



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER nº 207/2026 - Inm

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 16/2026

INTERESSADO: Assessoria de Licitação, Compras e Contratos.

ASSUNTO: Controle prévio de legalidade da Inexigibilidade de Licitação nº 16/2026 mediante análise jurídica da contratação, na forma do artigo 53 da Lei 14.133.

- I. Parecer exigido por lei, mas não vinculante.
- II. Inexigibilidade possível. Recomendações quanto à sua melhor demonstração.
- III. Análise do processo de contratação direta guiada pelo artigo 72 da Lei 14.133. Presença de recomendações e irregularidades.
- IV. Opinião de que a legalidade da contratação fica condicionada ao saneamento das irregularidades no processo de formalização do contrato.

À Assessoria de Licitação, Compras e Contratos:

1. Veio o processo licitatório para que esta Consultoria promova o controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação, na forma do artigo 53 da Lei 14.133. O processo de inexigibilidade de licitação tem como objeto a “contratação de empresa especializada para prestação de serviços de gerenciamento, consolidação, compilação, versionamento, atualização e publicação dos atos normativos municipais em sistema eletrônico de pesquisa jurídica online integrado à base de legislação federal, estadual e municipal, incluindo disponibilização de ferramenta de inteligência artificial aplicada à legislação municipal para apoio a consultas, análises e pesquisas jurídicas”. A manifestação aqui realizada se limita à análise jurídica da contratação. As questões técnicas eventualmente enfrentadas de maneira reflexa serão no máximo alvo de recomendações, como orienta o Enunciado nº 7 de Boas Práticas Consultivas da AGU.

Enunciado nº 7 Boas Práticas Consultivas AGU

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

2. Tratando-se de manifestação exigida por lei, e não de uma consulta, desnecessária a autuação física dos documentos no correspondente processo administrativo, conforme o artigo 7º do Decreto 4.759. Aliás, o fato de o parecer ser obrigatório não significa que também seja vinculante. Pareceres obrigatórios e não vinculantes são expressamente citados no artigo 42, §2º da Lei 9.784. O posicionamento tradicional do TCU, com a Lei 8.666, era no sentido de que o administrador pode discordar dos termos do parecer jurídico e decidir de forma contrária, desde que justifique tal decisão: *caso venha discordar dos termos do parecer jurídico, (...), deverá apresentar por escrito a motivação dessa discordância antes de prosseguir com os procedimentos relativos à contratação* (Acórdão 521/2013 – Plenário. Rel. Min. Augusto Sherman). Curiosamente, este é o entendimento que estava na primeira metade do artigo 53, §2º da Lei 14.133, cujo veto teve aprovação unânime do Senado Federal¹. Contudo, o veto ao dispositivo não se deu por qualquer controvérsia quanto à possibilidade de se entender o parecer como vinculante. Em vez disso, a justificativa explica que a segunda metade da redação geraria insegurança quanto à responsabilidade do parecerista. Dessa forma, a justificativa do veto aprovado, de grande importância para a interpretação teleológica a ser privilegiada na forma do artigo 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, sedimenta a incontrovérsia quanto à ausência de caráter vinculante do parecer.

“A propositura legislativa estabelece que o parecer jurídico que desaprovar a continuidade da contratação, no todo ou em parte, poderá ser motivadamente rejeitado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, hipótese em que esta passará a responder pessoal e exclusivamente pelas irregularidades que, em razão desse fato, lhe forem eventualmente imputadas. No entanto, a interpretação do dispositivo pode levar a crer que o parecerista é co-responsável pelo ato de gestão, contrariando a posição tradicional da

¹ <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/14085/14/por-voto>

jurisprudência pátria e trazendo insegurança a atividade de assessoramento jurídico.

