PARECER JURÍDICO NÚMERO 157/2026/PROJUR

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0286/2026

MODALIDADE: Dispensa de Licitação nº 400018/2026-SMTPS

INTERESSADA: Secretaria Municipal de Trabalho e Promoção Social

PROPONENTE: Adriana Ribeiro Alves

OBJETO: Serviços de monitoria e apoio operacional à fisioterapeuta nas atividades aquáticas do Projeto VIVA

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA DE PESSOA FÍSICA. DISPENSA EM RAZÃO DO VALOR. ART. 75, II, DA LEI Nº 14.133/2021. PROJETO VIVA. MONITORIA EM ATIVIDADES AQUÁTICAS. DELIMITAÇÃO DO APOIO OPERACIONAL E DOS ATOS PROFISSIONAIS PRIVATIVOS. HABILITAÇÃO, PESQUISA DE PREÇOS E MINUTA CONTRATUAL. POSSIBILIDADE JURÍDICA EM TESE, CONDICIONADA AO SANEAMENTO PRÉVIO.

I RELATÓRIO

O Agente de Contratação encaminha, pelo Memorando Interno nº 125/2026-CPL, de 26 de outubro de 2026, o Processo Administrativo nº 0286/2026, referente à Dispensa de Licitação nº 400018/2026-SMTPS, para análise jurídica da contratação de Adriana Ribeiro Alves como monitora de apoio à profissional de fisioterapia nas aulas de hidroginástica e eventuais sessões de hidroterapia destinadas aos usuários da Unidade de Acolhimento João Alves Ferreira e do CRAS, no âmbito do Projeto VIVA.

A proposta de 19 de outubro de 2026 e o Termo de Referência indicam R$ 2.710,00 mensais, durante 12 meses, totalizando R$ 32.520,00. O TR prevê 20 horas semanais, distribuídas em cinco horas diárias. O Plano de Trabalho detalha a prestação de segunda a quinta-feira, das 9h às 11h e das 14h às 17h.

Integram os documentos examinados a autuação, o Ofício nº 0409/2026/SMTPS, a justificativa da necessidade, o DOD nº 006/2026, o ETP com mapa comparativo, o TR com minuta contratual genérica, análise de riscos, justificativas de preço e

de escolha, justificativas sobre a forma presencial e a ausência de previsão no PCA, declaração orçamentária e autorização. Constam, ainda, proposta e cotações, relatório de preços públicos, documentos pessoais, certidão municipal, diploma de técnico em enfermagem, atestado de capacidade, duas notas fiscais de serviços anteriores e documentos do Projeto VIVA.

A documentação apresenta elementos para o enquadramento em dispensa por valor, mas requer ajustes antes da contratação, especialmente quanto à natureza da prestação, à regularidade documental e à individualização do contrato.

II ANÁLISE JURÍDICA

1 Delimitação da manifestação

O exame constitui controle jurídico da contratação, nos termos dos arts. 53, § 4º, e 72, III, da Lei nº 14.133/2021. Abrange o enquadramento legal, a coerência da instrução e os requisitos jurídico-formais do ajuste. Não compreende a definição de condutas terapêuticas, a avaliação clínica dos usuários, a segurança técnica da piscina, a determinação do número adequado de profissionais, a aferição material da qualidade dos serviços ou a certificação de preços e de saldos orçamentários.

Esses elementos devem ser produzidos e atestados pelos agentes responsáveis. A Procuradoria não atua como ordenadora de despesas, fiscal ou unidade de planejamento. Essa delimitação, contudo, não dispensa o apontamento de inconsistências documentais com repercussão jurídica, nem converte declarações genéricas em comprovação do cumprimento de exigências legais.

2 Dispensa por valor e verificação do conjunto das despesas

A regra constitucional de licitação comporta as exceções previstas em lei. Para outros serviços e compras, o art. 75, II, admite a dispensa em razão do valor. Em 2026, o limite atualizado pelo Decreto Federal nº 12.807/2025 é de R$ 65.492,11. O valor global proposto de R$ 32.520,00 é inferior a esse parâmetro.

O atendimento isolado ao limite não basta. O setor de contratações deve certificar o somatório das despesas da respectiva unidade gestora, no exercício financeiro, com objetos da mesma natureza e do mesmo ramo de atividade, nos termos do art. 75, § 1º. Não se presume irregularidade pelo simples fato de o projeto envolver contratações distintas; a classificação deve observar a natureza efetiva de cada objeto e impedir fracionamento indevido.

Há duas notas fiscais da própria interessada, de R$ 2.710,00 cada, relativas a serviços anteriores de apoio à hidroginástica, além de atestado de 6 de outubro de 2026. Devem ser identificados o instrumento que amparou essas prestações, seu período e os valores

contratados no exercício, verificando-se sua repercussão no somatório e eventual sobreposição com o novo ajuste. A presente dispensa terá efeitos prospectivos e não constitui regularização de serviços pretéritos.

