



PARECER JURÍDICO Nº 038-03/2026-ATJ-MT

SOLICITANTE: Setor de Licitações Municipal
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 016/2026
INEXIGIBILIDADE Nº 008/2026

FLS: 203
Port.: Tema

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, INCISO III, DA LEI Nº 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELCTUAL. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E SINGULARIDADE DO OBJETO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS/CONSULTORIA TÉCNICA. INSTRUÇÃO PROCESSUAL CONFORME ART. 72 DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES. JUSTIFICATIVA DE PREÇO E RAZÃO DA ESCOLHA DEVIDAMENTE FUNDAMENTADAS. VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA AO CUMPRIMENTO DO CHECKLIST ANEXO.

1 - DO RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Assessoria Jurídica para análise quanto à possibilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, III, “e”, da Lei nº 14.133/2021.

Conforme documentação constante dos autos, a Administração pretende realizar a contratação de profissional/empresa especializada para a prestação de serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual, cuja execução demandaria conhecimento especializado e experiência comprovada.

A justificativa administrativa sustenta que o objeto da contratação apresenta características de singularidade, bem como que o profissional/empresa indicado possui notória especialização, circunstâncias que inviabilizariam a competição no certame licitatório.

Constam nos autos, entre outros documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD;
- b) justificativa técnica da contratação;



- c) proposta comercial do contratado;
- d) documentos comprobatórios da qualificação técnica e experiência profissional;
- e) documentos de regularidade jurídica e fiscal;
- f) justificativa do preço;
- g) manifestação acerca da disponibilidade orçamentária.

FLS:

204

Port.:

Tania

Os autos foram encaminhados para análise jurídica, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório.

Pois bem. Opina-se.

2 – DA COMPETÊNCIA E ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §1º, I e II, da Lei nº14.133, de 2021

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - Apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - Redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE ITIQUIRA
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

FLS: 209

Port: Tania



ASSESSORIA TÉCNICA JURÍDICA
— MUNICÍPIO DE ITIQUIRA —

Cumprе esclarecer, preliminarmente, que o **parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital**, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade. É o entendimento do Tribunal de Contas da União, neste exato sentir:

*(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. **O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação.** Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo.¹ (...) (Grifei).*

Consigne-se que a presente análise considerará **tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Assessoria Técnico-Jurídica**, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

Desta feita, verifica-se que a atividade dos Procuradores e Assessores Jurídicos atuantes junto ao Poder Executivo do Município de Itiquira/MT, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da **compatibilidade jurídica** da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

É, inclusive, o que recomenda a Consultoria-Geral da União, de acordo com o Manual de Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, senão:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto. (Grifei).

¹ Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 186/2010 – Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Processo n. 018.791/2005-4.



De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

3 – DA ANÁLISE JURÍDICA

3.1. DO DEVER CONSTITUCIONAL DE LICITAR

A Constituição Federal de 1988 consagra a obrigatoriedade do certame licitatório como o regime jurídico de regra para as contratações celebradas pela Administração Pública. Tal exigência visa garantir que a seleção de fornecedores e prestadores de serviços ocorra sob a égide da transparência e da competitividade.

Conforme preceitua o art. 37, inciso XXI, da Carta Magna:

"Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes [...]."

Nesse contexto, a licitação transcende o mero rito procedimental, configurando-se como o instrumento viabilizador da máxima efetividade dos princípios constitucionais administrativos. O instituto fundamenta-se nos seguintes pilares:

- 1) **Legalidade Estrita:** Subordinação plena ao comando normativo vigente.
- 2) **Impessoalidade e Isonomia:** Garantia de tratamento equânime, vedando favoritismos ou perseguições de qualquer natureza.
- 3) **Moralidade Administrativa:** Observância da ética e da boa-fé no trato da coisa pública.



- 4) **Publicidade:** Ampla transparência dos atos, permitindo o controle social e institucional.
- 5) **Eficiência e Economicidade:** Busca pela otimização dos recursos públicos com foco em resultados.
- 6) **Seleção da Proposta mais Vantajosa:** Promoção do desenvolvimento nacional sustentável e obtenção do melhor custo-benefício para o erário.