Ademais, o dispositivo desestimula o gestor a tomar medidas não chanceladas pela assessoria jurídica, mesmo que convicto da correção e melhor eficiência dessas medidas, o que pode coibir avanços e inovações." (Estudo do Veto nº 13/2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8953793&ts=1645204819869&disposition=inline>. Acesso em 24 de jan. 2024)

3. **Ao exame.** Tratando-se de um caso de inexigibilidade de licitação, a análise passa inicialmente pela avaliação da possibilidade jurídica de se realizar uma inexigibilidade no caso, conforme as hipóteses do artigo 74 da Lei 14.133, para depois avançar ao controle de seu procedimento preparatório, nos termos do artigo 72 da Lei 14.133.

DA POSSIBILIDADE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

4. A contratação via inexigibilidade com esta mesma empresa, para execução dos serviços em questão, já foi reconhecida anteriormente no Parecer nº 365/2025 - Gl. Na ocasião, a inviabilidade de competição foi enquadrada de forma específica na hipótese do artigo 74, III, c) da Lei 14.133. Na presente instrução, justifica-se a inexigibilidade pelo artigo 74, I da Lei 14.133. O enquadramento nos incisos específicos do artigo 74 pouco importa, pois as hipóteses neles trazidas são meramente exemplificativas de situações que a Lei 14.133 já antecipa seu entendimento sobre a inviabilidade de competição, sem prejuízo de outras situações.

5. Não havendo natureza predominantemente intelectual nos serviços contratados, faz sentido que a demonstração de inexigibilidade se aproxime mais da noção de singularidade do serviço prestado exclusivamente pelo contratado. **É recomendável que a singularidade dos serviços seja melhor explicada e que a administração explicita qual de suas necessidades só pode ser cumprida pela contratada, a ponto de justificar a inexigibilidade.** Os requisitos indicados para a contratação devem partir de uma necessidade da administração, sob pena de direcionamento.

DA REGULARIDADE DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

6. O processo de contratação direta precisa ser instruído conforme o artigo 72 da Lei 14.133.

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.

7. Com relação ao **inciso I**, o processo conta com estudo técnico preliminar e termo de referência. Não se tratando de obras, não é o caso de projeto básico ou projeto executivo. Embora a lei deixe em aberto a possibilidade de flexibilização do ETP em contratações diretas em geral, o Decreto 5.611 e a instrução normativa SEGES nº 58 não flexibilizam a presença de **estudo técnico preliminar** em contratações por inexigibilidade. Mesmo assim, há setores da União que flexibilizam a elaboração de ETP em casos pontuais de inexigibilidade por notória especialização:

“Deflui do inciso I do art. 72 que o Estudo Técnico Preliminar e o Mapa de Risco somente deverão ser exigidos, se for o caso. Considerando a perspectiva funcional dos instrumentos de planejamento e a priorização dos princípios da eficiência, economicidade e celeridade, entendemos que a contratação direta para cursos/palestras/aulas e escuta social, de baixo valor e complexidade, por inexigibilidade, prescinde a elaboração dos citados instrumentos. Por esse motivo, não visualizamos óbice à instrução que não apresentar tais documentos” Parecer Jurídico Referencial nº

8. Uma saída mais técnica do que a mera liberdade de determinar “quando for o caso” talvez seja usar no artigo 14, I da instrução normativa SEGES nº 58 e no artigo 4º, §1º do Decreto 5.611 uma interpretação analógica à feita pela AGU sobre o artigo 95, I da Lei 14.133 na sua orientação normativa nº 84/2024. A hipótese de dispensa de licitação acabou sendo interpretada como uma correlação entre o valor a ser contratado e o valor previsto como limite para a dispensa, independentemente de ser a contratação de fato dispensável ou realizada mediante dispensa.

