



PROCURADORIA JURÍDICA
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N
(54) 3383-4450

PARECER JURÍDICO Nº 003/2026

Processo Administrativo nº: 2077/2026.

Modalidade: DISPENSA DE LICITAÇÃO

Objeto: contratação de serviço artístico especializado para criação e execução de pintura mural artística na parede do palco principal do Parque Armídio Bertani, no Município de Espumoso/RS.

Secretaria Requisitante: Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Turismo

Valor Estimado: R\$ 32.000,00

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. **DISPENSA DE LICITAÇÃO.** LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. ANÁLISE DE LEGALIDADE. **EXAME DOS REQUISITOS PREVISTOS NOS ARTS. 72 E 75 DA LEI Nº 14.133/2021.** DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA. TERMO DE REFERÊNCIA. ESTIMATIVA DA DESPESA. PESQUISA DE PREÇOS. JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO FORNECEDOR. JUSTIFICATIVA DO PREÇO. HABILITAÇÃO DO CONTRATADO. DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA. MINUTA CONTRATUAL. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. PARECER OPINATIVO. **POSSIBILIDADE JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO, DESDE QUE OBSERVADOS OS REQUISITOS LEGAIS E AS RESSALVAS CONSTANTES NESTA MANIFESTAÇÃO.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria Jurídica para análise da legalidade da contratação direta pretendida pela Administração Municipal, mediante dispensa de licitação, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

A contratação tem por objetivo, "*Contratação de serviço artístico especializado para criação e execução de pintura mural artística na parede do palco principal do Parque Armídio Bertani, no Município de Espumoso/RS*", visando atender às necessidades da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Turismo, conforme justificativas apresentadas pela unidade demandante.

Constam dos autos, dentre outros, os seguintes documentos:

- I – Requerimento da Secretaria demandante;
- II – Documento de Formalização da Demanda – DFD;
- III – Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- IV – Termo de Referência;
- V – Pesquisa de preços e estimativa da despesa;



PROCURADORIA JURÍDICA
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N
(54) 3383-4450

- VI – Justificativa da necessidade da contratação;
- VII – Dotação orçamentária;
- VIII – Demais documentos pertinentes à instrução do procedimento.

É o relatório.

Passa-se à análise jurídica.

2. DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

De início, destaca-se que as hipóteses passíveis de dispensa de licitação, na Lei nº 14.133/2021, estão previstas no art. 75.

Na contratação direta, o que é dispensado é o processo licitatório e não o processo administrativo. Logo, o administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar, mesmo nesses casos, a prevalência dos princípios constitucionais da Administração Pública, notadamente a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a eficiência.

Nessa hipótese, embora seja viável a competição, a lei faculta à Administração dispensar a licitação em razão do baixo valor da contratação, visto que o custo econômico advindo do procedimento licitatório seria superior aos benefícios por ele trazidos. No entanto, para que a contratação direta mediante dispensa de licitação seja válida e não apresente vício, a despesa não poderá estar fracionada, devendo o valor referir-se ao montante total da contratação, sob pena de configuração de fuga indevida ao dever constitucional de licitar.

Conforme o inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, é dispensável a licitação:

II – para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos), no caso de outros serviços e compras, conforme atualização promovida pelo Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2026.

A presente contratação enquadra-se nos moldes do contido no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021. O valor estimado é de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), nitidamente inferior ao teto legal vigente de R\$ 65.492,11, o que autoriza, em tese, a contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor.

No âmbito municipal, a matéria também é disciplinada pelo Decreto Municipal nº 3.690, de 21 de fevereiro de 2024, que regulamenta o procedimento de dispensa de licitação no Município de Espumoso/RS. O art. 2º do referido decreto estabelece que, dentro do prazo fixado no art. 176, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, a Administração Municipal adotará a dispensa de licitação na forma física nas hipóteses ali elencadas, entre as quais se inclui, no inciso II, a contratação de bens e serviços no limite do art. 75, inciso II, da Lei federal.



PROCURADORIA JURÍDICA
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N
(54) 3383-4450

Por sua vez, o § 1º do art. 2º do Decreto Municipal nº 3.690/2024 determina que, para fins de aferição do valor-limite, devem ser observados o somatório das despesas realizadas no exercício financeiro pela unidade gestora e o somatório da despesa com objetos de mesma natureza, compreendidos como aqueles relativos a contratações enquadradas no mesmo ramo de atividade, identificado pela subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) ou pela linha de fornecimento do SICAF. Compete, pois, à Secretaria requisitante e ao setor de planejamento atestar, nos autos, que a presente despesa, somada às demais contratações de mesma natureza já realizadas no exercício, não ultrapassa o limite legal, de modo a afastar a hipótese de fracionamento de despesa.