Todavia, o ordenamento jurídico reconhece a impossibilidade de aplicação absoluta da regra em cenários de excepcionalidade. Assim, a própria Constituição delega ao legislador ordinário a competência para tipificar as **hipóteses de contratação direta**, compreendidas pela dispensa e inexigibilidade de licitação, as quais devem ser interpretadas restritivamente e devidamente motivadas.

3.2. DAS HIPÓTESES DE CONTRATAÇÃO DIRETA NA LEI Nº 14.133/2021

O inciso XXI do art. 37 da CRFB traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretender contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação.

Tal previsão existe, pois, como aponta Sidney Bittencourt², nem sempre o procedimento licitatório determina uma contratação mais vantajosa, motivo pelo qual, entende-se que a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.

Nessa seara, o artigo 37, XXI, CF que norteia a forma como a Administração pública contratará com o setor privado, já deduz que algumas situações haverá ressalva e tratamento diferenciado, vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos

² Artigo 74 - Licitação inexigível. In: Nova Lei De Licitações Passo A Passo – (comentando Artigo Por Artigo A Nova Lei De Licitações E Contratos Administrativos, Lei Nº 14.133, De 1º De Abril De 2021). Belo Horizonte: Fórum, 2023. página inicial-página final. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4246/E4713/37103>. Acesso em: 6 jan. 2024. p. 547.



princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de **licitação pública** que assegure 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.

Cumpre mencionar, inicialmente, que é vasto o entendimento doutrinário, sendo pacífica a posição jurisprudencial acerca do tema que então se busca justificar.

No entanto, o próprio dispositivo constitucional admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação, em que se permitem exceções à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração. Tais exceções encontram-se previstas atualmente nos arts. 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021, que tratam, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

A leitura dos dispositivos constitucionais e legais sobre o tema permite concluir que a validade da contratação direta está igualmente condicionada à observância dos princípios fundamentais norteadores da licitação: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa e julgamento objetivo.

Especificamente acerca das hipóteses de inexigibilidade, a contratação direta será possível quando houver inviabilidade de competição, que decorre da falta de um pressuposto lógico da licitação: a própria concorrência. Ou seja, não se mostra razoável exigir da Administração Pública a realização de um procedimento licitatório se desde já é sabido a quem será direcionada a contratação.

No que interessa por ora, objetiva-se a elaboração de Parecer jurídico que abarque a inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso III, "a", da Lei n. 14.133/2021, *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:

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

(...)

§ 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.

Essa situação de inviabilidade de competição se fundamenta na essencialidade das características do profissional que será contratado, ou seja, na sua individualidade, para fins de atendimento do interesse público em uma dada situação.

O próprio Conselho Pleno do Conselho Federal da OAB editou a Súmula 04/2012/COP, reconhecendo a inviabilidade de competição entre advogados em uma licitação, com o seguinte enunciado:

ADVOGADO. CONTRATAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. Atendidos os requisitos do inciso II do art. 25 da Lei n. 8.666/93, é inexigível procedimento licitatório para contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública, dada a singularidade da atividade, a notória especialização e a inviabilização objetiva de competição, sendo inaplicável à espécie o disposto no art. 89 (in totum) do referido diploma legal. Brasília, 17 de setembro de 2012. OPHIR CAVALCANTE JUNIOR
Presidente JARDSON SARAIVA CRUZ Relator.

Sobre o tema, o CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO emitiu recomendação aos Membros do Ministério Público que a contratação de advogados por inexigibilidade de licitação não configura ato de improbidade administrativa, cabendo aos respeitáveis membros do Ministério Público descrever o descumprimento dos requisitos da Lei de Licitação, nos seguintes termos:



RECOMENDAÇÃO Nº 36, DE 14 DE JUNHO DE 2016. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO RECOMENDAÇÃO: Art. 1º A contratação direta de advogado ou escritório de advocacia por ente público, por inexigibilidade de licitação, por si só, não constitui ato ilícito ou improbo, pelo que recomenda aos membros do Ministério Público que, caso entenda irregular a contratação, descreva na eventual ação a ser proposta o descumprimento dos requisitos da Lei de Licitação. Brasília-DF, 14 de junho de 2016. RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público.

