

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER /2024 CJL

PROTOCOLO: 203/2024

DATA ENTRADA: 6 de fevereiro de 2024

PROJETO DE RESOLUÇÃO nº 771 de 2024

Ementa: Regulamenta o disposto no art. 8º, § 3º da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no que se refere à atuação dos agentes públicos nos procedimentos das contratações públicas, no âmbito do Poder Legislativo Municipal.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) da Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto de Resolução nº 771/2024, de autoria da Mesa Diretora, que regulamenta o disposto no art. 8º, § 3º da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no que se **refere a atuação dos agentes públicos** nos procedimentos das contratações públicas, no âmbito do Poder Legislativo Municipal.

O Projeto de Resolução a ser analisado é composto por trinta e dois artigos devidamente formulados pela Mesa Diretora, com apresentação de ementa e demais consectários procedimentais atinentes a espécie, notadamente assinaturas digitais entre outros.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, o presente parecer, tem como finalidade expor fundamentadamente o entendimento da matéria quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Resolução que visa regulamentar o disposto no art. 8º, § 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021. Segundo justificativa anexa ao projeto:

O presente projeto tem como escopo a necessidade de adequação desta E. Casa de Leis quanto a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Daí porque, certos de sua compreensão, os membros da referida Mesa Diretora, solicitam dos nobres vereadores que compõe esse Legislativo Municipal, a aprovação do presente projeto de Resolução.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante¹, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes** ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

¹ Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas. Nesse sentido citamos trecho de decisão paradigmática do Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

O projeto de resolução em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pela **Mesa Diretora**, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que a Mesa Diretora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Quanto à competência, é de competência do município legislar, bem como a Câmara de Vereadores, sobre assunto de interesse local, sendo tal competência proveniente da Constituição Federal de 1988, visto que os municípios são dotados de autonomia legislativa, suplementando a legislação federal e estadual, no que couber. Ainda, **É competência exclusiva da Mesa Diretora** dispor sobre as matérias previstas no inciso I do art. 132 do Regimento Interno do Poder Legislativo de Caruaru:

Art. 132 – É da **competência exclusiva da Mesa Diretora da Câmara Municipal** a iniciativa das proposições que versem sobre:

I – sua **organização**, funcionamento, polícia legislativa, criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços;

Desta forma, não resta outro conhecimento senão a indicação de matéria de competência deste município, notadamente do Poder Legislativo.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria simples ou absoluta dos Vereadores, adotando, *in casu*, a presença da maioria absoluta dos membros, com votação

simbólica e por maioria simples, nos termos dos artigos 107, inciso I, e 115, §1º, do Regimento Interno, *verbis*:

Art. 107 – A Câmara Municipal somente deliberará com a presença da **maioria absoluta de seus membros** e adotará uma das seguintes formas de votação:

I – **simbólica**, adotada na apreciação das proposições de requerimentos, indicações, ata das sessões, projeto de lei de denominação de logradouro público, **projetos de resolução e de decreto legislativo de autoria da Mesa Diretora**, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais;

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - Por **maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Por fim, concluída a tramitação, se aprovada, a resolução será promulgada pelo Presidente da Câmara, transcrita em livro próprio e afixada no local de costume.

5. MÉRITO

O Projeto de Resolução, devidamente proposto pela Mesa Diretora, tem o objetivo de regulamentar o que dispõe o **art. 8º, § 3º, da Lei Federal nº 14.133**, assim, tratando sobre os agentes públicos e a atuação destes no tocante às contratações públicas, especificamente ao procedimento utilizado.

Demonstra-se o objetivo acima mencionado através do art. 1º do Projeto de Resolução nº 771/2024:

Art. 1º Esta Resolução regulamenta dispositivo da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, visando estabelecer critérios para a atuação dos agentes públicos em funções essenciais, tais como: agente de contratação e da equipe de apoio; o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, nos procedimentos de contratações públicas no âmbito do Poder Legislativo Municipal.

§1º. A Administração pública deve implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas, observando o Princípio da Segregação de Funções.

