

PARECER

Processo Administrativo nº: PM-ADM-2026/02241;

Requerente: Secretaria Municipal de Finanças;

DO FATO: Participação em congresso;

DO DIREITO: art. 74, III, *f*, da Lei 14.133/2021;

1. DO RELATÓRIO SUMÁRIO.

Trata-se de análise jurídica acerca da possibilidade de participação em congresso LICITAR MS 2026.

Foi juntada a documentação:

- a) C.I (fl. 02);
- b) Estudo Técnico Preliminar (fls. 05/19);
- c) Termo de Referência (fls. 20/26);
- d) Proposta de Preços (fls. 43/83);
- e) Documentação que comprove notória especialização (fls.85/93);
- f) Bloqueio orçamentário (fl. 126);

Eis a síntese do necessário.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

Inicialmente, destaca-se que o exame da Procuradoria Jurídica se cinge à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica de outras áreas, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores técnicos competentes e os ordenadores municipais (STF, MS 24073 / DF).

3. FUNDAMENTAÇÃO.

3.1 Contexto genérico de inexigibilidade.



Assinado com senha por CAIO VINICIUS KLEIN DE ALENCAR - PROCURADOR / PROCON.
Data: 25/02/2026 08:33:50 - Documento Nº: 606514-8674 - consulta à autenticidade em
<https://siga.pmna.ms.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=606514-8674>



PMDIC202614973

A Constituição Federal prescreve que a atuação da Administração Pública direta e indireta deve estar em consonância com os princípios expressos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte”

Outrossim, observa-se também a existência de princípios implícitos, tais como razoabilidade, proporcionalidade, indisponibilidade do interesse público e supremacia do interesse público.

Com efeito, a temática abordada envolve a compreensão sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, notadamente acerca dos requisitos para a contratação pública.

A Carta Magna, conforme princípios e normas estabelecidas pelo caput e inciso XXI do artigo 37, preceitua que obras, serviços compras e alienações serão contratados mediante processo licitatório. Portanto, o ordenamento jurídico estabelece a licitação como regra. Entretanto, em casos expressos, a legislação admite a possibilidade de se realizar a contratação direta, ou seja, sem submissão ao processo licitatório (primeira parte do inciso XXI do artigo 37 da CF).

Há duas formas para se realizar a contratação direta: dispensa de licitação e inexigibilidade de licitação. Enquanto a primeira hipótese a licitação é possível (dispensa de licitação), a segunda hipótese a licitação é inviável (por impossibilidade de competição). As hipóteses de inexigibilidade de licitação se encontram no artigo 74 e as de dispensa no artigo 75, ambos da Lei Federal 14.133/2021. Dentre as hipóteses de inexigibilidade de licitação, encontra-se a que se amolda ao caso sob análise:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:



[...] III – Contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

[...] §3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Outro não poderia ser o pensamento exteriorizado pelo dispositivo legal, uma vez que se resta evidente que a contratação se baseia na essencialidade das características do profissional que será contratado, isto é, em sua individualidade para fins de atendimento do interesse público em uma dada situação.

Em que pese haja diferentes alternativas para atender o interesse público, a natureza personalíssima da atuação do particular impede que se realize um julgamento objetivo.

3.2 Contexto específico de inexigibilidade – formalidades (arts. 72 e 74 da Lei 14.133).

A flexibilização no dever de licitação não acarreta ausência de processo formal, isto é, a legislação estabelece formalidades mínimas a serem observadas mesmo diante das hipóteses de contratação direta.

Nesse diapasão, a contratação por inexigibilidade (art. 74) também requer sejam observadas as exigências do art. 72 do diploma:



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.

