



PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº 0110000105/2026

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA EM RAZÃO DO VALOR. ART. 75, II. LOCAÇÃO, MONTAGEM, ASSISTÊNCIA E DESMONTAGEM DE BRINQUEDOS RECREATIVOS. LOCAÇÃO DE MÁQUINAS COM MÃO DE OBRA E INSUMOS. FORNECIMENTO DE PICOLÉS E SORVETES. OBJETO MISTO DE SERVIÇOS E COMPRAS. VALOR INFERIOR AO LIMITE VIGENTE EM 2026. FASE PREPARATÓRIA. ESTIMATIVA DE DESPESA. PESQUISA DE PREÇOS. HABILITAÇÃO. SEGURANÇA DOS EQUIPAMENTOS. EXIGÊNCIAS SANITÁRIAS. PUBLICIDADE. VANTAJOSIDADE. VIABILIDADE JURÍDICA DO PROSSEGUIMENTO, OBSERVADAS AS CONDIÇÕES INDICADAS.

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise jurídica o Processo Administrativo nº 0110000105/2026, instaurado pelo Município de Serrinha dos Pintos/RN, destinado à contratação de pessoa física ou jurídica para prestação de serviços de locação, montagem, assistência e desmontagem de brinquedos recreativos, locação de máquinas de sorvete, pipoca e algodão-doce, com mão de obra e insumos, bem como fornecimento de picolés e sorvetes, para atendimento de eventos promovidos pelo Município.

A instrução examinada contempla Documentos de Formalização da Demanda das Secretarias de Educação e de Turismo e Cultura, Estudo Técnico Preliminar, Análise de Riscos, Termo de Referência, pesquisa de preços, mapa de cotação, proposta comercial, despachos de aprovação e autorização, declaração de disponibilidade orçamentária e minuta de instrumento contratual.

O planejamento consolidou quinze itens, reunindo serviços de locação e operação de equipamentos recreativos e alimentícios com o fornecimento de bens de consumo. A estimativa



administrativa situa-se em aproximadamente R\$ 39,7 mil, enquanto o mapa comparativo registra, entre as propostas pesquisadas, valor global mínimo de R\$ 36.750,00.

A análise jurídica é realizada sob a premissa de que os ajustes formais e materiais indicados no quadro de saneamento foram incorporados aos autos, inclusive a uniformização do fundamento legal, a compatibilização do critério de seleção, a correção da minuta, a complementação da habilitação, a juntada das propostas utilizadas na pesquisa e a certificação exigida pelo art. 75, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório. Passa-se à análise.

II – DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE JURÍDICA

A manifestação da assessoria jurídica possui natureza de controle prévio de legalidade. O exame concentra-se na conformidade jurídico-formal da contratação direta, na adequação do enquadramento legal, na suficiência dos documentos de planejamento, na regularidade do procedimento de formação do preço e nas cláusulas essenciais do ajuste. Não compete ao parecer jurídico substituir avaliações técnicas, sanitárias, de engenharia, segurança ou conveniência administrativa atribuídas aos setores responsáveis.

As especificações dos brinquedos, a suficiência dos quantitativos, a definição dos locais e horários dos eventos, a segurança operacional dos equipamentos, a qualidade dos alimentos e a disponibilidade orçamentária são matérias cuja verificação primária incumbe às unidades técnicas e requisitantes. À assessoria jurídica cabe verificar se essas matérias foram formalmente enfrentadas e se o procedimento contém mecanismos adequados de controle e responsabilização.

III – REGIME JURÍDICO DA CONTRATAÇÃO DIRETA

A Constituição Federal estabelece a licitação como regra para as contratações administrativas, admitindo exceções previstas em lei. A Lei nº 14.133/2021 disciplina, entre essas exceções, as hipóteses de dispensa de licitação e exige que a contratação direta seja precedida de procedimento administrativo próprio, devidamente motivado e documentado.

O art. 72 da Lei nº 14.133/2021 exige que o processo de contratação direta seja instruído, conforme o caso, com documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, estimativa de despesa calculada na forma do art. 23, parecer jurídico,



demonstração de compatibilidade orçamentária, comprovação da habilitação do contratado, razão da escolha, justificativa do preço e autorização da autoridade competente.

