



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

Processo nº: 1.673/2024

Requerente: Diretoria de Licitações e Contratos.

Assunto: Modernização Institucional da Câmara Municipal da Serra

Parecer nº. 212/2025.

PARECER DA PROCURADORIA GERAL

1. RELATÓRIO

Cuida-se de Processo Licitatório para Modernização Institucional da Câmara Municipal da Serra, através da implantação de uma solução Web, incluindo os serviços de instalação, treinamento, suporte, manutenção, hospedagem, consultoria técnica especializada, a fim de atender as necessidades da Câmara Municipal da Serra.

Instruem os autos, até o presente momento, os seguintes documentos:

- A. Documento de Formulação de Demanda (DFD) – Setor Requisitante. (Fls. 02 a 03);
- B. Comprovante de Abertura de Processo (Fls. 04);
- C. Comprovante de Tramitação de Processo para a Presidência. (Fls. 05);
- D. Comprovante de Tramitação de Processo para a Coordenação de Licitações e Contratos. (Fls. 06);
- E. ETP – Estudo Técnico Preliminar nº. 040/2024. (Fls. 07 a 18);
- F. Mapa de Gerenciamento de Riscos cujo objeto é Registro de Preços para contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos em tecnologia. (Fls. 19 a 23);
- G. Termo de referência (TR). (Fls. 24 a 99);



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

- H. Solicitações de Orçamentos Portal Web e Digitalizações.doc. (Fls. 100 a 102);
- I. Contratos das Prefeituras e Câmaras Municipais / Transparência da Grande Vitória (Prefeitura Serra, Prefeitura e Câmara de Vitória, Vila Velha, Cariacica e Viana. (Fls. 101 a 147);
- J. Resposta e Resultados Licitações Governo Federal, Pesquisa / Solução Cotação Web. (Fls. 148 a 179);
- K. Análise Crítica de Valores Orçados. (Fls. 180);
- L. Planilha Orçamentária de Valor Estimado. (Fls. 181);
- M. Checklist do Processo 1673/2024 – Modernização Institucional. (Fls. 182);
- N. Justificativa (Fls. 183 e 184);
- O. Comprovante de Tramitação de Processo para a Diretoria de Controle e Transparência. (Fls. 185);
- P. Comprovante de Tramitação de Processo para a Presidência. (Fls. 186);
- Q. Comprovante de Tramitação de Processo para Diretoria de Licitações e Contratos. (Fls. 187);
- R. Pregão Eletrônico – Minuta de Edital e Anexos. (Fls. 189 a 266);
- S. Portaria 877/2025, Designação de Servidores para composição da Comissão Permanente para Execução de Atos de Apoio ao Procedimento Licitatório nos Termos da Lei Municipal 5.921/2025. (Fls. 267);
- T. Portaria 641/2025, Designação de Servidora para exercício de Função Gratificada de Agente de Contratação/Pregoeiro, nos Termos da Lei Municipal 6.135/2025. (Fls. 268);



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL**

U. Comprovante de Tramitação de Processo para a Procuradoria-Geral desta Casa de Leis. (Fls. 269);

2. DA ANÁLISE

Sem mais considerações, é o relato necessário, motivo pelo qual passamos então à análise.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53 § 1º, I e II, da Lei nº 14.133/21.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Oportuno esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, tampouco de atos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de atuação.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

Os requisitos a serem observados na fase preparatória da licitação foram estabelecidos no art. 18 da lei 14.133/2021, que assim dispõe:

“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública. considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes...

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.”



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL**

A seguir, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e a instrução dos autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração.

Inicialmente, sobre a justificativa da necessidade da contratação, extrai-se também, da legislação de regência, tratar-se de ato atribuído à autoridade competente (ou, por delegação de competência, ao ordenador de despesa ou, ainda, ao agente encarregado da contratação no âmbito da Administração), a quem cabe indicar os elementos técnicos fundamentais que o apoiam.

Verifica-se, pois, que a justificativa da contratação, com exposição da sua motivação e dos benefícios dela resultantes, encontra-se presente, tendo sido **aprovado pela autoridade competente quando da autorização da abertura do certame licitatório (Fls. 18 e fls. 183 e 184).**

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados.

De análises dos documentos acostados nos autos, notadamente dos aspectos legais, sem adentrar ao viés técnico, vislumbro que consta a demonstração dos seguintes elementos: **a) necessidade da contratação, b) previsão no plano anual de contratação, c) estimativas das quantidades, d) estimativa do preço da contratação; e) justificativa para o não parcelamento; f) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina, o que demonstra que aparentemente o ETP preenche os requisitos previstos na legislação em comento.**

O Termo de Referência afeto à contratação ora pretendida se encontra nos autos e foi aprovado pela Presidência. **(Fls. 07 a 18).**



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL**

No caso vertente, da análise dos autos do processo encaminhado, em especial dos termos constantes do Termo de Referência e justificativa anexos, pressupõe-se que o objeto a ser licitado enquadra-se dentro o conceito de bens e serviços comuns, o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

Nos termos do já mencionado ao norte, a análise aqui realizada se restringe aos aspectos legais do procedimento e não à verificação técnica do objeto licitado. Deste modo, a verificação casuística dos elementos que instruem o processo de licitação aponta pela possibilidade jurídica da utilização da modalidade pregão eletrônico como pretendido.