Embora o Decreto Municipal nº 3.690/2024 estabeleça, como regra, a dispensa de licitação na forma física para as hipóteses do art. 75, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, o próprio § 5º do art. 2º faculta à Administração a adoção da dispensa eletrônica, desde que observado regulamento próprio. No caso em exame, a contratação será processada na forma eletrônica, em conformidade com a Instrução Normativa nº 67, de 8 de julho de 2021, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (atual Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos), que disciplina o procedimento de dispensa eletrônica no âmbito da Administração Pública, aplicável subsidiariamente aos demais entes federativos.

A Administração Municipal apresentou justificativa para a contratação, evidenciando a necessidade de revitalização estética e cultural do palco principal do Parque Armídio Bertani, espaço público destinado à convivência e à realização de eventos comunitários. A natureza do serviço demanda conhecimento técnico específico em muralismo e arte urbana, justificando a contratação de empresa especializada.

Assim, devidamente justificada a necessidade e demonstrado o enquadramento da despesa no limite do art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021, observadas as disposições do Decreto Municipal nº 3.690/2024 quanto à aferição do valor-limite, desde que atestada nos autos a inexistência de fracionamento de despesa, nos termos do § 1º do art. 2º do decreto municipal citado.

3. DO DEVER CONSTITUCIONAL DE LICITAR E DAS HIPÓTESES DE CONTRATAÇÃO DIRETA

A Constituição da República estabelece, em seu art. 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações realizadas pela Administração Pública serão, como regra, precedidas de licitação pública, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas em lei.

A licitação constitui instrumento destinado à concretização dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Todavia, o próprio texto constitucional admite situações excepcionais em que o procedimento licitatório poderá ser afastado, desde que presentes os pressupostos definidos pelo legislador.



PROCURADORIA JURÍDICA
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N
(54) 3383-4450

Nesse contexto, a Lei Federal nº 14.133/2021 disciplinou as hipóteses de contratação direta, compreendendo os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação, previstos, respectivamente, nos arts. 74 e 75.

Importante destacar que a contratação direta constitui exceção à regra constitucional da licitação, razão pela qual sua utilização exige rigorosa observância dos pressupostos legais, vedando-se interpretações ampliativas das hipóteses autorizadoras.

Entretanto, a dispensa do procedimento licitatório não significa dispensa do processo administrativo. Ao contrário, o procedimento de contratação direta exige instrução formal, motivação adequada e demonstração do atendimento aos requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021, garantindo-se a observância dos princípios da legalidade, da motivação, da eficiência, da transparência, da economicidade, do planejamento e da supremacia do interesse público.

Dessa forma, a análise desta Procuradoria concentra-se na verificação da regularidade jurídica da instrução processual, examinando se os elementos constantes dos autos demonstram o efetivo atendimento às exigências legais para a realização da contratação direta.

4. DOS REQUISITOS GERAIS PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA

4.1 DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

O processo de contratação direta compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação. No caso, deverá ser juntada a autorização para a contratação direta, em cumprimento ao art. 72, VIII, da Lei nº 14.133/2021, conforme despacho exarado pela autoridade competente.

4.2 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Documentos necessários ao planejamento da contratação

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES Nº 58, de 2022 e a IN SEGES/ME nº 81, de 2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar
- c) termo de referência.

Os documentos foram juntados aos autos, conforme indicado no relatório deste parecer.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.



**PROCURADORIA JURÍDICA
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N
(54) 3383-4450**

4.2.1 DOCUMENTO PARA FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA E ESTUDOS PRELIMINARES: PRINCIPAIS ELEMENTOS

Da análise do Documento de Formalização da Demanda, verifica-se que foram previstos os conteúdos exigidos, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

Todavia, constatou-se que o Documento de Formalização da Demanda encontra-se sem a assinatura da Secretária responsável pela demanda, o que constitui irregularidade formal relevante, uma vez que a assinatura é indispensável para comprovar a ciência, a concordância e a responsabilidade da autoridade demandante quanto à necessidade da contratação e às informações prestadas no documento.

No que se refere ao Estudo Técnico Preliminar, observa-se que o documento foi assinado pela Secretária Municipal de Educação, Cultura e Turismo, porém a declaração de viabilidade pela autoridade superior encontra-se sem data e sem a assinatura do Prefeito Municipal, circunstância que também deverá ser regularizada antes da formalização da contratação.