Outrossim, visando regulamentar a Lei 14.133/2021, foram editados decretos, dentre os quais se destacam para a contratação indireta:

Decreto Municipal nº. 3.153, de 24 de março de 23:
“Regulamenta, no âmbito da Administração Pública do Município de Nova Andradina - MS, as funções essenciais a que se refere a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021”;

Decreto Municipal nº. 3.330, de 19 de janeiro de 2024:
“Dispõe sobre os procedimentos administrativos para a



realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e a contratação de serviços no âmbito dos órgãos da Administração Direta, das autarquias e das fundações do Poder Executivo Municipal, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e dá outras providências”;

Decreto Municipal nº. 3.154, de 24 de março de 23: *“Regulamenta, no âmbito da Administração Pública do Município de Nova Andradina - MS, os procedimentos licitatórios a que se refere a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021”;*

Decreto Municipal nº. 3.156, de 24 de março de 23: *“Regulamenta, no âmbito da Administração Pública do Município de Nova Andradina - MS, as contratações diretas a que se refere a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021”;*

Decreto Municipal nº. 3.163, de 24 de março de 23: *“Regulamenta, no âmbito da Administração Pública do Município de Nova Andradina - MS, as práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo a que se refere a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021”;* 7

Depreende-se, portanto, que além da Lei 14.133/2021, é imprescindível observar os seus regulamentos acima especificados.

3.2.1 Da fase preparatória.

A finalidade do inciso I do artigo 72 é consolidar o planejamento das contratações efetuadas pela Administração.

3.2.1.1 Documento de formalização

O procedimento da contratação direta deverá ser instruído, inicialmente, com o documento de formalização da demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo.



Portanto, o documento da formalização é o instrumento de oficialização do pedido, a ser assinado pela autoridade competente do órgão, que deve exteriorizar a justificativa da contratação e a indicar o agente da contratação da fase interna (art. 2º do Decreto Municipal nº. 3.153/2023).

3.2.1.2 Justificativa da contratação

A justificativa da contratação é a exteriorização do motivo pelo qual o gestor público demonstra a necessidade da Administração e o interesse público envolvido na contratação.

Tal justificativa se encontra nas fls. 115/116, cumprindo-se, pois, o requisito legal.

Nesse contexto, portanto, não se enxerga ilegalidade. Observa-se, entretanto, que esta procuradoria do município não adentra ao mérito (discrecionário) da conveniência e oportunidade de se realizar tal contratação, restringindo-se à análise técnica acerca do preenchimento dos requisitos formais adotados.

3.2.1.3 Agente de contratação

Como regra, o agente de contratação da fase interna e o da fase externa em processos licitatórios devem estar investidos em cargo efetivo ou emprego público do quadro permanente da Administração Pública (artigo 8º da Lei 14.133/2021). Contudo, no caso em que envolve contratação direta, seja dispensa ou inexigibilidade, o servidor pode não pertencer ao quadro permanente (artigo 7º da Lei 14.133/21 e arts 1º e 4º do Decreto Municipal 3.153/2023).

Assim, compete ao gestor público analisar a realidade de cada repartição e adotar a conduta com maior eficiência. Igualmente, deve-se o gestor observar o cumprimento do princípio da segregação de funções velado pela novel legislação, o qual veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a redução a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação (§1º do artigo 7º da Lei 14.133/2021).



O agente de contratação se encontra previsto na (fl. 06), Ingrid Gouveia Lima (matrícula nº 12.740).

4.2.1.4 Do Estudo Técnico Preliminar – ETP

O ETP é dispensado nos casos de contratação direta em virtude da previsão contida no art. 1º do Decreto Municipal 3.156/2023.

Não obstante ser peça facultativa, confere-se que foi elaborado e se encontra acostado nos autos (fls. 05/19).

4.2.1.6. Do termo de referência.

O termo de referência deve conter os requisitos mínimos preceituados no inciso XXIII do artigo 6º e no §1º do artigo 40 da Lei 14.133/2021, in verbis:

Art. 6º. [...] XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;



f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

Art. 40... [...] § 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

No caso em comento, o termo de referência se encontra elaborado na fls. 20/25.

4.2.1.6 Da estimativa de despesa, da demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido e da justificativa de valor.



O inciso II do artigo 72 da Lei 14.133/2021 determina que a contratação direta deve estar instruída com a estimativa de despesa que deverá ser calculada na forma estabelecida no artigo 23 do mesmo diploma:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser 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 processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

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 mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e



de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e 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 mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

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

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1



(um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

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

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema



de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.

Diante do caso de inexigibilidade, em se tratando de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (singularidade), verifica-se que o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo, nos termos do §4º do artigo 23 da Lei 14.133/2021.

