



PARECER DA PROCURADORIA

Processo nº 351/2025.

Protocolo nº 905/2025 (*protocolado em 16/01/2025*).

Ofício Administrativo nº 80/2025.

Autoria: DARILIA BUZATTO.

EMENTA: SOLICITA AUTORIZAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM MANUTENÇÃO DO TELHADO PARA ATENDER DEMANDAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES-ES.

RELATÓRIO

A Diretoria de Suprimentos submete o presente processo para análise e parecer acerca da (*im*)possibilidade da contratação de empresa especializada na manutenção do telhado do prédio da Câmara Municipal de Linhares-ES.

A Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, nos termos da **Lei Federal nº 14.133/2021**, disciplina que o procedimento licitatório se inicia com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, o que se verifica nos autos em questão, alicerçado no artigo 53 e 72, inciso III da Lei nº 14.133/2021.

Os autos vieram instruídos com:

- a)* **Formalização do pedido** e suas razões, pela Diretoria Geral da Câmara Municipal de Linhares/ES em fls. 02/03 à Presidência da Câmara Municipal de Linhares;
- b)* **Autorização** da Presidência da Câmara Municipal de Linhares/ES em fl. 08, sendo os seguintes membros da Comissão Permanente de Planejamento da Contratação serão responsáveis pelo andamento desse processo: *a) Cleidiane Passos; b) Sarah Silva Rossi; c) Thales Correia Gomes*, para composição dos membros da Comissão Permanente de Planejamento de Contratação, conforme Portaria Normativa nº 06/2025;
- c)* **Termo de Referência** em fls. 14/31; **Documento de Formalização da Pesquisa de Preço** em fls. 32/34; Orçamento Prévio em fl. 36; Publicação de Cotação de Preço no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo em fl. 37; Publicação de Cotação de Preço no Sítio da Câmara Municipal de Linhares em fl. 39; E-mails e orçamentos recebidos em fls. 39/78; Pesquisa no PNCP em fls. 79/82; **Quadro Comparativo** em fls. 83/84; Preço Médio da Proposta de



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Preços Simples em fl. 87; Valores Médios para a Reserva Orçamentária em fl. 18; **Vencedores de Preço Simples** à EDINELZA ALVES ZAN DE SANTANA em fl. 90; Ordenação de Despesa em fl. 91; Nota de Pré Empenho em fl. 95;

- d) **Documentos da empresa vencedora** em fls. 99/106, *quais sejam*: Cartão CNPJ (fl. 99); Certidão Negativa Trabalhista (fl. 104); Certidão Positiva com Efeitos de Negativa da União (fl. 105); Certidão Negativa Estadual ES (fl. 100); Certidão Negativa Municipal Linhares (fl. 103); Certidão Negativa Falência TJES (fl. 101); Regularidade do FGTS (fl. 102); Inexistência de Menores (fl. 106);
- e) Despacho Diretoria de Suprimentos à Procuradoria (fls. 109/112); Relação de Compras por Período (fls. 107/108);

É o que importa relatar.

DA MANIFESTAÇÃO TÉCNICA JURÍDICA

A Procuradoria da Câmara Municipal de Linhares, enquanto órgão consultivo, deve prestar consultoria jurídica, ou seja, possui legitimidade para manifestar-se **somente quanto à legalidade da ação administrativa**, nunca quanto à sua conveniência e/ou oportunidade, matéria de competência do **administrador público**, e não da Procuradoria que lhe dá assessoramento jurídico. Saliente-se que a presente manifestação toma por base, *exclusivamente*, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Assim, cabe à assessoria jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, **não lhe competindo adentrar nos aspectos relacionados à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Câmara Municipal de Linhares**, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Faz-se necessário registrar também que esta Procuradoria da Câmara Municipal de Linhares é um órgão *meramente* consultivo, emitindo-se pareceres *strictum* jurídico-opinativo, estando as autoridades competentes desvinculadas a seguir, ante a ausência de força vinculante. *Destarte*, compete ao presente órgão tão somente a análise das questões jurídicas a ela direcionadas. Não diferente, disciplina o notório doutrinador Dr. Marçal Justen Filho (*JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 12ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 252*) que ensina que os **“atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres”**, não tendo o condão compulsório do presente parecer deste Órgão consultivo às decisões do Gestor.



DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Alicerçado à fundamentação apresentada nos autos, **utilizar-se-á os trâmites licitatórios disciplinados insculpido no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, em atenção as alterações promovidas pelo Decreto nº 12.343, de 30 de dezembro de 2024.** Pois bem, adentremos a análise ao *caso in concreto*.

Cumprе destacar que a Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) prevê uma série de hipóteses, excepcionais e taxativas, em que é permitido ao ente público contratar de forma direta.

A Câmara Municipal de Linhares, busca por meio do presente Processo Administrativo a contratação de empresa especializada na manutenção do telhado do prédio da Câmara Municipal de Linhares-ES.

Antes de optar pela realização da presente dispensa, a Presidência da Câmara Municipal de Linhares realizou uma cuidadosa análise discricionária, levando em consideração os *princípios da economicidade e a vantajosidade*, nomeando membros da Comissão Permanente de Planejamento e Contratação para realizar Termo de Referência, conforme fl. 08.

Importantíssimo destacar que esta Procuradoria **não possui competência na elaboração do Termo de Referência**, sendo de total competência da Comissão de Planejamento das Contratações Públicas a *responsabilidade de acompanhar todos os trâmites nas ases da contratação, zelando pelo bom andamento em observância ao princípio da celeridade, é imperativo que a equipe de planejamento realize as seguintes diligências: Estudos técnicos preliminares e demais documentos que devam instruir o procedimento administrativo de contratação. Anteprojeto, termo de referência ou projeto básico. Pesquisa de preços de mercado. Mapa de riscos da contratação, quando aplicável. Minuta do edital, do contrato e da ata de registro de preço, quando aplicável*, conforme Portaria Normativa nº 06/2025.

O tema de **dispensa** é insculpido no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, em atenção as alterações promovidas pelo decreto nº 12.343, de 30 de dezembro de 2024, tratando-se de situação de aplicabilidade de dispensa de licitação, tendo em vista que o valor da licitação se encontra dentro do limite estabelecido de R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos), *vejamos*:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

(...)

PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 182 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, DECRETA:

Art. 1º Ficam atualizados os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, na forma do Anexo.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

(Art. 75, caput, inciso II - R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos). Grifo nosso.

No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, *vejamos* a Lei de Licitação 14.133/2021:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Segundo o artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/2021, **o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:**

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Restam satisfeito os incisos I, II, IV, VI, VII, tendo em vista que houve realização de **Termo de Referência** em fls. 14/31; **Documento de Formalização da Pesquisa de Preço** em fls. 32/34; Orçamento Prévio em fl. 36; Publicação de Cotação de Preço no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo em fl. 37; Publicação de Cotação de Preço no Sítio da Câmara Municipal de Linhares em fl. 39; E-mails e orçamentos recebidos em fls. 39/78; Pesquisa no PNCP em fls. 79/82; **Quadro Comparativo** em fls. 83/84; Preço Médio da Proposta de Preços Simples em fl. 87; Valores Médios para a Reserva Orçamentária em fl. 18; **Vencedores de Preço Simples** à EDINELZA ALVES ZAN DE SANTANA em fl. 90; Ordenação de Despesa em fl. 91; Nota de Pré Empenho em fl. 95.

Quanto ao inciso V, resta-se satisfeito o requisito de habilitação e capacitação ante a documentação acostada em fls. 99/106.

Quanto ao **inciso VIII**, resta-se satisfeito, tendo em vista que todo o Processo Administrativo fora devidamente **autorizado** pela Presidência da Câmara Municipal de Linhares, conforme fl. 08.

Oportuno ainda *consignar* que nos termos do *caput* do artigo 95, incisos I e II da Lei 14.133/2021, a *minuta do contrato* é facultada a presente dispensa, *vejamos*:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

Conforme fl. 14/32 do **Termo de Referência**, o tema *restou* disciplinado, tendo em vista que a contratação se dará por meio de Ordem de Fornecimento, conforme fl. 17.

