



PARECER DA PROCURADORIA

Processo nº 28/2025.

Protocolo nº 189/2025 (*protocolado em 03/01/2025*).

Ofício Administrativo nº 10/2025.

Autora: ZAYRA TONETTO GUSMÃO (*Enfermeira*)



RELATÓRIO

Trata-se de requerimento formulado pela *servidora efetiva* ZAYRA TONETTO GUSMÃO, enfermeira e presidente da Comissão Especial de Prevenção, Saúde e Segurança da Câmara Municipal de Linhares/ES, solicitando a contratação de psicólogos para atendimento individual aos servidores.

Da análise, percebe-se que houve autorização da Presidência da Câmara Municipal (fl. 05) para o planejamento da contratação, vindo a Diretoria de Suprimentos instruir o processo com Estudo Técnico Preliminar nº 25/2025 (fls. 12/36) e Termo de Referência (fls. 37/51) no sentido de a contratação do serviço ser por meio da modalidade PREGÃO ELETRÔNICO.

Entretanto, houve despacho da Procuradoria exarando parecer no sentido contrário da modalidade Pregão Eletrônico para contratação do objeto em análise, conforme fls. 158/159. Assim sendo, ante a tal necessidade, houve a modificação do ETP e TR.

Destaca-se que já houve **Pesquisa de Preço** (fls. 56/72), com realização de **Preço Médio** (fl. 73); Reserva Orçamentária (fl. 76); Ordenação de Despesas (fl. 78);

Estudo Técnico Preliminar nº 025/2025 (ETP) em fls. 164/185; **Termo de Referência (TR)** em fls. 186/200; **Documento de Formalização de Pesquisa de Preço** (fls. 201/204); DECISÃO da Diretoria de Suprimentos (fls. 207/209); Aviso de Dispensa de Licitação nº 017/2025 e seus anexos (fls. 210/244); Publicação no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo (fls. 245/246); Publicação no PNCP (fls. 247/248); Publicação no sítio oficial da Câmara Municipal de Linhares (fls. 249/250); Envio de Orçamento (fls. 251/253); Recebimento de orçamentos/propostas (fls. 254/258); Quadro Comparativo de Preços (fls. 259/260); Vencedores de Preços Simples à DAIANE AMARAL DE MELO (fl. 261);



Documentação do Vencedor em fls. 262/278 e fls. 355/356; *quais sejam*: Documento de Identificação (fls. 262/263); Certificado de Conclusão de Curso em Psicologia (fl. 264); Carteira Profissional no Conselho Regional de Psicologia (fl. 265); Comprovante de CPF (fl. 266); Certidão Negativa de Falência (fl. 267); Certidão Negativa da União (fl. 268); Certidão Negativa da Fazenda Estadual ES (fl. 269); Certidão Negativa Municipal – Linhares/ES (fl. 270); Certidão Negativa Trabalhista (fl. 271); Declaração INSS (fl. 272); Declaração de Tempo de Serviço (fl. 273); Declaração Unificada (Fls. 274/275); Certidão de Antecedentes Criminais da Polícia Federal (fl. 275); Antecedentes Criminais Polícia Civil Bahia (fl. 276); Certidão Negativa Fazenda Estadual ES (fl. 278); Inexistência de Menores (fl. 355); Atestado de Antecedentes Criminais ES (fl. 356);

Relação de Compras (todos) em fls. 279/325; Despacho final da Diretoria de Suprimentos à Procuradoria (fls. 326/330); Minuta do Contrato (fls. 331/342); Despacho da Procuradoria solicitando diligências (fls. 345/347); Decisão Saneadora e Autorização da Presidência da Câmara Municipal de Linhares/ES (fl. 352); **Nova Minuta Contratual** (fls. 357/368);

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

Importante *consignar* que a nova Lei de Licitações, notadamente sob nº 14.133/2021, em seu artigo 194 disciplina que sua vigência se dará no momento de sua publicação, qual seja 01 de abril de 2021, *vejamos*:

Art. 194. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Entretanto, também afirma em seu art. 191 e 193 que a Administração Pública poderá optar (durante o prazo de dois anos contados a partir de abril de 2021) por licitar conforme os critérios da Nova Lei ou pela disciplina das leis anteriores enquanto estas ainda não são revogadas, por tanto, a Administração Pública pode utilizar tanto as regras de contratação da antiga lei quanto da nova lei, *vejamos*:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - em 30 de dezembro de 2023: (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)

a) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)

b) a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)

c) os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)

Ante a todo o exposto, alicerçado à fundamentação apresentada, **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 11.871, de 29 de dezembro de 2023.** 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.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

A Câmara Municipal de Linhares, busca por meio do presente Processo Administrativo a contratação de profissional especializado em tratamento psicológico para atender as necessidades 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 Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência.