Também oportuno observar que foi juntado aos autos a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a execução contratual. **(Fls. 19 a 23)**.

No que se refere a pesquisa de preços e do orçamento estimado, a especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc.), possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Nos termos do artigo 23 da lei 14.133, o valor deve ser compatível com os valores praticados pelo mercado, utilizando-se preços constantes de bancos de dados públicos como regra, o que não impede a utilização de cotações de fornecedores previamente cadastrados ou não.

Por fim, **recomendo ao solicitante que na análise do Controle Interno a ser feita seja reexaminado o processo, de modo a certificar se todos os orçamentos utilizados para o balizamento de preços foram juntados aos autos, se estes foram corretamente inseridos no quadro demonstrativo de preços e, por fim, se os preços balizados estão corretamente inseridos no Termo de Referência.**

Com relação à minuta do edital (Fls. 189 a 265), entendemos que, para fins de padronização, a minuta acostada nestes atende ao que restou determinado pela lei no artigo 82 da lei 14.133, salvo com relação às observações quanto à habilitação mínima da equipe prestadora de serviço abaixo descrito.



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL**

Com relação à habilitação, a Lei determina que seja verificado 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.*

Cabe esclarecer, no tocante à comprovação da aptidão técnica, que a Administração pode impor tanto exigências relativas ao licitante, quanto ao seu pessoal técnico, solicitando a comprovação de por meio de certidões ou atestados de serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Todavia, no caso concreto, deverá ser expressamente justificado pelo setor competente e corroborado pelo Controle Interno as exigências de qualificação previstas no item 9.28 do termo de referência (ou item 9.68, 9.71 e seguintes do edital - folhas 214, verso), em especial a exigência mínima de um ano de certificações e experiências, ou suprimido este item.

Para evitar restrições indevidas, também deverá ser permitido ao profissional "gerente de projetos" a apresentação de certificação PMP por entidade semelhante, bem como atestado de capacidade técnica que comprove conhecimentos em gerenciamento de projetos em tecnologia de informação (folhas 214 edital).

Da mesma forma, parece ser desproporcional a exigência de: "atestado de capacidade técnica que comprove conhecimentos em modelagem de processos para o Poder Legislativo", e "atestado de capacidade técnica que comprove conhecimentos em compilação de atos normativos", para os demais membros da equipe (folhas 48, verso e folhas 215 do edital).

Quanto a modalidade de licitação, o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação, sendo certo que por se tratar de serviço comum não existem óbices jurídicos à **utilização do pregão eletrônico para ata de registro de preços.**



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL**

Também observo que nas folhas 256 existe a previsão de reajuste conforme “ICTI – Índice de Custo da Tecnologia da Informação”, motivo pelo qual sugiro seja este item devidamente justificado a sua pertinência ou alterado para índice usualmente utilizado por este Legislativo nos demais contratos.

Também consta nos autos a designação do agente de contratação e a publicação deste ato, em atendimento à prescrição legal. (Fls. 267 e 268).

Lembramos ainda que a Lei Federal nº 14.133/21 estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.

Em conclusão, juridicamente não existem óbices jurídicos para o prosseguimento do processo neste particular, salvo com relação aos questionamentos acima elencados, sendo certo que deverá ocorrer o opinamento técnico do controle interno.

3. DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, cumpridas as ressalvas acima, **em especial quanto aos requisitos mínimos da equipe e índice de reajuste acima descritos, além da análise técnica pelo controle interno, CONCLUÍMOS** que a proposição poderá seguir com seu trâmite, **nos termos do art. 82 e seguintes da lei 14.133.**

O presente Parecer é de natureza opinativa e não vinculatória, de modo que compete aos participantes do processo, em especial ao gestor público, dentro da margem de discricionariedade, conveniência, oportunidade e juízo de valor e ação que lhes são conferidos, o dever diligenciar pela observância dos princípios e das normas constitucionais e infraconstitucionais no caso em destaque.

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e no edital, com seus anexos, nos termos do artigo 53 da lei 14.133/2021.



**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPIRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL**

Destarte, negritamos, que cabe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente formal-jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito do Poder Legislativo Municipal da Serra.

Esses são os esclarecimentos que formam nosso parecer.

Serra/ES, 08 de abril de 2025.

**FERNANDO CARLOS
DILEN DA
SILVA:07924139702** Assinado de forma digital por
FERNANDO CARLOS DILEN DA
SILVA:07924139702
Dados: 2025.04.08 13:17:54 -03'00'

FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA

Procurador

Nº Funcional 4073096

ADILSON DE OLIVEIRA SILVA

Assessor Jurídico


**CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA
Adilson de Oliveira Silva
Assessor Jurídico**