3 Natureza do vínculo e limites da atividade da monitora

A contratação de pessoa física para prestação de serviços é juridicamente admitida, desde que o ajuste tenha objeto lícito, determinado e compatível com uma relação administrativa de prestação de serviços. A dispensa por valor não substitui concurso público ou contratação temporária fundada em lei própria, quando a necessidade administrativa corresponder, na realidade, ao provimento de função pública.

A pessoalidade da indicação, a remuneração mensal, a prestação por 12 meses e o cumprimento de horários previamente fixados exigem que a Secretaria, com apoio da área de pessoal, esclareça a organização do serviço e justifique a adequação do modelo escolhido. Esses dados não permitem, sozinhos, afirmar a existência de vínculo empregatício, mas impedem que a autonomia seja presumida apenas pela denominação contratual. Se constatada inserção funcional subordinada para suprir necessidade de pessoal, deverá ser adotado o regime jurídico pertinente, em observância ao art. 37, II e IX, da Constituição.

Quanto ao objeto, a justificativa descreve apoio operacional sob supervisão da fisioterapeuta. Entretanto, o item 3.1 do TR inclui a prestação das próprias aulas e o tratamento de comorbidades, linguagem que pode atribuir à monitora funções clínicas. O art. 3º do Decreto-Lei nº 938/1969 reserva ao fisioterapeuta a execução de métodos e técnicas fisioterápicos com finalidade de restaurar, desenvolver e conservar a capacidade física.

O diploma de técnico em enfermagem juntado não equivale à habilitação em fisioterapia. O TR, a proposta e o contrato devem restringir a atuação da monitora à organização dos participantes, materiais e registros e ao suporte operacional permitido, excluindo avaliação clínica, prescrição, definição de exercícios terapêuticos e execução de técnicas privativas. A supervisão não autoriza a delegação de atos que a legislação reserva a profissional habilitado. Se forem pretendidas atividades de enfermagem, será necessário redefinir expressamente o objeto e examinar o regime profissional correspondente.

O Plano de Trabalho prevê a fisioterapeuta das 9h às 11h e das 15h às 17h, enquanto a monitora inicia o turno da tarde às 14h. A unidade técnica deverá esclarecer que o intervalo sem presença da responsável será destinado exclusivamente a tarefas preparatórias ou administrativas, sem atendimento terapêutico autônomo, ou ajustar os horários. Deverá, igualmente, identificar a responsável habilitada e registrar as condições de supervisão e os procedimentos de segurança. Não cabe a este parecer validar clinicamente a atividade nem a composição das turmas.

4 Planejamento e coerência dos documentos

Há motivação administrativa vinculada ao Projeto VIVA, mas o planejamento deve ser uniformizado. O TR menciona 71 usuários, sendo 11 da unidade de acolhimento e 60 do CRAS, enquanto o parecer técnico do projeto registra 12 residentes e 84 participantes. A diferença pode decorrer de atualização ou de recorte de atendimento, devendo a Secretaria explicá-la, sem que a Procuradoria fixe o quantitativo correto.

Também devem ser ajustadas as referências indiferenciadas à habilitação de pessoa jurídica ou física, pois o procedimento examinado se dirige à contratação de pessoa física. A indicação nominal no TR deverá refletir a escolha devidamente motivada ao final da pesquisa, preservando a impessoalidade do procedimento.

O ETP afirma inexistirem contratações correlatas ou interdependentes, embora o próprio objeto pressuponha fisioterapeuta e piscina em condições de uso. Recomenda-se registrar essa dependência e certificar a disponibilidade desses meios. A justificativa de ausência no PCA deverá explicitar os fatos concretos da demanda e promover a atualização cabível, segundo a regulamentação municipal. Não se considera automaticamente aplicável ao Município toda regulamentação federal de procedimentos internos.

5 Pesquisa de preços e motivação da escolha

O processo contém três propostas locais: R$ 2.710,00, R$ 3.000,00 e R$ 2.800,00 mensais, além de relatório de contratações públicas. O preço de Adriana é o menor entre as propostas locais. Isso constitui elemento favorável, mas não dispensa análise crítica dos parâmetros, nos termos dos arts. 23 e 72, II e VII, da Lei nº 14.133/2021.

No relatório público apresentado, os preços de R$ 2.800,00 e R$ 2.500,00 são classificados como válidos, e R$ 5.100,00 como excessivamente elevado. A média e a mediana dos parâmetros válidos são R$ 2.650,00. Assim, a média de R$ 3.466,67, reproduzida nos mapas anexos ao ETP e ao TR, inclui referência que o próprio relatório considera excessiva. O valor anual correspondente foi arredondado para R$ 41.600,04.

O setor responsável deve revisar o tratamento desse preço e explicar a comparabilidade das cargas horárias, das atribuições e dos locais pesquisados. O valor proposto de R$ 2.710,00 supera em R$ 60,00 mensais a referência de R$ 2.650,00 dos parâmetros válidos, o que não demonstra, por si, sobrepreço ou obrigatoriedade de contratação por aquele valor, mas demanda motivação objetiva e eventual negociação. A Procuradoria não fixa o preço de mercado nem certifica a economicidade material da oferta.