As documentações da **empresa vencedora** restam satisfeita em 99/106, *quais sejam*: Cartão CNPJ (fl. 99); Certidão Negativa Trabalhista (fl. 104); Certidão Positiva com Efeitos de Negativa da União (fl. 105); Certidão Negativa Estadual ES (fl. 100); Certidão Negativa Municipal Linhares (fl. 103); Certidão Negativa Falência TJES (fl. 101); Regularidade do FGTS (fl. 102); Inexistência de Menores (fl. 106).

Observa-se que há nas documentações acostadas Certidão Positiva com Efeitos de Negativa em fl. 105 da Contratada referente aos Tributos da União. O tema já *restou* disciplinado pelo Egrégio Tribunal de Contas da União, *vejamos*:

Acórdão 117/2024 – Plenário – TCU. Processo nº 022.085/2023-8.

Como o próprio nome diz, a certidão é positiva com efeitos de negativa, ou seja, tem o mesmo valor de uma certidão negativa de débitos, sendo apta a comprovar a regularidade do contribuinte. (...) A unidade técnica frisa o caráter de rigor formal excessivo pela desconsideração de que a certidão positiva tem efeitos negativos e reforça a jurisprudência estabelecida pelo TCU(...)

Por tais razões, a certidão positiva com efeitos de negativa deverá ser aceita pela Administração Pública, tendo em vista seu efeito legal de negativa, afastando-se assim o *formalismo excessivo*, **estando a empresa apta, nos termos do Acórdão nº 2.320/2010 da Primeira Câmara do TCU, e, REsp nº 997.259/RS do Superior Tribunal de Justiça (STJ).**

Quanto ao tema de **fracionamento de despesa**, vejamos como o tema é disciplinado no Manual de Compras Diretas do TCU (Tribunal de Contas da União), a *saber*:

“Outro importante aspecto relacionado à dispensa por baixo valor é a caracterização de fracionamento de despesa, o que caracterizaria a dispensa indevida. O fracionamento ocorre quando são realizadas, no mesmo exercício, de mais de uma compra direta de objetos de mesma natureza que, apesar de individualmente inferiores a R\$ 15.000,00 ou R\$ 8.000,00 (conforme o caso), ultrapassem o limite quando somadas. Nesse caso, cabe à Administração identificar o critério que defina se dois objetos são distintos ou se pertencem à mesma natureza, caso em que, juntos, compartilhariam um único limite de dispensa pelo valor. A aplicação da regra no caso concreto é problemática tendo em vista a inexistência de um critério objetivo capaz de definir se objetos distintos guardariam semelhança a ponto de serem considerados como de “mesma natureza”, sendo difícil afirmar quando a realização de mais de uma dispensa seria considerado mero



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

parcelamento, e quando configuraria fracionamento da despesa (o que seria uma dispensa indevida). De forma inversa, existe clara orientação do TCU a respeito das situações em que estaria configurado o fracionamento de despesa, em grande parte caracterizado pela falta de planejamento de suas aquisições, conforme se verifica no Acórdão nº 1.084/2007 do Plenário, e em muitos outros.

Acórdão nº 1.084/2007 Plenário

Realize o planejamento prévio dos gastos anuais, de modo a evitar o fracionamento de despesas de mesma natureza, observando que o valor limite para as modalidades licitatórias é cumulativo ao longo do exercício financeiro, a fim de não extrapolar os limites estabelecidos nos artigos 23, § 2º, e 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. Adote a modalidade adequada de acordo com os arts. 23 e 24 da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, de modo a evitar que a eventual prorrogação do contrato administrativo dela decorrente resulte em valor total superior ao permitido para a modalidade utilizada, tendo em vista a jurisprudência do Tribunal".

Em análise ao Relatório de Compras (*serviços*) do ano de 2025 em fls. 107/108, como muito bem enfrentado o tema pela Diretoria de Suprimentos em fl. 111, a Câmara Municipal de Linhares não possui regulamentação para a definição da natureza do objeto em questão que trata o art. 75 da lei nº 14.133/2021, **não se tratando de fracionamento de despesas.**

*Destarte, como sabido, a Lei de Licitação sob nº 14.133/2021 estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ocorre que, ao analisar os autos, percebe-se que não houve a juntada do **aviso de dispensa**, conforme disciplina, vejamos:*

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

(...)

