Parecer Jurídico nº 05/2026
Processo nº SETUR/ 00001/2026
Requerente nos Autos: Gabinete
Assunto: Contratação de pessoa jurídica especializada para prestação de serviços técnicos de elaboração do Plano Estratégico do Turismo e do Plano de Marketing Turístico do Maranhão

DIREITO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, III, "a", DA LEI FEDERAL Nº. 14.133/2021. VIABILIDADE JURÍDICA.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instrumentalizado para a contratação de pessoa jurídica especializada para prestação de serviços técnicos de elaboração do Plano Estratégico do Turismo e do Plano de Marketing Turístico do Maranhão, a serem executados no período de fevereiro de 2026 a março de 2027.

Para instruir a presente demanda foram anexados os seguintes documentos:

a) Nota Técnica n° 01/2026 – Superintendência de Promoção, Marketing e Eventos;

b) Documento de formalização da demanda;

c) Proposta Comercial da empresa MGI Consultoria LTDA;

d) Documentos da empresa MGI Consultoria LTDA;

e) Estudo Técnico Preliminar;

f) Contratos anteriores com outros órgãos;

g) Mapa de Risco;

h) Documentos dos representantes da empresa;

i) Termo de Referência;

j) Minuta Plano do Turismo;

k) Despacho ASPLAN/SETUR;

l) Dotação orçamentária;

m) Mapa Comparativo;

n) OFÍCIO Nº 314/2025 – GAB/SETUR/MA

o) Pesquisa de Preço;

p) Planilha de Aquisição 01/2026;

q) Proposta de Pesquisa de Preço;

r) Solicitação de Compras

Os autos vieram a esta Assessoria Jurídica para emissão de Parecer em obediência ao disposto no art. 74, inc. III, da Lei Federal nº 14.133/21.

É o relatório, passamos a opinar.

II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Da adequação legal da inexigibilidade

O art. 37, XXI , da Constituição Federal de 1988 estabelece, como regra geral, que as contratações formalizadas pela Administração Pública sejam precedidas de procedimentos licitatórios, salvo as situações legalmente especificadas.

Dentre estas exceções à regra da obrigação de licitar, encontra-se a contratação direta em razão da inexigibilidade de licitação, estabelecida no art. 74 da Lei Federal nº 14.133, do qual destacamos o inciso III, *in verbis*:

> 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:
> a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

A elaboração de um Plano Estratégico de Turismo se enquadra perfeitamente na definição de serviço técnico especializado.

A contratação pretendida possui natureza eminentemente intelectual, enquadrando-se no conceito de serviço técnico especializado previsto no art. 6º, XVIII, da Lei nº 14.133/2021, uma vez que envolve atividade de alta complexidade técnica, voltada à formulação de instrumento estruturante de política pública.

A elaboração do Plano Estratégico de Turismo e do Plano de Marketing Turístico do Estado do Maranhão não se resume à compilação de dados ou à produção de documento

padronizado, mas exige análise diagnóstica aprofundada do cenário turístico estadual, levantamento técnico de indicadores socioeconômicos, avaliação de vocações regionais, identificação de gargalos estruturais, construção de cenários prospectivos e definição de diretrizes estratégicas de médio e longo prazo. Trata-se de atividade que demanda metodologia própria, capacidade analítica especializada, experiência comprovada na modelagem de políticas públicas e domínio técnico sobre planejamento estratégico governamental e posicionamento mercadológico de destinos turísticos em âmbito nacional e internacional.

Além disso, o objeto possui caráter nitidamente estratégico, pois o produto final servirá como instrumento orientador das ações da Administração Pública, balizando ações da SETUR, captação de recursos, estruturação de governança regional e definição de prioridades institucionais para os próximos anos.

O Plano Estratégico e o Plano de Marketing não configuram mera atividade operacional ou execução de campanha publicitária, mas sim instrumento técnico de planejamento, com impacto direto na competitividade do destino Maranhão, na articulação entre entes federativos e na integração entre setor público e iniciativa privada.

A sua elaboração exige conhecimento multidisciplinar nas áreas de turismo, economia, gestão pública, marketing territorial, análise de mercado e inteligência competitiva, evidenciando tratar-se de **serviço predominantemente intelectual**, **cuja essência reside na capacidade técnica e na expertise especializada do corpo profissional responsável por sua execução**.

