

PARECER JURÍDICO/2026 - PJM

Referência:

Interessado: Depto. De compras Agente de Contratação (Processo Administrativo n.º 113/2.026);

Modalidade/Tipo: Solicitação de Dispensa de Licitação n.º 003/2026;

Requerente: Secretaria Municipal de Esportes e Lazer de Palmeiras do Tocantins/TO.

I - DO RELATÓRIO.

Trata-se de processo de dispensa licitatória, cuja solicitação de abertura foi manejada pelo Departamento de Compras da Prefeitura de Palmeiras do Tocantins/TO, Sr. Rogério Borges Pinheiro Silva, referente à realização de despesa para contratação de empresa para fornecimento de produtos para manutenção de piscina, para atender as demandas da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer de Palmeiras do Tocantins/TO., conforme Solicitação de Compras de fls. 001 do presente feito.

O feito licitatório formalmente autuado, protocolado e numerado nas fls. 074, onde consta registro sob o n.º 138/2026¹.

Às fls. 002 recai a aprovação da solicitação, a qual contém lista contendo os itens a serem adquiridos e suas respectivas quantidades

Nas fls. 003/004, acostou-se a formalização da necessidade, a autorização para elaboração do Estudo Técnico (fls. 006/007) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP), fixado nas fls. 009/018;

Na sequência, juntou-se o Mapa de gerenciamento de riscos (fls. 019/021) e o despacho para cotação e levantamento de preços (fls. 022/023), subscritos pelo Diretor da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer;

Às fls. 024/068 consta o Relatório de cotação de preços e seu Memorial de cálculo (anexo 1), gerado pelo Depto. de Compras no dia 14/01/2026 por meio do site www.bancodeprecos.com.br;

Nas fls. 069/070, tem-se o despacho de cotação de ETP, com especificação e estimativa da contratação fixada em R\$ 64.754,50;

Consta Portaria n.º 025/2025, datada de 14/01/2025, de nomeação da responsável pelo setor de compras da Municipalidade (fls. 071);

Nas fls. 072/073 recai o Documento de Formalização de Demanda (DFD), no bojo da qual há unidade requisitante, objeto, justificativa da necessidade, data prevista da demanda, alinhamento como pleno de contratação anula, indicação de equipe de planejamento, ETP e Especificações e Estimativa da contratação do total de 14 itens, com respectivas quantidades;

Foi apresentada, pela Contabilidade, a informação de que há programa, classificação e disponibilidade suficiente à contratação (fls. 076), no que foi acompanhada de declaração de adequação orçamentária e financeira da lavra da Secretária Municipal da Fazenda (fls. 077);

¹ A autuação é ratificada pelo termo de autuação de fls. 168.

Após solicitação para cotação de preços (fls. 079/080), juntou-se o Relatório de cotação de preços gerado pelo Depto. de Compras no dia 15/01/2026 por meio do site www.bancodeprecos.com.br. (fls. 081/113);

Em seguida, acostou-se Despacho informando a pesquisa de preços, as fontes usadas e as especificações e estimativa da contratação fixada no valor de R\$ 64.754,50 (fls. 114/115);

Outrossim, juntou-se o Termo de Referência (fls. 116/127) e Aviso de contratação direta (fls. 128/142), bem como os Anexos I (termo de referência); II (Modelo de proposta de preços) e III (Minuta de Contrato, conforme fls. 143/165);

Ato contínuo, às fls. 166/167, recai a Portaria n.º 0158/2025, datada de 22/12/2025, relativa à nomeação de Agente de Contratação, Pregoeiro e Equipe de Apoio para condução de licitações e contratações municipais da Prefeitura de Palmeiras do Tocantins/TO.;

Ao fim, por meio de despacho de fls. 169 (última lauda do feito), em este foi encaminhado à Procuradoria Jurídica em 15/01/2026, para fins análise jurídica prévia, por meio de parecer, nos termos do art. 53 da NLL.

Eis o que há de mais relevante a relatar.

II - DA INCURSÃO PRELIMINAR ACERCA DA NATUREZA NÃO VINCULATIVA DO PARECER JURÍDICO.

Segundo as jurisprudências firmadas pelo Supremo Tribunal Federal e diversas doutrinas Pátrias, é firme no Ordenamento Jurídico Brasileiro a orientação no sentido de que o parecer emitido por Procurador ou advogado de órgão da Administração Pública não é ato administrativo. Com efeito, o Parecer 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 e, desta forma não gera responsabilização ao seu autor.

Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari fortalecem a tese de que o parecer deve ser tido absolutamente como peça opinativa, senão vejamos:

“Parecer jurídico, portanto, é uma opinião técnica dada em resposta a uma consulta, que vale pela qualidade de seu conteúdo, pela sua fundamentação, pelo seu poder de convencimento e pela respeitabilidade científica de seu signatário, mas que jamais deixa de ser uma opinião. Quem opina, sugere, aponta caminhos, indica uma solução, até induz uma decisão, mas não decide”.

Assim, cumpre observar que o exame dos presentes autos é feito nos termos do Art.8º, §3.º e da norma cogente do art. 53, §4.º da Lei 14.133/2021² e, como tal, restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis à sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Outrossim, em atenção ao postulado da segregação de funções, não deve o parecerista jurídico imiscuir-se em critérios técnicos ou pretender substituir-se à decisão do Gestor, podendo tão somente emitir recomendações, conforme redação do art. 53 da NLL e, mais especificamente, do Enunciado n.º 07 do Manual de Boas Práticas consultivas (MBPC) da Advocacia Geral da União (AGU), *in verbis*:

² Art. 53, § 4º Na forma deste artigo, **o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas**, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Quanto à justificativa relacionada ao objeto, esclarecemos que não compete a órgão jurídico adentrar o mérito administrativo (*oportunidade e conveniência*), exceto diante de constatação de afronta aos preceitos legais.

Superados tais pontos, passamos a ingressar na fundamentação jurídica.

III - DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICO/NORMATIVA.

III.a) Da contratação direta - Dispensa de licitação incidente ao objeto visado pelo processo administrativo.

Inicialmente, mister assentar que as contratações efetuadas pelo Poder Público devem, em regra, ser precedidas de licitação. Nesse sentido, dispõe o art. 2.º da Lei nº 8.666/93, tendo a Constituição Federal de 1988, em seu inciso XXI do art. 37, delineado a licitação como princípio básico a ser observado por toda Administração Pública, *in verbis*:

"Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e também ao seguinte: (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Acerca da obrigatoriedade e respectivas ressalvas, leciona José dos Santos

Carvalho Filho:

"O princípio da obrigatoriedade da licitação impõe que todos os destinatários do Estatuto façam realizar o procedimento antes de contratarem obras e serviços. Mas a lei não poderia deixar de ressaltar algumas hipóteses que, pela sua particularidade, não se compatibilizam com o rito e a demora do processo licitatório. A ressalva à obrigatoriedade, diga-se de passagem, já é admitida na própria Constituição, a teor do que estabelece o art. 37, XXI. Regulamentando o dispositivo, coube ao legislador a incumbência de delinear tais hipóteses específicas, o que fez no art. 24 do Estatuto." (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 31ª. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. p. 189. PDF)

Assim, a regra geral é que todas as Unidades da Federação Brasileira e seus Poderes sujeitem-se à obrigatoriedade de licitar, salvo nos casos/exceções previstos pela Lei de licitações (Lei n.º 14.133/2193), estabelecidos, por exemplo, diante das hipóteses de licitação dispensada, dispensa de licitação e de inexigibilidade de licitação, previstas nos artigos 74 e 75, respectivamente. Como já disse Hely Lopes Meirelles, "*a lei diversificou os casos em que a Administração pode ou deve deixar de realizar licitação, tornando-a dispensada, dispensável e inexigível*" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 39ª. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 302).

Aduz Carvalho Filho que:



“A dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório. Diversamente ocorre na inexigibilidade, como se verá adiante, porque aqui sequer é viável a realização do certame.” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 189).

Notamos, portanto, que **as hipóteses de dispensa de licitação representam exceções à regra constitucional da licitação**, o que autoriza o Administrador a dispensar, por razões de conveniência e oportunidade e proceder à contratação direta. Em razão dessa excepcionalidade as hipóteses de dispensa de licitação possuem rol taxativo no art. 75 da NLL.

Na contratação direta, o que é dispensado é o processo licitatório e não o processo administrativo, de sorte que Administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar mesmo nesses casos, a prevalência dos princípios constitucionais da Administração Pública.

Analisando-se o feito, nota-se se tratar de processo de dispensa licitatória, referente à realização de **despesa para contratação de empresa para fornecimento de produtos para manutenção de piscina, para atender as demandas da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer de Palmeiras do Tocantins/TO.**, conforme Solicitação de Compras de fls. 001 e Documento de formalização de Demanda (DFD) de fls. 072/073.

De acordo com o preconizado no art. 75 da Lei n.º 14.133/21:

“Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

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

Como se verifica do inciso II da aludida norma, **inicialmente**, a *legis* permitiu, por meio dispensa, contratações de valores inferiores a R\$ 50.000,00 diante de aquisição, pela Administração, que não se enquadre em obras e serviços de engenharia ou de manutenção de veiculares, como é o caso de aquisição de produtos de piscina para manutenção de práticas esportivas, que incide na abrangência da expressão “outros serviços e compras”.

Inobstante constar, originalmente no inciso Ii do art. 75 da aludida lei, o valor limitado a 50 mil reais, essa disposição legal foi regulamentada, variadas vezes, de modo que no final de 2025, o **Decreto Presidencial n.º 12.807, de 29 de dezembro de 2025**, atualizou os valores de despesas previstos na nova lei de licitações e estabeleceu, como limite de contratação previsto no inciso II do art. 75 da Nova Lei de Licitações, o **valor atualizado de R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil, quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos)**, conforme se extrai da rede mundial de computadores: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2023-2026/2025/Decreto/D12807.htm

Desta forma, compreende-se que a dispensa de licitação poderá ser realizada desde que a hipótese de contratação de bens ou serviços estejam previamente expressas nos incisos do artigo 75 da Nova Lei de Licitações, situação em que é dispensável a deflagração de processo administrativo licitatório, o que simplifica demasiadamente a atuação da administração, otimizando seu desempenho. Assim, **estando o valor da contratação enquadrado nos liames da hipótese do art. 75, inciso II da Lei Federal 14.133/2021, pode ela ser efetivada por meio de dispensa.**



Aliado a tal verdade, decorre de formalidade do art. 72 da NLL que deve, necessariamente, integrar o corpo dos autos, documentação que possibilite a contratação direta, senão vejamos:

“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.”

Nessa conformidade, observa-se que o presente processo atendeu acima praticamente todas as exigências legais, possuindo formalização da necessidade; Estudo Técnico Preliminar (fls. 009/018); Mapa de gerenciamento de riscos (fls. 019/021); Relatório de cotação de preços; Documento de Formalização de Demanda (DFD), demonstração de recursos orçamentários; Termo de Referência; parecer jurídico e demais documentações pertinentes, dentre as quais há Justificativa da Necessidade” e “Especificações e Estimativa da contratação fixada no valor de R\$ 64.754,50 (fls. 114/115).

Quanto à demonstração da necessidade, consta no feito a motivação da necessidade da aquisição pretendida, a qual adveio nos seguintes termos, *verbis*:

“A Prefeitura Municipal de Palmeiras do Tocantins enfrenta dificuldades significativas na manutenção da limpeza e conservação das piscinas sob sua administração. Essas dificuldades decorrem da insuficiência e inadequação dos materiais utilizados atualmente, o que compromete a qualidade e a segurança das atividades aquáticas promovidas pela Secretaria Municipal de Esporte e Lazer.

A falta de produtos adequados para o tratamento e manutenção das piscinas gera impactos diretos na saúde dos usuários e na qualidade das atividades oferecidas à população. (...). Essa situação destaca a necessidade urgente de suprir a demanda por insumos específicos que garanta a efetividade da manutenção e a qualidade dos serviços prestados.

Portanto, há uma necessidade premente de fornecimento de produtos para a manutenção adequadas das piscinas, visando assegurar não apenas a higiene e a segurança do ambiente aquático, mas também a promoção do bem-estar comunitário e a valorização das políticas públicas voltadas ao esporte e lazer. Atender a essa demanda é essencial para garantir a continuidade das atividades oferecidas pela Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, contribuindo assim para a satisfação das necessidades da população local e o fortalecimento da saúde pública através de práticas esportivas seguras e acessíveis. (...). A resolução deste problema é fundamental para o cumprimento dos objetivos sociais que a administração municipal

deve atender, reforçando o compromisso com a cidadania e o desenvolvimento comunitário.” (Formalização da necessidade – fls. 003/004)

A seu turno, a FUNDAMENTAÇÃO E DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO no Termo de Referência (fls. 116/127) ratifica a necessidade da aquisição almejada, conforme se vê do item 3.1 de fls. 117.

Em relação à JUSTIFICATIVA DO PREÇO, ressalta-se que a contratação direta só será possível se o preço ofertado for compatível com as condições regulares de mercado. É como se expressa Marçal Justen Filho, para o qual “a Administração deverá buscar a maior qualidade e o menor desembolso possíveis, segundo a natureza do interesse a ser satisfeito. Entre propostas de qualidade equivalente, deverá escolher-se a de menor preço”.

Conforme visto, o valor da contratação está dentro dos parâmetros legais exigidos pelo art. 72 da NLL. Igualmente, vislumbra-se das fls. 081/113, **Relatório de cotação de preços** gerado no dia 15/01/2026 por meio do site www.bancodeprecos.com.br, o que satisfaz a justificativa do preço.

Diante disso, no nosso entender, para restar plenamente atendido o art. 72 da NLL, basta o Parecer técnico do controle interno previsto o art. 72, III (que normalmente vem após o do Jurídico); a autorização do Chefe do Executivo contida no art. 72, VIII (normalmente, vem no momento da avença contratual) e, empós, restará apenas a “comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária”, conforme exige o art. 72, V.

Acerca da temática da HABILITAÇÃO, há de se ressaltar que a caracterização de situação que permita a contratação direta por dispensa de licitação **não afasta a necessidade da exigência de documentação comprobatória para fins de habilitação** do licitante. É dizer, aquele que não satisfizer os requisitos de habilitação e a qualificação mínima necessária, não pode contratar com a Administração, conforme emerge do art. 72, inciso V da NLL.

Desse modo, verifica-se restarem para, oportunamente, serem preenchidas as exigências contidas nos incisos V (requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária), VI (escolha do contratado) e VIII (autorização da autoridade competente), a fim de conferir-lhe legalidade e adequação.

Por último, vislumbra-se que a contratação almejada perfaz o interesse público primário, porquanto o adequado e eficiente funcionamento da Administração perpassa pela aquisição de vasilhame e recarga de gás para atender a Prefeitura, Secretarias e os Fundos Municipais, buscando atender as normas do art. 37 da CF e do art. 9.º da Constituição do Tocantins.

Diante do exposto, desde que preenchidos os requisitos previstos na Lei n.º 14.133/2021 especialmente em seus arts. 72 e 75, I, não vislumbramos óbice à contratação do objeto mediante dispensa de licitação.

III - DA CONCLUSÃO E DO PARECER.

Postos os apontamentos alhures, e por tudo mais que dos autos consta, resguardado o poder discricionário do gestor quanto à oportunidade e conveniência do ato administrativo, este Procurador subscritor

i) OPINA pela possibilidade jurídica de adoção da modalidade de Dispensa de Licitação, que visa realização de despesa para contratação de empresa para fornecimento de produtos para manutenção de piscina, para atender as demandas da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer de Palmeiras do Tocantins/TO., nos moldes do art. 75, II da Lei Federal n.º 14.133/2021;

ii) Para fins de formalização a garantir legalidade, a plena exigência contida nos incisos V, VI e VIII e adequação oportunas, SUGERE que, por meio de atos futuros no presente

processo licitatório, sejam juntados, a posteriori, a comprovação da escolha do contratado e dos requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária) e a autorização da autoridade competente para a aquisição, a fim de conferir-lhe legalidade e adequação, bem como seja colhido o pertinente Parecer técnico do controle interno previsto o art. 72, III,volvendo-se o feito a esta Procuradoria para novo Parecer acerca do preenchimento de tais sugestões;

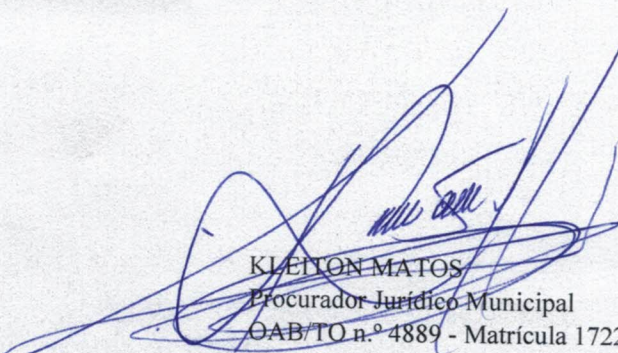
iii) Outrossim, após a celebração do contrato, sugere sua devida publicação na imprensa oficial.

Registre-se, por fim, não terem sido analisados os aspectos técnicos orçamentários e financeiros, a conveniência/oportunidade no presente, bem como as especificidades técnicas do objeto, por não serem de competência desta Procuradoria Jurídica.

É o parecer, que contém 07 (sete) páginas, devidamente numeradas e deve ser incluído, no feito licitatório, imediatamente nas fls. 170.

Com a ressalvas alhures, à origem, com as cautelas legais, para superior apreciação.

Palmeiras do Tocantins/TO, 16 de janeiro de 2.026.


KLEITON MATOS
Procurador Jurídico Municipal
OAB/TO n.º 4889 - Matrícula 1722