Mostra-se, necessário, portanto, existir uma compatibilidade de preços a fim de ser possível, através da juntada de contratos anteriores, aferir se o valor está ou não compatível com o de mercado

Para tanto, o gestor público deve anteder o disposto no Decreto Municipal 3.330/2024 que trata sobre os procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e a contratação de serviços no âmbito dos órgãos da Administração Direta, das autarquias e das fundações do Poder Executivo Municipal, nos termos da Lei 14.133/2021.

Conforme dispõe o artigo 7º, §1º do Decreto 3.330/2024: “na inexigibilidade, o processo deverá ser instruído com a devida justificativa de que o preço ofertado à Administração Pública Municipal é condizente com o praticado pelo mercado em especial por meio de (I) documentos fiscais ou instrumentos contratuais de objetos semelhantes, comercializados pela futura contratada, emitidos no período de até 1 (um)



ano anterior à data da autorização da inexigibilidade pela autoridade competente; (II) tabelas de preços vigentes divulgadas pela futura contratada em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, contendo data e hora de acesso.

Nessa senda, sem ilegalidades quanto a esse processo.

4.2.1.7. Do parecer técnico e do parecer jurídico

O inciso III do artigo 72 da Lei Federal 14.133/2021 estabelece que o processo de contratação direta deverá ser instruído de parecer jurídico e pareceres técnicos, **se for o caso**, que demonstrem ao atendimento dos requisitos exigidos.

Pois bem, o parecer técnico deve ser analisado em cada caso concreto a cargo da equipe de planejamento e elaboração. Isso porque, em se entendendo pela necessidade de sua elaboração e, após instrução dos autos, a equipe técnica terá condições de proferir parecer técnico conclusivo, ocasião em que se manifestará pela concordância ou não da contratação do caso concreto em análise.

Já o parecer jurídico é obrigatório (§§3º e 4º do artigo 53 da Lei Federal 14.133/2021) se não houver parâmetros definidos pela autoridade jurídica máxima competente nos casos que for de baixo valor, baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico (§5º do artigo 53 da Lei Federal 14.133/2021).

4.2.1.8. Da razão da escolha do contratado.

A razão da escolha do contratado deve estar esculpida nos autos, notadamente ser apresentada à luz dos conhecimentos técnicos únicos que dispõe o contratado, o que não foi apontado alhures.

Em que pese existir certo grau de discricionariedade da escolha, certo é que os atos da Administração Pública devem ser devidamente motivados para apontar os fundamentos que justificam a opção daquele profissional, em específico, inclusive em detrimento de alternativas disponíveis entre a espécie de trabalho e a finalidade do trabalho.



A razão da escolha, uma vez comprovada a notoriedade da empresa, encontra-se lastreada nos autos.

4.2.1.9. Da autorização da autoridade competente.

Compulsando o arcabouço da legislação de Nova Andradina/MS, verifica-se que o Sr. Prefeito Municipal delegou a competência de ordenador de despesas para os secretários municipais (Decreto Municipal nº. 3.152/2023).

Dessa maneira, depreende-se que o Secretário Municipal, ordenador de despesa, autorizou e determinou a despesa, se favorável o parecer.

Ainda, após o parecer jurídico, deve a autoridade competente (secretária municipal) averiguar a regularidade dos autos e, se não houver nenhum elemento a ser saneado, ratificar a autorização ou, se for o caso, anular (no caso de ilegalidade) ou revogar (por oportunidade e conveniência).

4.2.1.10. Da contratação de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual com empresas de notória especialização (artigo 72, III, da Lei 14.133/2021).

A contratação de referido profissional/empresa exige que a empresa comprove sua notória especialização através de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades.

Nos termos dos documentos acostados aos autos, infere-se que referida empresa demonstrou de forma satisfatória a sua notória especialização.

5. DO DISPOSITIVO.

Diante do exposto, manifesto parecer jurídico favorável à inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, III, f, da Lei 14.133/2021.

É o Parecer.



Nova Andradina/MS, 25 de fevereiro de 2026.

Caio Vinicius Klein de Alencar
Procurador do Município



Assinado com senha por CAIO VINICIUS KLEIN DE ALENCAR - PROCURADOR / PROCON.
Data: 25/02/2026 08:33:50 - Documento Nº: 606514-8674 - consulta à autenticidade em
<https://siga.pmna.ms.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=606514-8674>