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.

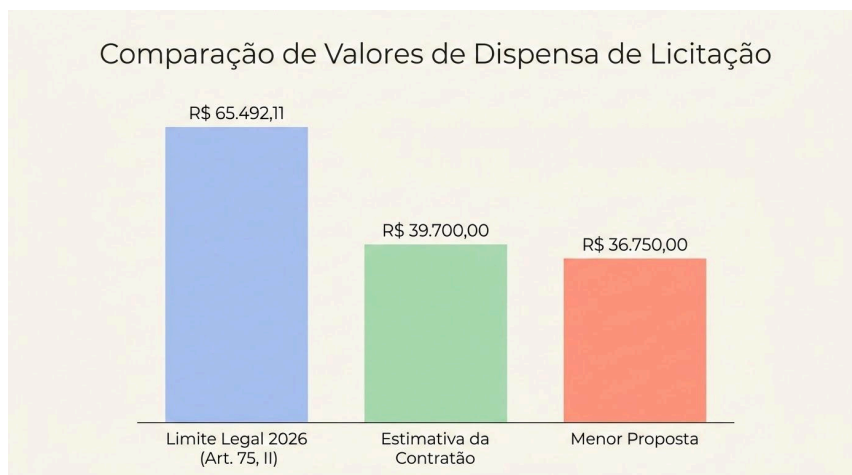
Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

A contratação direta não significa contratação informal ou livre escolha do fornecedor. A dispensa apenas afasta a competição por meio de uma modalidade licitatória formal, permanecendo obrigatórios o planejamento, a impessoalidade, a busca da proposta mais vantajosa, a transparência e a motivação dos atos administrativos.

IV – ENQUADRAMENTO NO ART. 75, II, DA LEI Nº 14.133/2021

O objeto em análise combina serviços comuns de locação, montagem, operação, assistência e desmontagem com compras de bens alimentícios. Não se trata de obra ou serviço de engenharia. Por essa razão, o enquadramento jurídico pertinente é o art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021, aplicável a outros serviços e compras, e não o inciso I.

Os valores da Lei nº 14.133/2021 são atualizados periodicamente nos termos de seu art. 182. Para o exercício de 2026, o Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, atualizou o limite do art. 75, II, para R\$ 65.492,11. A estimativa da contratação, inferior a R\$ 40 mil, e a menor proposta constante do mapa de cotação, de R\$ 36.750,00, permanecem abaixo desse teto.



O requisito objetivo de valor, isoladamente considerado, encontra-se, portanto, atendido. A validade da dispensa, contudo, depende ainda do cumprimento do § 1º do art. 75, que impede a utilização artificial de contratações fragmentadas para manutenção de despesas abaixo do limite legal.

V – CONTROLE DO FRACIONAMENTO E SOMATÓRIO ANUAL

Para a aferição dos limites dos incisos I e II do art. 75, a Administração deve considerar o somatório despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora e o somatório das despesas realizadas com objetos de mesma natureza, entendidos como aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade. A regra visa impedir o fracionamento indevido de despesas previsíveis e materialmente homogêneas.

A instrução deve conter certificação do setor competente demonstrando que, consideradas as contratações já realizadas e as que razoavelmente se projetam para o exercício de 2026, o Município permanece dentro do limite legal aplicável, sem divisão artificial de demanda. Esse registro é particularmente relevante porque o objeto se destina a eventos municipais e pode guardar relação com outras contratações de locação de estruturas recreativas, alimentação ou serviços para festividades.

Estando essa certificação formalmente juntada e inexistindo fracionamento, não se identifica impedimento ao enquadramento da contratação no art. 75, II.



VI – FASE PREPARATÓRIA: DFD, ETP, ANÁLISE DE RISCOS E TERMO DE REFERÊNCIA

Os Documentos de Formalização da Demanda identificam as unidades requisitantes e segregam, de um lado, a demanda da Secretaria de Educação por picolés e sorvetes e, de outro, a demanda da Secretaria de Turismo e Cultura pelos equipamentos e serviços recreativos. A consolidação em um único processo é juridicamente possível, desde que preserve a rastreabilidade dos quantitativos, a correspondente dotação e a responsabilidade de cada unidade requisitante.

