

Senhor Promotor de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da Comarca de Bom Despacho—MG

FERNANDO JOSÉ CASTRO CABRAL, solteiro, brasileiro, maior, com domicílio na Rua Lambari, 143, nesta cidade, CPF 124.366.666-87, com endereço eletrônico fernandocabral@protonmail.com, por este instrumento, **representa**, em desfavor dos abaixo qualificados, por improbidade administrativa consistente no **enriquecimento ilícito às custas do erário municipal** e violação dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, e moralidade.

REPRESENTADOS

FERNANDO AUGUSTO ALVES DE ANDRADE — Prefeito Municipal
EDUARDO LUDUGEL DE ALMEIDA — Chefe de Gabinete
WALLACE CAMPOS RODRIGUES — Secretário de Administração

I — SUMÁRIO DO ILÍCITO

Por **inexigibilidade**, o Município de Bom Despacho contratou a sociedade de advogados Nazário & Lima (Anexo I).

O procedimento da contratação por inexigibilidade desrespeitou o ritual previsto na Lei nº 14.133/2021. Em particular, violou o disposto no inciso IV do seu art. 14, que proíbe a autoridade de contratar pessoas com as quais ela tenha vínculo:

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

[...]

IV — aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público

que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;

No entanto, os contratados são advogados do prefeito em variadas ações judiciais que tramitam na Justiça Eleitoral desta 45ª Zona. Por exemplo, eles são advogados:

- ✓ Do prefeito e do vice-prefeito eleitos¹;
- ✓ De litisconsortes das autoridades, filiados ao partido do prefeito (PSD).
- ✓ Das investigadas Marli da Mercearia, Márcia Vidal e Erilde Silva, que concorreram como candidatas fictícias do partido do prefeito (PSD);
- ✓ Do partido do prefeito (PSD)
- ✓ Dos vereadores eleitos pelo PSD, João Eduardo Campos, Maique Aparecido Alves, Rodrigo Augusto Costa Leles;
- ✓ Dos demais investigados nas três ações eleitorais (duas AIJEs e uma AIME).

Os pontos essenciais das muitas irregularidades são apresentados nos tópicos abaixo e estendidos na discussão dos documentos que compõem o caderno do processo.

Desvio de finalidade

Esta contratação por inexigibilidade caracteriza desvio de finalidade, pois visa remunerar advogados particulares com dinheiro do erário.

Irregularidades processuais

Na formação e trâmite do processo licitatório, houve desrespeito formal, material e ideológico ao rito imposto pela lei que rege a matéria.

Ausência de notoriedade e não demonstração de proficiência ou singularidade

Não há nos autos documentos que comprovem a notória especialização dos contratados². Não têm trabalhos com destacado reconhecimento entre milhares de advogados que poderiam executar os mesmos serviços. Só em Bom Despacho, são centenas, ao alcance e um grito. Na prefeitura, são vários, ao alcance de um ciclo.

Advogados do município não necessitam de apoio nas ações existentes

Os advogados da Procuradoria do Município são competentes nas áreas mencionadas na contratação e a experiência deles, nessas áreas do Direito, supera de longe a experiência dos contratados.

1 Entre outros, processos números 0600786-48.2024.6.13.0045, 060079763-40.2024.6.13.0045 e 0600001-52.2025.6.13.0045, nesta 45ª Zona Eleitoral. Há também outros processos fora da esfera eleitoral.

2 <https://www.oabmg.org.br/Consulta/DadosInscrito/MjE0NzYy>. Consulta realizada em 18 de junho de 2025.

Conforme firme jurisprudência do TJMG, STJ e STF — não é lícito à Autoridade, contratar advogados privados quando os advogados da casa são adequados para atender a demanda.

Litania de Ramos do Direito

Na especificação dos serviços, DFD, ETP e TR apresentam uma litania de ramos de Direito que devem ser atendidos pelo contratado. Ora, se rol de supostas especializações é extensa assim, não se pode falar em contratar **um** especialista para cuidar de tudo. Não existe **um** advogado que seja especialista nestas dez áreas, simultaneamente. Muito menos o são, os advogados contratados:

- ✓ Direito do Trabalho
- ✓ Direito Administrativo
- ✓ Direito Constitucional
- ✓ Direito Municipal
- ✓ Direito Militar
- ✓ Regime Jurídico do Servidor
- ✓ Direito Público
- ✓ Litígios envolvendo bens públicos
- ✓ Orçamento público
- ✓ Desapropriações

Frente a este rol, não se pode falar em **alta especialização**. É despropósito, falar em notória especialização.

Necessidade de contratação não demonstrada

Conforme entendimento do STF, STJ, TJMG, a contratação de advogados por inexigibilidade só se justifica quando houver comprovada demonstração da ***inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público***.

O município não demonstrou que necessita dos serviços elencados. Tampouco demonstrou que os profissionais da Procuradoria Jurídica são incapazes de prestá-los. Menos ainda, demonstrou que precisa de advogado com **notória especialização**.

Sem contar exigências inusitadas, como alta especialização em Direito Eleitoral e Direito Militar. Bom Despacho nunca foi parte em ações em tribunais militares. Nem há perspectiva de que seja.

Uma única vez, foi parte em um processo no TRE. Foi porque o Procurador errou ao protocolar o processo.

A Procuradoria Jurídica não pediu e não disse precisar destes serviços

No extrato do contrato publicado no DOME de 12/05/2025 a autoridade afirma que se trata da contratação de assessoria jurídica para solução de questões *complexas, relevantes, singulares ou comuns*, assim definidas pela Procuradoria Jurídica do Município.

Mas a Procuradoria mesma informou que a contratação de advogados particulares só se justifica para atender a demandas **anômalas**.

“Ainda que a entidade administrativa mantenha um corpo permanente de advogados, poderá haver hipóteses anômalas de contratação de serviços de advogados autônomos. Assim se passará quando se verificar que o desempenho da atividade advocatícia poderá fazer-se de modo mais satisfatório se houver a contratação de um terceiro, não integrante dos quadros administrativos.”

E acrescentou que não disse que o Município precisava dos serviços contratados:

Quanto à justificativa – Cláusula 2.1, menciona que “conforme observado pela assessoria jurídica do Município, os serviços descritos são serviços com devida singularidade, bastante individualizado ante os demais serviços jurídicos da mesma espécie, fazendo com que sua prática requeira alta especialização, e seja até mesmo desconhecida da maioria dos escritórios de advocacia.” Contudo, registra-se que não houve manifestação formal desta Procuradoria nesse sentido.

Plágio³

Nos documentos juntados, o arremedo de justificativa para a contratação é cópia acrítica de documento equivalente do Município de Cametá-PA. Equivalente até porque, igualmente inadequado.

Plágio na Especificação	
Justificativa Bom Despacho	Justificativa Cametá
Analisando as condições para Inexigibilidade, vimos que envolve prestação continuada de serviços técnico especializado de Advocacia onde ao analisarmos a proposta, documentação e atestados de capacidade técnica nota-se que o escritório de Advogados Nazário & Lima Sociedade de Advogados , é conceituado no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, experiências com órgãos públicos, além de possuir aparelhamento e equipe técnica relacionados com suas atividades o que nos permite inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. Não há notícias de, nessa mesma linha, outro escritório de advocacia com tão vasta experiência nessa matéria específica, o que dá um grau de notoriedade e singularidade à empresa proponente. Além disso, conforme observado pela assessoria jurídica do Município, os serviços descritos são serviços com devida singularidade, bastante individualizado ante os demais serviços jurídicos da mesma espécie, fazendo com que sua prática requeira alta especialização, e seja até mesmo desconhecida da maioria dos escritórios de advocacia.	Analisando as condições para Inexigibilidade, vimos que envolve prestação continuada de serviços técnico especializado de Advocacia onde ao analisarmos a proposta, documentação e atestados de capacidade técnica nota-se que o escritório de Advogados EMG – ESCRITÓRIO MACHADO & GUIMARÃES S/S LTDA é conceituado no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, experiências com órgãos públicos, além de possuir aparelhamento e equipe técnica relacionados com suas atividades o que nos permite inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. Não há notícias de, nessa mesma linha, outro escritório de advocacia com tão vasta experiência nessa matéria específica, o que dá um grau de notoriedade e singularidade à empresa proponente. Além disso, conforme observado pela assessoria jurídica do Município, os serviços descritos são serviços com devida singularidade, bastante individualizado ante os demais serviços jurídicos da mesma espécie, fazendo com que sua prática requeira alta especialização, e seja até mesmo desconhecida da maioria dos escritórios de advocacia.

Quem fez a cópia não se preocupou nem mesmo em melhorar o mau português. Não ajustou às necessidades do Município de Bom Despacho. Somente o nome do escritório foi trocado.

Acrescente: plágio ou não, a justificativa é descabida e está em lugar errado.

Como se vê, é apenas uma exaltação aos supostos méritos do escritório

contratado. Exaltação infantil, pomposa, ridícula, com despropósitos como *não há notícia de, nessa mesma linha, outro escritório de advocacia com tão vasta experiência*.

³ Plágio é cópia servil, imitação, pasticho, contrafação. Isto não se confunde com violação de direitos autorais (*copyright*), sejam eles intelectuais ou patrimoniais. A despeito da origem do termo (*plagiar=roubar*), o uso atual é de cópia, que pode ou não violar direitos autorais. No caso de obras produzidas por servidores públicos, com recursos públicos, não há falar em direitos patrimoniais. É um bem comum. Mas o plágio burro, de um original ruim e de mau gosto, para fazer uma contratação injustificada, merece críticas severas, mesmo que não fira direitos autorais.

Se os fatos e as necessidades dos dois municípios fossem idênticas, a simples transcrição seria aceitável. Contudo, este não é o caso. O original trata de execução fiscal⁴, a cópia trata de dez ramos do Direito.

Violação de entendimento do STF

Sobre a contratação por notória especialização, diz o STF:

*"[...] 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."* Tudo nos termos do voto ora aditado do Relator, vencidos parcialmente os Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Edson Fachin, André Mendonça e Cármen Lúcia. Plenário, Sessão Virtual de 18.10.2024 a 25.10.2024. – RE 610.523/SP, RE 656.558/SP, na apreciação do tema 309 da repercussão geral. (grifamos)

No entanto, na contratação sob análise, a autoridade não atendeu nem o mínimo especificado na lei, nem os acréscimos explicitados pelo STF, que a seguir se destaca:

(i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público

Contratações legais versus contratações ilegais

A Lei nº 14.133 autoriza a contratação de advogados por inexigibilidade. Porém, quando não ficam demonstradas a necessidade e **excepcionalidade** do serviço, simultaneamente com a notória especialização do contrato, a contratação é **ilícita**.

Imoralidade na contratação

O desvio de finalidade e a imoralidade na contratação são patentes. Ela viola os princípios constitucionais veiculados no art. 37 da Carta Magna. Em particular, viola as disposições dos arts. 5º e 14, inciso IV da Lei nº 14.133/2021 e arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992.

Nos tópicos seguintes demonstramos como este tipo de desvio de finalidade é conhecido e reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência.

Prefeitos pagam com dinheiro público os favores recebidos na campanha

A Escola Judiciária Eleitoral do TRE-SC publicou artigo que trata especificamente do abuso que prefeitos cometem na contratação de advogados particulares⁵.

4 Este comentário não significa dizer que a contratação de Cametá está correta. O ponto aqui é demonstrar quem, pelo menos lá, a exigência é pontual: execução fiscal.

5 CAMARGO, Guilherme Pessoa Franco de. A contratação de escritórios de advocacia por prefeituras. TRE-SC. Disponível em: <https://www.tre-sc.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/resenha-eleitoral/revista-tecnica/4a-edicao-jul-dez-2013/a-contratacao-de-escritorios-de-advocacia-por-prefeituras>. Acesso em 28 de junho de 2025.

i) Contratação desnecessária

Na realidade, tais contratos [por dispensa de licitação] representam serviços que dizem respeito à simples consultorias jurídicas costumeiras, cujos procuradores do município seriam plenamente capazes de responder ou cuja realização prescindiria da realização de processo de licitação regular.

ii) Contratação para pagar dívidas políticas

Não é incomum que tais escritórios de advocacia tenham prestado serviços jurídicos expressamente ou não aos contratantes durante o período eleitoral ou em suas respectivas campanhas eleitorais prévias. As contratações futuras parecem compensações de favores privados com dinheiro público.

iii) Direcionamento das contratações

As práticas indicam invariavelmente o direcionamento da contratação, baixa produtividade e fragilidade da descrição dos serviços tidos como realizados, ausência de justificativa relevante, singular e emergencial para a contratação. Na maioria dos casos são patentes as ofensas aos princípios da moralidade, isonomia, eficiência e indisponibilidade do interesse público. As exceções existem e são permitidas, como bem ponderou o STJ, perceptíveis geralmente pela moderação dos valores recebidos, mas a regra geral é assustadora, contratos com valores astronômicos e constituídos de forma processualmente irregulares, visivelmente em descompasso com os interesses da população e diametralmente opostos a proteção de qualquer interesse da municipalidade.

iv) MP identifica conduta ímproba e justiça pune

Cacoal-RN, o MP denunciou o prefeito Francesco Vialleto e o Procurador-Geral do Município, Edinaldo da Silva Lustoza. Segundo o MP, os serviços objetos da licitação eram atividades corriqueiras que deveriam ser exercidas pelo procurador do Município.

Isto, além de não ter sido comprovada a notória especialização do advogado contratado.

Em Itabira-MG, o MP conseguiu que a justiça suspendesse o contrato e aplicasse multa diária se o prefeito insistisse em pagar o escritório illicitamente contratado. Neste caso, também foram responsabilizados o advogado, o chefe de gabinete, o secretário de administração e os membros da comissão de licitação.

Em Iporá-GO, prefeito e ex-prefeito. Foram processados não apenas pela contratação irregular de advogado, mas também por superfaturamento.

Em Santa Cruz do Rio Pardo-SP, o prefeito Adilson Donizeti foi levado à justiça por contratar seus advogados particulares;

Em Teixeira de Freitas, o prefeito João Bosco Bittencourt, idem.

Em Douradoquara-MG, idem.

Como se vê, os casos abundam no Brasil inteiro.

Entendimento doutrinário

O jurista Adilson Abreu Dallari⁶ alerta para as dificuldades da matéria e adverte: *nem toda contratação direta de advogados pelo Poder Público é lícita*:

*O estudo desse problema exige muita ponderação, repudiando-se, de uma vez, soluções simplistas e extremadas. **Nem se pode dizer que toda contratação direta de advogado pelo Poder Público é lícita**, dado o caráter fundamentalmente intelectual e pessoal do trabalho advocatício; nem se pode afirmar que toda e qualquer contratação de advogado deve ser precedida de licitação, em face do princípio da isonomia.*

E acrescenta:

*Também é preciso ficar perfeitamente claro que **ninguém pode ser ingênuo a ponto de ignorar que certas contratações de advogado são pura fachada** para encobrir partilhas de valores, acertos políticos, pagamentos de dívidas de campanha, favorecimentos indevidos etc.*

Finalmente, se posiciona dizendo que serviços corriqueiros têm que ser realizados por procuradores de carreira.

*Não se pode esquecer que o trabalho de advogado requer uma elevadíssima dose do elemento confiança. Por isso mesmo, para a solução de **problemas usuais e corriqueiros**, de defesa de um interesse público claramente afirmado pela lei, não haverá problema algum (muito ao contrário, é altamente conveniente) que isso seja feito por procuradores profissionais, de carreira, imunes a alterações da supra estrutura política.*

Citando Lúcia Valle Figueiredo, Dallari sintetiza as condições que autorizam a contratação por inexigibilidade: **especialização notória** e **necessidade desta especialização** pela Administração:

Se a notória especialização é uma das exceções à regra da licitação, traz, como consequência, a possibilidade de contratações à revelia do procedimento licitatório. E, assim sendo, há de estar bem evidenciado que se conjugam os fatores necessários a sua validade.

De conseguinte, como já afirmado, dois são os fatores que devem, obrigatoriamente, estar presentes:

- 1) existência da especialização notória, em síntese, capacidade notória;*
- 2) necessidade desta especialização notória, por parte da Administração.*

Entendimento jurisprudencial

Nesta matéria, a doutrina e o entendimento do STF são harmônicos. A inexigibilidade impõe fundamentação meticulosa e convincente, especialmente quando o órgão dispõe de procuradores de carreira. Neste sentido, é exemplar a condenação do ex-

⁶ DALLARI, Adilson Abreu. *Contratação de serviços de advocacia pela Administração Pública*. Revista de Informação Legislativa. Nº 140. out/dez 1998. p. 49-57. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496872/RIL140.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 18 de junho de 2025.

prefeito de São Sebastião da Amoreira, Adeilson Lourenço de Gouveia (confirmada pelo STJ, no RECURSO ESPECIAL Nº 1.220.011-PR (2010/0187151-7)).

Semelhante é o caso do então prefeito de Bom Retiro, Vilmar José Neckel e sua advogada, Paula de Lourdes Montagna. Diz a sentença, confirmada pelo TJSC⁷:

Não bastasse quando da contratação da advogada para representar o município, não foi realizado o processo licitatório concernente, consoante dispõe o art. 37, IX, da CF e a Lei 8.666/93, sendo somente admitida a inexigibilidade de licitação frente à impossibilidade de ser realizada pela assessoria jurídica da entidade, justificando a contratação de profissional de notória especialização, tendo em conta a matéria ou complexidade do serviço singular.

(...) no caso em comento, como bem salientado pelo Parquet, não é o caso dos autos n. 0900052-71.2018.8.24.0009 e n. 0900038-87.2018.8.24.0009, que se tratam de demandas comuns, sem um elevado grau de complexidade, o que não é capaz de fomentar a inexigibilidade da licitação.

Do mesmo modo há prova de que a referida ré atuou na defesa pessoal do primeiro réu nos autos n. 0900083-28.2017.8.24.0009, conforme se extrai do substabelecimento de fl. 1868, quando também atuava nas ações civis públicas n.0900052-71.2018.8.24.0009 e n. 0900038-87.2018.8.24.0009, em favor do município de Bom Retiro.

[...]

*Na situação em apreço, tal atitude se revela nociva aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e lealdade às instituições, porquanto a ré Paula, contratada pelo primeiro réu **Vilmar**, exerceu, concomitantemente, a advocacia ao Município de Bom Retiro e defendeu **Vilmar José Neckel** em ação de improbidade administrativa, em claro conflito de interesses, em especial, em dissonância com o interesse público do município.*

São casos semelhantes ao de Bom Despacho. Aqui, como lá, o prefeito contratou seu advogado particular sob o pretexto de que prestaria serviços ao Município.

Entendimento do STF

O STF decidiu, além dos requisitos legais expressos, mais dois devem ser atendidos:

(i) os integrantes do Poder Público não estão preparados para prestar os serviços contratados;

(ii) o preço pago deve ser compatível com a responsabilidade profissional exigida, observado, porém, o valor médio cobrado pelo escritório de advocacia contratado em situações similares anteriores.

É o que se extrai do relatório e voto do Ministro Dias Toffoli neste julgado:

A singularidade da situação pode exigir da municipalidade a contratação de determinado profissional. Isso porque, realizando-se uma interpretação sistemática do regime jurídico, podemos concluir que existem duas condições cumulativas para se aferir a legalidade de uma contratação de serviços advocatícios — para fins de representação processual ou de consultoria — sem prévia licitação, quais sejam:

⁷ Extraído do AGRAVO INTERNO EM Apelação Nº 0000975-25.2018.8.24.0009/SC. RELATOR: Desembargador Substituto ALEXANDRE MORAIS DA ROSA.

- a) a necessidade e a natureza do serviço, sua singularidade ou complexidade, a evidenciar que esses não podem ser normalmente executados pelos profissionais do próprio quadro e,
- b) o caráter não continuado do serviço específico e singular.

[...]

O Relator da referida ação direta, Ministro Roberto Barroso, votou (sessão virtual de 16/10/2020 a 23/10/2020) por sua parcial procedência, conferindo aos citados dispositivos interpretação conforme a Constituição Federal para que se entenda que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente — **notória especialização profissional, natureza singular do serviço e necessidade de procedimento administrativo formal** —, deve observar: (i) **a inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado.** A respeito dessas duas últimas condicionantes, vale mencionar trecho da ementa do voto de Sua Excelência:

7. Inadequação da prestação do serviço pelo quadro próprio do Poder Público. 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.

8. Contratação pelo preço de mercado. Mesmo que a contratação direta envolva atuações de maior complexidade e responsabilidade, é necessário que a Administração Pública demonstre que os honorários ajustados encontram-se dentro de uma faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado, observadas as características próprias do serviço singular e o grau de especialização profissional. Essa justificativa do preço deve ser lastreada em elementos que confirmem objetividade à análise (e.g. comparação da proposta apresentada pelo profissional que se pretende contratar com os preços praticados em outros contratos cujo objeto seja análogo).

Voto

[...]

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.

III — DOCUMENTOS

Cronologia e divergência de datas

A lei e a lógica do negócio impõem uma sequência definida na produção dos documentos que compõem um processo de inexigibilidade. No entanto, o exame das datas e do conteúdo dos documentos colacionados revelam desordem e desobediência. (A reveladora de discrepância de datas pode ser conferida no Anexo II.)

III.I — DOCUMENTOS EM ESPÉCIE — Art. 72, inciso I da Lei nº 14.133/2021

O art. 72 da Lei nº 14.133/2021 enumera os documentos necessários na justificativa da contratação por inexigibilidade.

O **parecer jurídico** fecha a fase preparatória da contratação. Conquanto tímido no tom das admoestações que faz à autoridade, o documento está bem fundamentado na lei, na doutrina e na jurisprudência. Mesmo assim, a autoridade não o levou em conta. Fez apenas alterações cosméticas e trocou um texto insuficiente e curto por um texto insuficiente e longo.

070. Parecer juridico — Assessoria Juridica

O Parecer foi assinado dia **7 de abril de 2025**. Todavia, o ETP e o TR, foram assinados em **10 de abril** e o DFD, em **5 de maio**. Isto significa que tais documentos não foram submetidos ao setor jurídico.

Nenhuma das irregularidades apontadas foi sanada pela autoridade.

Discussão do parecer

a) Anexos analisados pela parecerista

O parecer menciona a existência de vários anexos, como atestados de capacidade técnica, diplomas, certidões:

Na sequência, foram anexados documentos da empresa contratada, tais como atestados de capacidade técnica, diplomas, Estatuto Social e suas alterações, declarações, certidões de regularidade fiscal e trabalhista e a requisição de compra.

Os documentos mencionados não constam dos autos divulgados. Quanto ao artigo supostamente publicado, ele não foi encontrado no sítio no www.conjur.com.br.

b) exigência de comprovação de notória especialização

O parecer alerta para a necessidade de se comprovar que o profissional a ser contratado *detém notória especialização na área relacionada ao objeto*:

Assim, tratando-se de serviço de natureza predominantemente intelectual — isto é, que exige conhecimentos técnicos e científicos específicos —, a inexigibilidade de licitação somente será admissível quando demonstrado que o profissional ou empresa a ser contratado detém notória especialização na área relacionada ao objeto.

Alerta, também, para a necessidade de também o **objeto** ser singular:

O doutrinador Marçal Justen Filho (2023, pág. 1020) adotou entendimento neste sentido:

“A inviabilidade de competição apenas ocorre em casos em que a necessidade estatal apresentar especificidades que demandam uma solução diferenciada. Quando o interesse estatal puder ser satisfeito por uma prestação padrão, desvestida de alguma peculiaridade, a competição será possível e será obrigatória a licitação. Portanto, a singularidade se configura tanto em relação ao serviço a ser prestado como relativamente à necessidade administrativa a ser atendida.”

Citação reforçada pela transcrição de decisão do STF:

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.

(RE 656558, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 28-10-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 10-02-2025 PUBLIC 11-02-2025 REPUBLICAÇÃO: DJe-s/n DIVULG 25-02-2025 PUBLIC 26-02-2025)

Depois, se estende para demonstrar que este entendimento foi adotado pelo STJ:

4. Segundo jurisprudência consolidada, **a inexigibilidade de licitação para contratação de advogado deve ser aplicada de forma excepcional e justificada, com demonstração concreta de que os serviços contratados possuem especificidade e complexidade que inviabilizem a competição** (STJ, AgInt no REsp nº 1.961.478/MG, rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 27/11/2023).

[...]

1. **A contratação direta de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, exige demonstração da singularidade dos serviços, da notória especialização do profissional contratado e da inviabilidade de competição.**
2. **A prestação de serviços jurídicos corriqueiros ou ordinários, relacionados à rotina administrativa, não configura hipótese de inexigibilidade de licitação.**

Também a isto a Autoridade fez ouvidos moucos.

c) A falta de delimitação do objeto

O parecer também chama atenção para a necessidade de que os **requisitos sem bem delimitados**. Neste sentido, outra vez recorre a Marçal Justen Filho:

“Ainda que a entidade administrativa mantenha um corpo permanente de advogados, poderá haver hipóteses anômalas de contratação de serviços de advogados autônomos. Assim se passará quando se verificar que o desempenho da atividade advocatícia poderá fazer-se de modo mais satisfatório se houver a contratação de um terceiro, não integrante dos quadros administrativos.”

Aqui, a palavra-chave é **anômalas**.

No entanto, os serviços que a Autoridade listou, não são anômalos. Ao contrário. São trivialíssimos e podem ser atendidas pelo menos inexperiente dos advogados da Procuradoria. Ademais, alguns não fazem parte das necessidades do Município.

Em vista disto, a parecerista recomenda que o objeto seja reexaminado e enquadrado no art. 74 da Lei nº 14.133/2021:

Diante do exposto, orienta-se que seja verificado se o objeto pretendido e as respectivas justificativas atendem aos parâmetros legais e técnicos acima descritos, de modo a garantir o correto enquadramento nas hipóteses de contratação direta por inexigibilidade, previstas no art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

Tampouco esta recomendação foi acatada.

d) Omissões e inconsistência entre documentos

A parecerista nota que os documentos estavam inconsistentes entre si: DFD (ID 063), ETP (ID 007) e TR (ID 067). Daí a recomendação:

- a) Corrigir as incongruências entre DFD e TR;
- b) Incluir no ETP os elementos exigidos pelos incisos IV, VI, VII, VIII, XI e XII do art. 18, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021;
- c) Certificar-se de que a contratação está prevista no PACM (Plano Anual de Contratações do Município), já que a afirmação contida na Cláusula 3 não está comprovada nos autos;
- d) Ajustar o TR ao ETP corrigido;
- e) Eliminar a divergência entre proposta apresentada pela empresa, o DFD e o TR;
- f) Incluir os quantitativos dos serviços;
- g) É **falsa** a afirmação de que a Procuradoria Jurídica do Município tenha dito que os serviços são singulares, individualizados e que exigem alta especialização desconhecida da maioria dos escritórios de advocacia:

Quanto à justificativa – Cláusula 2.1, menciona que “conforme observado pela assessoria jurídica do Município, os serviços descritos são serviços com devida singularidade, bastante individualizado ante os demais serviços jurídicos da mesma espécie, fazendo com que sua prática requeira alta especialização, e seja até mesmo desconhecida da maioria dos escritórios de advocacia.” Contudo, registra-se que não houve manifestação formal desta Procuradoria nesse sentido.

h) Juntar comprovantes de compatibilidade compatíveis com as exigências legais.

No que tange à Cláusula 2.2, consta a informação de que o preço ofertado é o mais baixo do mercado. No entanto, os autos apresentam apenas a proposta comercial da empresa a ser contratada, bem como, uma nota fiscal de prestação de serviço do Município de Ubá sem outros elementos comparativos.

i) Detalhar a composição de custos

Ademais, verifica-se que o orçamento juntado aos autos não contém o detalhamento da composição do custo dos serviços a serem contratados, o que pode dificultar eventuais ajustes contratuais futuros, caso necessário. Essa observação é feita apenas a título de alerta, para que o Gestor avalie a necessidade de uma possível adequação, garantindo maior previsibilidade e flexibilidade na execução contratual.

j) Acertar a discrepância quanto à prestação de serviços:

Ainda, as Cláusulas 4.2 e 6.4 do Termo de Referência, preveem a realização de visitas semanais, enquanto a proposta da empresa e a Cláusula 1ª, do próprio Termo de Referência, menciona visitas quinzenais, com no mínimo seis horas técnicas na sede da Prefeitura. Recomenda-se a revisão das Cláusulas constantes no DFD e Termo de Referência, para garantir uniformidade dos documentos.

k) Regularizar a documentação irregular:

A empresa apresentou as certidões comprobatórias da regularidade fiscal e trabalhista. No entanto, verifica-se que a Certidão Estadual está vencida, sendo necessária apresentação de um documento atualizado para garantir a regularidade da contratação.

l) Respeitar a segregação de funções exigida em lei:

No caso em análise, observa-se o descumprimento do princípio da segregação de funções, tendo em vista que foram designados os mesmos servidores para o exercício de atribuições distintas dentro do processo de contratação.

m) Sanar as omissões na minuta do contrato.

Após a verificação do objeto e do item no DFD e Termo de Referência, conforme item 2.2.2, pelo Gabinete do Prefeito, recomenda-se que a minuta contratual seja ajustada para refletir as informações por eles indicadas.

Conclusão pela inviabilidade do contrato:

Destarte, s.m.j, no estado em que o processo se encontra não há viabilidade para prosseguimento da contratação. No entanto, desde que atendidas as recomendações citadas neste Parecer, poderá ser efetivada regularização do procedimento e a consequente realização da contratação.

São, portanto, **treze** irregularidades apontadas pela Procuradoria Jurídica, que no final, conclui que a contratação **não está em condições de prosseguir.**

A despeito disto, a Autoridade prosseguiu, sem sanar os erros. Nenhuma das recomendações foi acatada.

A Sequência legal

O artigo 72 da Lei das Licitações define a sequência em que os documentos devem ser produzidos e o conteúdo de cada um. O DFD (Documento de Formalização de Demanda) é o primeiro deles.

Na parte divulgada do processo há três DFDs:

079a. DFD-Formalização_de_demanda.pdf — Documento de 24 de março de 2025, assinado por Ana Paula Carolina e Wallace Campos.