Diante da compreensão de que a discricionariedade na escolha pelo gestor não representa mera liberalidade, é oportuno reiterar que os atos da Administração Pública devem ser devidamente motivados, apontados os fundamentos que justificam a opção daquele profissional, em específico, inclusive em detrimento de alternativas disponíveis e à luz da compatibilidade entre a espécie de trabalho a ser contratado e a finalidade do contrato.

Registre-se que não incumbe à Assessoria Jurídica avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.

3.3. DA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS

No rol das excepcionalidades ao dever de licitar, destaca-se a contratação direta por inexigibilidade, fundamentada na inviabilidade de competição. Tal hipótese configura-se quando o objeto pretendido possui natureza singular e demanda serviços técnicos especializados de caráter predominantemente intelectual, prestados por profissionais ou empresas de expertise reconhecida no mercado.

A fundamentação legal encontra amparo no **art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021**, que dispõe:

"Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, especialmente nos casos de: [...] III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização [...]"



Estes serviços distinguem-se das atividades ordinárias da Administração por exigirem um elevado coeficiente de discricionariedade técnica, criatividade e densidade intelectual, atributos que tornam a prestação personalizada e diferenciada.

FLS: 211
Port: Tamir

Para a validade jurídica dessa contratação, a doutrina administrativista e a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU) convergem para a necessidade de demonstração concomitante de três requisitos cumulativos:

1. **Natureza Técnica Especializada:** O serviço deve extrapolar as competências comuns ou rotineiras, exigindo formação e habilitação específicas de alto nível.
2. **Singularidade do Objeto:** O objeto deve possuir características intrínsecas que o tornem único ou infungível, impedindo a comparação objetiva de propostas por critérios meramente quantitativos ou de preço.
3. **Notória Especialização do Contratado:** O profissional ou empresa deve gozar de prestígio e reconhecimento em seu campo de atuação, auferidos por meio de desempenho anterior, estudos, publicações, organização, aparelhamento ou equipe técnica adequada.

A notória especialização consiste no reconhecimento público da qualificação técnica do profissional ou empresa.

A Lei nº 14.133/2021 conceitua o instituto no art. 6º, inciso XIX:

“considera-se de notória especialização o profissional ou 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 indiscutivelmente o mais adequado.”

Portanto, a notória especialização deve ser demonstrada mediante:

- a) currículo profissional;
- b) certificações técnicas;
- c) experiência comprovada;



- d) trabalhos anteriores;
- e) reconhecimento no meio profissional.

FLS: 212
Port: Tamo

O Tribunal de Contas da União já decidiu que:

“A caracterização da notória especialização exige comprovação documental idônea, não bastando simples alegação da Administração.”

(Acórdão 2993/2015 – Plenário – TCU)

MARÇAL JUSTEN FILHO afirma que uma das formas de identificar a notoriedade, é através do reconhecimento por parte da comunidade profissional de um determinado setor, nos seguintes termos:

A notoriedade significa o reconhecimento da qualificação do sujeito por parte da comunidade profissional. Ou seja, trata-se de evitar que a qualificação seja avaliada exclusivamente no âmbito interno da Administração. (...) Não se exige notoriedade no tocante ao público em geral, mas que o conjunto dos profissionais de um certo setor reconheça no contratado um sujeito dotado de requisitos de especialização. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, P. 503)

O TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, assevera que as experiências anteriores devem ser admitidas como comprovação da especialização:

(...) nas próximas licitações, ao analisar a especialização de profissionais, a instituição admita a comprovação por meio de experiências anteriores devidamente documentadas(...) Acórdão 1452/2004 Plenário Rel. Min. Benjamin Zymler.

