de licitação das empresas qualificadas, para prestar serviços de telefonia com tecnologia GSM (Global System for Mobile Communications) local (VC1) e longa distância (VC2 e VC3), no sistema digital pós-pago, através de plano empresarial, com a disponibilização de estações móveis (aparelhos), redes de dados e Internet, de acordo com as normas e regulamentos específicos aplicáveis aos serviços, pelos contratos ou termos de concessão, permissão ou autorização celebrados entre as prestadoras dos serviços e a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL; contratação de linhas de dados móveis (Modems), com tecnologia 5G, para acesso ilimitado a Internet, tudo em conformidade com as condições e especificações a seguir apresentadas, para atender às demandas da ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO – ALEPE, em conformidade com as especificações técnicas do Termo de Referência.

O expediente se acha instruído com o competente Documento de Formalização de Demanda – DFD, oriundo da Superintendência de Tecnologia da Informação, no rosto do qual constam as autorizações do Exmo. Sr. Presidente e do Exmo. Sr. Primeiro Secretário da Mesa Diretora, essenciais à deflagração do procedimento.

Compõem o edital:

- 1 - Termo de Referência (Anexo I);
- 2 - Modelo de Credenciamento (Anexo II);
- 3 - Modelo de Declaração de Requisitos de Habilitação (Anexo III);
- 4 - Modelo da Declaração de Superveniência (Anexo IV);
- 5 - Modelo de Declaração de Emprego de Menores (Anexo V);
- 6 - Minuta do Termo de Contrato (Anexo VI);

O Valor Global Estimado da futura contratação está definido no item 1.2 do Edital, nos seguintes termos:

1.2. Valor Global Anual Estimado: R\$ 7.912.968,00 (sete milhões, novecentos e doze mil, novecentos e sessenta e oito reais), baseado no valor atual dos planos vigentes na ALEPE.

1.2.1. Os valores apresentados são estimativos e sob demanda, podendo variar conforme as necessidades dos usuários e não estão previstas reservas ou quantitativos mínimos para quaisquer das operadoras que vierem a ser CREDENCIADAS.

Segundo informação extraída do DFD:

“(...) foram realizadas cotações com as 03 (três) principais empresas de telefonia celular do mercado de Pernambuco, TIM, Claro e VIVO. Foi utilizada a média das cotações, descartando-se os valores excessivamente elevados e inexecutáveis para estabelecer os preços do credenciamento. O resultado foi condensado no mapa de preços em anexo. ”

A especificação e o detalhamento dos serviços se encontram consignados no item 2.1.1 do Termo de Referência.

É o relatório.

ANÁLISE

Primeiramente, é importante frisar que o parecer técnico-jurídico desta Procuradoria não adentra no mérito da contratação. Tal decisão cabe às autoridades administrativas. Só estas detêm a competência e as informações necessárias para aferir e priorizar as necessidades da Administração, bem como para decidir sobre a execução orçamentária, tudo no legítimo exercício de seu insubstituível juízo de conveniência e oportunidade.



Com efeito, cabe a este órgão opinativo verificar, através de critérios estritamente técnico-jurídicos, se as minutas que regerão o procedimento se enquadram nos ditames da Lei nº 14.133/21.

Da Justificativa Técnica Para a Adoção do Modelo de Credenciamento
- Contratação Direta Por Inexigibilidade

Importante iniciar a análise trazendo à colação a justificativa técnica para a adoção do modelo de credenciamento, defendido pela Superintendência de Tecnologia da Informação, lançada no anverso do indigitado Documento de Formalização da Demanda, nos seguintes termos:

JUSTIFICATIVA : “Os serviços de telefonia móvel, objeto do presente Credenciamento, são hoje imprescindíveis para o exercício do mandato parlamentar, bem como das atividades dos gestores e assessores administrativos. A necessidade de comunicação para execução ágil das tarefas diárias é uma realidade que não mais está limitada ao ambiente da mesa de trabalho, ante a dinâmica das respectivas atuações políticas e administrativas. Assim, esta contratação de serviços de telefonia móvel busca fornecer aos deputados estaduais, gestores e assessores, ferramenta de mobilidade e flexibilidade para o exercício de suas atividades, representada na forma de fornecimento de linhas telefônicas celulares e pacotes de dados.”