O Estudo Técnico Preliminar descreve a necessidade pública, os requisitos básicos, as quantidades, o levantamento de mercado, a estimativa do valor, a solução integrada, os resultados pretendidos e os impactos ambientais. A opção por solução integrada deve estar associada a uma justificativa concreta de eficiência logística e operacional, sobretudo porque o mesmo evento demanda montagem, assistência simultânea e fornecimento de alimentos em janela temporal definida.

A Análise de Riscos identifica fatores relevantes para esse objeto, como falhas de montagem, insuficiência de assistência, risco de acidentes, não conformidade sanitária, atrasos e deficiência de fiscalização. Esses riscos exigem tratamento efetivo no Termo de Referência e durante a execução, não sendo suficiente sua mera enumeração documental.

O Termo de Referência deve, por consequência, prever local de execução, cronograma ou mecanismo de ordem de serviço, duração de funcionamento de cada equipamento, responsabilidade por montagem e desmontagem, apoio técnico durante todo o evento, requisitos sanitários, parâmetros de recebimento, fiscalização e sanções. Após os ajustes indicados, o documento contém estrutura suficiente para orientar a contratação e a execução.

VII – NÃO PARCELAMENTO E CRITÉRIO DE SELEÇÃO

O ETP adota a contratação em lote único, justificando a integração operacional dos serviços. Essa escolha pode ser juridicamente admitida quando demonstrado que a execução conjunta reduz riscos de coordenação, assegura responsabilidade única sobre a montagem e assistência durante os eventos e não produz restrição desproporcional à competição.

Se mantida a solução em lote único, o critério de seleção deve ser coerente: menor preço global do lote, e não menor preço por item. A utilização de critério por item permitiria adjudicação



fragmentada a diversos fornecedores e entraria em tensão com a justificativa administrativa de execução integrada. A coerência entre ETP, Termo de Referência, pesquisa de preços, aviso de contratação direta e instrumento contratual é condição de segurança do procedimento.

VIII – ESTIMATIVA DE DESPESA E PESQUISA DE PREÇOS

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 determina que o valor previamente estimado seja compatível com os preços praticados pelo mercado, considerados os bancos de dados públicos, as peculiaridades locais, as quantidades, a potencial economia de escala e as demais condições capazes de influenciar o preço.

Art. 23. O valor estimado da contratação será 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 âmbito das licitações de que trata esta Lei, a pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, combinados ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para aquisição de preços ou no sistema de custos de governo, observadas as peculiaridades do local de execução do objeto;

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 por meio de sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de controle consumada por órgão de controle externo e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a 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 antecedência inferior a 6 (seis) meses da data da pesquisa de preços;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 2º Na pesquisa de preços relativa às obras e aos serviços de engenharia, observada a fonte de dados do § 1º deste artigo, sempre que possível, a estimativa do valor da contratação será obtida por meio dos sistemas oficiais de referência de preços, como o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) ou o Sistema de Custos Rodoviários (Sicro), ou por meio de outros sistemas de referência adotados pelos órgãos ou entidades contratantes.



§ 3º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º e 2º deste artigo, o orçamento estimado poderá ser obtido com base em cotação de preços com fornecedores ou em outros critérios tecnicamente justificáveis.

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, o preço contratado deverá ser justificadamente compatível com a estimativa de despesa calculada na forma deste artigo.

§ 5º Na pesquisa de preços, deverão ser observadas as diretrizes estipuladas em regulamento do órgão executivo da central de compras do ente federativo a que pertence o órgão ou entidade licitante.

§ 6º O orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

II - a informação relativa ao valor estimado da contratação será tornada pública imediatamente após o encerramento da fase de lances, antes da fase de julgamento das propostas.

A justificativa administrativa relata tentativa de pesquisa em fontes públicas e complementação por consulta direta a fornecedores. O mapa de cotação registra três referências de mercado e apresenta valores individualizados para os quinze itens. A menor proposta global constante do mapa é de R\$ 36.750,00, inferior à média apurada e ao orçamento estimativo, o que, em princípio, sinaliza vantagem econômica.

A Administração deve manter nos autos as propostas originárias utilizadas na formação do mapa, com identificação do fornecedor, data da cotação, validade, especificação coincidente com o Termo de Referência e condições de execução. O mapa consolidado não substitui os documentos-fonte. Também deve ser sanada a divergência de dimensão identificada na proposta de campo de futebol inflável, de modo que a contratação recaia exatamente sobre a especificação efetivamente demandada.

Para bens e serviços comuns que não sejam de engenharia, não é adequado importar automaticamente o percentual de inexequibilidade previsto especificamente pelo art. 59, § 4º, para obras e serviços de engenharia. Preço aparentemente baixo pode justificar diligência e exigência de demonstração de exequibilidade, mas a conclusão deve decorrer de análise concreta das condições de execução, dos insumos, da logística e da capacidade do fornecedor.

**IX – PUBLICIDADE PRÉVIA E OBTENÇÃO DE PROPOSTAS ADICIONAIS**

O art. 75, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 prevê que as dispensas fundadas nos incisos I e II sejam preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial por, no mínimo, três dias úteis, com especificação do objeto e manifestação de interesse em receber propostas adicionais, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

Considerando que o objeto é padronizável, existe mercado fornecedor e a contratação é programável, a solução juridicamente mais segura é realizar a divulgação prévia, em vez de afastá-la por justificativas genéricas de urgência. O aviso fortalece os princípios da impessoalidade, economicidade e transparência e reduz o risco de questionamento quanto à seleção do fornecedor.

Encerrado o prazo do aviso, a Administração deverá comparar as propostas recebidas com as cotações já existentes e selecionar aquela que, além de apresentar o menor preço global dentro da estratégia de lote único, atender integralmente aos requisitos técnicos, documentais, sanitários e de segurança.

X – HABILITAÇÃO DO FORNECEDOR E CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA

A Lei nº 14.133/2021 não impede, em abstrato, a contratação de pessoa física quando o objeto puder ser regularmente executado por ela e quando sejam atendidos os requisitos de habilitação, capacidade e regularidade aplicáveis. Como a pesquisa de preços inclui fornecedores identificados por CPF e CNPJ, o Termo de Referência deve prever documentação compatível com ambas as situações.

Para pessoa jurídica, devem ser observados os documentos de habilitação jurídica, fiscal, trabalhista, econômico-financeira e técnica pertinentes. Para pessoa física, a instrução deve exigir identificação civil, CPF regular, comprovação de domicílio, certidões fiscais e trabalhistas cabíveis, além da documentação técnica e de regularidade específica necessária ao exercício das atividades contratadas.

A possibilidade de contratação de pessoa física não dispensa a verificação de que a atividade pode ser exercida regularmente nessa condição. Em especial, a Administração deve conferir licenças e autorizações exigíveis para manipulação e fornecimento de alimentos e para exploração/locação dos equipamentos recreativos, bem como tratar corretamente as retenções tributárias e previdenciárias eventualmente incidentes.



XI – SEGURANÇA DOS BRINQUEDOS E REQUISITOS SANITÁRIOS

O componente de maior risco jurídico-material da contratação não é o valor, mas a segurança dos usuários, em sua maioria crianças, e a conformidade sanitária dos alimentos. O dever de planejamento impõe que as especificações contratuais sejam capazes de prevenir acidentes e permitir a imediata interrupção de equipamento que apresente falha ou não conformidade.

Os brinquedos infláveis, camas elásticas, mini-barca, carrossel e demais equipamentos devem observar as normas técnicas aplicáveis e possuir condições comprováveis de conservação, montagem, ancoragem, capacidade, manutenção e operação. Quando a legislação ou a natureza técnica exigir, devem ser apresentados laudos, registros, responsabilidade técnica ou documentação equivalente antes do início da operação.

Quanto às máquinas e alimentos, devem ser exigidas condições sanitárias adequadas de manipulação, armazenamento, transporte e distribuição, inclusive quanto aos insumos utilizados. O fiscal do contrato deve ter autorização expressa para rejeitar produtos impróprios, suspender o funcionamento de equipamentos inseguros e exigir substituição imediata, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.