§ 2º. As designações para o desempenho de funções essenciais aos procedimentos de contratações públicas observarão os procedimentos previstos nesta Resolução, bem como as leis e regulamentações específicas

preexistentes, naquilo que lhe for compatível, e as que forem editadas posteriormente, inclusive no tocante às respectivas previsões remuneratórias e de gratificações por funções.

Dando continuidade à análise do Projeto de Resolução proposto pela Mesa Diretora, há, nos sete artigos seguintes, uma série de classificações e determinações acerca das equipes e dos agentes relacionados às contratações públicas, divididos em agentes de contratação, equipe de apoio, comissão de contratação e gestores e fiscais de contratos. Transcreve o que está determinado do artigo 2º ao art. 8º, acerca dos agentes supramencionados:

CAPÍTULO II

DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS NOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO, CONTRATAÇÕES DIRETAS E PROCEDIMENTOS AUXILIARES

SEÇÃO I

DA DESIGNAÇÃO

Do agente de contratação

Art. 2º O agente de contratação e o respectivo substituto serão designados pela Mesa Diretora, em caráter permanente ou especial, conforme o disposto no art. 8º da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

§ 1º Nas licitações que envolvam bens ou serviços especiais, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, três membros, designados nos termos do disposto no art. 4º e no art. 9º desta Resolução, conforme estabelecido no § 2º do art. 8º da Lei Federal nº 14.133, de 2021

§ 2º A Mesa Diretora poderá designar, em ato motivado, mais de um agente de contratação e deverá dispor sobre a forma de coordenação e de distribuição dos trabalhos entre eles.

§ 3º Na modalidade pregão, o agente de contratação será denominado Pregoeiro, conforme disposto no art. 8º §5º da Lei Federal 14.133/2021.

Da equipe de apoio

Art. 3º A equipe de apoio e os seus respectivos substitutos serão designados pela Mesa Diretora, para auxiliar o agente de contratação ou a comissão de contratação na licitação, observados os requisitos estabelecidos no art. 9º.

Parágrafo único. A equipe de apoio poderá ser composta por terceiros contratados, observado o disposto no art. 12

Da Comissão de contratação

Art. 4º Os membros da comissão de contratação e os respectivos substitutos serão designados pela Mesa Diretora, observados os requisitos estabelecidos no art. 9º.

§1º A comissão de que trata o caput será formada por agentes públicos indicados pela administração, em caráter permanente ou especial, com a função de receber, de examinar e de julgar documentos relativos às licitações e aos procedimentos auxiliares.

§2º A comissão de que trata o *caput* será formada por, no mínimo, três membros, e será presidida por um deles.

Art. 5º Na licitação na modalidade diálogo competitivo, a comissão de contratação será composta por, no mínimo, três membros que sejam servidores efetivos, pertencentes ao quadro permanente da Câmara Municipal, admitida a contratação de profissionais para o assessoramento técnico.

Art. 6º Nas contratações que envolvam bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Câmara Municipal, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.

§1º A empresa ou o profissional especializado contratado na forma prevista no *caput* assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva dos membros da comissão de contratação.

§2º A contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade os membros da comissão de contratação, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.

Dos gestores e fiscais de contratos

Art. 7º Os gestores e os fiscais de contratos e os respectivos substitutos serão representantes da administração designados pela Mesa Diretora, para exercer as funções estabelecidas do art. 24 ao art. 26, observados os requisitos estabelecidos no art. 9º.

§1º Para o exercício da função, o gestor e os fiscais de contratos deverão ser formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação.

§2º Na designação de que trata o *caput*, serão considerados:

- I - a compatibilidade com as atribuições do cargo;
- II- a complexidade da fiscalização;
- III- o quantitativo de contratos por agente público, e
- IV- a capacidade para o desempenho das atividades.

§3º A eventual necessidade de desenvolvimento de competências de agentes públicos para fins de fiscalização e de gestão contratual deverá ser demonstrada no estudo técnico preliminar e deverá ser sanada, conforme o caso, previamente à celebração do contrato, conforme o disposto no inciso X do § 1º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

§4º Excepcional e motivadamente, a gestão do contrato poderá ser exercida por departamento designado pela Mesa Diretora.

