



PARECER JURÍDICO Nº 119/2026

“O parecer facultativo é um ato opinativo que não vincula a Administração Pública ou os seus administrados, podendo esses segui-lo para melhor fundamentar suas decisões ou ignorá-lo, pois, não estão vinculados à conclusão exarada pelo parecerista”

RELATÓRIO

Esta Procuradoria foi instada a emitir parecer jurídico sobre o Procedimento Licitatório, encaminhado pelo Setor de Licitações para o exercício do controle prévio de legalidade da contratação, nos termos do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021. O procedimento tem por objeto:

{...}1.1 Contratação de empresa especializada para o fornecimento de materiais de identificação visual destinados à ambientação e caracterização institucional da formatura dos alunos participantes do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD), compreendendo letras caixa iluminadas em LED, wind banner, painel retrátil em alumínio com tecido personalizado, com aplicação da logomarca do programa.

Compulsando os autos, verifica-se que o procedimento se encontra instruído, entre outros, com os seguintes documentos: Documento de Formalização da Demanda – DFD; Autorização de Compra; Estudo Técnico Preliminar – ETP; relatório de pesquisa de preços; Termo de Referência – TR; Despacho do Ordenador de Despesas; Certidão Contábil; minuta do Aviso de Dispensa Eletrônica; e minuta do instrumento contratual.

Registra-se, ainda, que a instrução informa que a aquisição será custeada com recursos provenientes de emenda parlamentar destinada ao atendimento da demanda apresentada pela Secretaria Municipal de Educação.

É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

DO MÉRITO

DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O art. 53 da Lei nº 14.133/2021 atribui ao órgão de assessoramento jurídico da Administração a realização do controle prévio de legalidade ao final da fase preparatória da contratação.

Nos termos do §1º, inciso II, do referido dispositivo, a manifestação jurídica deverá ser redigida em linguagem simples, clara e objetiva, com a apreciação dos elementos indispensáveis à contratação e a exposição dos pressupostos de fato e de direito considerados.



Esse controle também se aplica aos processos de contratação direta, conforme expressamente previsto no §4º do art. 53 da Lei nº 14.133/2021. Em complemento, o art. 72, inciso III, estabelece que os processos de dispensa e de inexigibilidade de licitação deverão ser instruídos, quando for o caso, com parecer jurídico e pareceres técnicos que demonstrem o atendimento dos requisitos legalmente exigidos.

Cumpre esclarecer que a presente manifestação se restringe ao exame dos aspectos jurídicos do procedimento, não abrangendo avaliações de natureza eminentemente técnica, administrativa, contábil, orçamentária ou econômico-financeira.

Nesse sentido, a definição das especificações do objeto, a apuração dos quantitativos, a análise da necessidade administrativa, a seleção dos parâmetros utilizados na pesquisa de preços, a avaliação da compatibilidade dos objetos pesquisados, a disponibilidade orçamentária e a escolha da solução mais adequada pertencem aos setores técnicos e às autoridades administrativas competentes.

Esse é o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União:

(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. **O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação.** Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo." Tribunal de Contas da União Acórdão n. 186/2010-Plenário Relator Raimundo Carreiro. Processo n. 018 791/2005-4 (grifo nosso).

No mesmo sentido, a Consultoria-Geral da União, por meio do Manual de Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, orienta:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto (Grifo nosso).

Desse modo, a presente manifestação restringe-se à análise jurídica dos atos e documentos submetidos à apreciação, não abrangendo a avaliação da conveniência e oportunidade da contratação, a definição das especificações do objeto, a apuração dos quantitativos, a formação dos preços, a disponibilidade orçamentária ou outros aspectos de natureza técnica, administrativa e econômico-financeira, cuja responsabilidade compete aos setores técnicos e às autoridades administrativas competentes.



Dessa forma, reafirma-se que o presente parecer não substitui a decisão da autoridade competente nem afasta a responsabilidade dos agentes responsáveis pela elaboração dos documentos e pela veracidade das informações constantes dos autos. Sua finalidade é oferecer suporte jurídico para que a decisão administrativa seja adotada com maior segurança, em observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Estabelecido esse marco, passa-se ao exame técnico jurídico da contratação direta pretendida.

DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

DA REGRA CONSTITUCIONAL DE LICITAR E DA CONTRATAÇÃO DIRETA

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade da realização de licitação para as contratações promovidas pela Administração Pública, ressalvados os casos especificados na legislação.

A licitação constitui, portanto, a regra geral para a seleção de particulares pela Administração, destinando-se a assegurar igualdade de condições entre os interessados, julgamento objetivo e obtenção da proposta mais vantajosa.

Entretanto, a própria Constituição permite que a legislação estabeleça hipóteses excepcionais de contratação direta. Em conformidade com essa autorização constitucional, a Lei nº 14.133/2021 disciplina os casos de inexigibilidade, nos quais há inviabilidade de competição, e os casos de dispensa, nos quais a competição é possível, mas a lei autoriza que a Administração deixe de realizar o processo licitatório ordinário.