Rege a matéria o disposto no art. 78, I, da Lei 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

I - credenciamento;



Por sua vez, o almejado CREDENCIAMENTO viabilizará a contratação direta das empresas qualificadas, mediante inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74 da Lei de Licitações, senão veja-se:

Art. 74. *É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:*

As causas de inexigibilidade são ali elencadas de forma exemplificativa, consoante magistério doutrinário e amplo entendimento jurisprudência.

No caso sob exame, o enquadramento se faz pelo *caput* do art. 74, pois é evidente a inviabilidade de competição justamente por ser intuito desta Assembleia ter a possibilidade de contratar serviços de telefonia com tecnologia GSM (Global System for Mobile Communications) local (VC1) e longa distância (VC2 e VC3), no sistema digital pós-pago, através de plano empresarial, com a disponibilização de estações móveis (aparelhos), redes de dados e Internet e contratação de linhas de dados móveis (Modems), com tecnologia 5G, para acesso ilimitado a Internet, no escopo de obter tarifas menos onerosas.

Assegura-se, desta forma, a todas as operadoras, a possibilidade de contratar com a Administração Pública, tornando, *ipso facto*, inviável a competição.

O administrativista *Jorge Ulisses Jacoby Fernandes*, em sua obra “Contratação Direta sem Licitação”, denomina de credenciamento tal forma de contratação de todas as empresas do ramo, mencionando *Carlos Ari Sundfeld* como um dos primeiros a estabelecer a teoria da inviabilidade de competição por contratação de todos¹.

O instituto, de resto, foi institucionalizado pela Lei nº 14.133/21, que passou expressamente a admiti-lo da seguinte forma:

¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação Direta sem Licitação: Modalidades, Dispensa e Inexigibilidade de Licitação*. 5. ed. Brasília Jurídica, 2000, p. 531.

"Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação."

Acrescente-se que o modelo de credenciamento para contratação de prestação de serviços SMP tem sido utilizado por diversos órgãos administrativos, valendo destacar, dentre muitos, o Edital de Credenciamento nº 2/19, da Câmara Federal e o Edital de Pré-Qualificação nº 144/2019, da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, que nortearam a formatação do Edital sob análise.

Ao mais, é relevante destacar que a minuta contratual anexa ao Edital contém todas as cláusulas exigidas pela Lei nº 14.133/21, inclusive a expressa indicação da dotação orçamentária à conta da qual correrão as despesas decorrentes da execução contratual.

Por fim, com relação ao **Estudo Técnico Preliminar – ETP** apresentado pelo setor competente, é necessário que, de maneira fundamentada, contenha a descrição da necessidade da contratação, demonstrando o interesse público envolvido, bem como as questões técnicas, mercadológicas e de gestão que podem influenciar na contratação.

Os elementos a serem considerados na elaboração do ETP encontram-se descritos no art. 18, § 1º, da Lei 14.133/2023, sendo obrigatória a observância daqueles

previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma, vejamos:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.



Acerca disso, ressalta-se que, nos termos do art. 7º, incisos III e VI, do Decreto Estadual nº 53.384/2022, o **Estudo Técnico Preliminar é dispensável** para: (a) aquisição de bens e prestação serviços já contratados nos últimos 10 anos pelo órgão e (b) licitação cujo valor estimado não supere R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Sendo assim, não se fazia obrigatória a confecção do documento no caso em tela, porém, considerando que ele foi apresentado, convém destacar que o ETP desenvolvido pela área requisitante constitui um documento técnico, cuja avaliação compete ao próprio órgão assistido, e, quanto à análise jurídica, observa-se que o estudo colacionado contém todas as informações imprescindíveis.

CONCLUSÃO

Assim, no que tange à regularidade jurídica do Edital e da Minuta do futuro Contrato Administrativo trazidos à apreciação, entende-se preenchidos os requisitos legais exigidos pela legislação de regência.

É o parecer.

Recife, 08 de abril de 2025.

Silvio Pessoa de Carvalho Júnior
Procurador-Geral Adjunto da ALEPE
OAB/PE 19.264