XII – DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA

O art. 72, IV, exige demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido. A declaração de disponibilidade deve ser específica e guardar correspondência com o objeto, o valor estimado, as unidades requisitantes e a classificação da despesa.

Como o objeto reúne prestação de serviços/locações e fornecimento de bens alimentícios, o setor contábil deve confirmar a classificação orçamentária apropriada para cada componente, evitando que toda a despesa seja indevidamente tratada como serviços de terceiros – pessoa física quando parte material da contratação corresponde à aquisição de produtos. Trata-se de providência contábil a ser certificada pelo setor competente antes da emissão do empenho.



XIII – MINUTA CONTRATUAL E FORMALIZAÇÃO DO AJUSTE

Embora o art. 95 da Lei nº 14.133/2021 admita, em determinadas hipóteses, a substituição do instrumento de contrato por instrumento equivalente, a Administração pode optar pela celebração de contrato formal. No caso concreto, a existência de obrigações de montagem, suporte técnico, segurança de usuários, fornecimento de alimentos e fiscalização recomenda instrumento escrito com obrigações claras.

A minuta deve refletir a natureza não continuada do objeto. Não é juridicamente adequada a previsão de prorrogação por até dez anos com fundamento no art. 107, destinado a serviços e fornecimentos contínuos. A vigência deve ser limitada ao período necessário à execução, recebimento e pagamento, sem cláusulas típicas de renovação anual.

O contrato deverá vincular-se ao Termo de Referência, ao aviso de contratação direta, à proposta selecionada e aos demais anexos pertinentes. Devem constar, de forma coerente, o valor, a dotação, os prazos, as obrigações de segurança e higiene, a fiscalização, as sanções, as hipóteses de extinção e a qualificação correta do contratado, seja pessoa física ou jurídica.

XIV – TRANSPARÊNCIA E EFICÁCIA DA CONTRATAÇÃO

Além da publicidade prévia do art. 75, § 3º, a contratação direta exige transparência posterior. O parágrafo único do art. 72 determina a divulgação e manutenção, em sítio eletrônico oficial, do ato que autoriza a contratação direta ou do extrato decorrente do contrato.

A divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP é condição indispensável à sua eficácia e, nas contratações diretas, deve ocorrer no prazo de dez dias úteis contado da assinatura, conforme art. 94, II, da Lei nº 14.133/2021. A providência deve ser registrada nos autos e acompanhada pelo setor responsável.

XV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando a documentação de planejamento, a natureza comum e não continuada do objeto, o valor estimado inferior ao limite legal vigente para 2026 e a possibilidade de seleção objetiva da proposta mais vantajosa, esta Assessoria Jurídica **opina pela viabilidade jurídica da**



contratação direta, por dispensa de licitação em razão do valor, com fundamento no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021.

A conclusão favorável pressupõe que, antes da autorização definitiva e da formalização do ajuste, estejam juntados aos autos: a certificação de ausência de fracionamento indevido e de observância do art. 75, § 1º; as propostas que fundamentaram a pesquisa; a documentação completa de habilitação do fornecedor selecionado; as comprovações técnicas, de segurança e sanitárias aplicáveis; a adequação da classificação orçamentária; e o resultado da divulgação prévia prevista no art. 75, § 3º.

É o parecer, que se submete à superior apreciação.

Serrinha dos Pintos/RN, 01 de outubro de 2026.

**FRANCISCO
GERVASIO LEMOS DE
SOUSA:87880091491**

Assinado de forma digital por FRANCISCO
GERVASIO LEMOS DE SOUSA:87880091491
DN: c=BR, st=RN, l=Mossoro, o=ICP-Brasil,
ou=Certificado Digital PF A1,
ou=Videoconferencia, ou=18292283000158,
ou=AC SyngularID Multipla, cn=FRANCISCO
GERVASIO LEMOS DE SOUSA:87880091491
Dados: 2026.10.01 15:17:01 -03'00'

FRANCISCO GERVÁSIO LEMOS DE SOUSA

Assessor Jurídico do Município de Serrinha dos Pintos/RN

OAB/RN nº 4.778