No presente caso, não se verifica hipótese de inviabilidade de competição. Ao contrário, os documentos técnicos consignam a existência de diversos fornecedores aptos a fornecer os materiais pretendidos, razão pela qual o procedimento não se enquadra como inexigibilidade.

O fundamento adotado é a dispensa de licitação em razão do valor, prevista no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, aplicável às contratações de outros serviços e compras cujo valor seja inferior ao limite legal vigente.

Para o exercício de 2026, o Decreto Federal nº 12.807/2025 atualizou o limite do art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 para R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos).

Considerando que o valor estimado da contratação é de R\$9.967,00, encontra-se atendido, sob o aspecto objetivo, o limite estabelecido para a dispensa de licitação em razão do valor.



Cumpre destacar que a dispensa eletrônica não constitui modalidade de licitação, mas procedimento de seleção utilizado no âmbito de uma contratação direta. A realização de disputa eletrônica visa conferir maior publicidade, competitividade e economicidade à contratação, permitindo que fornecedores interessados apresentem propostas e lances para a obtenção da proposta mais vantajosa.

Nesse sentido, o art. 75, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que as contratações fundamentadas nos incisos I e II serão preferencialmente precedidas da divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial pelo prazo mínimo de três dias úteis, com a especificação do objeto e a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados.

No caso examinado, a Administração optou pela realização de dispensa eletrônica em plataforma digital, com critério de julgamento de menor preço por item e modo de disputa aberto, providência que se mostra compatível com a busca da proposta mais vantajosa e com os princípios da publicidade, competitividade, eficiência e economicidade.

Ressalta-se que, a aferição do limite de dispensa deverá observar o art. 75, §1º, da Lei nº 14.133/2021, notadamente:

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

Essa regra tem a finalidade de impedir o fracionamento indevido da despesa, caracterizado pela divisão artificial de uma necessidade previsível com o objetivo de enquadrar parcelas sucessivas nos limites da contratação direta.

DO PLANEJAMENTO E DA INSTRUÇÃO DA CONTRATAÇÃO DIRETA

Embora a dispensa afaste a realização do processo licitatório ordinário, não dispensa a Administração do dever de planejamento, motivação e adequada instrução processual.

Nos termos do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, o processo de contratação direta deverá ser instruído, conforme aplicável, com documento de formalização da demanda, estudos e documentos técnicos pertinentes, estimativa da despesa, parecer jurídico, demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, comprovação de que o contratado atende aos requisitos mínimos necessários, razão da escolha, justificativa do preço e autorização da autoridade competente.



No caso examinado, a necessidade administrativa foi formalizada pela Secretaria Municipal de Educação por meio do Documento de Formalização da Demanda, no qual foram descritos o problema a ser atendido, o objeto pretendido, os quantitativos, o prazo e o local de entrega.

A demanda decorre da necessidade de disponibilização de materiais destinados à identificação visual e à ambientação institucional das cerimônias de formatura do PROERD, programa desenvolvido em parceria entre o Município e a Polícia Militar e voltado à prevenção ao uso de drogas e à violência entre crianças e adolescentes.

Os documentos técnicos consignam que os materiais possuem natureza permanente e reutilizável, permitindo seu emprego em futuras edições do programa e em outras ações educativas e institucionais relacionadas à prevenção às drogas, à promoção da cidadania e ao fortalecimento dos vínculos comunitários.

O Estudo Técnico Preliminar examinou alternativas disponíveis no mercado, entre elas a locação periódica de estruturas, a utilização de materiais gráficos descartáveis e a aquisição de elementos permanentes e reutilizáveis. A área requisitante concluiu pela aquisição dos materiais como solução mais adequada, considerando a durabilidade, a possibilidade de reutilização, a redução de contratações recorrentes e o fortalecimento da identidade visual do programa.

O ETP também descreveu os requisitos da contratação, as especificações gerais dos produtos, os quantitativos estimados, os resultados pretendidos, os possíveis impactos ambientais, as providências administrativas necessárias e o posicionamento conclusivo quanto à viabilidade da solução.

A definição do objeto, as especificações técnicas, as dimensões, os materiais admitidos, os requisitos de qualidade e segurança e os demais critérios de aceitação possuem natureza técnica e foram estabelecidos pela unidade requisitante, a quem compete verificar sua adequação à necessidade administrativa e à realidade do mercado.

Conforme consignado no ETP, os itens possuem características independentes e podem ser fornecidos separadamente, razão pela qual a Administração adotou o parcelamento da contratação, com julgamento e adjudicação pelo menor preço de cada item.