Assim, resta comprovada a natureza predominantemente intelectual exigida pela norma.

2. Da singularidade e da notória especialização.

A singularidade do objeto, para fins de incidência do art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021, não se confunde com exclusividade formal de mercado ou inexistência absoluta de outros prestadores, mas decorre da complexidade técnica, da relevância estratégica e da especificidade metodológica envolvidas na prestação do serviço.

No presente caso, a elaboração do Plano Estratégico de Turismo e do Plano de Marketing Turístico do Estado do Maranhão exige abordagem técnica customizada à realidade territorial, econômica e cultural do Estado, não se tratando de produto padronizado ou replicável por simples adaptação de modelos genéricos.

A singularidade manifesta-se na necessidade de contratação de empresa que possua expertise diferenciada e histórico comprovado de atuação em projetos de igual envergadura.

Nesse contexto, a notória especialização da empresa indicada deve ser aferida a partir de elementos objetivos constantes dos autos, tais como experiência comprovada na elaboração de planos estratégicos de turismo em âmbito estadual ou nacional, execução anterior de projetos similares para entes público e reconhecimento no mercado pela capacidade de entregar soluções técnicas consistentes e aderentes às melhores práticas de planejamento governamental, tais como busca-se com o objeto da presente contratação.

É possível tal comprovação através dos atestados de capacidade técnica emitidos pelos Governo do Estado de São Paulo, através da Secretaria de Turismo e Viagens do Estado, bem como do atestado emitido pela Prefeitura Municipal de Ubatuba/SP, e pelo Atestado de Capacidade Técnica emitido pelo Governo do Estado de Minas Gerais, através da Secretaria de Estado De Cultura e Turismo, todos constantes nos autos.

Através dos demais documentos juntados aos autos, tais como o Contrato firmado com a Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Mias Gerais, comprova-se a notória especialização da empresa na execução do objeto contratado. Referido contrato possuiu objeto praticamente idêntico ao objeto ora contratado, eis o objeto: "*empresa especializada na prestação de serviços de elaboração de estudos, projetos e pesquisas na área do turismo para elaboração de Plano de Desenvolvimento Integrado do turismo Sustentável."*

A notória especialização, conforme consolidado pela jurisprudência dos órgãos de controle, caracteriza-se quando o desempenho anterior do contratado evidencia aptidão singular para atender às necessidades específicas da Administração, conferindo segurança técnica quanto à qualidade e efetividade do resultado esperado.

Assim, estando demonstrado que a empresa detém experiência específica e comprovada na modelagem de políticas públicas de turismo e planejamento estratégico setorial, resta caracterizada a conjugação entre singularidade do objeto e notória especialização do contratado, elementos indispensáveis à configuração da inexigibilidade por inviabilidade de competição.

Importante registrar que a contratação não envolve execução de campanha publicitária, mas apenas planejamento estratégico, afastando a vedação constante no art. 74, III.

Superado de forma cristalina o aspecto da adequação legal, é importante destacar que a Lei Federal nº 14.133/2021 regulamentou procedimento a ser seguido nos casos de contratações direta, nos termos do art. 72, que assim dispõe:

> 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.

De início cumpre destacar que a observação do requisito tocante à razão da escolha do contratado resta evidenciada quando verificada a adequação legal da contratação direta.

No que tange à caracterização do interesse público envolvido, bem como os elementos inerentes à análise técnica necessários encontram-se devidamente apresentados nos autos, a partir do ETP, da Nota Técnica e do Termo de Referência.

No que diz respeito à estimativa do valor da despesa observa-se a realização de estimativa de preço através da demonstração de compatibilidade dos preços com os praticados no mercado, através de contratações firmadas com a própria empresa, conforme Contratos e Notas Fiscais apresentados aos autos.

Consta, ainda, proposta comercial detalhada, contratos anteriores firmados com outros entes públicos para objetos semelhantes, mapa comparativo de preços e manifestação técnica da área demandante, evidenciando a razão da escolha do contratado e a justificativa do valor apresentado, em conformidade com os incisos VI e VII do art. 72.