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.

(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);



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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;

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 Estudo Técnico Preliminar nº 025/2025 (ETP) em fls. 164/185; Termo de Referência (TR) em fls.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

186/200; **Documento de Formalização de Pesquisa de Preço** (fls. 201/204); **Pesquisa de Preço** (fls. 56/72), com realização de **Preço Médio** (fl. 73); Reserva Orçamentária (fl. 76); Ordenação de Despesas (fl. 78); DECISÃO da Diretoria de Suprimentos (fls. 207/209); Aviso de Dispensa de Licitação nº 017/2025 e seus anexos (fls. 210/244); Publicação no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo (fls. 245/246); Publicação no PNCP (fls. 247/248); Publicação no sítio oficial da Câmara Municipal de Linhares (fls. 249/250); Envio de Orçamento (fls. 251/253); Recebimento de orçamentos/propostas (fls. 254/258); Quadro Comparativo de Preços (fls. 259/260); **Vencedores de Preços Simples** à DAIANE AMARAL DE MELO (fl. 261); Nota de Pré Empenho (fl. 82).

Quanto ao inciso V, resta-se satisfeito o requisito de habilitação e capacitação ante a documentação acostada em fls. 262/278 e fls. 355/356. 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. 05 e fl. 352.

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;

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.

Houve a juntada da minuta do contrato, conforme fls. 357/368, estando de acordo com as normas gerais de direito aplicadas ao tema.

As documentações da empresa vencedora restam satisfeita em fls. 262/278 e fls. 355/356; *quais sejam*: Documento de Identificação (fls. 262/263); Certificado de Conclusão de Curso em Psicologia (fl. 264); Carteira Profissional no Conselho Regional de Psicologia (fl. 265); Comprovante de CPF (fl. 266); Certidão Negativa de Falência (fl. 267); Certidão Negativa da União (fl. 268); Certidão Negativa da Fazenda Estadual ES (fl. 269); Certidão Negativa Municipal – Linhares/ES (fl. 270); Certidão Negativa Trabalhista (fl. 271); Declaração INSS (fl. 272); Declaração de Tempo de Serviço (fl. 273); Declaração Unificada (Fls. 274/275); Certidão de Antecedentes Criminais da Polícia Federal (fl. 275); Antecedentes Criminais Polícia Civil Bahia (fl. 276); Certidão Negativa Fazenda Estadual ES (fl. 278); Inexistência de Menores (fl. 355); Atestado de Antecedentes Criminais ES (fl. 356), **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*:



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

“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 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 (*todos*) do ano de 2025 em fls. 279/325, a Câmara Municipal de Linhares não possui regulamentação para a definição da natureza do objeto, que trata o art. 75 da lei nº 14.133/2021, sendo assim, fora anexada a este processo um relatório de compras (*todos*) realizados em 2025 (ano do exercício financeiro atual), para análise de compatibilidade entre as atividades para classificação quanto a natureza, **não havendo contratação do mesmo serviço.**

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 profissional –



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

pessoa física – para prestação de serviço de atendimento psicológico destinado aos servidores da Câmara Municipal de Linhares/ES à vencedora **DAIANE AMARAL DE MELO**, conforme fl. 261, 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**.

Destaca-se que esta Procuradoria **não possui competência na elaboração do Estudo Técnico Preliminar e dos Termos de Referência**, sendo de total competência da Comissão de Planejamento das Contratações Públicas a responsabilidade de acompanhar todos os trâmites nas fases da contratação, zelando pelo seu bom andamento, em observância ao princípio da celeridade. Nesse sentido, orienta-se 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.

Ressalta-se ainda que este órgão jurídico não possui competência para opinar sobre natureza ou qualificação técnica, quantidade e qualidade do objeto, ficando a presente manifestação adstrita às questões jurídicas, pois 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.

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.

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, 16 de Dezembro de 2025.

(Assinado digitalmente)

Julielton Rodrigues

Assessor Especial de Gabinete do Procurador-Geral