§5º Na hipótese prevista no § 4º, o titular do departamento responderá pelas decisões e pelas ações tomadas no seu âmbito de atuação.

§6º Nos casos de atraso ou de falta de designação, de desligamento e de afastamento extemporâneo e definitivo do gestor ou dos fiscais do contrato e dos respectivos substitutos, até que seja providenciada a designação, as atribuições de gestor ou de fiscal caberão ao responsável pela designação, ressalvada previsão em contrário em norma interna deste Poder Legislativo.

Art. 8º Os fiscais de contratos poderão ser assistidos e subsidiados por terceiros contratados pela administração, observado o disposto no art. 28.

Prosseguindo na análise do Projeto de Resolução no presente parecer, há, no art. 9º daquele, uma série de requisitos a ser obedecida pelo servidor que pretende se envolver com as contratações públicas, com designação de função essencial. Ao total, há três requisitos a serem seguidos pelos agentes públicos envolvidos com as contratações públicas: ser, preferencialmente, servidor efetivo do quadro da Casa Legislativa; ter atribuições relacionadas às contratações ou possuir formação **ou qualificação de natureza compatível**; e não ter vínculo de parentesco com os licitantes. Tais requisitos demonstram compatibilidade com os princípios gerais da Administração Pública, tais como a eficiência e a impessoalidade, visto que expressamente há a necessidade do agente ter certa relação profissional com as contratações públicas e não poder haver grau de parentesco entre agentes e licitantes.

Ainda sobre a designação de função essencial para as contratações públicas, é determinado, através do art. 10, que os servidores escolhidos para os encargos de agente de contratação, de integrante de equipe de apoio, de integrante de comissão de contratação, de gestor ou de fiscal de contratos não poderão recusar a determinação. Ocorre que, caso o **servidor público designado** para uma das funções destacadas seja portador de deficiência ou de limitações técnicas que impeçam o devido cumprimento das determinações, deverá haver comunicação ao superior hierárquico, conforme determina o § 1º do artigo analisado. Ademais, logo em seguida, no § 2º, em menção ao disposto no parágrafo anterior, é estabelecido que há a possibilidade da Mesa Diretora promover prévia qualificação do servidor e, a depender da situação, designar outro servidor para a função.

Posteriormente, no art. 11, há a necessidade de apontar que o Projeto de Resolução nº 771/2024 trouxe como um de seus destaques o princípio da segregação de funções, o qual, além de estar presente de modo geral na esfera das licitações e ser entendido como um requisito destas, poderá ser visto do art. 13 ao art. 26 do presente Projeto de Resolução. Antes de comentar sobre os artigos mencionados, destacam-se as vedações trazidas pelo art. 12, artigo que, em suma, faz menção ao art. 9º da Lei Federal nº 14.133/2021, considerando que ambos os artigos trazem as mesmas vedações. Transcreve-se o conteúdo do art. 9º da Lei Federal nº 14.133/2021, que envolve as vedações trazidas para as licitações, consequentemente tratando-se das vedações do art. 12 do Projeto de Resolução nº 771/2024:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

- a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;
- b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;
- c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional;

III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei.

§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.

§ 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.

Após as vedações destacadas, como comentado, há, do art. 13 até o art. 26, uma série de atribuições para os agentes públicos que se envolverem com as contratações públicas, assim, devidamente segregando as funções e estando em conformidade com o art. 11 e o princípio da segregação de funções. Ainda sobre o mesmo ponto, é possível visualizar que os artigos anteriores não trouxeram a figura do agente público designado para ser leiloeiro, este passou a ser mencionado apenas no art. 19, dispositivo, que também traz suas características.

Posteriormente, são destacados o recebimento provisório e definitivo, o terceiro contratado, o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno e as decisões sobre a execução dos contratos. Sobre o recebimento provisório e definitivo, deve haver prazo e métodos em consonância com as determinações do art. 140, § 3º, da Lei nº 14.133/2021. Acerca do terceiro contratado, é necessário afirmar que a contratação não removerá a responsabilidade do fiscal do contrato, devendo este ser responsabilizado por possíveis situações, como determina o art. 28, inciso II, do Projeto de Resolução analisado.