A instrução processual revela-se, portanto, adequada sob o aspecto formal, contemplando os elementos necessários à análise da inviabilidade de competição, da compatibilidade orçamentária e da qualificação mínima exigida para a execução do objeto. Resta pendente apenas a autorização expressa da autoridade competente, ato subsequente à emissão do presente parecer, conforme estabelece o inciso VIII do art. 72, sendo certo que, uma vez observadas tais formalidades, estará o processo apto à formalização da contratação direta nos moldes da legislação vigente.

Neste contexto, e verificando que o inciso II do art. 72 determina que a estimativa de preços deve seguir a inteligência do art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, há de se invocar o disposto no § 4º deste, que assim dispõe:

> § 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.

Verifica-se, portanto, a presença de Contratos e Empenhos relacionados a contratações com a mesma empresa, apresentando a mesma faixa de valores e emitidos, restando, portanto, observado o cumprimento do requisito em questão.

Ainda no aspecto financeiro, cumpre salientar que a existência de recursos orçamentários resta atestada pela Assessoria de Planejamento – ASPLAN/SETUR, conforme Dotação constante nos autos.

Desta feita, resta apenas a necessidade de autorização da Autoridade competente que é ato subsequente à emissão deste parecer.

2. Da Minuta do Contrato

Superada a análise quanto à viabilidade jurídica da contratação direta, cumpre examinar a minuta contratual constante dos autos, a fim de verificar sua conformidade com as disposições do art. 92 da Lei nº 14.133/2021. Em se tratando de contratação de serviços técnicos especializados com execução prevista ao longo de período determinado (fevereiro de 2026 a março de 2027), mostra-se indispensável a formalização por meio de instrumento contratual próprio, uma vez que

não se trata de prestação imediata e exaurida em ato único, mas de serviço continuado, com etapas, entregáveis e acompanhamento técnico pela Administração.

A minuta complementa, de forma clara e detalhada, o objeto e seus elementos característicos, com descrição precisa dos produtos a serem entregues, fases de execução, metodologia prevista e resultados esperados, vinculando-se expressamente ao Termo de Referência e à proposta apresentada.

A minuta estabelece, ainda, o regime de execução, o cronograma físico-financeiro, os critérios de medição e validação dos entregáveis, as condições de pagamento atreladas ao cumprimento das etapas pactuadas, bem como as hipóteses de reajuste ou reequilíbrio econômico-financeiro, se aplicáveis.

É igualmente imprescindível que o instrumento contenha cláusulas relativas às responsabilidades das partes, penalidades por inadimplemento, modelo de gestão e fiscalização contratual, matriz de riscos, obrigação de manutenção das condições de habilitação durante toda a execução, bem como hipóteses de alteração e extinção contratual, observando-se os parâmetros legais.

Considerando a relevância estratégica do objeto e seu impacto nas políticas públicas de turismo do Estado, recomenda-se especial atenção à definição objetiva dos produtos finais, critérios de aceitação e mecanismos de acompanhamento técnico, de modo a resguardar a Administração quanto à qualidade e efetividade do resultado contratado. Não havendo disposições que afrontem os princípios da Administração Pública ou a legislação vigente, e estando a minuta alinhada aos requisitos do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, mostra-se juridicamente viável a formalização nos termos propostos.

III – CONCLUSÃO:

Diante do exposto esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela **possibilidade jurídica da contratação por INEXIGIBILIDADE, com fulcro no artigo art. 74, III, alínea "a", da Lei Federal nº 14.133/21,** podendo a formalização ser realizada através da minuta presente nos autos, **observando-se o cumprimento dos seguintes requisitos:**

1. Apresentação de Declaração do Ordenador de Despesa conforme art. 16, II, da LC 101/2000;

2. Encaminhamento dos autos à Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento – SEPLAN, para confirmação de dotação orçamentária e informação quanto à fonte do recurso;
3. Autorização da Secretária de Estado do Turismo para a formalização do contrato;

É o parecer. Salvo melhor juízo.

São Luís/MA, 23 de fevereiro de 2026.

José Berilo de Freitas Leite Neto
Chefe da Assessoria Jurídica
ID 00891440-1