4.2.2 TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; a fundamentação da contratação; a descrição da solução; os requisitos da contratação; o modelo de execução do objeto; o modelo de gestão do contrato; os critérios de medição e de pagamento; a forma e critérios de seleção do fornecedor; as estimativas do valor da contratação; e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021).

No caso, consta dos autos o Termo de Referência elaborado pela área requisitante, contemplando a contratação de serviço artístico especializado para criação e execução de pintura mural artística na parede do palco principal do Parque Armídio Bertani, no Município de Espumoso/RS.

O instrumento indica que o serviço possui natureza de serviço comum, a ser contratado mediante critério de julgamento pelo menor preço, e estima o valor total da contratação em R\$ 32.000,00 (trinta e dois mil reais).

Em análise eminentemente formal, verifica-se que o Termo de Referência contemplou, em grande parte, as exigências contidas nos normativos aplicáveis, ressalvadas as inconsistências apontadas no tópico específico acerca do pagamento

4.2.3 DA INVIABILIDADE DO PAGAMENTO EM DUAS ETAPAS

9



PROCURADORIA JURÍDICA
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N
(54) 3383-4450

O Termo de Referência prevê a possibilidade de pagamento em duas etapas, sendo a primeira parcela vinculada à entrega e aprovação do projeto/croqui e a segunda parcela ao final da execução integral da obra.

Contudo, tal previsão mostra-se juridicamente inadequada no presente caso. O objeto contratado consiste em uma única intervenção artística integrada, que abrange a concepção do projeto visual, o fornecimento de materiais e equipamentos e a execução completa da pintura mural. Assim, não há autonomia suficiente entre as etapas para justificar a fragmentação do pagamento em parcelas independentes.

Além disso, a primeira parcela configura, na prática, pagamento antecipado parcial, pois seria realizada antes da entrega definitiva do objeto contratado. Nos termos do art. 145 da Lei nº 14.133/2021, o pagamento antecipado somente é admitido em situações excepcionais, mediante justificativa expressa da necessidade, demonstração de que a medida representa condição indispensável para a obtenção do bem ou serviço ou proporciona significativa economia de recursos, bem como a adoção de garantias adequadas para resguardar a Administração.

No presente processo, não há justificativa específica que demonstre a excepcionalidade da medida, tampouco foram previstas garantias suficientes para proteger o interesse público em caso de inadimplemento da contratada. Ademais, verificou-se inconsistência nos valores indicados no Termo de Referência, pois há divergência entre o valor da primeira parcela mencionado em diferentes trechos do documento, o que reforça a necessidade de correção da cláusula de pagamento.

Dessa forma, **recomenda-se a adequação do Termo de Referência para que o pagamento seja realizado em parcela única, somente após a conclusão integral da obra, a apresentação da nota fiscal, o recebimento definitivo do objeto e o ateste do fiscal do contrato**, em observância aos princípios da economicidade, da eficiência e da proteção ao erário.

4.2.4 DISPENSA DE LICITAÇÃO - ART. 75, II E DA ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO E DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO

A presente contratação enquadra-se, em tese, na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, por possuir valor estimado inferior ao limite de R\$ 65.492,11, atualizado pelo Decreto nº 12.807/2025.

Nos termos do art. 72, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, a dispensa de licitação não afasta a necessidade de justificativa do preço. Assim, cabe à Administração demonstrar que o valor contratado é compatível com os preços praticados no mercado, de modo a afastar eventual superfaturamento.

Consta dos autos pesquisa de preços realizada junto a fornecedores do ramo, com consolidação dos valores coletados e adoção da média aritmética para definição do valor



**PROCURADORIA JURÍDICA
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N
(54) 3383-4450**

estimado da contratação, em conformidade, em princípio, com as diretrizes da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021.

4.2.4 CRITÉRIOS E PRÁTICAS DE SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES

Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133/2021), deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais:

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no termo de referência como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo da contratação;
- d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomenda-se consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União em seu sítio eletrônico. Caso a Administração entenda que os serviços não se sujeitam a critérios de sustentabilidade específicos, deverá apresentar a devida justificativa.

5. DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO

Alertamos que, mesmo nas dispensas de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, V, c/c art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021).

Compete ao gestor verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros e sistemas:

- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal – CADIN;
- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ;
- Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU;
- Banco Nacional de Devedores Trabalhistas – CNDT.

A habilitação dos fornecedores será verificada por meio do SICAF, nos documentos por ele abrangidos. Será inabilitado o fornecedor que não comprovar sua habilitação, seja por

9



**PROCURADORIA JURÍDICA
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N
(54) 3383-4450**

não apresentar quaisquer dos documentos exigidos, ou apresentá-los em desacordo com o estabelecido no Aviso de Contratação Direta.

Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal. As exigências de habilitação constam do Termo de Referência e compete à Administração observar seu cumprimento.

6. DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DISPONIBILIDADE DO CRÉDITO

Em atenção ao art. 72, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, consta dos autos a indicação da dotação orçamentária vinculada à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Turismo, Projeto/Atividade 2085 – Manutenção do Departamento Cultural, conta 3390.39.00, destinada a Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.

Verifica-se, ainda, que a respectiva disponibilidade orçamentária encontra-se devidamente atestada, mediante assinatura da Contadora responsável e do Secretário Municipal da Fazenda, conferindo regularidade formal ao requisito previsto no art. 72, IV, da Lei nº 14.133/2021.

7. DO PLANEJAMENTO FUTURO DAS CONTRATAÇÕES CULTURAIS

Embora a presente contratação possa ser realizada mediante dispensa de licitação em razão do valor, é importante destacar que despesas destinadas a ações culturais, especialmente aquelas relacionadas à manutenção, revitalização e promoção de espaços públicos culturais, possuem caráter previsível e podem ser previamente planejadas pela Administração ao longo do exercício financeiro.

O princípio do planejamento, consagrado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, impõe à Administração Pública o dever de organizar suas contratações de forma estratégica, evitando a fragmentação de despesas e assegurando a seleção da proposta mais vantajosa.

Assim, recomenda-se que, em oportunidades futuras semelhantes, a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Turismo inclua tais demandas no Plano de Contratações Anual, consolidando as necessidades culturais previsíveis do Município. Tratando-se de objeto classificado como serviço comum, conforme reconhecido no próprio Termo de Referência, e havendo viabilidade econômica e operacional, a Administração deverá adotar procedimento licitatório competitivo, preferencialmente na modalidade pregão eletrônico, de modo a ampliar a competitividade, garantir maior transparência e assegurar a obtenção da proposta mais vantajosa para o interesse público.

8. CONCLUSÃO



PROCURADORIA JURÍDICA
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N
(54) 3383-4450

Diante do exposto, esta Procuradoria manifesta-se favoravelmente ao prosseguimento da contratação direta, mediante dispensa de licitação com fundamento no art. 75, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021, por entender que o objeto e o valor estimado da contratação, em tese, enquadram-se na hipótese legal de dispensa.

Todavia, a presente manifestação é emitida **COM RESSALVAS**, devendo ser previamente sanadas as seguintes irregularidades e observações:

a) regularização do Documento de Formalização da Demanda, mediante aposição da assinatura da Secretária responsável pela demanda;

b) regularização do Estudo Técnico Preliminar, com a inclusão da data e da assinatura da autoridade superior na declaração de viabilidade;

c) adequação do Termo de Referência para excluir a previsão de pagamento em duas etapas, estabelecendo-se o pagamento em parcela única, somente após a conclusão integral da obra, apresentação da nota fiscal, recebimento definitivo do objeto e ateste do fiscal do contrato;

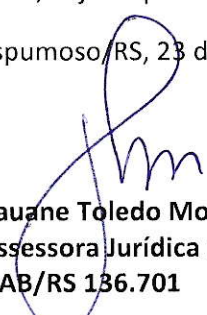
d) correção das inconsistências existentes nos valores das parcelas previstos no Termo de Referência, de modo a assegurar a coerência entre o valor total da contratação e a forma de pagamento;

e) observância, em futuras contratações culturais de natureza previsível, do adequado planejamento anual, com a consolidação das demandas e a adoção de procedimento licitatório competitivo, preferencialmente pregão eletrônico, quando o objeto for classificado como serviço comum e houver viabilidade econômica e operacional.

Cumpridas as ressalvas acima, e mantidas as demais condições de regularidade do procedimento, não se vislumbram óbices jurídicos à formalização da contratação.

Ressalta-se, por fim, que a presente manifestação possui caráter opinativo, restringindo-se ao exame da legalidade do procedimento, não abrangendo aspectos de conveniência e oportunidade administrativa, nem questões técnicas, econômicas, financeiras ou orçamentárias, cuja responsabilidade incumbe aos órgãos competentes.

Espumoso/RS, 23 de julho de 2026.


Kauane Toledo Moraes
Assessora Jurídica Municipal
OAB/RS 136.701