



PARECER JURÍDICO

Processo nº 310/2023

Da: Procuradoria Jurídica

Ao: Diretor Geral da Câmara Municipal de Colatina/ES

Assunto: Análise da legalidade da contratação e da Minuta do Edital do Pregão Presencial nº 003/2023, objetivando a contratação de empresa para fornecimento de Sistemas Informatizados de Gestão Pública Integrada, englobando cessão do direito de uso, instalação, implantação, treinamento, customização, migração, adequação, suporte técnico, atualização tecnológica e assistência técnica, para a Câmara Municipal de Colatina/ES, no exercício financeiro de 2023, em conformidade com as especificações técnicas contidas no Termo de Referência.

1. DO RELATÓRIO

1.1. DOS FATOS

Trata-se de solicitação de Parecer Jurídico da Agente de Contratação da Câmara Municipal de Colatina – ES, Sra. **CAROLINA BIAZI**, de análise da legalidade da contratação e da Minuta do Edital do Pregão Presencial nº 003/2023, objetivando a contratação de empresa para fornecimento de Sistemas Informatizados de Gestão Pública Integrada, englobando cessão do direito de uso, instalação, implantação, treinamento, customização, migração, adequação, suporte técnico, atualização tecnológica e assistência técnica, para a Câmara Municipal de Colatina/ES, no exercício financeiro de 2023, em conformidade com as especificações técnicas contidas no Termo de Referência.



1.2. DAS ATRIBUIÇÕES DA PROCURADORIA JURÍDICA

Esta Procuradoria Jurídica possui inúmeras atribuições legais, conforme se observa na **Lei Municipal nº 5.752**, de 05 de agosto de 2011 que dispõe sobre a reestruturação do plano de carreiras, cargos e salários do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Colatina.

A **Lei Municipal nº 6.044**, de 11 de dezembro de 2013 ao dispor sobre alterações na Lei Municipal nº 5.752, deu nova redação à **Unidade Jurídica** atribuindo ao Procurador Jurídico dentre outras funções, a de opinar previamente sobre contratos em que seja parte a Câmara Municipal de Colatina, e ainda sobre as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, senão vejamos a redação legal:

IV - UNIDADE JURÍDICA

I - PROCURADOR JURÍDICO

ATRIBUIÇÕES TÍPICAS

- Estabelecer uniformidade de interpretação das leis e das questões jurídicas;
- Examinar e opinar previamente sobre minutas dos editais de licitação, de concursos para provimento de cargos, dos contratos, acordos, convênios, ajustes e quaisquer atos obrigacionais, inclusive aditamentos em que for parte a Câmara Municipal de Colatina;
- manifestar-se sobre a caracterização de hipótese de dispensa ou inexigibilidade de licitação; (grifei)

O **art. 38 da Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993, determina expressamente em seu texto:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade.



Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) (grifei)

Dessa forma, a Procuradoria possui a atribuição legal de opinar previamente, por meio de “Parecer Jurídico” sobre contratos em que seja parte esta Casa de Leis, bem como em relação às hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

1.3. DOS LIMITES DA PROCURADORIA JURÍDICA NA ANÁLISE DA MATÉRIA

O presente parecer jurídico tem por finalidade auxiliar o gestor público no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ele envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

A função do procurador jurídico, portanto, é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade administrativa, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante destacar que o exame do presente processo administrativo de licitação se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parto da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração Pública, observando as condições e os requisitos legalmente exigidos.

Por isso, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo administrativo, inclusive quanto à efetiva realização do serviço bem como à veracidade das informações apresentadas, tenham sido regularmente determinadas/obtidas pelo (s) Setor (es) competente da Câmara Municipal de Colatina/ES, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Em relação ao prazo para a Procuradoria emitir o parecer jurídico em procedimentos administrativos, destaque-se que o **art. 10 da Instrução Normativa Sistema Jurídico – SJU nº**



001/2018 aprovada em 01/08/2018 por meio da Portaria nº 061/2018 prescreveu o prazo de 15 (quinze) dias úteis, prorrogáveis por igual período caso necessário, *in verbis*:

Art. 10 No âmbito administrativo, o prazo para a Procuradoria Jurídica de manifestar em procedimentos administrativos é de 15 (quinze) dias úteis, prorrogáveis por igual período caso necessário.

Finalmente, deve-se frisar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança do próprio gestor público a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Recebi para emissão de Parecer Jurídico na data de **03 de julho de 2023**.

É o **Relatório** necessário. Passo a análise do caso com os fundamentos de fato e de direito bem como a devida conclusão.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Os autos do processo administrativo nº 310/2023 contém a Minuta do Edital do Pregão Presencial nº 003/2023, que tem por objeto a contratação de empresa para fornecimento de Sistemas Informatizados de Gestão Pública Integrada, englobando cessão do direito de uso, instalação, implantação, treinamento, customização, migração, adequação, suporte técnico, atualização tecnológica e assistência técnica, para a Câmara Municipal de Colatina/ES, no exercício financeiro de 2023, em conformidade com as especificações técnicas contidas no Termo de Referência, encontram-se de acordo com a legislação vigente, em especial com a Lei nº 10.520/02, e a Lei nº 8.666/93.

Houve a devida publicidade da cotação e pesquisa de preços com a publicação no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo – DIO/ES e no Diário Oficial dos Municípios – DOM/ES.

Foi juntado o Quadro Comparativo de Preços Simples. Presente também documento com a dotação orçamentária suficiente para a realização da referida despesa, conforme informou o Setor responsável.



Finalmente juntou-se aos autos do processo administrativo a Minuta do Edital do Pregão Presencial nº 003/2023 com 10 (dez) Anexos.

2.1 - FASE PREPARATÓRIA

O processo licitatório deve sempre ser iniciado e devidamente autuado, protocolado e enumerado, contendo a autorização respectiva com indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para despesa.

A licitação foi enquadrada na modalidade de Pregão Presencial. Confeccionado o Edital, também restaram elaborados os Termos, Anexos e juntadas as documentações afins.

O **Termo de Referência** consiste em um dos atos essenciais do Pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução¹. Deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual. No caso em tela, o Termo de Referência atende aos seus objetivos legais.

Todas as exigências estabelecidas para a conclusão da fase preparatória, tanto na Lei nº 8.666/93 quanto na Lei nº 10.520/2002, foram rigorosamente obedecidas.

2.2 – FASE EXTERNA

A fase externa deve observar as regras impostas pela Lei Federal nº 10.520/2002, em especial aos incisos VI a XX do artigo 4º, do referido diploma legal, que assim dispõe:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

VII - aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;



VIII - no curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor;

IX - não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos;

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital;

XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade;

XII - encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira;

XIV - os licitantes poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf e sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios, assegurado aos demais licitantes o direito de acesso aos dados nele constantes;

XV - verificado o atendimento das exigências fixadas no edital, o licitante será declarado vencedor;

XVI - se a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor;

XVII - nas situações previstas nos incisos XI e XVI, o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor;



XVIII - declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra-razões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;

XIX - o acolhimento de recurso importará a invalidação apenas dos atos insuscetíveis de aproveitamento;

XX - a falta de manifestação imediata e motivada do licitante importará a decadência do direito de recurso e a adjudicação do objeto da licitação pelo pregoeiro ao vencedor;

2.3. DO CONCEITO DA EXPRESSÃO “CONTRATO ADMINISTRATIVO”

Contrato administrativo é o ajuste formal precedido de licitação ou de processo de contratação direta, destinado à criação, modificação ou extinção de direitos, celebrado pelo Estado (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), por intermédio de qualquer dos poderes, ou de entidades da administração indireta, no exercício da função administrativa, que objetiva a satisfação de uma necessidade pública ou de um interesse público, predominantemente submetido ao regime jurídico administrativo, em razão do qual se atribuem ao poder público certas prerrogativas públicas exorbitantes.

Para o prestigiado jurista brasileiro **Celso Antônio Bandeira de Mello** (*Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, págs. 638/639*) o contrato administrativo pode ser definido como sendo:

"um tipo de avença travada entre a Administração Pública e terceiros, na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas assujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado".

Nas palavras do professor **Rafael Carvalho Rezende Oliveira** (*Licitações e contratos administrativos – 9ª. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020, págs. 422/423*) sobre os contratos administrativos:



São os ajustes celebrados entre a Administração Pública e o particular, regidos predominantemente pelo direito público, para execução de atividades de interesse público. É natural, aqui, a presença das cláusulas exorbitantes (art. 58 da Lei 8.666/1993) que conferem superioridade à Administração em detrimento do particular. Independentemente de previsão contratual, as cláusulas exorbitantes serão observadas nos contratos administrativos, pois a sua aplicação decorre diretamente da Lei. As características básicas dos contratos administrativos são: (i) desequilíbrio contratual em favor da Administração, tendo em vista a presença das cláusulas exorbitantes (“verticalidade”); e (ii) regime predominantemente de direito público, aplicando-se, supletivamente, as normas de direito privado. Ex.: contratos de concessão de serviço público, de obras públicas, de concessão de uso de bem público, etc.

Assim, conceitua-se contrato administrativo como o ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo regime de direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público.

2.4. DA MINUTA DO EDITAL DE LICITAÇÃO - MODALIDADE PREGÃO PRESENCIAL E ANEXOS

No tocante à **Minuta do Edital e seus Anexos**, estes deverão observar sempre os preceitos legais aplicáveis à espécie e vigentes à época do certame, em especial a **Lei nº 8.666/93** e a **Lei nº 10.520/2002**. Aliás, o **art. 40, caput**, da Lei de Licitações possui o rol dos requisitos que devem constar na Minuta do Edital.

Por sua vez, sobre as formalidades do Edital, e ao elenco de Anexos, versa a Lei de Licitações em seu **art. 40, parágrafos 1º e 2º** em relação aos procedimentos e o conteúdo que devem ser cumpridos.

Dessa forma, no que se refere à Minuta do Edital do Pregão Presencial e seus Anexos, cabe informar que estão de acordo com o prescrito na legislação de regência. Vejam-se as suas cláusulas:

- I - Disposições Preliminares
- II - Data, Horário e Local do Pregão Presencial
- III – Da Divulgação, Esclarecimentos e Impugnações
- IV – Das Condições de Participação
- V – Do Credenciamento



- VI – Da Apresentação da Proposta de Preço e dos Documentos de Habilitação
- VII – Da Proposta de Preço – ENVELOPE N° 1
- VIII – Dos Procedimentos de Julgamento
- IX – Dos Documentos de Habilitação – ENVELOPE N° 2
- X - Da Prova de Demonstração dos Sistemas
- XI – Dos Recursos
- XII – Da Adjudicação e Homologação
- XIII – Das Orientações sobre o Contrato Administrativo
- XIV – Da Garantia de Execução
- XV – Do Reajuste
- XVI – Da Fiscalização
- XVII – Das Obrigações da Contratante e da Contratada
- XVIII – Do Pagamento
- XIX – Das Sanções Administrativas
- XX – Das Disposições Finais
- Anexo 1 – Termo de Referência
- Anexo 2 – Termo de Credenciamento (Modelo)
- Anexo 3 – Declaração de Atendimento das Exigências Habilitatórias (Modelo)
- Anexo 4 – Declaração de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (Modelo)
- Anexo 5 – Declaração de Apresentação de Índices Contábeis (Modelo)
- Anexo 6 – Declaração de Fato Superveniente Impeditivo (Modelo)
- Anexo 7 – Declaração de Atendimento do Art. 7º, Inciso XXXIII, da Constituição Federal (Modelo)
- Anexo 8 – Declaração de Cumprimento ao Artigo 29 da Lei Orgânica Municipal (Modelo)
- Anexo 9 - Proposta de Preço (Modelo)
- Anexo 10 – Minuta Contratual

2.5. DA MINUTA DO CONTRATO



Especificamente quanto à Minuta do Contrato, registre-se que é fundamental atentar-se para as regras contidas nos arts. 54 e 55, da Lei nº 8.666/93, que trata do seu conteúdo mínimo. É de se ressaltar ainda a importância do cumprimento do art. 62, do mesmo diploma legal. No caso em tela a Minuta do Contrato não traz cláusulas restritivas da competição e contempla:

- a) Do Objeto (Cláusula Primeira)
- b) Dos Serviços Contratados (Cláusula Segunda)
- c) Da Vigência do Contrato e do Prazo de Execução (Cláusula Terceira)
- d) Do Preço (Cláusula Quarta)
- e) Da Dotação Orçamentária (Cláusula Quinta)
- f) Da Forma de Pagamento (Cláusula Sexta)
- g) Do Reajuste (Cláusula Sétima)
- h) Da Garantia Contratual (Cláusula Oitava)
- i) Das Obrigações das Partes (Cláusula Nona)
- j) Da Fiscalização do Contrato (Cláusula Décima)
- k) Das Penalidades e Sanções (Cláusula Décima Primeira)
- m) Da Rescisão Contratual (Cláusula Décima Segunda)
- n) Das Alterações (Cláusula Décima Terceira)
- o) Dos Documentos Integrantes (Cláusula Décima Quarta)
- p) Da Publicação (Cláusula Décima Quinta)
- q) Dos Casos Omissos (Cláusula Décima Sexta)
- r) Das Disposições Finais (Cláusula Décima Sétima)



Analisando o texto da Minuta do Contrato, sobre o ângulo jurídico-formal nota-se que o mesmo guarda relação com as exigências legais preconizadas para os instrumentos da espécie, em especial a Lei nº 8.666/93. Não existem na Minuta do Contrato cláusulas ilegais, irregulares ou abusivas que maculem o referido pacto. Observa-se ainda que a fase interna foi devidamente cumprida, estando a Minuta do Contrato em conformidade com as exigências da legislação pertinente; razão pela qual é juridicamente viável prosseguir à fase seguinte.

Finalmente, não é demais lembrar que o controle de mérito do ato administrativo é aquele que recai sobre a margem de liberdade conferida pela lei, exclusivamente, ao gestor público, para decidir segundo critérios de conveniência e oportunidade.

Impende asseverar que não faz parte das atribuições da Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Colatina a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, quer nos seus aspectos técnicos, econômicos ou financeiros, quer no seu aspecto administrativo. Estes aspectos são corriqueiramente denominados de “mérito administrativo” e são de responsabilidade única do administrador público. À Procuradoria do Poder Legislativo Municipal, incumbe apenas a análise dos aspectos jurídicos dos questionamentos formalizados.

3. DA CONCLUSÃO

Após análise completa do Pregão Presencial nº 003/2023, verifica-se que o procedimento licitatório observou os comandos contidos na Lei nº 10.520/2002.

Destarte, a presente licitação preenche os requisitos exigidos pela Lei nº 10.520/2002, e Lei nº 8.666/93, bem como suas alterações posteriores.

Em conclusão, e considerando que a manifestação da Procuradoria se restringe aos aspectos estritamente jurídicos, **opino:**

a) Em relação à modalidade escolhida para a realização do certame e ao processo de licitação, entendo por corretos e adequados os termos e procedimentos realizados até a presente data.



b) Em relação à **Minuta do Edital de Licitação, opino pela aprovação da Minuta e seus Anexos**, tendo em vista que a mesma está adequada à legislação que rege a matéria e não possui vícios ou erros.

c) Cabe à Autoridade do Órgão Público exercer o controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados pelos seus auxiliares e por ela própria, inclusive aqueles relativos à proporcionalidade, razoabilidade, conveniência e oportunidade

d) Pela **impossibilidade** de a Procuradoria Jurídica adentrar na análise de mérito relativo à **conveniência e oportunidade** da prática dos atos administrativos, aspectos **técnicos, operacionais, políticos, financeiros, contábeis, econômicos**, dentre outros que não sejam necessariamente jurídicos.

É como me parece. Salvo melhor juízo. Submeto à consideração superior.

Colatina (ES), 04 de julho de 2023.

BRUNO VELLO RAMOS
Procurador Jurídico
OAB/ES 21.092 – Matrícula nº 593

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal OAB. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://oab.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/63C2-DDD9-A7AC-DB11> ou vá até o site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: 63C2-DDD9-A7AC-DB11



Hash do Documento

6A91809529BCE6AD8D823F816D4BEE53A8B2C08BDB8A24F60D9EF13FE59BE14E

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 04/07/2023 é(são) :

Bruno Vello Ramos (Signatário) - 024.546.337-28 em 04/07/2023

13:06 UTC-03:00

Tipo: Certificado Digital