O parcelamento encontra amparo no art. 40, inciso V, alínea “b”, e §§ 2º e 3º, da Lei nº 14.133/2021, sempre que técnica e economicamente viável, com a finalidade de ampliar a competição, aproveitar as peculiaridades do mercado e evitar concentração indevida.

DA ANÁLISE DO AVISO DE DISPENSA ELETRÔNICA E DA MINUTA CONTRATUAL

O art. 53 da Lei nº 14.133/2021 determina que, ao final da fase preparatória, o processo seja submetido ao órgão de assessoramento jurídico para a realização do controle prévio de legalidade. Nos termos do §4º do mesmo dispositivo, esse controle aplica-se também às contratações diretas fundamentadas em dispensa ou inexigibilidade de licitação.

No presente caso, a minuta do Aviso de Dispensa Eletrônica identifica o Município contratante, a unidade requisitante, o objeto, o valor estimado, o fundamento jurídico da contratação direta, o critério de julgamento, o modo de disputa, a plataforma eletrônica e a dotação orçamentária.

O instrumento estabelece, ainda, as regras relativas à participação dos fornecedores, ao cadastramento e à apresentação das propostas, à fase de lances, ao julgamento, à negociação, à habilitação, à adjudicação, à homologação, à formalização da contratação, às sanções administrativas e às demais condições aplicáveis ao procedimento.

O Aviso encontra-se acompanhado de anexo contendo a relação dos documentos exigidos para habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira, além da minuta do instrumento contratual.

Quanto à formalização da contratação, observa-se que o art. 95, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 permite, nas dispensas de licitação em razão do valor, a substituição do termo de contrato por outro instrumento hábil, como nota de empenho, autorização de compra ou ordem de fornecimento. Trata-se, contudo, de faculdade conferida à Administração, não havendo impedimento à utilização do contrato formal quando considerado mais adequado para disciplinar as obrigações decorrentes da aquisição.

Tendo a Administração optado pela celebração de instrumento contratual, sua elaboração deve observar os arts. 89 e 92 da Lei nº 14.133/2021. O art. 89, §2º, determina que os contratos estabeleçam com clareza e precisão as condições de sua execução, definindo os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com o ato que autorizou a contratação direta e com a respectiva proposta.

Por sua vez, o art. 92 da Lei nº 14.133/2021 estabelece as cláusulas necessárias aos contratos administrativos, entre as quais se encontram: a definição do objeto e de seus elementos característicos; a vinculação ao ato que autorizou a contratação direta e à proposta do contratado; a legislação aplicável; a forma de fornecimento; o preço e as condições de pagamento; os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento; os prazos de execução, entrega e recebimento; o crédito orçamentário pelo qual correrá a despesa; os direitos e as responsabilidades das partes; as penalidades e multas aplicáveis; a obrigação de manutenção das condições de habilitação; o modelo de gestão e fiscalização; e as hipóteses de extinção contratual.



As demais disposições previstas no art. 92, como matriz de riscos, garantias contratuais, condições de importação, repactuação e assistência técnica, deverão constar do instrumento apenas quando compatíveis e necessárias diante da natureza e das particularidades do objeto.

Registra-se, ainda, que, independentemente do prazo de vigência, o §3º do art. 92 determina que o contrato contenha cláusula estabelecendo o índice de reajustamento, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, ainda que, em razão da curta duração contratual, não venha a ocorrer reajuste durante sua execução.

No caso em exame, a minuta contratual contempla, em linhas gerais, a identificação das partes, o objeto, a vinculação ao Aviso de Dispensa, os prazos de vigência e de entrega, a forma de fornecimento, as obrigações da contratada e da contratante, as condições de pagamento, a dotação orçamentária, o equilíbrio econômico-financeiro, o reajustamento, a fiscalização, a subcontratação, as sanções administrativas, as hipóteses de extinção e o foro competente.

Dessa forma, o procedimento encontra-se estruturado como contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor, precedida de disputa eletrônica, com fundamento no art. 75, inciso II e §3º, da Lei nº 14.133/2021 e no que for aplicável, as cláusulas necessárias previstas no art. 92 da referida Lei.

CONCLUSÃO

Em caráter orientativo (este parecer não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos).

Orienta-se que todos os documentos sejam assinados pelos servidores competentes, e sejam devidamente publicados.

Pelo exposto, encontrando-se o processo dentro dos permissivos legais, notadamente com relação à Lei Federal nº 14.133/21, exaro parecer **OPINATIVO FAVORÁVEL**, ao prosseguimento do procedimento.

S.M.J., é o parecer desta Procuradoria.

Abelardo Luz-SC, 16 de setembro de 2026.

LAIS CRISTINA
BANDEIRA:08
698327940

Assinado de forma
digital por LAIS CRISTINA
BANDEIRA:08698327940
Dados: 2026.09.16
17:21:13 -03'00'

Laís Cristina Bandeira

OAB/SC 53.308

Assessora Jurídica Geral do Município de Abelardo Luz-SC.