HELY LOPES MEIRELLES afirma que serviços técnicos especializados:

(...) são os prestados por quem, além da habilitação técnica e profissional, exigida para os serviços técnicos profissionais em geral, aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. MEIRELLES, Hely Lopes. Curso de Direito Administrativo. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 285. (Jacoby Fernandes, J. U. Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação. 10 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.p. 523)



MARÇAL JUSTEN FILHO explica que:

Port.:

213
Tania

A especialização consiste na titularidade objetiva de requisitos que distinguem o sujeito, (...) tais como a conclusão de cursos e a titulação no âmbito de pós-graduação, a participação em organismos voltados a atividade especializada, o desenvolvimento frutífero e exitoso de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras técnicas, o exercício de magistério superior, a premiação em concursos ou a obtenção de láureas, a organização de equipe técnica e assim por diante. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 502).

Na decisão nº 439/98, a Corte de Contas da União assentou que o notório especialista não precisa ser famoso, bastando atender os requisitos previstos em lei:

“...a Lei não exige que o notório especialista seja famoso ou reconhecido pela opinião pública. De acordo com o texto legal, o conceito do profissional, no campo de sua especialidade, decorre de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades. Citamos novamente Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: ‘A Reputação da notoriedade só precisa alcançar os profissionais que se dedicam a uma atividade, sendo absolutamente dispensável, ou impertinente, a fama comum, que a imprensa não especializada incentiva’ (in contratação Direta sem Licitação, pag. 316).”

Através do Acórdão sob 2169/2018, o Plenário do TCU confirmou a possibilidade de contratar advogado por inexigibilidade, diante da notória especialização.

A contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação encontra amparo no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, desde que presentes os requisitos concernentes à singularidade do objeto e à notória especialização do contratado. Acórdão 2169/2018 TCU Plenário.

Neste sentido, a notória especialização gerou a confiança ao gestor, que conseguiu inferir e reconhecer que o trabalho do escritório em comento, é essencial à plena satisfação do objeto, nos termos do Art. 74 § 3º da Lei 14.133/2021.

Art. 74 (...) § 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.

Quanto a escolha do contratado para prestação de serviços técnicos especializados de natureza intelectual, cabe a Administração diante de sua autonomia e poder discricionário, escolher em virtude da natureza do objeto, o profissional ou empresa que lhe transmita segurança, permitindo inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

O STF já se posicionou favoravelmente sobre o elemento confiança como critério de escolha do contratado. Confiança que não pode ser arbitrária, mas decorrente da notória especialização demonstrada pelo profissional a ser contratado.

Voto do Min. Eros Roberto Grau: “Serviços técnicos profissionais especializados: são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização do contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em que deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços – procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo – é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do ‘trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato’ (conforme o § 1º. do art. 25 da Lei 8.666/93) (Min. Eros Grau, AP 348).

Ainda, o STF no RE 656558 / SP - SÃO PAULO, RECURSO EXTRAORDINÁRIO, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Julgamento: 28/10/2024, Publicação: 26/02/2025, Órgão julgador: Tribunal Pleno, leciona a respeito da responsabilização na contratação de escritório de advocacia:

EMENTA Direito constitucional e administrativo. Improbidade administrativa. Necessidade de dolo. Inexigibilidade de licitação. Contratação pelos municípios de escritório de advocacia para patrocínio e defesa de causas perante os tribunais de contas estaduais. Requisitos. 1. O ato de improbidade administrativa deve ser entendido como ato violador do princípio constitucional da probidade administrativa, ou seja, aquele no qual o agente pratica o ato violando o dever de agir com honestidade. Isso é, o agente ímprobo atua com desonestidade, ao que se conectam a deslealdade e a má-fé. 2. Estando a desonestidade relacionada com



o dolo, não é possível desvincular a improbidade administrativa, a qual depende da desonestidade, do referido elemento subjetivo, isso é, do dolo. Nessa toada, o dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição Federal), sendo inconstitucional a modalidade culposa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, com sua redação originária. 3. No que diz respeito aos arts. 13, inciso V, e 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, deve-se ter em mente, como bem apontou o Ministro Roberto Barroso, que a disciplina constitucional da advocacia pública (arts. 131 e 132 da CF) impõe que, em regra, a assessoria jurídica das entidades federativas, tanto na vertente consultiva como na defesa em juízo, caiba aos advogados públicos. Excepcionalmente, caberá a contratação de advogados privados, desde que plenamente configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública. 4. Ainda em relação aos dispositivos mencionados, insta realçar que, mesmo que a contratação direta envolva atuações de maior complexidade e responsabilidade, é necessário que a Administração Pública demonstre que os honorários ajustados se encontram dentro de uma faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado, observadas as características próprias do serviço singular e o grau de especialização profissional. 5. Foram fixadas as seguintes teses de repercussão geral: "a) O dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição Federal), de modo que é inconstitucional a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, em sua redação originária. b) São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, observado, também, o valor médio cobrado pelo escritório de advocacia contratado em situações similares anteriores." 6. RE nº 610.523/SP julgado prejudicado e RE nº 656.558/SP ao qual se dá provimento, restabelecendo-se a decisão em que se julgou improcedente a ação.

A discricionariedade para escolha do profissional na inexigibilidade é amplamente aceita, conforme entendimentos jurisprudenciais.

Portanto, para a contratação dos serviços descritos no art. 13 da Lei 8.666/93 sem a respectiva licitação, é necessário que sejam de natureza singular e exijam a



contratação de profissional notoriamente especializado, cuja escolha está adstrita à discricionabilidade administrativa. Não obstante seja certo que a recorrida detenha tais requisito, não é a única, havendo tantos outros igualmente hábeis. (STJ. REsp nº 488.842/SP – 2002/0163048-3, 2ª Turma. Rel. Min. João Otávio de Noronha. Julg. 17.04.2008). III- Habeas corpus: crimes previstos nos artigos 89 e 92 da Lei 8666/93: falta de justa causa para ação penal, dada a inexigibilidade, no caso, de licitação para a contratação de serviços de advocacia. 1. A presença dos requisitos de notória especialização e confiança, ao lado do relevo de trabalho a ser contratado, que encontram respaldo da inequívoca prova documental trazida, permite concluir, no caso, pela inexigibilidade de licitação para a contratação dos serviços de advocacia. 2. Extrema dificuldade, de outro lado, da licitação de serviços de advocacia, dada a incompatibilidade com as limitações éticas e legais que da profissão. (L 8.906/94, art. 34, inc. IV; e Código de Ética e Disciplina na OAB/1995, art. 7o.) STF HC 86.198-9/PR. Min. Sepúlveda Pertence. DF, 29 jun. 2007.

A respeito do tema, o insigne jurista JOEL DE MENEZES NIEBUHR assevera:

Nesse processo discricionário, o agente administrativo encontra amplo espaço de liberdade para escolher aquele especialista que reputa o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com a estimativa subjetiva. NIEBUHR, Joel de Menezes. *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação*. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p 163.

MARÇAL JUSTEN FILHO se posiciona no sentido de que deve ser respeitado o poder discricionário:

É o mesmo tipo de juízo que alicerça a exigência do requisito de capacitação técnica: confia-se em que o sujeito desempenhará bem uma função no futuro porque já o fez no passado. Porém, haverá sempre margem final para ato volitivo. A Administração escolherá um dentre diversos sujeitos e o fará segundo escolha de vontade. Atinge-se a hipótese de discricionabilidade, tal como conhecida no âmbito geral do Direito Administrativo. Considera-se, por exemplo, o caso de contratação de advogado de prestígio para defesa do Estado em processo judicial de grande relevo. A observância da isonomia não significa considerar todos os advogados inscritos na OAB em igualdade de condições e selecionar um deles por sorteio. Isso induziria, possivelmente, a ato inválido por infração ao dever estatal de promover a realização dos interesses sob sua tutela: a



Administração contrataria possivelmente, advogado destituído dos requisitos necessários para defesa satisfatória do interesse estatal. Ou seja, terão de ser tratados igualmente aqueles que estão em situação igual. No exemplo, somente podem ser contratados os advogados com reputação profissional, experiência e conhecimento compatíveis com a dimensão e complexidade da demanda. Não se produz licitação, dentre outros motivos, por ausência de viabilidade de julgamento objetivo. Logo, não se poderia reprovar a escolha fundada em critério de confiança pessoal do administrador. Não é possível que o mesmo fundamento que conduz à inexigibilidade seja invocado como causa de invalidade de contratação direta. A Administração poderia escolher um advogado dentre aqueles que preenchessem os requisitos de experiência, notório saber, etc.

O processo de escolha de um dentre diversos sujeitos será permeado por juízos de preferência. Será decisão discricionária, o que não caracterizará ofensa ao princípio da isonomia. Não é possível inviabilizar a atividade administrativa para tutelar o princípio da isonomia. A Administração necessita realizar o contrato e terá de contratar um único sujeito – ou, pelo menos, não poderá contratar todos os indivíduos potencialmente em condições equivalentes de conhecimento, experiência e notória saber. É impossível estabelecer critério objetivo de seleção da melhor alternativa.

Logo e havendo situações equivalentes, a única solução é legitimar escolha fundada na vontade do agente administrativo. Isso corresponde ao conceito de discricionariedade. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 25 e 26

Ademais, a contratação de serviços jurídicos em municípios depende da necessidade de cada ente autônomo, de cada Poder independente, uma vez que podem estar relacionadas à existência (ou não) de quadro de procuradores, ao tamanho da equipe e à expertise do corpo jurídico.

A motivação e o interesse público são a base para contratação dessa natureza.

3.4. DA JUSTIFICATIVA DO PREÇO

A estimativa de custo para a presente contratação foi fixada em R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), o que corresponde a um valor mensal de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais). Esta precificação justifica-se pelos seguintes fundamentos:



O valor estimado encontra-se dentro de uma faixa de razoabilidade e capacidade orçamentária do Município de Itiquira/MT. A definição do montante levou em consideração:

FLS: 218
Port.: Tamara

- a) **A singularidade do serviço:** Trata-se de serviços técnicos profissionais de natureza intelectual e notória especialização.
- b) **Grau de especialização:** O objeto exige expertise específica para atuação perante o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) e o Tribunal de Contas da União (TCU), cujas normas processuais e ritos de auditoria distinguem-se do processo judicial comum.
- c) **Complexidade técnica:** O patrocínio de processos de prestação de contas, tomadas de contas especiais e fiscalizações demanda profissionais com conhecimento multidisciplinar (jurídico, contábil e financeiro).

Para assegurar a vantajosidade da contratação, o valor foi balizado por:

- a) **Análise Comparativa:** Observância de outros contratos com objetos análogos e padrões vigentes no mercado para advocacia especializada em Direito Público e tribunais de contas.
- b) **Histórico e Escopo:** O valor global de R\$ 180.000,00 cobre o período de 12 meses, incluindo o acompanhamento contínuo de auditorias, defesas técnicas e consultoria estratégica ao Gabinete do Prefeito e Secretarias.

A contratação demonstra-se eficiente, pois permite que o corpo jurídico efetivo do Município permaneça focado nas demandas administrativas rotineiras, enquanto a demanda especializada e de alta complexidade, que exige atualização constante e infraestrutura específica, é suprida por profissional ou escritório de notória especialização, evitando riscos de multas ou reprovações de contas por falhas técnicas processuais.

3.5. DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL NA CONTRATAÇÃO DIRETA



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE ITIQUIRA
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA



A regularidade do processo de contratação direta é condicionada ao estrito cumprimento do **art. 72 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações)**, que elenca o rol 219 mínimo de elementos necessários para a sua instrução. Port. Tanis

Dessa forma, o processo administrativo deve ser obrigatoriamente instruído com os seguintes documentos:

- I. Documento de Formalização da Demanda (DFD):** contendo a caracterização do interesse público envolvido;
- II. Estimativa de Despesa:** cálculo detalhado do valor previsto para a contratação;
- III. Justificativa da Contratação:** exposição dos motivos que demonstram a necessidade e a adequação do ajuste;
- IV. Justificativa de Preço:** demonstração da compatibilidade dos valores com o mercado (vantajosidade);
- V. Razão da Escolha do Contratado:** fundamentação técnica sobre a seleção do fornecedor ou prestador;
- VI. Comprovação de Disponibilidade Orçamentária:** indicação da dotação que suportará o encargo;
- VII. Parecer Jurídico:** análise da legalidade do procedimento;
- VIII. Autorização da Autoridade Competente:** ato de ratificação que valida o certame.

Nota de Observância: A inobservância desses requisitos essenciais não apenas compromete a validade do ato, mas também pode configurar **irregularidade administrativa**, sujeitando o gestor à responsabilização perante os órgãos de controle interno e externo.

Com o intuito de conferir maior segurança jurídica e zelar pela regularidade do feito, colaciona-se em anexo a este Parecer Jurídico o **Checklist de Instrução Processual**.



Tal medida visa orientar a conformidade documental do processo, prevenindo eventuais diligências ou apontamentos por parte dos órgãos de controle.

FLS: 220
Port: Tania

3.6. DOS RISCOS DE RESPONSABILIZAÇÃO PERANTE OS TRIBUNAIS DE CONTAS

A jurisprudência dos Tribunais de Contas tem sido rigorosa na análise de processos de inexigibilidade.

Entre as irregularidades mais recorrentes destacam-se:

- a) ausência de justificativa da singularidade do objeto
- b) ausência de comprovação da notória especialização
- c) inexistência de pesquisa de preços
- d) contratação baseada apenas em indicação pessoal
- e) deficiência na instrução processual

O Tribunal de Contas da União já decidiu que:

“A contratação direta sem a devida comprovação da singularidade do serviço e da notória especialização configura irregularidade grave.”
(Acórdão 2143/2007 – Plenário – TCU)

3.7. DA HABILITAÇÃO DO FORNECEDOR (art. 72, V)

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 62, dispõe que a habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto do certame, abrangendo documentações jurídicas, técnicas, fiscais, sociais, trabalhistas e econômico-financeiras.

Por oportuno, cabe reforçar a necessidade de verificação da vigência e adequação dos documentos de habilitação, uma vez que não é permitida a celebração de contrato e aquisição de objetos sem que seja comprovada, em sua totalidade, a manutenção das condições de habilitação.



3.8. DA AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE (art. 72, VIII)

O inciso VIII do art. 72 da nova Lei de Licitações exige que haja a autorização da autoridade competente para que possa ocorrer a contratação direta.

FLS: 821
Port.: Tamo

Nos termos do parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, 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.

3.9. DA NECESSIDADE DE PUBLICAÇÃO E DIVULGAÇÃO

No regime da Lei Federal nº 14.133/2021, a eficácia dos atos de contratação direta está intrinsecamente ligada ao princípio da publicidade e à transparência administrativa. Conforme preceitua o **art. 72, parágrafo único**, do referido diploma legal, o ato que autoriza a contratação direta, ou o extrato decorrente do contrato, deve ser obrigatoriamente divulgado e mantido à disposição do público.

Ademais, o **art. 174, inciso I, da Lei nº 14.133/2021**, estabelece a obrigatoriedade de divulgação centralizada no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**. Esta medida não apenas confere transparência ao gasto público, mas também marca o início do prazo para eventual impugnação ou controle social, sendo condição indispensável para a eficácia do contrato.

Dessa forma, orienta-se que, após a ratificação da autoridade superior, a Administração proceda:

- a) À publicação do extrato do ato de inexigibilidade no Diário Oficial dos Municípios;
- b) À imediata inserção e divulgação dos dados da contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
- c) À manutenção dos autos no sítio eletrônico oficial do Município de Itiquira/MT, em observância à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).



O cumprimento estrito destas formalidades de publicação é o que garantirá a validade jurídica do ajuste perante os órgãos de controle externo e a sociedade civil.

Port.: 222
Temo

4 – CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, no âmbito da análise estritamente jurídica e **ressalvados os aspectos técnicos, discricionários e de conveniência administrativa**, conclui-se que:

- a. a contratação direta por inexigibilidade constitui exceção à regra constitucional da licitação;
- b. sua utilização exige a demonstração cumulativa de:
 - i. **inviabilidade de competição**
 - ii. **singularidade do objeto**
 - iii. **notória especialização do contratado;**
- c. o processo administrativo deve estar devidamente instruído com todos os elementos previstos no art. 72 da Lei nº 14.133/2021;
- d. a Administração deve comprovar a compatibilidade do preço contratado com os valores de mercado;
- e. a ausência desses requisitos pode caracterizar irregularidade passível de questionamento pelos órgãos de controle;
- f. Segue anexo *Checklist de Instrução Processual*.

Assim, **desde que devidamente comprovados nos autos os requisitos legais e atendidas todas as exigências da Lei nº 14.133/2021**, entende-se **juridicamente possível a contratação direta por inexigibilidade de licitação**, com fundamento no art. 74, III, “e”, da referida lei.

No mais, cumpre ressaltar que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise, de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto,



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE ITIQUIRA
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA



vinculativo à decisão da autoridade competente, que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

FLS: 223

Port.: Tania

É o parecer. Salvo melhor juízo.

Remeta-se ao setor competente para finalização dos trâmites legais.

Assessoria Técnico-Jurídica, Paço Municipal “*Rosa Pereira Campos*”,
Gabinete do Prefeito, Itiquira/MT, em 05 de março de 2026.


WILSON PEREIRA DA ROSA JUNIOR

Assessor Técnico Jurídico

OAB/MT 31.996/O



CHECKLIST

FLS: 224
Port: Tanio

CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA POR INEXIGIBILIDADE

1. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

- ☐ Existe **justificativa formal da necessidade da contratação**
- ☐ Está demonstrado que o serviço **não pode ser executado pela Procuradoria**
- ☐ Existe **descrição detalhada da demanda jurídica**

2. DEFINIÇÃO DO OBJETO

- ☐ O objeto está **claramente delimitado**
- ☐ Não se trata de **consultoria jurídica genérica**
- ☐ Não envolve **atividades rotineiras da advocacia pública**

3. SINGULARIDADE DO SERVIÇO

- ☐ O serviço possui **complexidade técnica específica**
- ☐ Há **circunstâncias excepcionais ou especializadas**
- ☐ Está demonstrado por que **não é serviço comum**

4. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO

- ☐ Currículo detalhado dos profissionais
- ☐ Publicações técnicas ou acadêmicas
- ☐ Atuação reconhecida na área específica
- ☐ Experiência comprovada em casos similares
- ☐ Reputação reconhecida no meio jurídico

5. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO

- ☐ Está demonstrado por que **não é possível realizar licitação**
- ☐ Foi analisada a existência de **outros profissionais com capacidade similar**
- ☐ Há justificativa técnica para a **escolha do contratado**

6. JUSTIFICATIVA DO PREÇO

- ☐ Pesquisa de preços no mercado
- ☐ Comparação com contratos de outros municípios
- ☐ Compatibilidade com honorários da OAB
- ☐ Planilha ou metodologia de cálculo



7. DOCUMENTAÇÃO DO PROCESSO

- ☐ Documento de formalização da demanda
- ☐ Estudo técnico preliminar
- ☐ Termo de referência
- ☐ Parecer jurídico
- ☐ Ratificação da inexigibilidade pela autoridade competente

FLS:

225

Port:

Tania

8. PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA

- ☐ Publicação do extrato da contratação
- ☐ Registro no Portal da Transparência
- ☐ Inserção no sistema de compras públicas

ASSINATURA E CARIMBO DO RESPONSÁVEL PELA CONFERÊNCIA:
