



PARECER ADMINISTRATIVO

PARECER JURÍDICO nº 37/2026 – COJUR/SEFIN

PROCESSO Nº P453727/2026

INTERESSADO: Coordenadoria Administrativo-Financeira da SEFIN.

ASSUNTO: Solicitação de Inexigibilidade de Licitação – Contratação direta por inexigibilidade de licitação para prestação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria jurídica e financeira voltados ao diagnóstico do portfólio de ativos judiciais do Município e à estruturação de modelo jurídico e financeiro para cessão onerosa de direitos creditórios, nos termos da Lei Complementar nº 208/2024.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, INCISO III, ALÍNEAS “B”, “C” E “E” DA LEI Nº 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELLECTUAL. CONSULTORIA E ASSESSORIA JURÍDICA E FINANCEIRA VOLTADAS AO DIAGNÓSTICO DO PORTFÓLIO DE ATIVOS JUDICIAIS DO MUNICÍPIO E À ESTRUTURAÇÃO DE MODELO JURÍDICO E FINANCEIRO PARA CESSÃO ONEROSA DE DIREITOS CREDITÓRIOS, NOS TERMOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 208/2024. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. POSSIBILIDADE JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO DIRETA. OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DOS ARTS. 72 E 74 DA LEI Nº 14.133/2021 E DO DECRETO MUNICIPAL Nº 3.737/2025. JUSTIFICATIVA DE PREÇO. REMUNERAÇÃO AD EXITUM. PARECER FAVORÁVEL.



I. DO RELATÓRIO

Cuida-se de processo administrativo instaurado pela Secretaria das Finanças do Município de Sobral visando à contratação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria jurídica e financeira destinados ao diagnóstico do portfólio de ativos judiciais do Município e à estruturação de modelo jurídico e financeiro para eventual cessão onerosa de direitos creditórios, nos termos da Lei Complementar nº 208/2024.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importam a presente análise:

- a) Comunicação Interna, exarada pela Coordenadoria de Análise Avançada de Dados - CAAD/SEFIN, e autorização da autoridade máxima do órgão;
- b) Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- c) Ofício nº 154/2026-SEFIN;
- d) Ofício nº 746/2026-PGM;
- e) Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- f) Levantamento de Mercado e Pesquisa de Preços;
- g) Mapa de Riscos;
- h) Termo de Referência;
- i) Proposta Comercial da Monteiro e Monteiro Advogados Associados;
- j) Documentos Comprobatórios da Qualificação Técnica e da Notória Especialização;
- k) Documentos de Habilitação da Monteiro e Monteiro Advogados Associados;
- l) Razão da Escolha do Contratado;
- m) Instrumento Contratual Submetido à Análise Jurídica.

O pleito é justificado pelas seguintes motivações:



“Considerando a possibilidade de o Município de Sobral – CE possuir relevante portfólio de precatórios e demais direitos creditórios oriundos de demandas judiciais e relações jurídicas de natureza pública, cuja realização financeira, em grande parte, permanece submetida à morosidade estrutural do sistema judicial brasileiro e aos regimes constitucionais aplicáveis ao pagamento de débitos da Fazenda Pública. Tal contexto compromete a previsibilidade do ingresso efetivo de recursos financeiros, limita a capacidade de planejamento orçamentário e reduz a disponibilidade imediata de receitas aptas ao atendimento tempestivo das demandas coletivas e das políticas públicas prioritárias. A recente disciplina introduzida pela Lei Complementar nº 208/2024 inaugurou novo cenário jurídico no âmbito da gestão de ativos públicos, ao prever a possibilidade de cessão onerosa de direitos creditórios titularizados pelos entes federativos, desde que observados rigorosos requisitos legais, fiscais, orçamentários, financeiros e de governança pública. Trata-se de matéria dotada de elevada complexidade normativa, cuja implementação exige análise técnica aprofundada acerca da natureza jurídica dos créditos, de sua elegibilidade, das limitações constitucionais eventualmente incidentes, dos impactos fiscais e contábeis da operação e dos reflexos perante os órgãos de controle externo. Nesse contexto, evidencia-se a necessidade de realização de diagnóstico jurídico especializado do portfólio de créditos do Município, com vistas à identificação, qualificação e análise individualizada dos ativos potencialmente passíveis de cessão, abrangendo a verificação de riscos jurídicos, restrições legais, vinculações constitucionais, condições de exigibilidade, grau de liquidez e demais aspectos relevantes à adequada tomada de decisão administrativa. A eventual estruturação de operação envolvendo cessão onerosa de créditos públicos demanda conhecimento técnico interdisciplinar, compreendendo aspectos de direito público, direito financeiro, direito constitucional, responsabilidade fiscal, contabilidade pública, regulação e governança



administrativa, bem como a necessidade de elaboração e compatibilização de instrumentos normativos, pareceres técnicos, estudos jurídicos e documentação correlata indispensável à segurança jurídica da atuação administrativa. A matéria também exige permanente interlocução técnica com os órgãos de controle, acompanhamento das interpretações jurisprudenciais e normativas aplicáveis, análise dos impactos institucionais da operação e avaliação criteriosa da compatibilidade entre a antecipação de receitas futuras e os princípios da legalidade, transparência, eficiência, responsabilidade fiscal e proteção do interesse público. Ademais, com o objetivo de verificar a possibilidade de execução do objeto pelos quadros próprios da Administração, a Secretaria Municipal das Finanças encaminhou o Ofício nº 154/2026-SEFIN à Procuradoria Geral do Município, solicitando manifestação acerca de sua capacidade técnica, operacional e estrutural para a execução integral das atividades pretendidas. Em resposta, por meio do Ofício nº 746/2026-PGM, a Procuradoria informou que, embora possua competência institucional e experiência na atuação jurídica relacionada aos créditos públicos, a estruturação de operações de cessão onerosa de direitos creditórios disciplinadas pela Lei Complementar nº 208/2024 envolve conhecimentos multidisciplinares e especializados em áreas como mercado de capitais, engenharia financeira, atuária, precificação de ativos (valuation) e regulação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), concluindo não dispor, nas condições atualmente existentes, de estrutura operacional e multidisciplinar suficiente para executar integralmente o objeto sem prejuízo de suas atribuições institucionais permanentes. Nesse cenário, torna-se necessária a adoção de suporte jurídico especializado capaz de subsidiar tecnicamente a Administração Pública Municipal na análise, avaliação e eventual estruturação jurídica de operações relacionadas à cessão onerosa de créditos públicos, visando à adequada instrução dos atos administrativos, mitigação de riscos jurídicos e fiscais,



fortalecimento da governança pública e observância integral da legislação vigente.”

Na sequência, o processo foi remetido a esta Coordenadoria Jurídica, para a análise prévia do processo administrativo, na forma do art. 72, inciso III, da Lei nº 14.133/2021. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a SEFIN no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da contratação.

É o relatório. Passemos à análise jurídica.

II. DA DELIMITAÇÃO DO ESCOPO DA ANÁLISE JURÍDICA

De antemão, saliento que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos da consulta, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, econômica e financeira, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria.

Convém sublinhar que parte das observações expendidas por esta assessoria jurídica não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la. Caso se opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, mas assunção de risco. Nesta hipótese, a autoridade deverá motivar sua decisão.

Ressalte-se que a autoridade consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos atinentes ao feito, cabendo-lhes aferir a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6:

“É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de



causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008)".

Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do ente público assistido.

Presume-se, outrossim, que o setor requisitante, a autoridade consulente/ordenador de despesas tenha competência para praticar os atos da pretendida contratação, zelando ainda para que todos os atos processuais sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

III. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

III.1. Cabimento da inexigibilidade de licitação

A partir do primeiro dia de abril de 2021, começou a valer a Lei nº 14.133, de 2021, que define as diretrizes gerais para licitações e contratos públicos. É de conhecimento geral que, em princípio, toda contratação pelo setor público requer um processo licitatório. Essa necessidade é fundamentada em diversos princípios constitucionais que orientam a conduta da Administração Pública, incluindo os princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência.

No entanto, a obrigatoriedade de realizar uma licitação não é um fim em si mesma. Por esse motivo, o artigo 37, XXI, da Constituição



Federal, reconhece a possibilidade de a legislação estabelecer exceções a essa regra. Em outras palavras, o legislador constituinte, ciente de que em certas circunstâncias a exigência de licitação poderia entrar em conflito com outros valores de importância igual ou maior, delegou ao legislador ordinário a competência para criar exceções à obrigatoriedade de licitar.

Nesse contexto, a Lei nº 14.133, de 2021, detalhou, nos artigos 72 a 75, situações em que é possível abrir mão do processo licitatório prévio para contratações pelo poder público, especificamente através da inexigibilidade de licitação e da dispensa de licitação, conforme disposto nos artigos 74 e 75 dessa mesma legislação.

A fundamentação legal deste parecer está prevista no artigo 74, inciso III, alíneas "b", "c" e "e", da Lei 14.133, de 2021, *in verbis*, uma vez que o caso em questão se enquadra como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais de notória especialização. Nesse contexto, a competição, que é um pressuposto lógico do procedimento licitatório, se torna inviável.

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:

[...]

- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;



Tal inexigibilidade fática que torna inviável a competição, segundo Marçal Justen Filho¹ pode se dar por quatro formas de eventos, quais sejam, a ausência de pluralidade de alternativas; ausência de mercado concorrencial; impossibilidade de julgamento objetivo ou ausência de definição objetiva da prestação. Sobre cada uma delas assim diferencia:

3.1) Ausência de pluralidade de alternativas

A primeira hipótese de inviabilidade de competição reside na ausência de pluralidade de alternativas de contratação para a Administração Pública. Quando existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação, a licitação é imprestável. (...)

3.2) Ausência de “mercado concorrencial”

Outra hipótese consiste nas características do mercado privado envolvendo o tipo de prestação pretendida pela Administração Pública. Embora possam existir diferentes alternativas para satisfação do interesse sob tutela estatal, não se configura um mercado na acepção de conjunto de fornecedores em disputa permanente pela contratação. (...) Como exemplo, considere-se a necessidade de contratação de um cirurgião cardíaco de alta qualificação (...). Independentemente do eventual fator emergencial, é evidente a impossibilidade de convocar todos os interessados para participar de um certame licitatório. Os particulares em condição de satisfazer a necessidade da Administração Pública não se dispõem a participar de uma competição de natureza licitatória. Portanto, seria inviável a competição entre os melhores cirurgiões.

3.3) Ausência de objetividade na seleção do objeto.

A hipótese imediatamente considerada acima também se caracteriza, como regra, pela impossibilidade de seleção segundo critérios objetivos. Existem diferentes alternativas, mas a

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 958-961.



natureza personalíssima da atuação do particular impede julgamento objetivo. É impossível definir com precisão uma relação custo-benefício. Ainda que seja possível determinar o custo, os benefícios que serão usufruídos pela Administração são relativamente imponderáveis. Essa incerteza deriva basicamente da natureza subjetiva da avaliação, eis que a natureza da prestação envolve valores intelectuais, artísticos, criativos e assim por diante. Não há critério objetivo de julgamento para escolher o melhor. Quando não houver critério objetivo de julgamento a competição perde o sentido.

3.4) Ausência de definição objetiva da prestação a ser executada.

Outra hipótese inconfundível, ainda que semelhante, abrange contratações em que o particular assume obrigação cujo conteúdo somente se definirá ao longo da própria execução. Não há possibilidade de competição pela ausência de definição prévia das prestações exatas e precisas a serem executadas ao longo do contrato.

O enquadramento jurídico invocado pela Administração encontra, portanto, previsão no art. 74, III, "b", "c" e "e", da Lei nº 14.133/2021. Não se trata, porém, de hipótese automática. A contratação direta somente será válida se demonstrados, no caso concreto, os seguintes pressupostos: a) tratar-se de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual; b) presença de notória especialização do contratado; c) inviabilidade de competição, considerada a natureza do objeto; e d) adequada instrução do processo, nos termos do art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

No caso concreto, a inviabilidade de competição não decorre da inexistência de outros profissionais aptos à execução do objeto, mas da impossibilidade de estabelecimento de critérios objetivos de julgamento capazes de selecionar, de forma impessoal e eficiente, a proposta mais vantajosa para a Administração.



Com efeito, a contratação pretendida envolve atividade advocatícia estratégica, de natureza eminentemente intelectual, cuja qualidade não se mensura adequadamente por parâmetros objetivos previamente definidos, tais como menor preço, técnica e preço ou maior desconto. Elementos essenciais à boa execução do objeto, como capacidade de construção de teses jurídicas, experiência concreta em demandas análogas, não são passíveis de comparação objetiva em ambiente competitivo típico.

Ademais, a adoção de procedimento licitatório, nessas circunstâncias, poderia conduzir à seleção de proposta formalmente mais vantajosa sob critérios inadequados, em detrimento da efetiva capacidade técnica necessária à condução da demanda, comprometendo o interesse público envolvido, especialmente diante da elevada expressão econômica do crédito buscado e da complexidade jurídica da matéria.

Dessa forma, evidencia-se que, no caso em exame, a realização de procedimento competitivo se mostraria não apenas inviável em termos práticos, mas também potencialmente prejudicial à adequada seleção do prestador, caracterizando a hipótese de inexigibilidade prevista no art. 74, caput e inciso III, alíneas "b", "c" e "e", da Lei nº 14.133/2021.

III.2. Natureza do objeto: serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual

A contratação pretendida diz respeito ao diagnóstico do portfólio de ativos judiciais do Município e à estruturação de modelo jurídico e financeiro para a cessão onerosa de direitos creditórios, em conformidade com a Lei Complementar nº 208/2024.

É, portanto, serviço que não se reduz à execução padronizada ou mecânica de atividades. Ao contrário, exige construção argumentativa



própria, definição estratégica, atuação técnica interdisciplinar e coordenada, com articulação entre aspectos jurídicos, financeiros, regulatórios, administrativos e, quando necessário, processuais. Trata-se, assim, de objeto nitidamente enquadrável como serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

III.2.1 Da Necessidade de Contratação Externa

A SEFIN previamente consultou a Procuradoria Geral do Município justamente para verificar se o objeto poderia ser executado pelos quadros próprios.

A PGM reconheceu possuir competência e experiência jurídica em créditos públicos, mas informou não possuir, atualmente, estrutura multidisciplinar suficiente para realizar integralmente uma modelagem que exige o objeto integral do contrato, sem comprometimento de suas atribuições ordinárias, visto que, conforme o parecer:

“esta operação exige conhecimentos multidisciplinares em diversas áreas de Economia e Atuária, Direito Financeiro, Mercado de Capitais, Direito Administrativo e Tributário, considerando que deve-se realizar a precificação (valuation) do portfólio de dívida, cálculo de deságio, taxa de desconto e viabilidade econômica, bem como, estruturação de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC) ou Sociedades de Propósito Específico (SPE), submetidos às rígidas regras da CVM e do Banco Central e a adequação da cessão às balizas da LRF e às garantias do crédito tributário, diante o direito público.”

E ainda, que a Procuradoria Geral do Município preserva suas competências institucionais permanentes, especialmente quanto ao controle de legalidade, à emissão das manifestações jurídicas



institucionais e ao exercício ordinário da representação judicial e extrajudicial do Município.

Tal circunstância, contudo, não afasta a possibilidade de atuação especializada externa em medidas administrativas ou judiciais diretamente relacionadas ao objeto extraordinário da contratação, quando necessária à execução do escopo, desde que previamente autorizada pelo Município e observados os limites estabelecidos no instrumento contratual.

A atuação da contratada possui caráter técnico, consultivo e complementar, não importando delegação, substituição ou transferência das competências institucionais atribuídas à Procuradoria Geral do Município ou aos órgãos de assessoramento jurídico da Administração.

A contratação, portanto, não importa delegação ou substituição das competências institucionais da Procuradoria Geral do Município, mas constitui suporte especializado destinado ao atendimento de demanda extraordinária e multidisciplinar que, conforme manifestação da própria PGM, não pode ser integralmente absorvida por sua estrutura atualmente disponível sem prejuízo do exercício de suas atribuições ordinárias.

III.3. Notória Especialização

O serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual deve ser prestado por profissionais ou empresas de notória especialização. O conceito do que é notória especialização é trazido pela própria lei no inciso XIX do seu art. 6º e no § 3º do art. 74:

Art. 6º

XIX: Notória especialização: qualidade de profissional ou de 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, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato;

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.

A comprovação da notória especialização do profissional ou da empresa não decorre de um juízo subjetivo do administrador público, mas do reconhecimento do profissional ou da empresa, dentro do campo em que atua, como apto a prestar, com excelência, o serviço pretendido.

Como observam Gustavo Justino de Oliveira e Gustavo Henrique Carvalho Schiefler² tal condição exige do gestor público uma motivação profunda e que indique, com a razoabilidade da seleção, as justificativas que comprovem que a escolha feita pelo gestor atende ao interesse público. Tal imperativo, inclusive, é trazido na própria Lei de Introdução das Normas do Direito brasileiro:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou

² OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. Contratação de serviços técnicos especializados por inexigibilidade de licitação pública. Curitiba: Zênite, 2015. p. 103-104.



norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Vale observar a notória especialização não é extraída da simples opinião do gestor, e sim, sendo derivada do reconhecimento do profissional ou da empresa no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, documentos estes que demonstrem de forma objetiva que o trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto em análise.

Conforme se extrai do Parecer nº 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos da Advocacia Geral da União, tal notoriedade pode ser comprovada de diversas maneiras, como, por exemplo, desempenho anterior de serviço idêntico ou similar ao almejado pela Administração, publicações em periódicos de elevada qualificação acadêmica, reconhecimento do alto nível da equipe técnica que presta o serviço.

Vale a lembrança ainda que o requisito da notória especialização não se confunde com exclusividade. Como observa Felipe Boselli³, a inviabilidade de competição neste caso não é a falta de competidores e sim, a dificuldade de se estabelecer critérios objetivos de seleção que atendam à necessidade da Administração para atender aquele interesse público.

No mesmo sentido, Justen Marçal Filho⁴:

(...) Existem diferentes alternativas, mas a natureza personalíssima da atuação do particular impede o julgamento objetivo. É impossível definir com precisão uma relação custo- benefício. Ainda que seja possível determinar o custo, os benefícios que serão usufruídos pela Administração são relativamente

³ Ob. cit. p. 75

⁴ Ob. cit. p. 960/961



imponderáveis. Essa incerteza deriva basicamente da natureza subjetiva da avaliação, eis que a natureza da prestação envolve valores intelectuais (...). Não há critério objetivo de julgamento para escolher o melhor. Quando não houver critério objetivo de julgamento a competição perde o sentido.”

No caso em exame, a validade da contratação direta depende de motivação administrativa concreta e individualizada. Não basta afirmar genericamente que o escritório atua na área jurídica ou possui experiência em contencioso. É necessário que os autos evidenciem, de modo objetivo, que o contratado possui histórico comprovado de atuação em demandas correlatas, com expertise específica em diagnóstico do portfólio de ativos judiciais e estruturação de modelo jurídico e financeiro para a cessão onerosa de direitos creditórios, ou em serviços equivalentes de elevada complexidade.

Quanto a natureza predominantemente intelectual dos serviços, o mesmo autor⁵ afirma que tal condição é aquela que *“envolve uma habilidade individual, uma capacidade peculiar, relacionada com potenciais intelectuais personalíssimos”* e que permite uma *“transformação”* do conhecimento teórico em prático.

Tais elementos, analisados de forma conjunta, permitem inferir que o contratado detém reconhecimento no campo de sua especialidade e reúne condições técnicas diferenciadas para a adequada condução da demanda, especialmente considerando a necessidade de atuação integrada nas diferentes etapas de diagnóstico, modelagem, estruturação normativa, formalização e acompanhamento da operação, inclusive mediante atuação administrativa ou judicial específica quando necessária ao cumprimento do objeto.

Importa ressaltar que a motivação administrativa não se limita à constatação da capacidade técnica genérica do contratado, mas

⁵ Ob. cit. p. 975/976.



evidencia a adequação específica de sua experiência profissional ao objeto pretendido, o que atende ao disposto no art. 6º, XIX, e no art. 74, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

III.4. Instrução processual: art. 72 da Lei nº 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 3.737/2025

O procedimento deve observar os requisitos elencados no art. 72, *caput*, da Lei nº 14.133/2021:

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.



No mesmo sentido, o Decreto Municipal nº 3.737, de 05 de setembro de 2025, dispõe acerca da instrução do processo de contratação. Vejamos:

CAPÍTULO VIII

DAS DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

Art. 122. Os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação deverão observar, rigorosamente, o disposto nos artigos 72, 73, 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021.

Art. 123. Os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação deverão ser instruídos com os seguintes documentos:

I - Solicitação expressa do setor requisitante interessado formalizando a demanda, com indicação de sua necessidade;

II - Estudo Técnico Preliminar, documento constitutivo caracterizando o interesse público envolvido e a sua melhor solução dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico elaborado pela equipe de planejamento da contratação do órgão/secretaria;

III - Mapa de riscos, instrumento que permite a identificação das situações futuras e incertas que possam repercutir sobre os objetivos da contratação, bem como a mensuração do grau de risco de cada uma dessas situações e ações para controle, prevenção e mitigação dos impactos;

IV - Justificativa de preço de acordo com os parâmetros dispostos nos arts. 19 e 20 deste Decreto, conforme o caso;

V - Razão da escolha do contratado;

VI - Indicação dos recursos orçamentários para fazer face a despesa quando for o caso;

VII - Verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso;

VIII - Autuação do processo administrativo correspondente, que deverá ser protocolizado e numerado;

IX - Aprovação da autoridade competente para início do processo de dispensa ou Inexigibilidade de Licitação;



X - Justificativa da necessidade, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público, bem como demais justificativas necessárias à regularidade da dispensa ou inexigibilidade de licitação, inclusive a emergencial ou calamitosa, quando for o caso;

XI - Justificativa da escolha do imóvel, no caso de locação de bens imóveis, demonstrando o atendimento das condicionantes previstas do § 5º do art. 74, da Lei Federal nº 14.133/2021;

XII - Elaboração do projeto básico ou de termo de referência ou outro instrumento utilizado para os mesmos fins, nominados de acordo com as regras da Lei Federal 14.133/2021, o qual deverá conter a especificação do objeto de forma precisa, clara e sucinta;

XIII - Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

XIV - Declaração de exclusividade expedida pela entidade competente, no caso de inexigibilidade de licitação fundamentada nos § 1º e 2º do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021;

XV - Demais documentos necessários à instrução do processo, a exemplo de cópias de termos de convênio ou outros instrumentos congêneres;

XVI - Verificação de eventual proibição para contratar com a Administração;

XVII - Manifestação da assessoria do órgão ou entidade quanto à legalidade e viabilidade da dispensa ou Inexigibilidade de Licitação e da contratação;

XVIII- Ato de Ratificação de Dispensa ou de Inexigibilidade assinado pela autoridade competente.

§1º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos arts 19 e 20 deste Decreto, 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 01 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§2º A elaboração do ETP:

I – É facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133/2021,

II – É dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, bem como nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

§3º A elaboração do TR é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

§4º O Ato de Ratificação de Dispensa ou de Inexigibilidade do dirigente máximo do órgão e/ou entidade deverá ser publicada no Diário Oficial do Município no prazo de até 05 (cinco) dias da sua ratificação.

§5º As informações sobre dispensas e inexigibilidades de licitação deverão ser cadastradas no Portal de Licitações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará nos prazos estabelecidos no art. 4º da Instrução Normativa nº 001/2011-TCM/CE, ou outra que venha a substituí-la.

§6º A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos dos processos referentes a Dispensa ou à Inexigibilidade de Licitação e deverá ocorrer no prazo de até 10 (dez) dias úteis, contados da data de sua assinatura, conforme inciso II do art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

§7º 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.

Para que haja o prosseguimento do presente processo de contratação, toda a documentação acima listada deverá estar contida no referido procedimento. Vejamos abaixo a análise específica acerca dos aludidos requisitos:

i) Documento de Formalização da Demanda:



O Documento de Formalização da Demanda é um requisito obrigatório que deve estar presente em todos os processos de contratação, conforme estabelecido no artigo 12, VII, e no artigo 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como no artigo 123, I, do Decreto Municipal nº 3.737/2025.

Conforme explica Edgar Guimarães⁶, o documento de formalização de demanda visa o *"detalhamento da área requisitante, com a definição e a especificação das necessidades de negócio, técnicas, estéticas e outras pertinentes, e dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução a ser contratada."*

O referido artefato encontra-se presente nos autos.

ii) Estudos Técnicos Preliminares e Análise de Riscos

De acordo com o art. 6º, inciso XXIII, alínea 'b', da Lei nº 14.133, de 2021 e no artigo 123, II, do Decreto Municipal nº 3.737/2025, a fundamentação da contratação é realizada mediante *"referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas"*. Os estudos preliminares devem seguir as diretrizes constantes no Decreto Municipal nº 3.737/2025, devendo servir para análise da viabilidade da contratação, e para o levantamento dos elementos essenciais que servirão para compor o termo de referência ou projeto básico.

Na hipótese concreta, deverá o gestor indicar a necessidade da contratação, estimar as quantidades demandadas, os requisitos a serem observados na contratação direta, e confirmar a notoriedade que o objeto demanda, bem como a uniformidade dos preços praticados, declarando, ao final, a viabilidade da contratação. A análise de riscos, por sua vez, consiste na identificação dos riscos que

⁶ Guimarães, Edgar. Dispensa e inexigibilidade de licitação: aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Página 37.



possam comprometer o atendimento do interesse público, por meio da contratação pretendida, e na definição de métodos para seu tratamento.

Consta nos autos o Estudo Técnico Preliminar e o Mapa de Riscos.

iii) Termo de Referência

De acordo com o art. 6º, inciso XXIII, da Lei de Licitações, o termo de referência é o “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”.

Consta nos autos o documento em epígrafe, devendo a unidade requisitante observar os critérios legais exigidos.



iv) Estimativa de Despesa e Justificativa do preço

O percentual de 4,5% sobre o valor nominal bruto dos créditos, mostra-se compatível com os preços praticados no mercado para serviços especializados de natureza equivalente, bem como coerente com os parâmetros remuneratórios adotados pelo próprio escritório na prestação de serviços similares, atendendo aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade exigidos na contratação pública.

E em observância ao princípio da proporcionalidade, a remuneração ora estabelecida, está prevista na proposta apresentada e limitada ao teto de 10% (dez por cento) sobre o valor efetivamente devido ao Município em decorrência da cessão onerosa, computado após eventual deságio.

Insta destacar que a modelagem afasta qualquer desembolso antecipado de recursos públicos, alinha os interesses da Administração aos da contratada e encontra respaldo na jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal. Ademais, atende ao disposto no art. 23, §4º, da Lei nº 14.133/2021, uma vez que os valores praticados foram devidamente comprovados pelo próprio escritório em contratações similares.

O condicionamento do pagamento ao ingresso efetivo de recursos e a ausência de remuneração em caso de insucesso também reforça a economicidade e a proteção do erário, sem qualquer afronta aos princípios que regem a Administração Pública.

Neste ritmo, disciplina a novel Lei de Licitações, em seu art. 23, §4º:

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.

§ 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 que a contratação do escritório não apenas observa rigorosamente os preceitos legais previstos na Lei nº 14.133/2021, mas também assegura a proteção do erário, a economicidade e a eficiência administrativa.

A prática adotada demonstra conformidade com os valores de mercado e com critérios objetivos de comprovação, reforçando a transparência e a legitimidade do procedimento. Nesse contexto, resta plenamente justificada a escolha do modelo remuneratório proposto, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e com os princípios que regem a Administração Pública.

O inciso II do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece a necessidade da estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma prevista no art. 23 da mesma Lei. Assim, a estimativa de preços deve ser precedida de uma pesquisa regular, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021.

O art. 72, VII, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que seja justificado o preço da contratação. No presente caso, a regra foge da realidade prática, pois a contratação pretendida será realizada sob a forma de remuneração *ad exitum*, não havendo desembolso antecipado pela Administração, uma vez que a exigibilidade da remuneração permanece condicionada à ocorrência do êxito contratualmente definido e ao ingresso dos recursos decorrentes da operação.

Com isso, extraiu-se acertadamente um percentual médio decorrente de contratos correlatos aos serviços, demonstrando que a



remuneração contratual proposta se mostra compatível com a prática de mercado para objetos de mesma natureza.

Assim, o parâmetro utilizado para a definição do percentual remuneratório e sua aderência a contratações semelhantes, reputa-se atendida, em tese, a exigência contida nos arts. 23, § 4º, e 72, incisos II e VII, da Lei nº 14.133/2021.

v) Declaração Orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal

A obrigatoriedade de declarar a existência de recursos orçamentários está estabelecida no inciso IV do artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021. Portanto, a declaração sobre a disponibilidade financeira, incluindo a especificação da área funcional e da categoria de despesa, é um requisito legal, presente no Novo Marco Legal de Licitações e Contratos, e também é derivado da interpretação da Lei de Improbidade Administrativa. Além disso, é crucial prestar atenção ao conteúdo do artigo 150 da mesma Lei:

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Todavia, no caso concreto, a avença submetida à análise possui natureza *ad exitum*, tendo em vista a incerteza quanto ao montante total dos direitos creditórios elegíveis.

Não existe previsão de desembolso antecipado nem obrigação atualmente exigível, conforme certificado pela área financeira. Todavia, quando implementadas as condições contratuais de pagamento, a correspondente despesa deverá ser precedida da regular adequação orçamentária e financeira.



O instrumento contratual contempla essa sistemática, consignando a inexistência, no momento da formalização, de obrigação imediatamente exigível e prevendo a realização da correspondente adequação orçamentária e financeira quando implementadas as condições contratuais para pagamento, em consonância com a manifestação da unidade financeira responsável.

vi) Requisitos de Habilitação e Inocorrência de Óbices

O inciso V do artigo 72 da Lei de Licitações estipula que é necessário comprovar que o contratado atende aos requisitos mínimos de habilitação e qualificação exigidos.

A regularidade fiscal junto à Receita Federal, a regularidade perante a Previdência Social, a conformidade com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, a regularidade trabalhista, a declaração de cumprimento do que está estabelecido no inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal e a ausência de penalidades que impeçam a contratação com o órgão podem ser verificadas por meio de consulta nos seguintes locais, sem prejuízo de outras consultas consideradas pertinentes: a) Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF); b) Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), administrado pela Controladoria-Geral da União (www.portaldatransparencia.gov.br/ceis); c) Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) (conforme o artigo 91, parágrafo 4º, da Lei 14133, de 2021).