Com o objetivo de auxiliar as licitações, os órgãos de assessoramento e de controle interno da Casa Legislativa, conforme dispõe o art. 29, caput, do Projeto de Resolução nº 771/2024, poderão atuar com o gestor de contrato, o fiscal técnico e o fiscal administrativo, necessariamente com a prestação de informações diante de possíveis dúvidas. Tal auxílio terá utilidade no sentido de prevenir possíveis riscos na execução dos contratos, melhorando-os.

Seguidamente, há determinação sobre as decisões acerca da execução dos contratos. É definido, no art. 30, que especificamente as decisões sobre as solicitações e as reclamações relacionadas à execução dos contratos e os indeferimentos aos requerimentos manifestamente impertinentes, de caráter protelatório ou de outra forma que não seja benéfica para a ideal execução do contrato, deverão ser efetuados no prazo contratualmente estabelecido. Inclusive, o prazo poderá ser, mediante a devida motivação, prorrogado por uma vez e passará a ser contado a partir da data do protocolo do requerimento.

Os projetos de resolução são previstos preliminarmente nos Artigos 122, inciso III, e 123, inciso III, posteriormente tendo análise detalhada no “CAPÍTULO III DO TÍTULO IV”

do Regimento Interno desta Casa legislativa. Mais especificamente nos Arts. 142 e 143, são apresentadas as matérias passíveis de deliberação por meio de Resolução. Transcreve-se o conjunto dos mencionados dispositivos legais:

Art. 122 – A Câmara Municipal pronuncia-se sobre:

(...)

III - projetos de resolução e de decreto legislativo de autoria da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais;

Art. 123 – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir:

(...)

III – projeto de resolução e de decreto legislativo: matéria de competência da administração municipal privativa da Câmara sobre assuntos de sua economia interna ou de cuja elaboração não participe o Poder Executivo;

Art. 142 – Sobre assuntos de procedimentos internos a Câmara deliberará através de Resolução.

Art. 143 – A iniciativa do projeto de resolução cabe a qualquer Vereador, às Comissões Permanentes ou à Mesa Diretora, destinando-se os mesmos a regular matéria de caráter político ou administrativo, principalmente sobre:

I – perda, cassação e extinção de mandato de Vereador;

II – destituição de membro da Comissão Executiva ou de Comissões Permanentes;

III – concessão de licença a Vereador; qualquer matéria de natureza regimental;

IV – qualquer matéria de natureza regimental;

V – nomeação, demissão, aposentadoria e disponibilidade de servidor do Poder Legislativo;

Em complementação, a propositura trata sobre matéria de competência exclusiva da Mesa Diretora, a qual remete a atenção ao artigo 132, I, do Regimento Interno:

Art. 132 – É da competência exclusiva da Mesa Diretora da Câmara Municipal a iniciativa das proposições que versem sobre:

I – sua organização, funcionamento, polícia legislativa, criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços;

Destarte, o referido Projeto de Resolução apresenta legalidade jurídica, visto que seu texto visa à alteração de questões relacionadas à Casa Legislativa e toda a sua formalidade está em conformidade com os ditames legalmente estabelecidos.

No tocante à iniciativa e competência, conforme exposto até então, foram atendidos os requisitos legais, posto que o entendimento é pela competência da Mesa Diretora sobre a organização e funcionamento da Câmara Municipal.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observa a necessidade de emendas a sugerir.

7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação/rejeição.

Em assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade** do presente Projeto de Resolução, por não atender aos requisitos constitucionais do interesse local a ser tutelado, bem como todo arcabouço jurídico em vigor na República.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 28 de fevereiro de 2024.



Dr. JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS
OAB-PE 28.648
CONSULTOR JURÍDICO EXECUTIVO

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

ANTÔNIO AUGUSTO VILELA DUARTE
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL