



Prefeitura do Município de Volta Redonda
Procuradoria Geral do Município de Volta Redonda

PARECER N°	846/2026/PGM/PEELC	
PROCESSO N°	VR-12.057-00000263/2026	
INTERESSADO:	SMC/AT	
PARECER PGM/ WAO N° 846/2026		
		EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CHAMAMENTO PÚBLICO. FOMENTO DE PROJETOS PARA APRESENTAÇÃO NO “PRÊMIO DE CULTURA POPULAR FOLIA DE REIS – EDIÇÃO: 2027. LEI N° 14.903/2024.

I - RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Secretaria Municipal de Cultura, por meio do Despacho SEI n° 02368608 (e Termo de Abertura ID n° 02360005), para análise e parecer de minuta de Chamamento Público (Edital n° 006/2026), objetivando a seleção de PROJETOS PARA APRESENTAÇÃO NO PRÊMIO DE CULTURA POPULAR FOLIA DE REIS / JORNADAS DE SÃO SEBASTIÃO, para receberem apoio financeiro, por Termo de Execução Cultural, onde serão selecionadas 24 (vinte e quatro) jornadas com projetos de Folia de Reis, com objetivo de incentivar a manifestação cultural do Município de Volta Redonda, com recursos do Tesouro Municipal, na forma do artigo 8º, § 4º da Lei n° 14.903/2024.

Os autos foram instruídos com Termo de Abertura (ID n° 02360005), Estudo Técnico Preliminar (ID n° 02360008), Termo de Referência (ID n° 02360017), Justificativa de Preço (ID n° 02368226), Declaração do Ordenador de Despesa (ID n° 02368250), Declaração de Disponibilidade Orçamentária e Financeira (ID n° 02368278), Solicitação de Compra n° 077439 (ID n° 02368532), minuta do Edital de Chamamento Público n° 006/2026 e seus anexos (ID n° 02368582), incluindo a minuta do Termo de Execução Cultural (Anexo III), dentre outros.

É o breve relatório. Passo a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, oportuno consignar que a presente manifestação tem por referência os elementos constantes dos autos do processo administrativo em tela, competindo a este órgão municipal prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não adentrando na análise da conveniência e da oportunidade da prática de atos administrativos, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa e financeira.

No caso em tela, pretende a Secretaria Municipal de Cultura selecionar 24 (vinte e quatro) PROJETOS CULTURAIS PARA APRESENTAÇÃO NO PRÊMIO DE CULTURA POPULAR FOLIA DE REIS / JORNADAS DE SÃO SEBASTIÃO, para receberem apoio financeiro aos que cumpram os objetivos descritos no item 1 do Termo de Referência, com objetivo de incentivar a manifestação cultural do Município de Volta Redonda, ao custo total de R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), no valor unitário de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais) para os 24 (vinte e quatro) projetos selecionados com recursos do Município.

A rigor, toda contratação empreendida pela Administração Pública tem como pressuposto a realização de prévia licitação, com o fim de assegurar a obtenção da melhor proposta para o interesse público, assegurando igualdade de oportunidades entre o maior número possível de interessados.

O fundamento da licitação é constitucional, fixado como regra geral obrigatória nos contratos administrativos (artigo 37, XXI^[1]), sendo, ainda, regulada através da Lei Federal (Lei nº 14.133/2021), que traça normas “gerais” de licitação em todo território nacional.

Assim, ao decidir pela contratação de determinada obra, compra, serviço, alienação, permissão, concessão ou locação, deve a Administração, como regra geral, licitar, isto é, promover o procedimento administrativo instituído pelo legislador, como forma de se obter a melhor contratação possível para o ente público, colhida a partir da ampla competição entre todos os possíveis interessados, em iguais condições de tratamento, mediante critérios objetivos de julgamento.

A Lei nº 14.903/2024, que estabelece o marco regulatório do fomento à cultura, no âmbito da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, veda expressamente, no artigo 2º, §4º, a aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/2021, na utilização dos instrumentos próprios do fomento à Cultura, *in verbis*:

Art. 2º A União executará as políticas públicas de fomento cultural por meio do regime próprio de que trata o Capítulo II

desta Lei, dos regimes previstos nas Leis nº 8.685, de 20 de julho de 1993, nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, nº 13.018, de 22 de julho de 2014, e nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e na Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, ou de outros regimes estabelecidos em legislação federal específica.

[...]

§ 4º É vedada a aplicação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), aos instrumentos específicos do regime jurídico próprio de fomento à cultura referidos no caput e no § 1º deste artigo.

Verifica-se, no caso, o Interesse Público, que está em atender processo democrático de seleção de pessoas naturais e jurídicas, aptas, a terem Projeto Cultural Livre selecionado para o financiamento de projetos com recursos da União.

Para tanto, a Lei nº 14.903/2024, em seus artigos 6º a 11, disciplina o Chamamento Público para a celebração dos instrumentos de execução do regime próprio de fomento à cultura.

Por tratar-se de Mestre, Mestra, dono ou liderança de algum grupo local de Folia de Reis, 24 (vinte e quatro), para firmar Termo de Execução Cultural, a ser financiado com recursos do Tesouro Municipal, é necessário atentar para as disposições orçamentárias aplicáveis, tendo em vista que envolve o repasse de recursos públicos para pessoas naturais e/ou entidades da sociedade civil.

Nesse ínterim, é necessário constar nos autos:

- a) Indicação da dotação orçamentária que fará frente à despesa a ser assumida, item 2 do Termo de Referência, ID nº 02360017;
- b) Emissão de solicitação de compra (antigo “PCS”), Solicitação nº 077439, ID nº 02368532;
- c) Declaração de compatibilidade, pelo ordenador de despesas, com a LOA, a LDO e o PPA, ID nº 02368250;
- d) E estimativa de impacto financeiro ou declaração de adequação orçamentária e financeira do ordenador, ID nº 02368278.

Quanto às justificativas constantes nos autos, no Estudo Técnico Preliminar, ID nº 02360008, no Termo de Referência, ID nº 02360017, e na minuta de Edital de Chamamento, ID nº 02368582, salienta-se

que a validade dos Atos Administrativos está condicionada à demonstração fática da ocorrência dos motivos que ensejaram sua prática, sendo os subscritores responsáveis por suas manifestações apostas aos autos.

Consta nos autos Justificativa de Preço, ID nº 02368226, indicando os motivos de se entender pela fixação dos valores de fomento por cada proponente convocado, descritos no item 2 do Termo de Referência, ID nº 02360017, no montante unitário de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais).

Estudo Técnico Preliminar acostado sob o ID nº 02360008.

Acerca do Termo de Referência, ID nº 02360017, importante atentar para o que nele deve constar, com base nas exigências da AGU, constante no endereço eletrônico (http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/142391):

1. Indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;
2. Critério de aceitação do objeto;
3. Justificativa da necessidade da contratação;
4. Estimativa do custo, diante de orçamento detalhado juntados aos autos, considerando os preços praticados no mercado;
5. Definição dos métodos e estratégia de suprimento;
6. Prazo de execução do objeto. Cronograma físico-financeiro, se for o caso;
7. Deveres do contratado e do contratante;
8. Procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato;
9. Sanções por inadimplemento.

No que concerne à definição dos métodos e estratégia de suprimento, trago à baila lição do ilustre doutrinador Joel de Menezes Niebuhr, no intuito de subsidiar as Secretarias Municipais na confecção do Termo de Referência:

“Faz-se necessário, no Termo de Referência, em primeiro lugar, especificar o objeto a ser licitado, ainda que possa haver alguma complementação posterior. Deve-se no mínimo definir o que a Administração Pública necessita o que pretende com a futura contratação. E, também, já se deve determinar como o objeto da licitação deve ser executado, com a definição de métodos, estratégias de suprimentos e prazo de execução.” (Pregão presencial e eletrônico. Curitiba: Zenite, 2008, p.30).

De outra monta, destaca-se abaixo a lição de Marçal Justen Filho acerca da já comentada necessária aprovação do Termo de Referência por ato formal e motivado da autoridade competente, tendo em vista se tratar de questão eminentemente técnica:

“Nenhuma licitação para obras e serviços pode fazer-se sem projeto básico (ou equivalente, quando o objeto não envolver atividade de engenharia). Mas é insuficiente a mera elaboração do projeto básico. Faz-se necessária sua aprovação, por ato formal e motivado da autoridade competente, a qual deverá avaliá-lo e verificar sua adequação às exigências legais e ao interesse público. A autoridade, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado. Será competente para aprovar o projeto básico a autoridade competente para determinar a contratação da obra ou do serviço a que tal projeto se refere.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, p. 111, 2004).

Sobre a importância do ato que aprova o Projeto Básico ou Termo de Referência e a vinculação do ordenador de despesa ao mesmo, destacamos, ainda, recente julgado do TCU:

Responsabilidade. Licitação. Projeto básico. Aprovação. Solidariedade. Exceção. A autoridade que aprova o projeto básico é solidariamente responsável pelos prejuízos advindos de deficiências no documento técnico, exceto se forem vícios ocultos, dificilmente perceptíveis, pois a aprovação não é ato meramente formal ou chancelatório, e sim ato de fiscalização por meio do qual a autoridade competente referenda os procedimentos adotados e o conteúdo elaborado. Acórdão 7181/2018 Segunda Câmara (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

Frisa-se, portanto, que a aprovação do Termo de Referência demanda sua análise crítica pelo ordenador de despesas, não se caracterizando como ato meramente formal ou chancelatório. Dessa forma, indispensável a sua aprovação por meio de ato administrativo motivado.

Merecem destaque, ainda, outros requisitos necessários a emprestar regularidade ao procedimento aqui tratado.

Nessa linha, salienta-se o dever de dar publicidade ao Chamamento Público, que deverá observar os moldes do artigo 8º, da Lei nº 14.903/2024, ou seja, mediante aviso publicado no Diário Oficial da União, se os recursos forem provenientes da União (como o são no caso), ou no Diário Oficial do Estado, em se tratando de valor advindo dos cofres públicos estaduais ou da municipalidade, e em jornal de grande circulação local, a fim de que os interessados possam efetivamente tomar conhecimento do sistema.

Ainda sobre este tema, é relevante salientar que o ato convocatório deve estabelecer os critérios objetivos de qualificação, como se licitação fosse, não se podendo credenciar os interessados por uma avaliação meramente subjetiva da autoridade administrativa. Deve haver um ato convocatório com todos os requisitos a serem cumpridos para a qualificação e credenciamento de cada interessado.

Sem prejuízo, cumpre ressaltar a necessidade de credenciar todos os interessados que atendam às

condições do chamamento. Conforme já foi demonstrado, o fundamento do credenciamento é a inexigibilidade para a seleção de todos.

Dessa forma, o critério para seleção deve ser estritamente objetivo, não se podendo priorizar um interessado em detrimento de outro que apresente os mesmos requisitos, sob pena de ferir o princípio da isonomia, conforme previsto na Minuta de Edital de Chamamento Público nº 006/2026, ID nº 02368582.

Observa-se que as cláusulas obrigatórias ao presente instrumento cumprem, no geral, as disposições legais cabíveis. Foram observados na minuta do Edital de Chamamento, no geral, os requisitos mínimos aplicáveis, conforme os artigos 6º a 11 da Lei nº 14.903/2024. Devendo atender ao disposto no 6º, incisos I e II, com a indicação de fluxo do Chamamento Público.

Art. 6º - O chamamento público para a celebração dos instrumentos de execução do regime próprio de fomento à cultura será:

I - de fluxo contínuo, nos casos em que for possível a celebração de instrumentos à medida que as propostas são recebidas;

II - de fluxo ordinário, nos casos em que a administração pública optar pela concentração do recebimento, da análise e da seleção de propostas em período determinado.

No que se refere à realização de análise de pontuação, de acordo com critérios técnicos definidos no item 1 do Termo de Referência, não se verificam óbices nesse sentido, desde que não se abra margem para aumento de pontuação de forma subjetiva. Destaca-se, na mesma linha, o seguinte entendimento exposto no Parecer N°07/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF//AGU, conforme trecho abaixo colacionado:

“(...) 13. A fim de prezar pelos aspectos essenciais do credenciamento, de modo a não o desnaturar nem o utilizar de forma indevida, é importante atentar para algumas diretrizes, abaixo apresentadas, cuja aplicação dependerá do caso concreto:

- a. haja possibilidade de contratação de quaisquer dos interessados que satisfaçam às condições exigidas;
- b. o preço de mercado seja razoavelmente uniforme e que a fixação prévia de valores seja mais vantajosa para a Administração, devendo ficar demonstrada nos autos a vantagem ou igualdade dos valores definidos em relação aos preços de mercado;
- c. seja dada ampla divulgação, mediante aviso publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação local, sem prejuízo do uso adicional de outros meios que se revelem mais adequados ao caso;

- d. sejam fixados os critérios e exigências mínimas para que os interessados possam credenciar-se;
- e. seja fixada, de forma criteriosa, a tabela de preços que remunerará os diversos itens de serviços;
- f. sejam estabelecidas as hipóteses de descredenciamento;
- g. seja prevista a possibilidade de denúncia do ajuste, a qualquer tempo, pelo credenciado, bastando notificar a Administração, com a antecedência fixada no termo;
- h. a possibilidade de credenciar-se fique aberta durante todo o período em que a Administração precisar dos serviços, conforme fixado em Edital, cuja minuta deve ser analisada pela respectiva assessoria jurídica;
- i. a possibilidade de os usuários ou administrados denunciarem qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços;
- j. sejam fixados *critérios objetivos de distribuição da demanda, por exemplo, sorteio público*, excluindo-se os sorteados anteriormente, escolha pelo próprio usuário-interessado etc. (...)”. (grifos nossos).

Os critérios de pontuação, portanto, a princípio são formas objetivas de seleção dos Projetos Culturais que serão apresentados.

O Termo de Execução Cultural é instrumento da modalidade de fomento à execução de ações culturais de que trata o inciso I do artigo 8º do Decreto 11.453/2023, celebrado com agente cultural selecionado nos termos da Lei nº 14.903/2024.

Por seu turno, quanto à minuta do Termo de Execução Cultural, Anexo III da Minuta do Edital de Chamamento, ID nº 02368582, cumpre mencionar que há atendimento aos requisitos expostos no artigo 13 da Lei nº 14.903/2024, indicando a comarca de Volta Redonda no foro, bem como obediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Destaca-se a necessária emissão de nota de empenho, quando da assinatura do termo, para que nele conste.

Por fim, no que concerne às justificativas apresentadas, deve-se frisar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), conforme artigo 22, que possibilita ao gestor com fundamento no interesse público apresentar justificativa da realidade local, dificuldades e obstáculos, frente aos desafios contemporâneos que a Administração Pública enfrenta, suscitadas com o objetivo de promover a segurança jurídica, como fundamento para legitimação dos atos da administração. Sobre o tema, transcrevo a lição do Procurador do Município do Rio de Janeiro, Rafael Oliveira^[2], nos temos seguintes:

“A motivação representa um instrumento fundamental para a ampliação e a efetividade do controle externo do ato, especialmente aquele exercido pelo Judiciário por meio da teoria dos motivos determinantes. De acordo com essa teoria, a validade do ato administrativo depende da correspondência entre os motivos neles expostos e a existência concreta dos fatos que ensejaram a sua edição”.

Ressalta-se que as análises eminentemente técnicas, econômico-financeiras ou de mérito dos atos administrativos não são de competência deste órgão de consultoria jurídica, pela delimitação de suas atribuições legais.

Sem prejuízo, frisa-se o necessário cumprimento ao exposto na Deliberação nº 312/2020 do TCE/RJ, em especial ao seu artigo 3º, que determina a inserção dos dados relativos a licitações e contratos, além de ajustes similares, em módulo específico do SIGFIS.

III - CONCLUSÃO

Pelo exposto, persistindo o Interesse Público, opina-se que, para o prosseguimento do Chamamento Público (Edital nº 006/2026), com o objetivo de selecionar 24 (vinte e quatro) jornadas com projetos de Folia de Reis já atuantes por no mínimo 02 (dois) anos no Município de Volta Redonda/RJ, para receberem apoio financeiro, conforme especificado no Termo de Referência, visando incentivar as diversas formas de manifestações culturais da cidade de Volta Redonda, ao custo total de R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), com recursos próprios do Município, devem ser observados os apontamentos deste parecer.

Pelo prosseguimento do feito.

Por fim, cumprir a Deliberação nº 312/2020 do TCE/RJ, em especial ao seu artigo 3º, que exige a inserção de dados, relativos a editais e contratos, em módulo específico do SIGFIS.

Sendo o que nos cumpria pelo momento, salvo melhor entendimento, colocamo-nos à disposição.

Volta Redonda, 19 de outubro de 2026.

WALDINEY ALVES DE OLIVEIRA

Procurador Geral do Município

Matrícula 490.105

[1] “XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegura 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.”

[2] **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013, p. 276.



Documento assinado eletronicamente por **Waldiney Alves de Oliveira, Procurador Geral do Município**, em 20/10/2026, às 16:45, conforme Art. 14, do Decreto Municipal 18.101/2023.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://voltaredonda.sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **02372735** e o código CRC **1C6B8671**.