*§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do **caput** deste artigo serão **preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa. (grifo nosso)***

Não desconhece esta Procuradoria que a *supra lei* outorga a Administração Pública a criação de regulamentos para tanto, *entretanto*, não há regulamentação vigente que verse sobre o tema de publicidade ou não do **Aviso de Dispensa** nos casos de contratação direta.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Apesar da Lei nº 14.133/2021 utilizar a expressão *preferencialmente*, não faculta a Administração Pública a não observância ao *princípio da publicidade* traga na *supra lei*, bem como em nossa Carta Magna, *respectivamente, vejamos*:

*Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da **publicidade**, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). **(grifo nosso)***

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência (...). **(grifo nosso)***

Deste modo, da análise ao tema e aos textos Legais e Constitucional, nota-se que a publicação é *preferencial* e não obrigatória, *contudo*, a sua **não divulgação deve ser justificada pelo ordenador de despesas**.

Ante a todo o exposto, fundamentada art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 *c/c* o Decreto nº 12.343, de 30 de dezembro de 2024, o caso em tela se trata de forma *incontroversa* de situação de aplicabilidade de **dispensa de licitação**, não se tratando de fracionamento de despesas o tema enfrentado.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria **OPINA FAVORAVELMENTE À DISPENSA DA REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO** para a contratação de empresa especializada na manutenção do telhado do prédio da Câmara Municipal de Linhares-ES à empresa **EDINELZA ALVES ZAN DE SANTANA** em fl. 90, fundamentada no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 *c/c* o Decreto nº 12.343, de 30 de dezembro de 2024, pois o caso em tela se trata de contratação direta na modalidade de *dispensa* de licitação, **não se tratando de fracionamento de despesas**.

ALERTA-SE A PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES, que da análise ao tema trago (arts. 5º e 75, inciso II, §3º da Lei nº 14.133/2021 e, art. 37 Constitucional), nota-se que a publicação do aviso de dispensa é *preferencial* e não obrigatória, *contudo*, a sua **não divulgação deve ser justificada pelo ordenador de despesas**.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

ALERTA-SE A DIRETORIA DE SUPRIMENTOS DESTA CASA, quanto a documentação obrigatória, certidões negativas de seguridade social (INSS) e fiscal (federal, estadual e municipal) – ainda que positivas com efeito de negativas, bem como certificar a existência de tais documentos nos autos e sua validade, **sob pena da sua inexistência configurar ilegalidade**.

Importantíssimo ainda destacar que esta Procuradoria **não possui competência na elaboração do Termo de Referência**, sendo de total competência da Comissão de Planejamento das Contratações Públicas a *responsabilidade de acompanhar todos os trâmites nas ases da contratação, zelando pelo bom andamento em observância ao princípio da celeridade, é imperativo que a equipe de planejamento realize as seguintes diligências: Estudos técnicos preliminares e demais documentos que devam instruir o procedimento administrativo de contratação. Anteprojeto, termo de referência ou projeto básico. Pesquisa de preços de mercado. Mapa de riscos da contratação, quando aplicável. Minuta do edital, do contrato e da ata de registro de preço, quando aplicável*, conforme Portaria Normativa nº 06/2025.

Por fim, consigna-se que a segregação de funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização, com o *fito* de evitar conflitos de interesses, sendo necessário repartir as funções entre os servidores para que não exerçam atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade, ou, até mesmo, usurpar competência que não lhe é devida, não possui competência este Órgão Consultivo para opinar sobre a documentação **Termo de Referência** de fls. 14/30 a *natureza ou qualificação técnica, quantidade e qualidade do objeto, ficando a presente manifestação adstrita às questões jurídicas*.

Tudo consubstanciado nos exatos termos da fundamentação dispendida acima, reiterando-se que o presente parecer possui **caráter meramente opinativo**, facultando-se, portanto, ao gestor público decidir de forma diversa da orientação jurídica delineada se assim o entender.

É o PARECER, **s.m.j.**

Linhares/ES, 30 de janeiro de 2025.

(Assinado digitalmente)

Julielton Rodrigues

Assessor Especial de Gabinete do Procurador-Geral