9. Estas reflexões sobre a controversa necessidade do ETP são importantes no presente caso pois abrem a possibilidade de que falhas do ETP não sejam enquadradas como ilegalidades. Afinal, é controverso que o próprio ETP precise constar no processo. De todo modo, **é recomendável a elaboração de um ETP, que certamente contribuiria para a inexigibilidade ser mais bem explicada. É recomendável discutir expressamente a vantajosidade de manter o contrato anterior prorrogado e fazer um contrato adicional, com os novos serviços.**

10. Quanto ao termo de referência e à minuta contratual, há modelos de termo de referência e de contrato elaborados pela AGU para serviços decorrentes de contratação direta. É controverso se o modelo de minuta contratual seria aplicável ao caso, já que sua cláusula 1.1 indica como objeto a contratação de serviços comuns. Assim, quanto ao contrato, não havendo modelo exatamente adequado, a exigência de se adotar modelos formulados pela AGU no artigo 2º do Decreto 5.414 fica prejudicada. **Já com relação ao termo de referência, o não seguimento da estrutura padronizada pela AGU descumpre o artigo 4º do Decreto 5.613 ou o artigo 2º do Decreto 5.414 e faz com que a contratação não contemple o regime de execução e a forma de recebimento dos serviços, em respeito aos artigos 92 e 140 da Lei 14.133. Não há necessidade de a contratação ser assinada diretamente pelo Prefeito. É recomendável que os serviços de IA e treinamentos sejam um item separado da contratação, nos termos da proposta da contratada.**

11. Avançando com relação ao inciso II do artigo 72 da Lei 14.133, considerando que o caso é de inviabilidade de competição, faz mais sentido que o orçamento seja feito na forma do artigo 23, §4º da Lei 14.133. Dessa forma, o orçamento estimado se confunde com o preço justificado, em cumprimento também ao inciso VII da Lei 14.133. **Foram apresentadas notas fiscais, mas as notas fiscais não especificam as diferenças entre os serviços a ponto de conseguirem explicar os preços a serem praticados na presente contratação.**

12. Um parecer técnico não seria uma má ideia, mas tampouco é exigido expressamente pela Lei 14.133, para cumprimento do artigo 72, inciso III. **O inciso IV do artigo 72 da Lei 14.133 não está atendido, pois a documentação não demonstra efetiva adequação orçamentária, seja mediante uma prova de bloqueio dos valores ou atestado pela contabilidade.**

13. Quanto ao cumprimento do inciso V do artigo 72 da Lei 14.133, há flexibilidade legal para as exigências quanto à habilitação técnica e econômica², e no caso a própria possibilidade de contratação pela modalidade eleita já aufere questões próprias de habilitação técnica em etapa prévia. Há documentação correspondente aos artigos 66 e 68 da Lei 14.133.

14. Quanto aos incisos VI, VII e VIII, considerações quanto à razão de escolha do contratado e de justificativa do preço já foram tratadas, respectivamente, nos tópicos sobre possibilidade de inexigibilidade e estimativa de despesa. De acordo com a Orientação Normativa 85/2024 “a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma dos artigos 94, inc. II, e 174 da Lei nº 14.133, de 2021, supre a exigência de publicidade prevista no artigo 72, p. único, do mesmo diploma”. Também são procedimentos ligados à assinatura contratual o cumprimento do artigo 91, §4º e do artigo 94, II, e §2º da Lei 14.133.

15. *Em* conclusão, trata-se de uma contratação possível por meio de inexigibilidade, embora seja recomendável maiores explicações quanto à necessidade

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p.906.

da administração dos serviços e sua singularidade. Quanto ao controle do processo de formalização da contratação, são a seguir elencadas as irregularidades apontadas e as recomendações feitas ao longo do parecer. Na opinião desta Consultoria, que não vincula a administração, **a legalidade do procedimento fica condicionada ao saneamento das irregularidades**. Há também recomendações, destacadas em negrito ao longo do parecer junto com as irregularidades. A transcrição das volumosas recomendações na conclusão dificultaria a compreensão do parecer. Foram constatadas as seguintes **irregularidades**:

- (i) com relação ao termo de referência, o não seguimento da estrutura padronizada pela AGU descumpra o artigo 4º do Decreto 5.613 ou o artigo 2º do Decreto 5.414 e faz com que a contratação não contemple o regime de execução e a forma de recebimento dos serviços, em respeito aos artigos 92 e 140 da Lei 14.133;
- (ii) o inciso IV do artigo 72 da Lei 14.133 não está atendido, pois a documentação não demonstra efetiva adequação orçamentária, seja mediante uma prova de bloqueio dos valores ou atestado pela contabilidade.