6 Habilitação e recursos orçamentários

A documentação pessoal, a certidão municipal e o atestado de capacidade não esgotam a habilitação prevista no art. 72, V. Não foram localizados, na documentação encaminhada, comprovantes correspondentes a todas as regularidades fiscais e trabalhistas exigidas pelo próprio TR, tampouco as consultas impeditivas pertinentes. O setor competente deverá juntar os documentos aplicáveis à pessoa física, verificar autenticidade e validade e justificar eventual dispensa legal específica, observadas as regras do art. 70.

Exigências próprias de empregadores ou pessoas jurídicas não devem ser transplantadas indiscriminadamente para pessoa física sem empregados. Eventual inaplicabilidade de FGTS ou de cadastro específico deverá ser motivada, e não presumida. A qualificação deverá ser aferida em relação ao apoio operacional efetivamente delimitado, sem inferir habilitação clínica a partir da experiência em monitoria.

A declaração da página 35 do documento apresentado aponta a programação 08.245.0008.2404.0000 e o elemento 3.3.90.36.00, mas a suficiência do saldo e a fonte de recursos devem ser formalmente confirmadas pela contabilidade. Deve ser verificada a compatibilidade da fonte com o Projeto VIVA, bem como a cobertura do período que alcançar 2027. A estimativa deverá contemplar os encargos que efetivamente incidam sobre a contratação da pessoa física, com as retenções pertinentes e sem confundir valor bruto e líquido.

7 Publicidade e individualização do contrato

A justificativa de dispensa presencial invoca urgência e custos administrativos de modo genérico. A contratação direta não depende de uma licitação formal completa, mas isso não dispensa a observância da disciplina municipal e, quando incidente, das regras associadas à origem dos recursos. Recomenda-se a divulgação de aviso por ao menos três dias úteis para recebimento de propostas adicionais, na forma preferencial do art. 75, § 3º. A não adoção dessa providência exige motivação específica, respeitada eventual regra local mais restritiva.

A minuta das páginas 23 a 27 existe, porém contém campos abertos, alternativas incompatíveis e referências próprias de empresas ou de dedicação exclusiva de mão de obra. Não pode ser considerada individualizada e aprovada para assinatura. Deverá identificar as partes, o processo, o objeto de apoio, os horários, a supervisão, os valores, o regime de execução, a vigência, o recebimento, o pagamento, o reajuste, a dotação e a fonte, as

responsabilidades, a proteção dos dados dos usuários e as sanções com critérios e percentuais definidos. Devem ser corrigidas as remissões equivocadas aos incisos do art. 92.

O art. 95, I, admite instrumento substitutivo em dispensas por valor. No caso concreto, a execução por 12 meses e as obrigações de supervisão e segurança recomendam termo contratual completo, sem que a faculdade legal de substituição seja afastada em abstrato. A cláusula do TR que prevê suspensão automática de pagamento por irregularidade documental também deve ser revista, evitando retenção indiscriminada de contraprestação por serviços efetivamente recebidos.

Após o saneamento, deverão ser designados gestor e fiscal, formalizada a decisão de contratação e cumpridos os arts. 72, parágrafo único, e 94, II, com divulgação no PNCP no prazo de dez dias úteis da assinatura, observadas as demais publicações e registros aplicáveis. A autorização de abertura já existente não supre a verificação final dos requisitos nem a decisão motivada sobre a proposta selecionada.

III CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria OPINA PELA POSSIBILIDADE JURÍDICA, EM TESE, da Dispensa nº 400018/2026-SMTPS, com fundamento no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021, CONDICIONADA AO PRÉVIO SANEAMENTO da instrução.

Constituem condições para o prosseguimento todos os apontamentos descritos ao norte deste documento.

As providências de documentação e certificação deverão ser realizadas pelas unidades competentes. A minuta individualizada e a solução dada à natureza do vínculo e aos limites profissionais deverão retornar à Procuradoria antes da assinatura; também será necessária nova análise se houver alteração do objeto, da forma de contratação ou de condições substanciais do ajuste.

A manifestação possui natureza opinativa e não substitui a decisão da autoridade competente, a validação técnica da demanda, a fiscalização, a liquidação ou os controles orçamentários. As ressalvas acima integram a conclusão e não se consideram atendidas pelo simples acolhimento deste parecer.

Destarte, recomendamos que os presentes autos sejam encaminhados ao Controle Interno da Prefeitura Municipal de Ourilândia do Norte/PA, para análise final do

trâmite processual.

Salvo melhor juízo, é o parecer que submeto à apreciação superior.

Retornem-se os autos a Comissão Permanente de Contratações para as providências cabíveis.

Ourilândia do Norte/PA, 29 de outubro de 2026.

PEDRO ALMEIDA DE OLIVEIRA
Assinado de forma digital por PEDRO ALMEIDA DE OLIVEIRA

PEDRO ALMEIDA DE OLIVEIRA
Procurador
OAB/PA nº 31.576-A OAB/DF 41539