Consta nos autos a documentação de habilitação do escritório MONTEIRO E MONTEIRO ADVOGADOS ASSOCIADOS.

vii) Justificativa da escolha do fornecedor

Nos termos do art. 72, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021, o processo de contratação direta deve conter a razão da escolha do contratado. No



caso dos autos, verifica-se que a Administração apresentou elementos destinados a demonstrar que a sociedade de advocacia indicada possui atuação compatível com o objeto pretendido, especialmente quanto à prestação de serviços jurídicos especializados.

Constam, ainda, documentos voltados à comprovação da qualificação técnica e da notória especialização do escritório, a exemplo de atestados de capacidade técnica, declarações e comprovantes de formação acadêmica, os quais, em tese, guardam pertinência com a natureza do objeto descrito nos autos.

Nessa perspectiva, observa-se que a motivação administrativa da escolha do fornecedor foi assentada em elementos relacionados à experiência profissional, à especialização técnica e à adequação da atuação do contratado à demanda específica submetida à apreciação da Administração.

viii) Autorização da Autoridade competente para a Contratação Direta

O inciso VIII do art. 72 da Lei de Licitações exige que haja a autorização da autoridade competente para que possa ocorrer a contratação direta, a qual consta nos autos de forma expressa.

ix) Publicidade da contratação direta e do contrato

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

Outrossim, lembra-se que o art. 94 da Lei n.º 14.133, de 2021 dispõe:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:



I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

Em atenção aos dispositivos em destaque, é necessário que o ato que autoriza a contratação direta ou extrato decorrente do contrato seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão, bem como ocorra divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a eficácia do contrato no prazo de 10 (dez) dias úteis da sua assinatura (arts. 72, § único e 94, ambos da Lei n.º 14.133, de 2021).

x) Instrumento contratual

A necessidade de instrumento contratual está prevista no art. 95 da Lei de Licitações. Vejamos:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento,



assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

No caso em exame, não se mostra juridicamente adequada a substituição do instrumento contratual por nota de empenho, ordem de serviço ou documento equivalente. Isso porque a contratação pretendida não se exaure em prestação instantânea, nem se enquadra nas hipóteses restritas do art. 95 da Lei nº 14.133/2021. Ao contrário, trata-se de ajuste que envolve contratação por escopo, com definição de obrigações recíprocas, condições de atuação, hipóteses de êxito, critérios de remuneração, responsabilidades das partes e regras de encerramento da relação jurídica, circunstâncias que reclamam formalização contratual própria e completa.

Também não se afigura tecnicamente apropriado vincular a necessidade de contrato apenas ao valor estimado da contratação. Embora o aspecto econômico possua relevância em determinadas hipóteses legais, o elemento decisivo, neste caso, é a própria natureza da relação jurídica a ser constituída. Sendo o objeto consistente no patrocínio de causas judiciais e administrativas, com execução projetada para além de um único exercício e dependente do desenvolvimento processual das demandas, impõe-se a celebração de contrato administrativo formal, apto a disciplinar de maneira clara e segura os direitos e deveres das partes.

O art. 111 da Lei 14.133/2021 determina que, em contrato com escopo predefinido, o prazo de vigência é automaticamente prorrogado quando o objeto não tiver sido concluído no período inicialmente firmado. Se a não conclusão decorrer de culpa do contratado, haverá constituição em mora e possibilidade de extinção.

Assim, considerando que o serviço jurídico contratado possui natureza complexa, na medida em que se desenvolve ao longo do tempo e exige execução coordenada das atividades necessárias à conclusão integral do escopo definido, o prazo inicial de vigência será de 12 meses, contados da assinatura, sendo automaticamente



prorrogado, caso o objeto não seja concluído no período inicialmente estipulado, pelo período necessário à conclusão do escopo contratado, nos termos do art. III da Lei nº 14.133/2021, ressalvada a hipótese de atraso imputável à contratada.”

Destarte, o contrato em discussão se trata de serviços jurídicos especializados, que poderá se estender por vários exercícios, e que a circunstância da execução do contrato poder alcançar mais de um exercício financeiro, pelo qual a obrigação remuneratória somente se tornará exigível quando implementadas as condições previstas no contrato, ocasião em que deverá existir a correspondente adequação orçamentária e financeira para o processamento da despesa.

III.5. Da inexigibilidade, da notória especialização e da inviabilidade de competição

Como se sabe, o art. 25 da Lei 8.666/93, trazia como requisito para a contratação dos serviços técnicos enumerados no art. 13 da lei. Contudo, tal requisito não foi trazido pela Lei 14.133/2021, o que gera na doutrina a dúvida se tal requisito ainda deve ser observado.

Joel Menezes Niebuhr⁷ salienta que a inviabilidade de competição, pressuposto da inexigibilidade de licitação decorre justamente da singularidade do objeto, como também pontua que o TCU ao analisar a previsão do art. 30 da Lei das Estatais (13.303/2016) em previsão praticamente idêntica à do art. 74, III da Lei 14.133/2021, entendeu pela manutenção da exigência da singularidade mesmo sem tal previsão legal.

⁷ NIEBUHR, Joel Menezes. A polêmica da singularidade como condição para a inexigibilidade de licitação que visa à contratação de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. Blog Zenite. Disponível em: <https://zenite.blog.br/a-polemica-da-singularidade-como-condicao-para-a-inexigibilidade-de-licitacao-que-visa-a-contratacao-de-servico-tecnico-especializado-de-natureza-predominantemente-intelectual/>. Último acesso em: 16 de abril de 2026.



Logo, para tal corrente, entende-se que em que pese a Lei 14.133/2021 não ter trazido como requisito a “natureza singular”, tal condição não eliminou o requisito, devendo-se se avaliar tal requisito.

Contudo, o posicionamento da AGU e de parte relevante da doutrina é no sentido de que a exigência da singularidade não foi trazida pela Lei, motivo pelo qual não pode ser mais exigida.

Quanto ao raciocínio de que a singularidade é justamente o que inviabiliza a competição, como dito anteriormente, segundo Marçal Justen Filho⁸, a inexigibilidade fática que torna inviável a competição pode se dar tanto por ausência de pluralidade de alternativas como ausência de mercado concorrencial ou impossibilidade de julgamento objetivo e até por ausência de definição objetiva da prestação. Neste mesmo sentido, Ronny Charles⁹:

(...) importante registrar que competição inviável, para fins de aplicação da inexigibilidade, não ocorre apenas nas situações em que é impossível haver disputa, mas também naquelas em que a disputa é inútil ou prejudicial ao atendimento da pretensão contratual, pelo confronto e contradição com aquilo que a justifica (o interesse público). Isso pode ocorrer, por exemplo, quando para a contratação de um serviço não singular seja necessário(a) um(a) profissional altamente qualificado (a), para assessoramento estratégico, quando a submissão ao procedimento licitatório se apresentasse incompatível com uma seleção e ciente.

A bem da verdade, a singularidade exigida pela Lei 8.666/93 era objeto de muitos embates na doutrina uma vez que o conceito representa grande margem interpretativa, não se chegando a um consenso sobre sua definição, o que gerava uma situação de

⁸ Ob. cit. p. 960/961.

⁹ TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 16.ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025, p. 451.



insegurança jurídica justamente na hipótese excepcional da regra de licitar. Tal condição, aliás, resultou em constantes questionamentos da legalidade de inexigibilidades de licitação realizadas com fundamento no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93 pelo TCU, o que corrobora a insegurança jurídica.

Justamente por este contexto, segundo a Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos da Advocacia Geral da União (Parecer n. 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU), a ausência de critérios objetivos para definir a singularidade do objeto no intuito de conceder maior segurança jurídica aos processos de inexigibilidade de licitação, o legislador, em todas as leis ditadas sobre a matéria nos últimos anos, decidiu excluir a exigência de comprovação da singularidade.

Concordando que com a alteração legislativa não há mais a exigência da singularidade, Ronny Charles¹⁰ defende que:

(...) Tendo em vista a evidente supressão deste requisito pelo legislador, não deve o intérprete ignorar este fato para subliminar a vontade do legislador, impondo a sua. Nesta feita, a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização por inexigibilidade, com lastro no inciso III do art. 74, não impõe a demonstração de que o serviço é singular.

No mesmo sentido, Jacoby Fernandes¹¹ afirma que a escolha do prestador de serviço está no âmbito do poder discricionário do gestor público, cabendo a este agente estatal comprovar que sua escolha recaiu entre um dos vários prestadores de serviço que detêm notória especialização em sua área de atuação. O que tornará a licitação inexigível é a comprovação de que há maior grau de confiança neste

¹⁰ Ob. cit. p. 399.

¹¹ LUIZA, Ana; ULISSES, Jorge; FERNANDES, Murilo Jacoby. *Contratação Direta sem Licitação na Nova de Lei de Licitações: Lei nº 14.133/2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2021, 141.



prestador a ponto de entender que nenhum outro, mesmo aqueles também detentores de notória especialização, poderia suprir a necessidade da Administração Pública. Eis suas conclusões:

“Portanto, a conclusão a que se chega é que, mesmo não mais sendo a singularidade do objeto requisito essencial da contratação, não foi generalizada a contratação de notórios especialistas. Satisfeitos os demais requisitos exigidos expressamente em lei, a motivação do ato deve evidenciar por que o gestor público considera que uma empresa ou profissional, já notório especialista nos termos da lei, é ‘essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato’.

[...]

A exigência da lei ficou agora mais clara e objetiva; sai da discussão de singular, que poderia até ser sinônimo de único no mundo, para uma discussão de confiar que uma empresa ou um profissional é o mais adequado para a execução do serviço.”

Este também o posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 669.347/SP:

“AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. PENAL. ART. 89 DA LEI N. 8.666/1993. AÇÃO PENAL. PREFEITO MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. REQUISITO DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO SUPRIMIDO PELA LEI N. 14.133/2021. CARÁTER INTELECTUAL DO TRABALHO ADVOCATÍCIO. PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO E DE EFETIVO PREJUÍZO. ATIPICIDADE DA CONDUTA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.

1. A consumação do crime descrito no art. 89 da Lei n. 8.666/1993, agora disposto no art. 337-E do CP (Lei n. 14.133/2021), exige a demonstração do dolo específico de causar dano ao erário, bem como efetivo prejuízo aos cofres públicos.

2. O crime previsto no art. 89 da Lei n. 8.666/1993 é norma penal em branco, cujo preceito primário depende da complementação e integração das



normas que dispõem sobre hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitações, agora previstas na nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021).

3. Dado o princípio da tipicidade estrita, se o objeto a ser contratado estiver entre as hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, não há falar em crime, por atipicidade da conduta.

4. Conforme disposto no art. 74, III, da Lei n. 14.133/2021 e no art. 3º-A do Estatuto da Advocacia, o requisito da singularidade do serviço advocatício foi suprimido pelo legislador, devendo ser demonstrada a notória especialização do agente contratado e a natureza intelectual do trabalho a ser prestado.

5. A mera existência de corpo jurídico próprio, por si só, não inviabiliza a contratação de advogado externo para a prestação de serviço específico para o ente público.

6. Ausentes o dolo específico e o efetivo prejuízo aos cofres públicos, impõe-se a absolvição do paciente da prática prevista no art. 89 da Lei n. 8.666/1993.

7. Agravo regimental desprovido.” (grifo nosso)

A partir da constatação de que a novel legislação não mais exige o requisito da singularidade, Jacoby Fernandes¹² anota a impossibilidade de adoção, em sua inteireza e sem maiores cautelas, dos precedentes elaborados com base na Lei nº 8.666/93:

“Por esse motivo, na interpretação desse dispositivo [art. 74, III], não devem e não podem ser aproveitados na integralidade os precedentes erigidos com fundamentação na Lei nº 8.666/1993. Alterada a redação da norma em parte essencial, não se pode tolerar a pretensão de avocar precedentes aplicáveis à norma anterior, restituindo palavras ou expressões inexistentes no atual texto legal, como ocorre com a exigência de singularidade para a contratação.”

¹² Ob. cit. p. 134.



A Lei nº 8.666/93 admitia a inexigibilidade de licitação apenas quando comprovada a singularidade do objeto da contratação. A singularidade do serviço, entretanto, conforme definiu o Ministro substituto do Tribunal de Contas da União, André Luís de Carvalho, “diz respeito a sua singularidade, especialidade, especificidade, ou seja, a natureza singular se caracteriza como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional especializado. Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem a obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional” (Acórdão nº 658/10 – Plenário).

Objeto singular não é aquele que é único, pois, nesta hipótese, *“seria caso de inexigibilidade por inviabilidade de competição, fulcrada no caput do art. 25, e não pela natureza singular do serviço”*, conforme observou o Ministro do Tribunal de Contas da União, Bruno Dantas, no Acórdão nº 1.397/22 – Plenário. Serviço singular é aquele que se diferencia dos demais em algum aspecto (não em todos, o que o tornaria único). Não há, entretanto, na legislação, determinação sobre qual aspecto do serviço deve ser diferenciado nem tampouco o critério de discriminem a ser observado, razão pela qual *“a exigência de singularidade sempre foi particularmente complexa de ser demonstrada para a contratação de serviços técnicos especializados”*, conforme reconheceu o Ministro do Tribunal de Contas da União, Benjamin Zymler, no julgamento do Acórdão nº 1.397/22 – Plenário. Segundo outro Ministro do tribunal, Augusto Nardes, *“as contratações da espécie sempre suscitam contestações acerca da real subsunção do caso concreto na hipótese delineada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.”* (Acórdão nº 2.142/07 – Plenário).

A ausência de critérios objetivos para definir a singularidade do objeto resultou em constantes questionamentos da legalidade de inexigibilidades de licitação realizadas com fundamento no art. 25, II,



da Lei nº 8.666/93, conforme se pode observar pelo elevado número de apontamentos da auditoria do Tribunal de Contas da União a respeito da matéria, gerando enorme insegurança jurídica para os gestores públicos e empresas contratadas pela Administração. No intuito de conceder maior segurança jurídica aos processos de inexigibilidade de licitação, o legislador, em todas as leis ditadas sobre a matéria nos últimos anos, decidiu excluir a exigência de comprovação da singularidade.

As dificuldades vivenciadas pela Administração Pública para comprovar a singularidade do serviço técnico levaram o legislador, na Lei nº 14.133/21, a não prever, para a contratação direta de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, a exigência do requisito singularidade do objeto.

Desse modo, a comprovação da singularidade do serviço, sob a égide da Lei nº 14.133/21, não é mais exigível. Em seu lugar, imputa-se ao gestor público o dever de motivar sua decisão na comprovação da confiança que tem no prestador de serviço por ela escolhido, medida que também encontra fundamento na Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro, cujo art. 20 estabelece:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Entretanto, não se pode tampouco chegar à conclusão de que serviços técnicos profissionais especializados serão sempre contratados por inexigibilidade de licitação desde que realizada a contratação com profissional de notória especialização.



Deve-se ressaltar que, ainda que a Lei nº 14.133/21 não exija comprovação de singularidade do objeto, não basta demonstrar que os serviços sejam técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e que o profissional ou empresa a serem contratados possuam notória especialização (requisitos próprios do III do art. 74). Além dos requisitos próprios de cada hipótese de inexigibilidade admitida nos diversos incisos do art. 74, há que se comprovar sempre o cumprimento do requisito geral que permite a contratação direta por inexigibilidade de licitação, qual seja, a inviabilidade de competição. Assim está previsto no caput do art. 74: é inexigível a licitação quando inviável a competição.

Portanto, somente se admite a contratação direta por inexigibilidade de licitação prevista no inciso III do art. 74 da Lei nº 14.133/21 quando devidamente justificado pelo órgão licitante que a realização da licitação será inadequada para obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

No caso concreto, a secretaria justifica a realização imprescindível dos serviços por profissional técnico, em que a Administração demonstrou a necessidade de contratação de profissional ou sociedade de advocacia com experiência específica no diagnóstico de portfólio de ativos judiciais e direitos creditórios e na estruturação jurídica e financeira de operações de cessão onerosa, considerada a complexidade e a especificidade da demanda.

Assim, conclui-se que a contratação se enquadra nos requisitos acima delineados, não se sujeitando a singularidade do objeto.

IV. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, abstraídas as questões técnicas e resguardando o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, esta Coordenadoria



opina pela **VIABILIDADE jurídica da inexigibilidade de licitação**, com fundamento no art. 74, inciso III, alíneas “b”, “c” e “e”, da Lei Federal nº 14.133/2021, para a contratação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria jurídica e financeira destinados ao diagnóstico do portfólio de precatórios e demais direitos creditórios de titularidade do Município e à estruturação jurídica, normativa, documental e financeira de eventual operação de cessão onerosa de direitos creditórios, em conformidade com a Lei Complementar nº 208/2024.

Verifica-se que os autos apresentam elementos aptos a demonstrar a natureza predominantemente intelectual dos serviços, a notória especialização do contratado, a inviabilidade de competição, a justificativa de sua escolha, a compatibilidade da remuneração com os parâmetros identificados em contratações semelhantes e o atendimento dos requisitos essenciais previstos nos arts. 72 e 74 da Lei nº 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 3.737/2025.

A contratação possui natureza por escopo, com prazo inicial de 12 meses e incidência do art. III da Lei nº 14.133/2021 caso o objeto não seja integralmente concluído no período inicialmente estipulado, preservadas as consequências legais na hipótese de atraso imputável à contratada.

A eventual atuação administrativa ou judicial da contratada permanecerá restrita às matérias diretamente relacionadas ao objeto extraordinário contratado, mediante autorização específica do Município e, quando necessária, outorga de mandato próprio, sem transferência ou substituição das competências institucionais ordinárias atribuídas à Procuradoria Geral do Município.

Dessa forma, não se vislumbra óbice jurídico ao prosseguimento da contratação e à formalização do instrumento contratual constante dos autos, observadas as providências subsequentes de competência



**PREFEITURA DE
SOBRAL**



da autoridade administrativa e as exigências legais de publicidade e eficácia do ajuste.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Assinado digitalmente

por TALLYSSANDRO
RODRIGUES

ROLIM:02922609383

Data: 2026.08.20

15:11:14-03'00'



**PREFEITURA DE
SOBRAL**
SECRETARIA DAS FINANÇAS

Tallyssandro Rodrigues Rolim

Coordenador Jurídico da SEFIN

OAB/CE nº 40.753