Este é o nosso parecer, s.m.j.

Orlândia, 18 de setembro de 2026.


Lucas Nascimento Minchillo
Consultor Jurídico



PREFEITURA MUNICIPAL DE ORLÂNDIA

Estado de São Paulo

PÇA. CEL. ORLANDO, 600 - CX. POSTAL, 77 - CEP 14620-000 - FONE PABX (16) 3820-8000

Orlândia-SP, 25 de Setembro (09) de 2026.

ORIGEM: GABINETE DO PREFEITO

DESTINO: DEPARTAMENTO DE COMPRAS E LICITAÇÕES

ASSUNTO: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO n.º 16/2026

CONTRATADA: LEIS LTDA, CNPJ n.º 03.725.725/0001-35

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO, CONSOLIDAÇÃO, COMPILAÇÃO, VERSIONAMENTO, ATUALIZAÇÃO E PUBLICAÇÃO DOS ATOS NORMATIVOS MUNICIPAIS EM SISTEMA ELETRÔNICO DE PESQUISA JURÍDICA ONLINE INTEGRADO À BASE DE LEGISLAÇÃO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL, INCLUINDO DISPONIBILIZAÇÃO DE FERRAMENTA DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL APLICADA À LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PARA APOIO ÀS CONSULTAS, ANÁLISES E PESQUISAS JURÍDICAS

DESPACHO

1. Tendo em vista o pedido do órgão requisitante (Procuradoria Geral do Município) e diante da documentação que acompanha este expediente e do parecer jurídico em anexo, **ENTENDO**, estarem presentes os requisitos legais, motivo pelo qual **AUTORIZO**, nos termos do artigo 72, VIII da Lei Federal n.º 14.133/2021, a contratação acima descrita (inexigibilidade de licitação), com fundamento no Artigo 74, III, "c" da Lei Federal n.º 14.133/2021, no valor total de **R\$ 35.350,20** (trinta e cinco mil, trezentos e cinquenta reais e vinte centavos).
2. Providencie-se a formalização do instrumento contratual.
3. Nos termos do artigo 94, II da Lei Federal n.º 14.133/2021, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer no prazo de **10 (dez) dias úteis**, contados da data de sua assinatura, no caso de contratação direta.
4. Por fim, em cumprimento ao princípio da publicidade, promova-se a publicação de extrato desta contratação.

CUMPRA-SE, nos termos da lei.


JORGE GABRIEL GRASI
Prefeito Municipal


VISTO
JBM

Licitações e Contratos**Despachos**

Orlândia-SP, 25 de Setembro (09) de 2026.

ORIGEM: GABINETE DO PREFEITO

DESTINO: DEPARTAMENTO DE COMPRAS E LICITAÇÕES

ASSUNTO: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO n.º 16/2026

CONTRATADA: LEIS LTDA, CNPJ n.º 03.725.725/0001-35

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO, CONSOLIDAÇÃO, COMPILAÇÃO, VERSIONAMENTO, ATUALIZAÇÃO E PUBLICAÇÃO DOS ATOS NORMATIVOS MUNICIPAIS EM SISTEMA ELETRÔNICO DE PESQUISA JURÍDICA ONLINE INTEGRADO À BASE DE LEGISLAÇÃO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL, INCLUINDO DISPONIBILIZAÇÃO DE FERRAMENTA DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL APLICADA À LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PARA APOIO ÀS CONSULTAS, ANÁLISES E PESQUISAS JURÍDICAS

DESPACHO

1. Tendo em vista o pedido do órgão requisitante (Procuradoria Geral do Município) e diante da documentação que acompanha este expediente e do parecer jurídico em anexo, **ENTENDO**, estarem presentes os requisitos legais, motivo pelo qual **AUTORIZO**, nos termos do artigo 72, VIII da Lei Federal n.º 14.133/2021, a contratação acima descrita (inexigibilidade de licitação), com fundamento no Artigo 74, III, "c" da Lei Federal n.º 14.133/2021, no valor total de **R\$ 35.350,20** (trinta e cinco mil, trezentos e cinquenta reais e vinte centavos).