076. DFD - associacao advcorrigido final apos parecer.pdf — Documento de 10 de abril, assinado por Ana Paula Carolina e Fernando Andrade.

079b. DFD -associacao advcorrigido final apos parecer.E.pdf — Documento de 5 de maio de 2025, assinado por Eduardo Ludugel de Almeida.

Embora refeito três vezes, nenhuma das versões atende aos requisitos da lei. Entre a versão 079a e 079b, houve substancial aumento de palavras, mas nenhum ganho de substância.

079a — DFD — Objeto	079b — DFD — Objeto
Contratação de sociedade de advogados para prestar serviços de assessoria e consultoria jurídica ao Município de Bom Despacho, nas áreas de Direito Administrativo e Municipal, com acompanhamento de processos administrativos e judiciais de interesse do Município.	Contratação de escritório de advocacia de notória especialização no ramo do direito público para assessoria jurídica especializada para o Poder Executivo, em questões complexas, relevantes, singulares ou incomuns, assim consideradas, pelo Setor Jurídico Municipal nas seguintes áreas: 1. Questões jurídicas de alta complexidade que envolvam servidores públicos, especialmente em assuntos relacionados ao regime jurídico; 2. Litígios incomuns de alta complexidade que envolvam bens públicos; 3. Parecer Jurídico sobre contratos administrativos complexos que envolvam possibilidade de alto impacto orçamentário; 4. Litígios incomuns de alta complexidade que envolvam desapropriação; 5. Suporte técnico consultivo personalizado em atividades que envolvam elaboração da legislação municipal na área do direito público

	que impactem diretamente na gestão executiva e transparência; 6. Assessoramento e consultoria específica sobre as recomendações expedidas pelo Ministério Público Estadual e Federal, termos de ajuste de conduta expedidos pelo Ministério Público, bem como a órgãos de fiscalização (TCE, TCU), dando suporte ao Município, e atividades técnicas de elevada complexidade inerentes aos aludidos temas; 7. Assessoria no contencioso, especialmente nos tribunais superiores em situações incomuns, atípicas, e de alta complexidade em matéria de direito público; 8. O contrato ainda engloba atendimento personalizado sobre assuntos complexos de direito público, que inclui visita ao município mediante solicitação, não superiores a 4 visitas mensais, bem como atendimento telefônico e e-mail, durante os dias úteis da semana;
--	---

A primeira versão tinha 36 palavras; a segunda, 218. Apesar da logorreia que distingue uma da outra, a falta de substância é a mesma.

Na versão verborrágica, o documento repete **seis vezes** o mesmo chavão: ***alta complexidade, elevada complexidade e assuntos complexos***.

Entretanto, não explica o que são alta complexidade, elevada complexidade e assuntos complexos.

O objeto é tão vago, abstrato e etéreo, que nele tudo pode se enquadrar.

Mas, o terceiro dos DFD vai além da vacuidade: ele é surreal:

079a — DFD —Especificação do Objeto e Execução
Contratação de sociedade de advogados para prestar serviços de assessoria e consultoria jurídica ao Município de Bom Despacho, nas áreas de Direito Administrativo e Municipal, com acompanhamento de processos administrativos e judiciais de interesse do Município,

em especial quanto aos serviços de:

- a) Assessoria e Consultoria Jurídica em todas as matérias que compõe o Direito Público, notadamente as áreas de **Direito administrativo, constitucional**, dentre **urbanístico, tributário**, outros;
- b) Assessoramento em processos complexos de primeira instância que demandem manifestações técnicas especializadas;
- c) Acompanhamento Jurídico com a elaboração das peças e recursos necessários, distribuição de memoriais e sustentação oral, nos processos de interesse do Município de Bom Despacho, junto ao **STF**, Tribunais Superiores (**STJ, TSE, TST**), Tribunais de segunda Instância (Tribunal de Justiça. Tribunais Regionais Federais, **Tribunais Regionais Eleitorais e Tribunais de Justiça Militar**);
- d) Assessoria e Consultoria Jurídica perante os órgãos de controle externo no que tange a parte jurídica (**Tribunal de Contas do Estado e da União**);
- e) Elaboração de pareceres jurídicos, quando requisitado por este órgão, acerca de temas **complexos e de relevância para a administração pública**;
- f) Acompanhamento jurídico e consultoria em processos que versem sobre **CPI** (Comissão Parlamentar Inquérito);
- g) **Assessoria e Consultoria Jurídica nas demais áreas do Direito**, quando estas versarem sobre demandas de interesse do Município de Bom Despacho – MG;
- h) Acompanhamento e assessoramento em processos judiciais e/ou administrativos complexos que envolvam **concessionárias ou permissionárias de serviços públicos**;
- i) Propositura e acompanhamento de Ações Públicas buscando a **responsabilização de agentes públicos e reparação integral do erário**, antes a prática de atos infringentes ao ordenamento jurídico,
- j) Propositura e acompanhamento de **Ação Direita da Inconstitucionalidade, Ação Direita de Constitucionalidade, Ação Declaratória de Preceito Fundamental, entre outras**.
- k) Assessoria para ampliar, habilitar e estruturar a capacidade do Município de Bom Despacho para planejar, promover, desenvolver e avaliar e **contratar projetos de concessões parcerias e público-privadas**.
- l) Realização de visitas quinzenais de no mínimo 6 horas técnicas na sede da prefeitura.

Como já dito, se um advogado tem **notória especialização** em em tantos ramos do Direito, ele não é um profissional de notória especialização, é um **polímata do Direito**.

O que dizer da militância no TRE, TSE e Tribunais de Justiça Militar?

O Município de Bom Despacho nunca teve demandas junto a **Tribunais de Justiça Militar**. Provavelmente nunca terá.

Quanto ao TSE, não há registro. Quanto ao TRE-MG, há um registro. Trata-se de uma ação distribuída por erro do Procurador. Ela foi devolvida para 45ª Zona Eleitoral sem nem chegar a um juiz do segundo grau.

Quanto aos nove processos que tramitaram na 45ª Zona Eleitoral, só um tinha potencial litigioso, mas foi liquidado rapidamente. Os demais eram processos administrativos. Meros pedidos de autorização para realizar propaganda no período eleitoral

Portanto, esta necessidade é patentemente falsa.

Comparação da Justificativa da necessidade

079a — DFD — Justificativa da necessidade	079b — DFD — Justificativa da necessidade
Considerando os Princípios da Razoabilidade, Economicidade e Supremacia do Interesse Público, a contratação indireta da prestação dos serviços, através do procedimento de Inexigibilidade, com base no art. 74, inciso III, alíneas “a”, “b”, “c” e “e” da Lei 14.133/2021. A Administração possui uma demanda muito alta de ações que necessitam de análise jurídica, bem como nas esferas Federais e de 2º instância. Ficou demonstrado nos documentos anexos a grande especialização profissional da empresa Nazário & Lima Sociedade de Advogados: -Artigo publicado no: www.conjur.com.br — 06/02/2024 Importante ressaltar que a Empresa possui sede administrativa na cidade de Belo Horizonte, que contribui muito para agilidade das resoluções das demandas, visando sempre o princípio do Interesse Público.	Analisando as condições para Inexigibilidade, vimos que envolve prestação continuada de serviços técnico especializado de Advocacia onde ao analisarmos a proposta, documentação e atestados de capacidade técnica nota-se que o escritório Nazário & Lima Sociedade de Advogados, é conceituado no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, experiências com órgãos públicos, além de possuir aparelhamento e equipe técnica relacionados com suas atividades o que nos permite inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. Não há notícias de, nessa mesma linha, outro escritório de advocacia com tão vasta experiência nessa matéria específica, o que dá um grau de notoriedade e singularidade à empresa proponente. Além disso, conforme observado pela assessoria jurídica do Município, os serviços descritos são serviços com devida singularidade, bastante individualizado ante os demais serviços jurídicos da mesma espécie, fazendo com que sua prática requeira alta especialização, e seja até mesmo desconhecida da maioria dos escritórios de advocacia.

Aqui, a Autoridade confunde “Justificativa da Necessidade” com “Justificativa da Escolha do Profissional”. O que se vê aí, de forma imprópria, e no lugar impróprio, seria a justificativa da escolha do profissional de notória especialização.

Mas, no DFD não se justifica a escolha do profissional. Justifica-se a necessidade do serviço. Isto não foi nem tangenciado.

Análise de justificativa na versão 079a

Primeiro parágrafo

A frase é longa. Mas, como não tem **verbo**, não tem significado:

Considerando os Princípios da Razoabilidade, Economicidade e Supremacia do Interesse Público, a contratação indireta da prestação dos serviços, através do procedimento de Inexigibilidade, com base no art. 74, inciso III, alíneas “a”, “b”, “c” e “e” da Lei 14.133/2021. [Cadê o verbo?]

Segundo parágrafo

O segundo parágrafo tem verbo, mas não tem substância:

*A Administração possui uma **demanda muito alta** de ações que necessitam de análise jurídica, bem como nas esferas Federais e de 2º instância.*

O que é **demanda muito alta**? Quais são os números? Referem-se a quê? Quais são os ramos do Direito envolvidos? Por que os advogados públicos não conseguem atender a esta demanda?

Como se não bastasse, é **absolutamente falsa**, a afirmação de que o Município tem uma demanda muito alta na esfera federal. Na verdade, é quase **nula**. Eis o que mostram uma breve pesquisa nos tribunais:

- ✓ TSE — 0 (nenhum) processo
- ✓ Justiça Militar (todas as instâncias) — 0 (nenhum) processo
- ✓ TRE — 1 (um) processo, por erro do procurador. Devolvido.
- ✓ STJ — Total de 18 (dezoito), contando todo o acervo.
- ✓ STF — 1 (um) processo antigo
- ✓ Justiça eleitoral 1º grau — 9 (oito) processos, sendo:
 - ✓ 8 (oito) processos administrativos (pedido de autorização para fazer publicidade institucional)
 - ✓ 1 (um) processo por propaganda eleitoral ilícita

No primeiro grau da justiça estadual, foram distribuídos 61 processos novos até aqui. O número é muito pequeno, comparado com o passado. Nenhum tem alta complexidade. Todos perfeitamente tratáveis pelo advogado menos experientes da Procuradoria Jurídica, pois só versam sobre assuntos triviais do Município.

Terceiro parágrafo

Ficou demonstrado nos documentos anexos a grande especialização profissional da empresa Nazário & Lima Sociedade de Advogados:

-Artigo publicado no: www.conjur.com.br — 06/02/2024

Nada ficou demonstrado. Não há documentos e o artigo (sem nome e sem autor!) que supostamente existiria no sítio www.conjur.com.br, não existe.

Tampouco foram juntados notas fiscais, atestados ou contratos que comprovassem a prestação de serviços semelhantes a outros órgãos públicos.

Finalmente, a contratação de advogado por inexigibilidade é contratação **personalíssima**. A prova teria que ser feita para cada um dos contratados, e não para escritório (mas, de novo, nem esta foi feita).

Quarto parágrafo

Importante ressaltar que a Empresa possui sede administrativa na cidade de Belo Horizonte, que contribui muita para agilidade das resoluções das demandas, visando sempre o Princípio do Interesse Público.

Local da sede é irrelevante quando se trata de **notória especialização** ou **singularidade**. Ademais, segundo a OAB/MG, o advogado mencionado é de Pouso Alegre.

Análise de justificativa na versão 079b

A terceira versão da justificativa veio de Cametá-PA:

Plágio na Especificação	
Justificativa Bom Despacho	Justificativa Cametá
Analizando as condições para Inexigibilidade, vimos que envolve prestação continuada de serviços técnico especializado de Advocacia onde ao analisarmos a proposta, documentação e atestados de capacidade técnica nota-se que o escritório de Advogados Nazário & Lima Sociedade de Advogados , é conceituado no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, experiências com órgãos públicos, além de possuir aparelhamento e equipe técnica relacionados com suas atividades o que nos permite inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. Não há notícias de, nessa mesma linha, outro escritório de advocacia com tão vasta experiência nessa matéria específica, o que dá um grau de notoriedade e singularidade à empresa proponente. Além disso, conforme observado pela assessoria jurídica do Município, os serviços descritos são serviços com devida singularidade, bastante individualizado ante os demais serviços jurídicos da mesma espécie, fazendo com que sua prática requeira alta especialização, e seja até mesmo desconhecida da maioria dos escritórios de advocacia.	Analizando as condições para Inexigibilidade, vimos que envolve prestação continuada de serviços técnico especializado de Advocacia onde ao analisarmos a proposta, documentação e atestados de capacidade técnica nota-se que o escritório de Advogados EMG – ESCRITÓRIO MACHADO & GUIMARÃES S/S LTDA é conceituado no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, experiências com órgãos públicos, além de possuir aparelhamento e equipe técnica relacionados com suas atividades o que nos permite inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. Não há notícias de, nessa mesma linha, outro escritório de advocacia com tão vasta experiência nessa matéria específica, o que dá um grau de notoriedade e singularidade à empresa proponente. Além disso, conforme observado pela assessoria jurídica do Município, os serviços descritos são serviços com devida singularidade, bastante individualizado ante os demais serviços jurídicos da mesma espécie, fazendo com que sua prática requeira alta especialização, e seja até mesmo desconhecida da maioria dos escritórios de advocacia.

Nada do que está aí se aplica a Bom Despacho. Pelo tom de fantasia e exaltação, provavelmente tampouco se aplica a Cametá-PA.

O que é a justificativa em um DFD?

Na DFD, o **objeto** deve conter:

- ✓ Porque o Município precisa da contratação desse objeto (não atendeu);
- ✓ Qual a necessidade institucional que ele supre (não atendeu);
- ✓ Como ele está alinhado com as políticas públicas do órgão (não atendeu);
- ✓ Qual o impacto positivo pode ter para a administração ou para o administrado (não atendeu);
- ✓ Como atende aos objetivos basilares da Lei de Licitações (não atendeu);
- ✓ Como se enquadra no Plano de Contratações Anual (não atendeu).

O documento *Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação*⁸ da AGU, explica como a justificativa deve ser feita:

Justificativa da necessidade da contratação: *deve ser explicitada a pertinência da contratação com as necessidades do órgão. [...] No caso dos serviços, deve ser atestado que estes não estão inseridos nas atribuições dos cargos de carreira do requisitante e nem se amoldam às outras vedações e exceções trazidas pelo artigo 48 e, se necessário, justificar a opção pela contratação de mais de uma empresa ou instituição para executar o mesmo serviço (artigo 49, NLLC);*

Observa-se que a AGU está alinhada com o STF quanto à necessidade de **atestar que os serviços não estão inseridos nas atribuições dos cargos de carreira do requisitante**.

No entanto, a justificativa apresentada pelo gestor de Bom Despacho nem ao menos oscula o assunto **justificativa**. Ele somente exalta, fantasiosamente, as habilidades do advogado. Entretanto, o lugar de exaltar (com técnica, parcimônia e cautela) os atributos do Advogado, é no Termo de Justificativa de Escolha. Este, porém, não existe.

079a — DFD — Justificativa da escolha	079b — DFD — Justificativa da escolha
6. Razão da escolha do contratado A escolha se deu em virtude do fornecedor ter demonstrado nos documentos anexos a grande Notória especialização e a singularidade do objeto contratado, bem como o valor cobrado estar abaixo dos preços praticados no mercado.	6. RAZÃO DA ESCOLHA DO CONTRATADO 6.1.A escolha se deu em virtude do fornecedor ter demonstrado nos documentos anexos a grande capacidade técnica adequada para atender de maneira eficiente e qualificada às demandas específicas do serviço em questão, bem como o valor comparado aos preços praticados através do

8 Brasil. Advocacia-Geral da União. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. *Instrumento de padronização dos procedimentos de contratação*. — Brasília: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023. 93p. Disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf>. Acessado dia 26 de junho de 2025.

O DFD não deveria tratar da justificativa da escolha do contratado. O artigo 8º do Decreto nº 10.947/2022 esclarece qual deve ser seu conteúdo:

I — justificativa da necessidade da contratação;

II — descrição sucinta do objeto;

III — quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;

IV — estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado, de acordo com as orientações da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

V — indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade;

VI — grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante;

VII — indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas; e

VIII — nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.

Nada disto se vê no DFD.

Já o Termo de Justificativa da Escolha (que não foi feito), deveria trazer provas referentes a:

- i) Notória especialização do contratado (pessoal, pessoa física, não jurídica)
- ii) Singularidade do contratado (em que ele se distingue dos demais)
- iii) experiência (pareceres, publicações, reconhecimento público pelos pares)
- iv) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público (STF);
- v) compatibilidade dos preços (com base em notas fiscais e contratos anteriores)

Tampouco isto foi feito.

Valor da Contratação

Segundo a lei, em casos semelhantes, a razoabilidade do valor da contratação deve ser aferido com base nas notas fiscais e similares emitidas **pelos escolhidos!**

Tanto assim é, que a IN SEGES/ME nº 65/2021, no § 3º do seu art. 8º veda expressamente a contratação caso haja possibilidade de comparar preços:

§ 3º Fica vedada a contratação direta por inexigibilidade, caso a justificativa de preços demonstre a possibilidade de competição.

Ademais, a própria lei 14.133/2021 define, no § 4º do art. 23, a forma de avaliar a compatibilidade de preços no caso de serviços contratados com profissionais de notória especialização e singularidade:

*§ 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.*

Ora, se o profissional foi escolhido por notória especialização, e por seus serviços singulares, ele deve comprovar a razoabilidade do valor do contrato mediante apresentação de notas fiscais, atestados e contratos envolvendo o próprio contratado. Também isto não foi feito.

Quanto à justificativa de preço

Mas, no DFD está assim:

079a — DFD — Justificativa de Preço	079b — DFD — Justificativa de Preço
7. Justificativa do preço Analisando as condições para Inexigibilidade, vimos que envolve prestação continuada de serviços técnico especializado de Advocacia onde ao analisarmos a proposta, documentação e atestados de capacidade técnica nota-se que o escritório Nazário & Lima Sociedade de Advogados, é conceituado no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, experiências com órgãos públicos, além de possuir aparelhamento e equipe técnica relacionados com suas atividades o que nos permite inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. Não há notícias de, nessa mesma linha, outro escritório de advocacia com tão vasta experiência nessa matéria específica, o que dá um grau de notoriedade e singularidade à empresa proponente. Além disso,	6 Método aplicado e justificativa de sua utilização (art. 12, §2º Decreto 9.777/2023) A justificativa para uma contratação com base no §2º, art. 12 se dá quando o proponente não possui histórico de comercialização do objeto anteriormente. Essa situação pode surgir em casos onde o objeto em questão é único, especializado ou pouco comum, tornando difícil encontrar preços comparáveis no mercado. A exceção permitida oferece uma alternativa viável para embasar a justificativa de preço, permitindo que sejam utilizados preços de contratações anteriores de objetos da mesma natureza como referência. Isso é importante para garantir uma avaliação justa e precisa dos preços propostos, mesmo em situações onde não há um histórico direto de vendas do objeto em questão. Portanto, a justificativa para uma

conforme observado pela assessoria jurídica do Município, os serviços descritos são serviços com devida singularidade, bastante individualizado ante os demais serviços jurídicos da mesma espécie, fazendo com que sua prática requeira alta especialização, e seja até mesmo desconhecida da maioria dos escritórios de advocacia.

contratação com base nesse artigo é justificada pela necessidade de buscar uma referência adequada para os preços propostos, mesmo em circunstâncias excepcionais onde não há um histórico de comercialização do objeto. Isso contribui para garantir a transparência e a eficiência nos processos de contratação pública, assegurando que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e em conformidade com a legislação vigente.

Destaca-se que a Prefeitura não busca apenas a proposta mais vantajosa em termos de preço, mas sim a notória especialização do executor dos serviços oferecidos.

Nesse contexto, a prioridade está em garantir a expertise e qualificação necessárias para o cumprimento eficaz e especializado das atividades, em detrimento exclusivo do critério financeiro. Essa abordagem visa assegurar que o contratado tenha a capacidade técnica adequada para atender de maneira eficiente e qualificada às demandas específicas do serviço em questão.

A justifica acima é mero blá-blá-blá que não atende o disposto em lei. Além disto, revela mais uma contradição, quando diz que...

*[...] o escritório Nazário & Lima Sociedade de Advogados, é conceituado no campo de sua especialidade, **decorrente de desempenho anterior, experiências com órgãos públicos***
[...]

... mas, também diz que

*A justificativa para uma contratação com base no §2º, art. 12 se dá **quando o proponente não possui histórico de comercialização do objeto anteriormente**. Essa situação pode surgir em casos onde o objeto em questão é único, especializado ou pouco comum, tornando difícil encontrar preços comparáveis no mercado.*

Aí está: ***quando o proponente não possui histórico de comercialização do objeto anteriormente...***

Ora, se tem desempenho anterior e experiência com órgãos públicos, como ***não tem histórico de comercialização?***

Quanto à escolha do contratado, diz o DFD:

6. RAZÃO DA ESCOLHA DO CONTRATADO

6.1.A escolha se deu em virtude do fornecedor ter demonstrado nos documentos anexos a grande capacidade técnica adequada para atender de maneira eficiente e qualificada às demandas específicas do serviço em questão, bem como o valor comparado aos preços praticados através do Portal de Compras Públicas está compatível ao praticado no mercado.

7. JUSTIFICATIVA DO PREÇO

7.1.Analisando as condições para Inexigibilidade, vimos que envolve prestação continuada de serviços técnico especializado de Advocacia onde ao analisarmos a proposta, documentação e atestados de capacidade técnica nota-se que o escritório Nazário & Lima Sociedade de Advogados, é conceituado no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, experiências com órgãos públicos, além de possuir aparelhamento e equipe técnica relacionados com suas atividades o que nos permite inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. Não há notícias de, nessa mesma linha, outro escritório de advocacia com tão vasta experiência nessa matéria específica, o que dá um grau de notoriedade e singularidade à empresa proponente. Além disso, conforme observado pela assessoria jurídica do Município, os serviços descritos são serviços com devida singularidade, bastante individualizado ante os demais serviços jurídicos da mesma espécie, fazendo com que sua prática requeira alta especialização, e seja até mesmo desconhecida da maioria dos escritórios de advocacia.

Continua o paradoxo entre ter, e não ter experiência, pois está acima que o escolhido juntou ***atestados de capacidade técnica, mostrou desempenho e experiência anterior com outros órgãos.***

E vai além: afirma que ***não há notícia de, nessa mesma linha, outro escritório de advocacia com tão vasta experiência nesta matéria específica.***

Com tão vasta experiência, sem notícia de outro igual, deve ser um profissional com décadas de anos de formado, muitos trabalhos realizados, talvez com livros e outros estudos publicados.

Paradoxos à parte — nos autos não há um só documento que comprove a especialização dos contratados. Nada comprova nem mesmo a mais mezinha experiência.

077. ESTUDO-TECNICO-PRELIMINAR-ETP

O objetivo do Estudo Técnico Preliminar (ETP) é aperfeiçoar e aprofundar o DFD. Mas, como os DFDs sofrem de insanável atecnia, não se pode esperar muito dele. Porém, o resultado é pior do que o esperado.

Autor do ETP é o Prefeito?

É pouco usual que prefeitos assinem ETPs. Este é um documento técnico, geralmente elaborado por profissional de carreira com experiência na área. Mas este foi feito pelo Prefeito. Fica o registro.

Discrepância de datas

As datas discrepam. A última versão do DFD (**079b**) foi assinada no dia **5 de maio de 2025**. Já o ETP foi assinado no dia **10 de abril de 2025**

No entanto, o ETP é documento destinado a aprofundar, aperfeiçoar e refinar o DFD (Lei nº 14.133/2021, art. 12, inciso I). Como aquele pode ter sido feito antes deste?

A situação dispensa análise, porque um é cópia do outro:

DFD	ETP
1. Questões jurídicas de alta complexidade que envolvam servidores públicos, especialmente em assuntos relacionados ao regime jurídico;	1. Questões jurídicas de alta complexidade que envolvam servidores públicos, especialmente em assuntos relacionados ao regime jurídico;
2. Litígios incomuns de alta complexidade que envolvam bens públicos;	2. Litígios incomuns de alta complexidade que envolvam bens públicos;
3. Parecer Jurídico sobre contratos administrativos complexos que envolvam possibilidade de alto impacto orçamentário;	3. Parecer Jurídico sobre contratos administrativos complexos que envolvam possibilidade de alto impacto orçamentário;
4. Litígios incomuns de alta complexidade que envolvam desapropriação;	4. Litígios incomuns de alta complexidade que envolvam desapropriação;
5. Suporte técnico consultivo personalizado em atividades que envolvam elaboração da legislação municipal na área do direito público que impactem diretamente na gestão executiva e transparência;	5. Suporte técnico consultivo personalizado em atividades que envolvam elaboração da legislação municipal na área do direito público que impactem diretamente na gestão executiva e transparência;
6. Assessoramento e consultoria específica sobre as recomendações expedidas pelo Ministério Público Estadual e Federal, termos de ajuste de conduta expedidos pelo Ministério Público, bem como a	6. Assessoramento e consultoria específica sobre as recomendações expedidas pelo Ministério Público Estadual e Federal, termos de ajuste de conduta expedidos pelo Ministério Público, bem como a

órgãos de fiscalização (TCE, TCU), dando suporte ao Município, e atividades técnicas de elevada complexidade inerentes aos aludidos temas; 7. Assessoria no contencioso, especialmente nos tribunais superiores em situações incomuns, atípicas, e de alta complexidade em matéria de direito público; 8. O contrato ainda engloba atendimento personalizado sobre assuntos complexos de direito público, que inclui visita ao município mediante solicitação, não superiores a 4 visitas mensais, bem como atendimento telefônico e e-mail, durante os dias úteis da semana.	órgãos de fiscalização (TCE, TCU), dando suporte ao Município, e atividades técnicas de elevada complexidade inerentes aos aludidos temas. 7. Assessoria no contencioso, especialmente nos tribunais superiores em situações incomuns, atípicas, e de alta complexidade em matéria de direito público. 8. O contrato ainda engloba atendimento personalizado sobre assuntos complexos de direito público, que inclui visita ao município mediante solicitação, não superiores a 4 visitas mensais, bem como atendimento telefônico e e-mail, durante os dias úteis da semana.
--	--

O que se constata acima é que o ETP não atende ao disposto na Lei de Licitações, que assim descreve o que deve constar do ETP:

*§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:*

***I** – descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;*

***II** – demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;*

***III** – requisitos da contratação;*

***IV** – estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;*

***V** – levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;*

***VI** – estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;*

VII – descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII – justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX – demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X – providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI – contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII – descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII – posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Nada disto, porém, consta do documento.

078. TERMO DE REFERÊNCIA — TR

O TR está previsto nos arts. 6º, inciso XXIII e art. 40, § 1º da Lei nº 14.133/2021. Ele deve:

- a) descrever **minuciosamente** as especificações técnicas do objeto a ser contratado;
- b) garantir a **transparência** quanto ao que a Administração deseja contratar;
- c) assegurar que as exigências não serão tão grandes que caracterizem direcionamento, nem tão mínimas, que criem riscos e insegurança para a Administração.

Quanto ao art. 6º, ele assim dispõe:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XXIII — termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

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

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

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

*d) **requisitos da contratação**;*

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

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

*g) **critérios de medição e de pagamento**;*

*h) **forma e critérios de seleção do fornecedor**;*

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

*j) **adequação orçamentária**;*

Todavia, tampouco o TR atende os requisitos legais.

Comprovação de atendimento de requisitos e razão da escolha do contratado

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:

*V — **comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária**;*

*VI — **razão da escolha do contratado**;*

Dispensa comentário, pois o tema já foi minuciosamente tratado acima.

CONCLUSÃO

Em **abstrato**, há três premissas para que a inexigibilidade seja configurada:

- 1) O serviço a ser executado exige conhecimentos técnicos especializados e singulares, não padronizáveis, e não passíveis de serem prestados por profissionais que tenham apenas a formação acadêmica ordinária e não tenham significativa experiência consolidada com assuntos excepcionais;
- 2) Os servidores de carreira no órgão público não têm condições de executar estes serviços;
- 3) Se os serviços não forem executados, haverá comprovado prejuízo para a administração ou para os executados.

Em **concreto**, mediante o DFD, ETP e TR, o órgão contratante precisa demonstrar, de forma **objetiva, aprofundada e fundamentada**, que:

- 1) A demanda existe. Isto inclui demonstração da complexidade, volume, urgência, especificidade, dificuldades para ser resolvida com os conhecimentos ordinários de um profissional da área;
- 2) Os profissionais de carreira, ou já disponíveis no órgão contratante não tem competência, conhecimento ou condições de executar o serviço;

- 3) Os malefícios que advirão se o serviço não for realizado, e os benefícios que advirão caso sejam realizados.

Justificativa da Escolha

Somente após a elaboração dos documentos DFD, ETP e TR, atendidos os pressupostos acima, é que se passa à justificativa da escolha do prestador por inexigibilidade. Esta é a hora de conferir se:

- 1) O candidato ao contrato atende às exigências de notório saber e singularidade dos serviços por ele prestados;
- 2) Não há outros candidatos que também tenham notório saber na área, mas que, por motivos a serem elencados, não podem ser contratados mediante licitação ordinária; ou
- 3) Mesmo que haja outros prestadores de serviço, o órgão contratante entende que dentre eles, um em particular, apresenta vantagens, ou singularidade, que os demais não apresentam.

O Município não se desobrigou de nenhuma das tarefas.

Em vista do exposto, e considerando a documentação anexa, encaminha-se a presente representação ao esse ilustre representante do Ministério Público para que tome as medidas que entender cabíveis.

Bom Despacho, 3 de junho de 2025

Documento assinado digitalmente
 **FERNANDO JOSE CASTRO CABRAL**
Data: 03/07/2025 15:27:46-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Fernando José Castro Cabral

TESTEMUNHAS

Itamar Vicente Santos — Procurador do Município de Bom Despacho

Anna Luísa Nascimento Campos — Advogada

Ana Paula Carolina Silva Sousa — Advogada