2. Providencie-se a formalização do instrumento contratual.

3. Nos termos do artigo 94, II da Lei Federal n.º 14.133/2021, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer no prazo de **10 (dez) dias úteis**, contados da data de sua assinatura, no caso de contratação direta.

4. Por fim, em cumprimento ao princípio da publicidade, promova-se a publicação de extrato desta contratação.

CUMpra-SE, nos termos da lei.

JORGE GABRIEL GRASI

Prefeito Municipal

Orlândia-SP, 25 de Setembro de 2026.

ORIGEM: GABINETE DO PREFEITO

DESTINO: DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

ASSUNTO: ADITAMENTO CONTRATUAL - PRORROGAÇÃO E REAJUSTE ANUAL - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 101/2025

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE TELEMEDICINA PARA EMISSÃO DE LAUDOS

COM O FORNECIMENTO DE APARELHOS DE COMODATO PARA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE.

RECORRENTE: CALL ECG SERVIÇOS DE TELEMEDICINA LTDA, CNPJ: 04.071.210/0001-21

DESPACHO

1. Diante do pedido e das justificativas apresentadas pelo órgão requisitante (Secretaria Municipal de Saúde) por meio do município de Orlândia, e diante da documentação e do parecer jurídico em anexo, **ENTENDO, AUTORIZO e DETERMINO:**

a) a prorrogação do contrato acima descrito, por 12 (doze) meses a partir de **25 de Setembro (09) de 2026 - termo inicial - até 18 de Setembro (09) de 2027 - termo final.**

b) a aplicação do reajuste anual de 4,72% (quatro inteiros e setenta e dois centésimos percentuais) para o período de prorrogação da vigência contratual, em conformidade com a cláusula do edital, com data-base vinculada à data do orçamento estimado (**05.05.2025**).

2. A seguir, após formalizado o referido termo de aditamento, sejam tomadas as devidas providências legais e de praxe administrativa (publicações, etc).

CUMpra-SE, nos termos da lei.

JORGE GABRIEL GRASI

Prefeito Municipal

Orlândia-SP, 25 de Setembro de 2026.

ORIGEM: GABINETE DO PREFEITO

DESTINO: DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

ASSUNTO: ADITAMENTO CONTRATUAL - PRORROGAÇÃO E REAJUSTE ANUAL - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 103/2024

RECORRENTE: ENGELIMP INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS LTDA, CNPJ n.º 28.779.344/0001-60

DESPACHO

1. Diante do pedido e das justificativas apresentadas pelo órgão requisitante (Secretaria Municipal de Infraestrutura) do município de Orlândia, e diante da documentação e do parecer jurídico em anexo, **ENTENDO, AUTORIZO e DETERMINO:**

a) a prorrogação do contrato acima descrito, por 12 (doze) meses a partir de **26 de Setembro (09) de 2026 - termo inicial - até 26 de Setembro (09) de 2027 - termo final.**

b) a aplicação do reajuste anual, para o período de prorrogação da vigência contratual, em conformidade com a cláusula contratual 4.7, pelo índice de correção monetária IPCA/IBGE acumulado no período, o qual totalizou **4,44%** (quatro inteiros e quarenta e quatro centésimos percentuais) conforme pesquisa do IBGE, em anexo.

2. A seguir, após formalizado o referido termo de aditamento, sejam tomadas as devidas providências legais e de praxe administrativa (publicações, etc).

CUMpra-SE, nos termos da lei.

JORGE GABRIEL GRASI

Prefeito Municipal

Orlândia/SP, 25 de setembro de 2026.

ORIGEM: GABINETE DO PREFEITO

DESTINO: DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS