



Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Direito

Aluno: Marcos André Bezerra Mesquita

Matrícula 16/0071704

**SINGULARIDADE DO OBJETO E NOTÓRIA
ESPECIALIZAÇÃO
INDETERMINAÇÃO E INTERPRETAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para a obtenção do Título de
Bacharel em Direito.

Brasília

2021



Aluno: Marcos André Bezerra Mesquita

Matrícula: 16/0071704

Graduando em Direito

**SINGULARIDADE DO OBJETO E NOTÓRIA
ESPECIALIZAÇÃO
INDETERMINAÇÃO E INTERPRETAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de
Direito da Universidade de
Brasília para a obtenção do Título
de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Nicolao
Dino de Castro e Costa Neto.

Brasília

2021



Faculdade de Direito

Aluno: Marcos André Bezerra Mesquita

Matrícula: 16/0071704

**SINGULARIDADE DO OBJETO E NOTÓRIA
ESPECIALIZAÇÃO
INDETERMINAÇÃO E INTERPRETAÇÃO**

Professor Me. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto
(Orientador)

Professora Dra. Fernanda de Carvalho Lage

Professor Dr. Mamede Said Maia Filho

Brasília, 22/10/2021

RESUMO

A princípio, a contratação de serviços técnicos pela via da inexigibilidade de licitação, fundamentada nos requisitos legais abstratos e indeterminados da singularidade do objeto a ser contratado e da notória especialização do potencial fornecedor, sempre esteve envolta em uma pujante subjetividade interpretativa, trazendo insegurança para os agentes envolvidos, além do fomento de grande controvérsia e debates, tanto na seara doutrinária como na judicial. Tendo como plano de fundo o princípio constitucional da Licitação (Art. 37, XXI, da CF), a inexigibilidade de licitação se revela como procedimento de exceção e por isso se torna alvo de grande escrutínio pelas instâncias de controle. Assim, com fundamento neste arcabouço, este trabalho buscou pesquisar, estruturar e analisar as mais diferentes vertentes doutrinárias e jurisprudenciais, com o objetivo de, além de se comprovar a forte divergência interpretativa, entender como o operador do direito administrativo incidente pode agir, o mais cautelosamente possível, em processos desta natureza. A pesquisa foi realizada de forma a selecionar, inicialmente, os entendimentos doutrinários e, após, os jurisprudenciais, a começar pelos entendimentos do Tribunal de Contas da União, passando pelo Judiciário e suas instâncias, comentando e destacando os pontos mais relevantes, estruturando-os e destacando os divergentes entendimentos. Na sequência, após a análise dos achados, foi possível verificar e comprovar a real insegurança jurídica existente, desencadeando uma potencial e aleatória responsabilização dos agentes na aplicação de tais conceitos. Por fim, entendo, com a *vênia* necessária, que a singularidade do objeto não deve ser vinculada, tão somente, à notória especialização do futuro contratado, devendo ser explicitada e comprovada a concreta impossibilidade de se definir parâmetros objetivos para a devida comparação entre as propostas de potenciais prestadores de serviços no mercado, de forma a restar comprovada a inviabilidade de competição inerente e pressuposta ao procedimento de inexigibilidade de licitação.

Palavras-chave: direito administrativo; conceitos jurídicos indeterminados; inexigibilidade de licitação; singularidade do objeto; notória especialização; insegurança jurídica.

ABSTRACT

At first, the contracting of technical services through the unenforceability of a bid, based on abstract and indeterminate legal requirements of the singularity of the object to be contracted and the notorious specialization of the potential supplier, has always been shrouded in a vigorous interpretive subjectivity, bringing uncertainty to the agents involved, in addition to fostering great controversy and debates, both in the doctrinal and judicial fields. Having as its background the constitutional principle of Bidding (Art. 37, XXI, of the CF), the unenforceability of bidding is revealed as an exception procedure and, therefore, it becomes the target of huge scrutiny by the control instances. Thus, based on this framework, this work sought to research, structure and analyze the most different doctrinal and jurisprudential aspects, with the objective of, in addition to proving the strong interpretative divergence, to understand how the operator of the incident administrative law can act, the most cautiously possible, in processes of this nature. The research was carried out in order to initially select the doctrinal understandings and then the jurisprudential ones, starting with the understandings of the Federal Court of Accounts, passing through the Judiciary and its instances, commenting and highlighting the most relevant points, structuring them and highlighting divergent understandings. Subsequently, after analyzing the findings, it was possible to verify and prove the real existence of juridical insecurity, triggering a potential and random responsibility of agents in the application of such concepts. Finally, I understand, with all due respect, that the singularity of the object should not be linked, solely, to the notorious specialization of the future contractor, but the concrete impossibility must be explained and proven of defining objective parameters for the proper comparison between the proposals from potential service providers in the market, in order to prove the impossibility of competition inherent and presupposed to the unenforceability of bidding procedure.

Palavras-chave: administrative law; indeterminate legal concepts; unenforceability of bidding; singularity of the object; notorious specialization; juridical insecurity.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. PESQUISA.....	4
2.1. Doutrina.....	4
2.2. Tribunal de Contas da União - TCU.....	9
2.3. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDFT.....	15
2.4. Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1.....	22
2.5. Superior Tribunal de Justiça – STJ.....	25
2.6. Supremo Tribunal Federal – STF.....	30
3. ESTRUTURAÇÃO E DESTAQUES DOS POSICIONAMENTOS SELECIONADOS NA PESQUISA DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL.....	35
4. ANÁLISE DOS POSICIONAMENTOS SELECIONADOS NA PESQUISA DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL.	46
4.1. A Singularidade do Objeto decorre diretamente da Notória Especialização.....	46
4.2. A Singularidade do Objeto não decorre da Notória Especialização.....	48
4.3. Desdobramentos Jurídicos.....	51
4.3.1. Singularidade de Objeto, Notória Especialização, Responsabilização do Parecerista e Improbidade Administrativa.....	51
4.3.2. A Singularidade do Objeto, a Notória Especialização e a necessidade de realização de pesquisa de mercado.	55
5. A SINGULARIDADE DO OBJETO E A NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DE ACORDO COM A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – LEI Nº 14.133/2021.	56
6. CONCLUSÃO.....	60
7. BIBLIOGRAFIA.....	68

1. INTRODUÇÃO.

O presente trabalho busca, mediante pesquisa doutrinária e jurisprudencial, estruturar e analisar os dados das interpretações dos doutrinadores e magistrados quanto aos conceitos da singularidade do objeto e notória especialização do futuro contratado, requisitos essenciais para justificar a contratação e a consequente escolha de um prestador de serviço especializado pela Administração Pública por inexigibilidade de licitação, com o objetivo de demonstrar a diversidade de entendimentos e requisitos a serem satisfeitos, de acordo com, muitas vezes, a peculiar e particular visão do intérprete ou julgador, além do risco para o operador do direito administrativo na instrução de processos desta natureza.

Antes de qualquer consideração inicial, faz-se necessário mencionar o teor do Inciso XXI do art. 37 da nossa Constituição Federal de 1988, que impõe o princípio licitatório à Administração Pública, via de regra, para a efetivação de suas contratações.

Noutro giro, há as dispensas e inexigibilidades de licitação, casos previstos nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993, bem como nos arts. 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021 (nova lei de licitações e contratos), que são as exceções ao princípio mencionado no parágrafo anterior.

Cumpra ainda acrescentar que a Lei nº 14.133 de 01/04/2021, “concedeu” à Lei nº 8.666/1993 dois anos de vigência concomitante contados da data da publicação, ou seja, até 31/03/2023, podendo então a Administração optar entre uma lei ou outra durante este período de transição.

Com isso, tendo em vista a coexistência temporária no mundo jurídico das duas normas e o fato de a mais recente não trazer previsão expressa ao requisito da singularidade do objeto, pretende-se ainda investigar, por exemplo, o impacto dessa mudança na aplicação da nova norma ao caso concreto, diante dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, mesmo que variados, existentes atualmente quanto ao tema.

O interesse em pesquisar sobre o tema em tela surgiu diante de casos concretos vivenciados no dia a dia das instruções dos processos de contratações diretas no órgão em que estou lotado, inclusive, foi este contato com o Direito Administrativo que fez nascer em mim o interesse em conhecer o mundo do direito.

Assim, trabalhando na área por mais de uma década, deparei-me com vários conceitos, definições, parâmetros aplicáveis, quando não, interpretações divergentes no “que diz respeito a”, “quando se aplicar” e sobre “qual elemento da contratação” seria necessário para a

caracterização da singularidade do objeto e da notória especialização, de modo a comprovar, como o termo que o Tribunal de Contas da União - TCU utiliza com frequência: “de forma cabal”, a inviabilidade de competição nas contratações por inexigibilidade de licitação.

Portanto, entendi ser pertinente a elaboração desta monografia com o objetivo de trazer um maior esclarecimento, um maior detalhamento ou mesmo uma pequena “luz” adicional, por mais simples que seja, sobre tais institutos com conceitos tão fluidos ou indeterminados, mormente, quando se trata de sua comprovação em processos administrativos de contratações diretas, o que, em inúmeros casos, reverbera, mediante decisões das Cortes de Contas e do judiciário em suas várias instâncias, em condenações ou mesmo em responsabilizações dos operadores do direito.

Para isso e de início, trago a lume lição do ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Grau que, em artigo publicado na Revista dos Tribunais¹ que, ainda em 1981, já ensinava:

Assim, ambiguidade e imprecisão são marcas características da linguagem jurídica. Manifesta-se a primeira em virtude de as mesmas palavras, em diversos contextos, designarem distintos objetos, fatos ou propriedades. Quanto à imprecisão, decorre da fluidez de certas palavras, cujo limite de aplicação é impreciso.

[...]

Podemos, todavia, sumariamente, afirmar que são indeterminados os conceitos cujos termos são ambíguos ou imprecisos — especialmente imprecisos — razão pela qual necessitam ser completados por quem os aplique.

Assim, no capítulo 2, consta o rol de posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais selecionados mediante pesquisa bibliográfica e eletrônica, principalmente, nos sítios eletrônicos dos órgãos administrativo e jurisdicionais. Já no capítulo 3 foram destacados os principais entendimentos e interpretações, tanto da doutrina como da jurisprudência incidente, sobre os requisitos em estudo. No quarto capítulo, foi realizada a análise dos posicionamentos encontrados na pesquisa, destacando a controvérsia entre eles e suas repercussões, tanto em termos de interpretação como em termos de responsabilização. No quinto capítulo, apresento posicionamentos e argumentos quanto à singularidade do objeto no contexto da nova lei de licitações e contratos e, por último, no capítulo 6, concluindo o estudo, busco dialogar com o leitor, discutindo e argumentando sobre os achados da pesquisa realizada, trazendo exemplos de como alguns problemas podem ser solucionados na prática processual administrativa.

Importante ressaltar que, apesar da delimitação conceitual do presente trabalho, como anteriormente estabelecida, surge a questão lateral da responsabilização dos operadores do Direito em processos desta natureza, decorrente diretamente dos entendimentos e interpretações jurisprudenciais realizadas pelas Cortes Jurídicas e de Contas fazem dos institutos em estudo,

¹ Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66953/69563> . Consulta em: 09/08/2021.

a qual será incidentalmente tratada ao longo deste trabalho, quando decorrente de interpretações e entendimentos divergentes pelos diversos órgãos estudados.

Portanto, o objetivo, ao final da presente explanação, mediante a amplitude das multifacetadas visões a serem coletadas, é contribuir, no que for possível, para o entendimento e a interpretação necessários para que se possa alcançar a mais segura e alinhada, tanto doutrinariamente como jurisprudencialmente, utilização destes conceitos, de forma a contribuir para a evolução e correta instrução dos respectivos processos administrativos.

2. PESQUISA.

2.1. Doutrina.

Neste título, veremos como alguns autores, especialistas em Direito Administrativo, entendem, conceituam e correlacionam os requisitos em estudo.

Inicialmente, cito o professor José dos Santos Carvalho Filho² que, em sua obra “Manual de Direito Administrativo”, destaca a divergência de entendimentos quanto à possibilidade de existir mais de um potencial prestador de serviços no mercado, contudo, entendendo ser possível existir mais de um, *ipsis litteris*:

Para a contratação direta, devem os profissionais ou as empresas revestir-se da qualificação de **notória especialização, ou seja, aqueles que desfrutem de prestígio e reconhecimento no campo de sua atividade**. A lei considera de notória especialização o profissional ou a empresa conceituados em seu campo de atividade. Tal conceito deve decorrer de vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero. **Por outro lado, é preciso que a Administração conclua que o trabalho a ser executado por esse profissional seja essencial e o mais adequado à plena consecução do objeto do contrato**. Embora não seja muito comum encontrar a pessoa profissional que possa qualificar-se como tendo notória especialização, entendemos, **apesar de alguma divergência, que é possível que haja mais de uma no mercado**. (grifei).

No mesmo sentido, no que diz respeito à singularidade do objeto, o autor também destaca que há polêmica quanto a este requisito:

Além dessas características, impõe a lei que os serviços tenham natureza singular. Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor. **Correta, portanto, a observação de que “singulares são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa**. Por isso mesmo é que a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização”. **Diante da exigência legal, afigura-se ilegítima, a contrario sensu, a contratação de serviços cuja prestação não apresente qualquer carga de particularização ou peculiaridade, ainda que também sejam serviços técnicos e especializados. A matéria é polêmica e os Tribunais ainda não se pacificaram sobre o tema**. (grifei).

Da lição deste administrativista, cumpre destacar que no seu entendimento, “serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor”, ou seja, na visão deste autor, a singularidade, a princípio, não seria a do objeto que a administração pretende contratar, *per si*, mas seria uma característica do serviço a ser prestado pelo profissional, desde que, de alguma forma, fosse comprovada a sua notória especialização.

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Disponível em: Minha Biblioteca, (34th edição). Grupo GEN, 2020. Pág. 286.

Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro³ faz uma análise diferente, talvez não contraditória, pois, não exclui a importância da notória especialização, mas entendendo que o requisito da singularidade está ligado à complexidade, à relevância do objeto que se pretende contratar, mas não tece o mesmo liame, na mesma extensão, entre a singularidade e as características próprias do executor do serviço, assim aduz a administrativista:

Quanto à menção, no dispositivo, à natureza singular do serviço, é evidente que a lei quis acrescentar um requisito, para deixar claro que não basta tratar-se de um dos serviços previstos no artigo 13; **é necessário que a complexidade, a relevância, os interesses públicos em jogo tornem o serviço singular**, de modo a exigir a contratação com profissional notoriamente especializado; não é qualquer projeto, qualquer perícia, qualquer parecer que torna inexigível a licitação. (grifei).

Já quanto à notória especialização, Maria Sylvia resume a intenção do legislador no seguinte sentido:

[...] o § 1º do artigo 25 quis reduzir a discricionariedade administrativa em sua apreciação, ao exigir os critérios de essencialidade e indiscutibilidade do trabalho, como sendo o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. **Tem-se que estar em zona de certeza, quanto a esses aspectos, para ser válida a inexigibilidade.** (grifei).

Ressalte-se que a autora destaca o fato de que para restar configurada a inexigibilidade nestes casos, “tem-se que estar em zona de certeza”.

Interessante também é a análise do administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello⁴ sobre o requisito da singularidade do objeto:

Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido por singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, **atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa.** (grifei).

Vale ainda citar outro trecho⁵ da obra do professor Celso Antônio, quando o autor analisa a exclusão de certos serviços reputados singulares do procedimento licitatório, regra constitucional:

Evidentemente, o que entra em causa, para o tema da licitação, é a singularidade relevante, ou seja: cumpre que os fatores singularizadores de um dado serviço apresentem realce para a satisfação da necessidade administrativa. Em suma: **que as diferenças advindas da singularidade de cada qual repercutam de maneira a autorizar a presunção de que o serviço de um é mais indicado que o serviço de outro.** (grifei).

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Disponível em: Minha Biblioteca, (33rd edição). Grupo GEN, 2020. Pág. 441.

⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 10ª edição. São Paulo. Editora Malheiros. 1998. Pág. 349.

⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 10ª edição. São Paulo. Editora Malheiros. 1998. Pág. 343.

Então, dos trechos analisados, é possível entender que na visão do professor Celso Antônio, a análise será na seara de que, na comparação entre serviços similares, deverá o gestor público apresentar a justificativa relativa à escolha da prestação de um serviço por um determinado profissional em detrimento de outro, presumindo ser aquele o mais indicado para a realização do serviço.

Também cumpre mencionar a exposição de Marçal Justen Filho⁶ sobre a singularidade na contratação de serviços especializados:

Ou seja, a “natureza singular” deve ser entendida como uma característica especial de algumas contratações de serviços técnicos profissionais especializados. Enfim e para concluir essa questão, **singular é a natureza do serviço, não o número de pessoas capacitadas a executá-lo.** (grifei).

Outro trecho de sua obra que muito contribui para a discussão do tema:

É imperioso verificar se **a atividade necessária à satisfação do interesse sob tutela estatal é complexa ou simples**, se pode ser reputada como atuação padrão ou não. **A natureza singular caracteriza-se como uma situação anômala, incomum**, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por qualquer profissional “especializado”. **Envolvem os casos que demandam mais do que a especialização, pois apresentam complexidade que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado).** (grifei).

Completa ainda o seu raciocínio o autor⁷:

Ou seja, a natureza singular resulta da conjugação de dois elementos, entre si relacionados. **Um deles é a excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita. O outro é a ausência de inviabilidade de seu atendimento por parte de um profissional especializado padrão.** (grifei).

Portanto, o autor destaca que, em sua visão, a centralidade da singularidade do objeto, não está, tão somente, na notória especialização do futuro contratado, vai além dela, mas na necessidade da Administração a ser satisfeita, ou seja, na complexidade do objeto, do serviço que se deseja contratar.

Também relevante é o posicionamento e a análise de Joel de Menezes Niebuhr⁸, primeiramente, no que concerne à singularidade e seu liame direto com a notória especialização do futuro contratado:

Pois bem, sabe-se que há serviços de natureza comum, cuja prestação exige conhecimento técnico generalizado, que pode perfeitamente ser comparado objetivamente numa licitação pública. Todavia, há certos serviços que demandam primor técnico diferenciado, disposto por poucos, que imprimem neles as suas

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/93. 18ª Edição, revista, atualizada e ampliada - São Paulo: Thomas Reuters brasil, 2019. Pág. 612.

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/93. 18ª Edição, revista, atualizada e ampliada - São Paulo: Thomas Reuters brasil, 2019. Pág. 613.

⁸ NIEBUHR, Joel de Menezes. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública. 4ª Edição revista e ampliada. Belo Horizonte: Fórum. 2015. Páginas 164 e 165.

características pessoais. Trata-se de serviços cuja especialização requerem aporte subjetivo, o toque do especialista, distinto de um para o outro, o que o qualifica como singular. **A inexigibilidade impõe-se haja vista a impossibilidade de comparar com objetividade o toque pessoal**, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, pelo que falece a competição.

Advirta-se que, diferentemente da inexigibilidade fundada no reconhecimento de fornecedor exclusivo, já agora os serviços enunciados no Inciso II do artigo 25 da lei nº 8.666/93 podem ser prestados por vários especialistas. **Isto é, não se faz necessário que somente uma pessoa disponha da técnica pretendida pela Administração, outros também podem dominá-la; no entanto todos eles a realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que, repita-se, a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los.**

Ressalte-se que este ponto atrai bastante controvérsia. Há o entendimento – que ao autor do presente livro parece equivocado – de que a hipótese de inexigibilidade prevista no inciso II do artigo 25 da lei nº 8.666/93 depende, também, da exclusividade do contratado.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes é um dos defensores desta tese. Leiam-se as palavras do ilustre Professor⁹: “Todo estudo da inexigibilidade de licitação repousa sobre uma premissa fundamental: a de que é inviável a competição, seja porque só um agente é capaz de realizá-la nos termos pretendidos, seja porque só existe um objeto que satisfaça o interesse da Administração. Daí por que não se compreende que alguns autores e julgados coloquem lado a lado dois conjuntos de ideias antagônicas, quando firmam o entendimento de que há singularidade; que o agente notório especialista, mas que mesmo existindo mais de um agente capaz de realizá-lo, a licitação é inexigível, abandonando exatamente o requisito fundamental do instituto, constante no *caput* do artigo 25 da Lei nº 8.666/93”. (JACOBY, p. 585 apud NIEBUHR, p. 165). [...]

Ora, a licitação pública serve para tratar com igualdade os possíveis interessados nos contratos da Administração Pública. Para tratá-los com igualdade e, em virtude disso, para que seja minimamente útil a licitação pública, **é essencial que se anteveja critérios objetivos para comparar um a outro.** Se o critério é subjetivo, então os interessados não são tratados com igualdade, dado que a disputa vai se resolver pelo sabor do julgador. (grifei).

Assim, para o professor Niebuhr, a princípio, a singularidade do objeto depende não só da notória especialização do contratado, ressaltando o traço pessoal, a “singular” forma do contratado prestar determinado serviço.

Para ele, a inexigibilidade repousaria ou teria seu fundamento principal neste componente intelectual do prestador do serviço e não apenas e sem descartar a complexidade do objeto que se deseja contratar, mas que não se estaria diante de uma hipótese de exclusividade, mas sim seria caso de uma impossibilidade fática da Administração elencar parâmetros objetivos de comparação entre os potenciais notórios especialistas, dado, repito, o traço pessoal do prestador na execução do respectivo serviço.

O autor também destacou a controvérsia doutrinária sobre o tema. Quanto a isso, conforme transcrição acima, Niebuhr citou Jacoby, outro renomado professor de direito administrativo, que defende o entendimento de que ao se perfilar com a ideia de singularidade ligada à notória especialização do contratado, mais especificamente, ao traço pessoal do

⁹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação Direta sem Licitação. Op. Cit. p. 585.

executor do serviço, levando ao argumento de que haveria a impossibilidade de definição de parâmetros objetivos para subsidiar eventual disputa, e não na convicta inviabilidade de competição, estaríamos diante de um antagonismo frente a tal princípio básico da inexigibilidade de licitação inserto no *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666/1993.

Um último doutrinador, já mencionado acima na lição do professor Niebuhr, que também traz mais elementos para análise e discussão, é Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Este professor, em sentido diverso de alguns dos doutrinadores acima, tece vários alertas quanto à singularidade do objeto¹⁰:

A singularidade, como textualmente estabelece a lei, é do objeto do contrato, **é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana.**

Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. **É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador.** A singularidade não está associada à noção de preço, dimensões, de localidade, de cor ou forma.

[...]

Somente depois de definir o objeto que pretende contratar é que a Administração Pública deverá buscar o profissional para executá-lo. Nunca, em hipótese nenhuma, procede-se de forma inversa. **Aqui, a ordem dos fatores altera a equação, pois quando se parte da definição do profissional, certamente se agregam ao objeto características que individualizam o executor do serviço.**

A singularidade do objeto pretendido pela Administração é o ponto fundamental da questão, mas boa parte da doutrina pátria, *data venia*, não tem dado enlevo ao termo, **ou quando o faz, acaba por associá-lo ao profissional, deixando de identificar o serviço.**

[...]

Como a singularidade foi acrescida posteriormente, ainda há os que não conseguem alcançar a sua dimensão e, **não raro, continuam entendendo que a contratação de profissionais de grande reputação efetua-se diretamente, chegando mesmo a considerar um acinte pretender submeter tais profissionais a um concurso para a escolha da proposta mais vantajosa.**

[...]

Se, a título de ilustração, retirada do texto fosse a expressão singularidade, todo o dispositivo deveria ser condenado, pois a contratação de notórios especialistas só seria enquadrável no *caput* do artigo, por inviabilidade de competição, não fazendo qualquer sentido que o legislador tivesse privilegiado tais profissionais, dispensando-os de concorrer em um processo seletivo; alcançando a notória especialização, **esses profissionais poderiam ser contratados para qualquer serviço; se isso fosse possível, para qualquer serviço não mais se faria licitação:** todos os jardins do País poderiam ser projetados por Burle Marx; todos os serviços de arquitetura, por Oscar Niemeyer; todos os serviços da área de saúde, por Adib Jatene; enfim, um verdadeiro contrassenso ter-se-ia estabelecido. Sábio foi o legislador ao exigir a singularidade do objeto, como *conditio sine quo non* à declaração de inexigibilidade.

[...]

A notória especialização não inviabiliza a competição, **a menos que ela seja imprescindível à realização de um determinado serviço singular** e, mais do que isso, que **a notoriedade apresente relação direta e imediata com a singularidade do objeto.** (grifei).

¹⁰ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Contratação Direta sem Licitação. 10ª Edição revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum. 2016. Págs. 524 a 528.

Portanto, com fundamento em tão detalhada exposição, para este doutrinador, a singularidade é a do objeto que a Administração pretende contratar, assim como textualmente diz a lei, e não possui seu fundamento na individualidade do prestador do serviço. É a característica do objeto que impede a licitação e não a possibilidade de que somente possa ser prestado por notórios especialistas. Na lição do professor Jacoby, erra-se ao se fundamentar a inviabilidade de competição tão somente na notória especialização, mas o fundamento correto, repisa-se, é a característica, a complexidade, “um atributo incomum”, do serviço que se pretende contratar.

Assim sendo, é possível constatar que existe grande controvérsia doutrinária quanto à interpretação dos requisitos da singularidade do objeto e sua correlação com a chamada notória especialização do potencial contratado. Em apertada síntese, alguns entendem que a singularidade do objeto não é a intrínseca ao objeto que se pretende contratar, suas características diferenciadoras e complexas, mas sim depende do traço pessoal do executor do serviço; outros que dependeria da complexidade do objeto; outros que seria caso de exclusividade na prestação do serviço.

2.2. Tribunal de Contas da União - TCU.

Nesta parte foram selecionados alguns posicionamentos da Corte de Contas da União, iniciando pelos temas já sumulados sobre o assunto em estudo¹¹:

SÚMULA TCU 39: A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível **quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos** de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993. (grifei).

SÚMULA TCU 252: A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, decorre da **presença simultânea de três requisitos**: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado. (grifei).

Das súmulas, sobre singularidade, destaca-se que o serviço a ser contratado deve possuir uma natureza “singular”. Talvez possa ser reputada redundante e óbvia tal expressão, mas é no sentido de ser “capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação”. Ou seja, a princípio, na visão do TCU, a singularidade possui como fundamento

¹¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmulas 39 e 252. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/jurisprudencia-selecionada/singularidade/%2520/sinonimos%253Dtrue>. Consulta em 19/08/2021.

basilar, a impossibilidade de se determinar parâmetros objetivos de comparação na seleção do executor do serviço que se pretende contratar.

Neste sentido, o recente Acórdão 2993/2018-Plenário¹²:

O conceito de **singularidade** de que trata o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 **não está vinculado à ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade**. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, **mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado**. (grifei).

Contudo, do voto do relator Bruno Dantas, o ministro destacou o quão são indeterminados tais conceitos, pois vejam que até o TCU transita entre interpretações conflitantes, conforme veremos abaixo:

16. Para que se avalie regularidade da inexigibilidade de licitação, **é necessário verificar se o objeto possui natureza singular e se o contratado possui notória especialização, requisitos que caracterizam a inviabilidade de competição** para contratação de serviços técnicos especializados, conforme alude o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 (bem como o art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016).

17. Certamente, **a temática é objeto de contundentes debates doutrinários e jurisprudenciais, motivo pelo qual é necessário adentrar um pouco mais no assunto**, de modo a fornecer mais subsídios para a deliberação do Tribunal.

18. A título de exemplo, **constatei que diversos contratos envolvendo uma das consultorias sob exame nestes autos (contratada 1) já foram apreciados por esta Corte, ora tendo desfecho pela regularidade da contratação** (e.g., Acórdãos 1.585/2016 e 2.142/2007, do Plenário, e 7.840/2013, da Primeira Câmara), **ora pela irregularidade** (e.g., Acórdãos 1.707/2011, 658/2010 e 1.247/2008, do Plenário, e 2.294/2017 e 1.886/2007, da Segunda Câmara). **Tais divergências apenas reforçam o caráter sensível do assunto em discussão**. (grifei).

Verifica-se então que, no âmbito do próprio TCU, nos julgamentos dos casos concretos, a depender da interpretação do auditor responsável e do ministro relator e, se for o caso, do ministro revisor, o resultado pode variar de um polo a outro, ou seja, a mesma fundamentação e comprovação documental pode levar ora à conclusão pela regularidade e ora pela irregularidade da contratação.

Outro julgado que deu grande ênfase ao requisito da singularidade do objeto, com rara didática, foi o Acórdão 1568/2003¹³ da Primeira Câmara, cujo voto do relator Ministro Humberto Guimarães assim abordou o tema:

¹² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2993/2018 – Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/singularidade/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/4/sinonimos%253Dtrue>. Consulta em: 19/08/2021.

¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1568/2003 – Primeira Câmara. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201568%252F2003/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520>. Consulta em: 19/08/2021.

Apesar de tudo o que consta dos autos, não vou entrar no mérito da discussão acerca da notória especialização até porque não é ela o que inviabiliza a competição. **Segundo a lição de Jorge Ulisses Jacoby** Fernandes, autor sempre citado, inclusive pela instrução da Serur (in Contratação direta sem licitação, Brasília Jurídica, 4ª ed., 1999, passim), a inviabilidade de competição somente ocorre se a notória especialização estiver diretamente relacionada com a singularidade do objeto. **A singularidade, esta sim, é quem efetivamente dá causa a que se torne inviável licitar.**

A inviabilidade de competição que dá ensejo à possibilidade de se inexigir a licitação reside na singularidade da contratação. O que não implica dizer que os serviços sejam de natureza singular. **O que confere legitimidade ao procedimento adotado com arrimo no art. 25, II, c/c art. 13, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, é a singularidade que permeia a situação específica.**

A singularidade não está, neste caso concreto, associada ao serviço - treinar, capacitar professores. **Teoricamente, qualquer profissional, qualquer empresa do ramo, é capaz de ministrar cursos para treinar professores.** A singularidade assim associada ao profissional não satisfaz os requisitos da legislação e não pode fundamentar a inviabilidade. Se assim fosse, o procedimento careceria de legitimidade.

A singularidade, como preleciona Jorge Ulisses, associa-se ao objeto. Qual é o objeto que se estuda neste caso concreto? Não é a contratação de uma fundação, a Fapes, para ministrar curso de capacitação de professores. O objeto, neste caso concreto, é a contratação da Fapes para ministrar curso de capacitação de professores do ensino infantil e fundamental no Nordeste, no sertão da Bahia. (grifei).

Outro julgado recente, Acórdão 8926/2021 - Segunda Câmara¹⁴, no qual o relator Ministro-Substituto André de Carvalho exarou seu entendimento, no sentido de que o núcleo da singularidade está “no objeto” que impede que a Administração Pública consiga definir parâmetros objetivos de classificação de propostas e não, e tão somente, na notória especialização do contratado. *ipsis litteris*:

62. Conquanto já tenha transcorrido um longo tempo desde as contratações dos escritórios de advocacia mencionados nos itens 50 e 56, retro, importa que o TCU, oportunamente, dê ciência ao Senac/SP que o entendimento sedimentado neste Tribunal é de que, nas contratações de serviços advocatícios, **a obrigação de licitar somente poderá ser afastada se na situação estiverem presentes, simultaneamente, a notória especialização do contratado e a singularidade do objeto, cabendo esclarecer que singular é o objeto que impede que o contratante escolha o prestador do serviço a partir de critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.** Tal entendimento decorre da Súmula TCU 252. (grifo acrescido). (grifei).

Também importante posicionamento do Ministro Benjamin Zymler foi prolatado no recente Acórdão 8614/2021-Primeira Câmara¹⁵ que, em sentido oposto ao acórdão anterior,

¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 8926/2021 – Segunda Câmara. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25208926%252F2021/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Consulta em 24/08/2021.

¹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 8614/2021 – Primeira Câmara. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25208614%252F2021/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Consulta em: 24/08/2021.

apresentou um diferente aspecto da singularidade, entendendo que, a princípio, a singularidade do objeto é pressuposto de um serviço prestado por um notório especialista:

No entanto, é possível entender que a singularidade é pressuposta quando se contrata um notório especialista. Nesse sentido, não se pode olvidar que o objeto avençado envolve a interposição de ações judiciais contra planos econômicos do governo federal, uma das matérias mais recorrentes do âmbito do Poder Judiciário, em que tramitam centenas de milhares de processos (fonte: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/programa-resolve/resolve-poupanca-planos-economicos/>).

Assim, a contratação em tela não se enquadra na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no regulamento licitatório simplificado, pois não exige a atuação de profissional com notória especialização. (grifei).

Vejamos também o entendimento do Ministro-Substituto Weder de Oliveira no Acórdão 5384/2021 - Primeira Câmara¹⁶, que destacou a importância de restar demonstrada, de forma cabal, a inviabilidade de competição:

119. Observou-se, portanto que, **nos autos do processo de contratação, não consta a devida caracterização da singularidade do objeto e da notória especialização do contratado** que justificasse a contratação de serviços advocatícios com base na inexigibilidade de licitação. **Não existem os elementos necessários à comprovação do tipo de contratação. Não foi demonstrada, de forma clara, a inviabilidade de competição.** Não há qualquer justificativa para a escolha do respectivo escritório de advocacia. Não consta pesquisa de preços no sentido de proporcionar transparência na escolha do escritório. **Portanto, não consta nos autos evidências necessárias para comprovar de forma cabal a legalidade do procedimento** adotado pelo Sest e pelo Senat ou o preço que foi estipulado para a execução dos serviços. (grifei).

No mesmo sentido, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, no Acórdão 2758/2020 - Plenário¹⁷, a Corte de Contas cita que é preciso demonstrar a impossibilidade de competição e ainda ressalta a importância de se observar o princípio licitatório inserto no art. 37, XXI, da CRFB/88, mas nos seguintes termos:

60. Acrescente-se que **a singularidade do objeto e a notória especialização do contratado não são suficientes para permitir a contratação por inexigibilidade de licitação.** Primeiramente, deve-se comprovar a inviabilidade de competição, nos termos do art. 25 da Lei 8.666/1993. **No caso concreto, não está devidamente comprovada a inviabilidade de competição, já que existem no mercado outros escritórios especializados em matéria tributária.**

[...]

70. **Justificar simplesmente que o profissional contratado possui notória especialização, que era o mais preparado, que o caso era singular, sem que seja formalizada uma base de documentos que sustentem o alegado, conforme exige a legislação, é contratar diretamente à revelia do previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal.** (grifei).

¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 5384/2021 – Primeira Câmara. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25205384%252F2021/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Consulta em 24/08/2021.

¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2758/2020 – Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202758%252F2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Consulta em 24/08/2021.

Embate de interpretações, também interessante, ocorreu entre o Ministro Raimundo Carreiro relator no recente Acórdão 1409/2020 – Plenário¹⁸ e o Ministro Walton Alencar, revisor, no que diz respeito a ações de treinamento. O relator se manifestou, de forma divergente da área técnica do tribunal, mediante os seguintes argumentos:

29. No caso vertente, o serviço demandado foi uma típica ação de educação corporativa: "Workshop sobre Saúde e Segurança do Trabalho". Em vista disso, **não considero aplicável ao caso o argumento invocado pela unidade técnica de que a empresa contratada, por seu pouco tempo de existência, não poderia ser classificada como detentora de notória especialização no mercado** e, ipso facto, não poderia ser contratada por inexigibilidade de licitação. Segundo os precedentes assinalados, **ainda que a empresa, em si, não detivesse o reconhecimento de "notória" especialização, a natureza do serviço prestado - curso específico de capacitação corporativa - autorizaria a contratação por inexigibilidade**, máxime porque a singularidade do objeto, em casos da espécie, não se restringe à notória especialização, mas principalmente no conjunto específico de circunstâncias que emolduram o evento, conforme já assinalado.

30. Outrossim, os requisitos de notória especialização dos três expositores designados para ministrar o Workshop sobre Saúde e Segurança do Trabalho (objeto do PA 9.199/2017) **são facilmente identificáveis em breve pesquisa na Internet**: (grifei).

Já o ministro revisor, discordando do relator, ressaltou-se, de forma diametralmente oposta, apresentou os seguintes argumentos em seu voto, o qual prevaleceu:

O E. Relator acolhe as alegações concernentes à contratação, por inexigibilidade de licitação, sob o argumento de que "a jurisprudência deste Tribunal possui vários precedentes a assinalar que os eventos de cursos, palestras e outras atividades de educação corporativa são passíveis de contratação por meio de inexigibilidade, em que a singularidade do objeto reside no conjunto de peculiaridades do evento (especificidade de tema, definição de local, disponibilidade de agenda dos participantes, adequação às circunstâncias internas da instituição contratante etc.)". Segundo o E. Ministro Raimundo Carreiro, **ainda que a Inajus não detivesse reconhecimento da notória especialização, pelo seu pouco tempo de existência, a natureza do serviço - curso específico de capacitação corporativa - autorizava a contratação por inexigibilidade**, na medida em que a singularidade do objeto reside, principalmente, no conjunto específico de circunstâncias que emolduram o evento.

[...]

Conforme jurisprudência tranquila do TCU, **a singularidade, referida pelo inciso II, diz respeito à situação diferenciada, a exigir tal grau de segurança, restrição e cuidado na escolha do fornecedor que tornam impossível a fixação de critérios objetivos de julgamento e, com isso, a competição entre eventuais interessados em contratar com a Administração** (v.g. acórdãos 1.074/2013, 2.616/2016, 2.993/2018, todos do Plenário).

No caso dos autos, não se verificaram as circunstâncias do evento pretendido que demandariam níveis tão extraordinários de segurança, restrição e cuidado, a ponto de impossibilitarem a execução por empresas especializadas em educação corporativa que não a Inajus.

Ainda que se considerasse de natureza singular todo e qualquer evento de capacitação corporativa, do que discordo, isso não eximiria a Administração de evidenciar, no processo de contratação, as qualidades peculiares de determinado fornecedor que motivaram sua escolha, em cumprimento ao que dispõe o art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei 8.666/1993.

¹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1409/2020 – Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201409%252F2020/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Consulta em 24/08/2021.

A notória especialização de três expositores designados para ministrar o Workshop, assinalada pelo E. Relator, decerto não supre tal exigência, na medida em que não há indicação nos autos de que se tratassem de profissionais que não poderiam ser convocados por outras interessadas na contratação nem pelo próprio TRT1.

Em outros termos, não foram explicitadas as peculiaridades da Inajus, sociedade empresária estabelecida 57 dias antes, para sua contratação pela Administração, como imprescindível ao êxito do evento "Workshop sobre Saúde e Segurança no Trabalho", a ponto de inviabilizar a contratação de outras sociedades empresárias de renome e há muito mais tempo atuantes no segmento de treinamento institucional. (grifei).

Por fim, outro julgado recente, Acórdão 11823/2020 - Primeira Câmara¹⁹, que traz aspecto relevante sobre o tema em estudo: a responsabilização do parecerista jurídico nos processos desta natureza. Verifica-se, mais uma vez, a dificuldade de análise quanto ao alcance dos requisitos e como interpretá-los, inclusive, por pareceristas, operadores diretos do direito incidente, os quais devem se manifestar pela legalidade das contratações, mormente, pelo atendimento dos necessários requisitos legais. Do voto do relator, Ministro Vital do Rêgo, extrai o seguinte trecho:

9. [...] é reprovável a conduta do assessor jurídico, que não cuidou de verificar a caracterização da [...] singularidade [do objeto] e, em consequência, emitiu parecer eivado de ilegalidade que veio integrar a fundamentação do ato administrativo impugnado [contratação de serviços jurídicos por inexigibilidade de licitação, apesar de o Conselho possuir corpo jurídico próprio e não ter sido demonstrada a singularidade do objeto], sujeitando-se ao controle exercido por esta Corte.

10. O Tribunal tem fixado a **responsabilidade do assessor jurídico que emite parecer com fundamentação insuficiente ou desarrazoada, desde que esse parecer subsidie a prática de ato de gestão irregular, como é o caso dos autos**. Ao enfrentar o tema em sede de mandado de segurança, o Supremo Tribunal Federal, inicialmente, manifestou o entendimento de que o advogado autor de parecer não pratica ato administrativo e, portanto, não pode ser responsabilizado solidariamente por irregularidades ou prejuízos ao Erário quando não configurado dolo, erro inescusável ou omissão praticada com culpa grave. **Em pronunciamento recente, todavia, no bojo do Mandado de Segurança n. 24.584, o STF apreciou questão relativa à responsabilidade daquele que emite parecer sobre a regularidade de edital de licitação, oportunidade em que adotou posição análoga à do TCU** (in 'Responsabilidade perante o TCU: Prática e Jurisprudência', p. 177/178, Instituto Serzedello Corrêa, maio/2008). (AC-2124-22/08-1 Sessão: 02/07/08 Grupo: I Classe: VI Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa - FISCALIZAÇÃO - REPRESENTAÇÃO) (ênfases acrescidas)

1.22. **Esta Corte de Contas tem entendimento firmado no sentido de que o parecerista jurídico pode ser responsabilizado solidariamente com os gestores por irregularidades ou prejuízos ao erário, nos casos de erro grosseiro ou atuação culposa, quando seu parecer for obrigatório - caso em que há expressa exigência legal - ou mesmo opinativo**. Embora não exerça função de execução administrativa, nem ordene despesas ou utilize, gerencie, arrecade, guarde e administre bens, dinheiros ou valores públicos, o parecerista jurídico pode ser arrolado como responsável por este Tribunal, pois o art. 71, inciso II, da Constituição Federal

¹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 11823/2020 – Primeira Câmara. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%252011823%252F2020/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/0/%2520> . Consulta em 22/08/2021.

responsabiliza aqueles que derem causa a perda, extravio "ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário". (grifei).

Portanto, na interpretação do TCU, neste caso concreto, para a possível responsabilização do parecerista jurídico, somente nos casos de “erro grosseiro ou atuação culposa”.

2.3. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDFT.

No âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDFT, importante e recente julgado, de 30/04/2021, em decisão monocrática, de lavra do Desembargador Jesuíno Rissato, nos autos do processo 07114387820218070000²⁰, que apreciou em sede de Mandado de Segurança, impugnação de decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal, a qual propugnou pela responsabilidade do parecerista jurídico.

No julgado em questão do TJDFT, diferentemente do entendimento do TCU anteriormente registrado, o posicionamento foi pela regularidade da contratação por inexigibilidade de licitação, entendendo, à época e também em sua exposição de motivos na mencionada ação constitucional, pelo atendimento do requisito da singularidade do objeto. Demonstrando, mais uma vez, a dificuldade de interpretação do requisito legal e a divergência na jurisprudência pátria, afetando, inclusive, na amplitude de possíveis apurações de responsabilidades, os agentes responsáveis pelos pareceres jurídicos em processos desta natureza. Do inteiro teor da referida decisão monocrática, que anuiu com o posicionamento do TCDF, destaco:

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 0711438-78.2021.8.07.0000 IMPETRANTE: SERGIO LUIZ DA SILVA NOGUEIRA IMPETRADO: PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. RELATOR: Desembargador JESUINO RISSATO. V I S T O S, etc.

Cuida-se de **mandado de segurança**, com pedido de liminar, impetrado por SERGIO LUIZ DA SILVA NOGUEIRA **em face do Acórdão nº 192/2019, do Tribunal de Contas do Distrito Federal, que aplicou multa ao impetrante no valor de R\$ 1.739,13**. Informa o impetrante que no período de abril de 2011 a janeiro de 2013 exerceu o cargo de **chefe da Procuradoria Jurídica da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP**, e que nesse período firmou o Parecer nº 287/2012-PROJU, **em que concluiu pela possibilidade de contratação direta de determinada**

²⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Processo nº 07114387820218070000. Disponível em:

[https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoid=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=buscaLivre2&buscaPorQuery=1&baseSelecionada=BASE_DESPACHO&filtroAcordaosPublicos=false&camposS elecionados=\[ESPELHO,%20INTEIROTEOR\]&argumentoDePesquisa=&numero=07114387820218070000&tipoDeRelator=ODOS&dataFim=&indexacao=&ramoJuridico=&baseDados=\[DECISOES PRESIDENCIA,%20BASE SUM ULAS,%20TURMAS RECURSAIS,%20BASE ACORDAOS IDR,%20BASE DESPACHO,%20BASE TEMAS,%20BASE A CORDAOS,%20BASE INFORMATIVOS\]&tipoDeNumero=Processo&tipoDeData=DataPublicacao&ementa=&filtroSegredoDeJustica=false&desembargador=&dataInicio=&legislacao=&orgaoJulgador=&numeroDaPaginaAtual=1 &quantidadeDeRegistros=20&totalHits=2](https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoid=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=buscaLivre2&buscaPorQuery=1&baseSelecionada=BASE_DESPACHO&filtroAcordaosPublicos=false&camposS elecionados=[ESPELHO,%20INTEIROTEOR]&argumentoDePesquisa=&numero=07114387820218070000&tipoDeRelator=ODOS&dataFim=&indexacao=&ramoJuridico=&baseDados=[DECISOES PRESIDENCIA,%20BASE SUM ULAS,%20TURMAS RECURSAIS,%20BASE ACORDAOS IDR,%20BASE DESPACHO,%20BASE TEMAS,%20BASE A CORDAOS,%20BASE INFORMATIVOS]&tipoDeNumero=Processo&tipoDeData=DataPublicacao&ementa=&filtroSegredoDeJustica=false&desembargador=&dataInicio=&legislacao=&orgaoJulgador=&numeroDaPaginaAtual=1 &quantidadeDeRegistros=20&totalHits=2). Consulta em: 26/08/2021.

empresa, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25, II c/c art. 13, I, ambos da Lei nº 8.666/93. [...] Revela que inconformado, por entender que havia executado corretamente seu munus de advogado público e que a penalidade imposta pelo e. TCDF violaria a garantia constitucional da inviolabilidade do causídico prevista no art. 133 da Constituição Federal de 1988, interpôs pedido de reexame em face do Acórdão nº 192/2019-TCDF e dos itens II, “a” e “c”, e III, da Decisão nº 2.890/2019, cujo provimento, no entanto, foi negado, por meio da Decisão nº 5.159/2020-TCDF. Diante desse cenário, sustenta que a condenação imposta pela Corte de Contas reveste-se de inconstitucionalidade e ilegalidade, porquanto a jurisprudência dos tribunais pátrios é pacífica no sentido de que a opinião externada em parecer jurídico, ainda que equivocada, não acarreta a responsabilidade do operador do direito, salvo constatado dolo, má-fé ou erro crasso. Defende que no caso vertente, afigura-se ilegal a apenação de parecerista que emite manifestação opinativa favorável à legalidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, devidamente fundamentada na melhor doutrina e jurisprudência pátria e sem que tenha sido demonstrado qualquer elemento subjetivo que possa vincular sua atuação a eventual prejuízo ou conluio. Aduz que da simples leitura do Parecer nº 287/2012-PROJU, fica evidente seu embasamento em decisões jurisprudenciais e posicionamentos doutrinários predominantes, inexistindo indício de que o mencionado parecer tenha sido elaborado com dolo ou com erro grosseiro. Verbera que a natureza singular do serviço a ser contratado, condição prevista na Lei 8666/93, não significa ausência de outros possíveis concorrentes, como interpretou o TCDF em sua Decisão, mas sim a peculiaridade do objeto a ser licitado, a ser avaliado conforme o grau de expertise da empresa contratada. [...] Salaria, ainda, que o parecer jurídico emitido não tinha caráter vinculante, tratando-se de peça opinativa, que por isso não pode servir de fundamento para eventual responsabilização de seu subscritor em decorrência de ato administrativo praticado por terceiro, haja vista o entendimento de que o advogado público que atua no consultivo somente pode ser punido no caso de dolo ou culpa, consubstanciada no erro grosseiro e inescusável. Conclui, nessa linha, revelar-se flagrantemente ilegal e inconstitucional a condenação imposta ao Impetrante no Acórdão nº 192/2019-TCDF, pugnando, assim, pelo deferimento de liminar, sem oitiva da parte contrária, para suspender a publicidade e a exigibilidade da multa e os demais efeitos do Acórdão nº 192/2019-TCDF, até decisão final da causa. É o relatório.

[...]

Eis o teor da decisão impugnada: [...] após reexaminar os autos, não vislumbrei motivos para entender de modo diverso dos posicionamentos retro, mormente pelo fato de os argumentos trazidos a lume pelo aludido senhor não se diferirem significativamente das razões de justificativa apresentadas na fase anterior, cujo teor, ao meu sentir, foi acertadamente considerado imprecudente pela Corte. De acordo com a decisão e acórdão guerreados, o Recorrente, então chefe da Procuradoria Jurídica da TERRACAP, foi responsabilizado em razão de ter emitido o Parecer 287/2012-PROJU (i) opinando pela inviabilidade de competição, por entender que a contratação se amoldava aos requisitos previstos no art. 25, II, Lei nº 8.666/1993; e (ii) e não ressaltando a ausência de identificação do autor do projeto básico e de aprovação pela autoridade competente. Pois bem, no que tange à primeira questão - fundamentação deficiente da inexigibilidade -, avalio que as alegações do Recorrente não possuem força o bastante para alterar a posição desta Corte acerca da matéria, pois, apesar do esforço hermenêutico, verifico que não foram carreados aos autos dados, informações, estudos, pareceres técnicos, dentre outros documentos, hábeis a demonstrar que realmente tratava-se de serviço singular. Noutro giro, noto que as manifestações precedentes elencaram diversos elementos que demonstraram justamente o contrário, ou seja, não se tratava de serviços cuja natureza era singular. Nessa toada, por meio da Informação nº 178/2014 - peça 73, §110, a Unidade Instrutiva asseverou que “o próprio justificante reconhece a possibilidade de outras empresas prestarem consultoria e elaborarem os estudos de planejamento estratégico como os pretendidos”. Destacou ainda que “a TERRACAP admitiu que, em outras oportunidades, realizou procedimento licitatório para contratação de serviços de consultoria similares àqueles que foram ajustados com a

JURONG”. Além disso, o i. Relator dos autos, por sua vez, ressaltou que, segundo a Terracap, os trabalhos da consultoria estavam orientados por um instrumento de planejamento governamental, como o PDOT, **fato que indica que os serviços não se revestem do atributo incomum que caracteriza a natureza singular** a que alude o inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993. Desse modo, em relação a esse tópico, entendo que o Recurso é improcedente. Em relação à segunda ocorrência “falta de manifestação quanto à ausência de autoria e aprovação do projeto básico”, as razões recursais também devem ser desprovidas. A uma, porque o Recorrente não inovou em relação à fase anterior, limitando-se a declarar que não era sua competência apontar a ausência de autoria e aprovação do projeto básico, ressaltando que o processo administrativo foi submetido à sua análise justamente pelo próprio diretor da Diretoria de Prospecção de Novos Empreendimentos - DIPRE, autoridade superior responsável pela aprovação do projeto básico. A duas, em virtude do fato de, na posição de integrante de órgão consultivo da Terracap, o Recorrente, por força do disposto no art. 38, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993, **deveria ter se manifestado não só em relação à regularidade da inexigibilidade de licitação (singularidade do objeto contratual, notoriedade do contratado e natureza técnica do serviço), mas também quanto às eventuais deficiências jurídicas do processo de contratação pública, a exemplo da ausência de autoria e de aprovação do projeto básico. A três, porque tais falhas, a meu sentir, são de fácil identificação por parte de qualquer Parecerista.** A quatro, por avaliar que as omissões acima indicadas foram praticadas pelo então Procurador de forma proposital, pois, de acordo com o Corpo Técnico (Informação nº 178/2014 - peça 73) (i) a proposta de contratação não se originou no âmbito da Terracap; (ii) não há qualquer expediente que indique que objeto almejado foi delimitado para atender uma necessidade específica daquela Companhia; (iii) o documento não foi redigido em papel timbrado com a identificação da Jurisdicionada (fls. 04/18-Anexo II); e (iv) consta dos autos o expediente de fls. 19/65-Anexo II, intitulado “Proposta de Termo de Referência”, o qual foi elaborado pela JURONG. **A cinco, em virtude da existência de precedentes desta Corte de Contas no sentido (i) da possibilidade de responsabilização de advogado público pelo conteúdo de seu parecer; e (ii) de que a aprovação do projeto básico não representa mero ato formal, consoante Boletim Temático Decisões TCDF Licitações e Contratos 2017, in verbis: ORÇAMENTO. ORÇAMENTO DETALHADO. INEXISTÊNCIA. CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO GESTOR. PARECER JURÍDICO VINCULANTE. CONTRATAÇÃO PÚBLICA.** (grifei).

Deste julgado, chama forte a atenção de que o impetrante do Mandado de Segurança argumentou pormenorizadamente sobre sua convicção pelo atendimento dos requisitos em estudo, no caso concreto, inclusive, asseverando que se baseou “na melhor doutrina e jurisprudência pátria”. Contudo, a Corte manteve o entendimento condenatório de que tais exigências legais não foram atendidas.

Outro julgado do TJDF, de 20/05/2015, no âmbito do processo 20090111993953APC²¹, também abordou o requisito da singularidade do objeto, mas de forma

²¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Processo 20090111993953APC. Disponível em: [https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoid=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=buscaLivre2&buscaPorQuery=1&baseSelecionada=BASE_DESPACHO&filtroAcordaosPublicos=false&camposSelecionados=\[ESPELHO,%20INTEIROTEOR\]&argumentoDePesquisa=20090111993953apc&numero=&tipoDeRelator=TODOS&dataFim=&indexacao=&ramoJuridico=&baseDados=\[DECISOES PRESIDENCIA,%20BASE SUMULAS,%20TURMAS RECURSAIS,%20BASE ACORDAOS IDR,%20BASE DESPACHO,%20BASE TEMAS,%20BASE ACORDAOS,%20BASE INFORMATIVOS\]&tipoDeNumero=NumAcordao&tipoDeData=DataPublicacao&ementa=&filtr](https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoid=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=buscaLivre2&buscaPorQuery=1&baseSelecionada=BASE_DESPACHO&filtroAcordaosPublicos=false&camposSelecionados=[ESPELHO,%20INTEIROTEOR]&argumentoDePesquisa=20090111993953apc&numero=&tipoDeRelator=TODOS&dataFim=&indexacao=&ramoJuridico=&baseDados=[DECISOES PRESIDENCIA,%20BASE SUMULAS,%20TURMAS RECURSAIS,%20BASE ACORDAOS IDR,%20BASE DESPACHO,%20BASE TEMAS,%20BASE ACORDAOS,%20BASE INFORMATIVOS]&tipoDeNumero=NumAcordao&tipoDeData=DataPublicacao&ementa=&filtr)

dissonante do posicionamento do TCDF que, anteriormente, havia aprovado as contas do apelante. De forma que manteve a condenação por improbidade administrativa por inexigibilidade de licitação indevida em sede de treinamento de professores. Seguem os destaques da decisão:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. REQUISITOS LEGAIS. DESCUMPRIMENTO. ATUAÇÃO DOLOSA. DANO AO ERÁRIO. COMPROVAÇÃO. A contratação direta pela administração pública, pela via da inexigibilidade de licitação, por se caracterizar exceção à regra de licitar, deve-se ater estritamente aos ditames normativos capazes de conferir lastro de legalidade e facilitar o seu controle interno e externo pelos órgãos competentes. O descumprimento das orientações constantes de parecer emanado da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, órgão de assessoramento jurídico, implica ao gestor a responsabilidade direta pelas ilicitudes comprovadas no contrato administrativo que ratifica. **A contratação destituída de embasamento jurídico ainda denota clara violação ao artigo 38, parágrafo único da Lei das Licitações e Contratos. A acusação de que os envolvidos agiram dolosamente restou comprovada processualmente, haja vista os elementos de convicção arrostados, que certificam: a tentativa do direcionamento de licitação, por meio de projeto básico elaborado de forma genérica e confessadamente inspirado pela metodologia do serviço prestado pela empresa beneficiária; a ausência de planilha analítica da justificativa dos preços pelos produtos e serviços adquiridos; a inexistência de ampla pesquisa mercadológica que comprovasse a inviabilidade de competição; a justificativa insuficiente da singularidade do objeto a ser contratado; a inexistência de parâmetros de preços capazes de possibilitar a justificação dos custos do contrato; as declarações falaciosas prestadas mais de uma vez, em que se afirma o cumprimento das orientações da PGDF; o testemunho prestado em sede de colaboração premiada, em que é afirmado o acerto do contrato com o então governador do Distrito Federal. A contratação irregular, com fraude à licitação, caracteriza o ato ímprobo tutelado pelo artigo 10, VIII, da Lei de Improbidade Administrativa,** bem como gera a obrigação, pela parte beneficiária, de devolver o montante indevidamente recebido, quando imputável pelos vícios insanáveis constantes do ajuste que entabulou (artigo 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993). Não se altera a sanção imposta individualmente pelos atos de improbidade administrativa, quando essas têm respaldo no comando do artigo 12, II, da Lei nº 8.429/1992, estão fundamentadas e se revelam proporcionais à gravidade das condutas perpetradas. (grifei).

Do voto do Relator, Desembargador Esdras Neves, destaco os seguintes apontamentos e entendimentos que foram seguidos pelo colegiado da 6ª Turma Cível, haja vista que o relator entendeu, assim como a Procuradoria, que a singularidade é do objeto e não da prestadora de serviços. As apelações foram desprovidas por unanimidade, ainda que, anteriormente, cumpre repisar, a contratação fora reputada como regular pelo TCDF, nos seguintes termos:

Com efeito, o primeiro vício que se verifica no procedimento administrativo adotado está na própria elaboração do projeto básico, esse, confessadamente, voltado para que, na futura licitação que se pretendia realizar, fosse contratada a empresa Sangari (atual ABRAMUNDO), utilizando-se como referência do edital a metodologia desenvolvida pela Sangari do Brasil.
[...]

Dessa forma, **não há nenhuma dúvida de que, desde o nascedouro, a intenção do Governo do Distrito Federal, naquela época, era a contratação da empresa Sangari do Brasil para executar o projeto "ciência em foco", desenvolvido por essa empresa, sendo irrelevante a existência ou não no mercado de metodologia similar ou mais adequada ao interesse público.**

[...]

Dessa forma, resta caracterizado que, na verdade, **todas as ações empreendidas pela Secretaria de Educação se deram no sentido de viabilizar o ajuste do contrato administrativo com a Sangari do Brasil, sendo que nunca houve a intenção de realizar o necessário procedimento licitatório na espécie**, mas simplesmente agraciar a referida empresa com o vultoso contrato no valor de mais de R\$ 200.000.000,00 provenientes do erário público, **por meio de um processo licitatório meramente formal, sem a finalidade de melhor atender ao interesse público envolvido.** Deveras, mais do que um pedido de reconsideração, **houve uma consulta acerca da possibilidade de se contratar a Sangari por outra via, a da inexigibilidade de licitação a que alude o artigo 25 da Lei nº 8.666/93.** Sob esse novo prisma, mais uma vez, a Procuradoria ressaltou que a singularidade a ser considerada para essa modalidade de contratação pública era do objeto e não da prestadora de serviços - fl. 1015; além disso, reiterou seu entendimento acerca das diversas falhas existentes no projeto, que inviabilizariam, naquele momento, a contratação da Sangari pela inexigibilidade do certame.

[...]

É que, conquanto conste avaliação positiva pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF, de que a contratação da Sangari, com fundamento no artigo 25, caput c/c o artigo 13, VI, da Lei nº 8.666/93, se deu dentro do parâmetro da legalidade, cabe ressaltar, em primeiro lugar, ante a independência de instâncias, que a decisão proferida no âmbito administrativo não vincula esta instância judicial e; em segundo lugar, que a análise realizada administrativamente se deu apenas quanto ao cumprimento dos aspectos formais da contratação, vale dizer, para aquela Corte de Contas, o serviço prestado pela Sangari, embora não seja exclusivo, se diferenciava das demais metodologias presentes no mercado, inviabilizando a competição e cumprindo o requisito do mencionado dispositivo de lei (fl. 375). Ou seja, a Corte de Contas entendeu que, em tese, inobstante o fato de a Sangari do Brasil não ser necessariamente a única empresa capaz de prestar os serviços na área de educação, o projeto por ela desenvolvido estaria alinhado com a singularidade de objeto que satisfaria a lei das licitações, logo, em tese, caso fossem cumpridas as demais exigências legais; a modalidade de contratação efetivada seria possível, mas, in concreto, não era, porquanto a intenção do Secretário de Educação era de contratar, desde logo, a Sangari do Brasil, não havendo sido relacionada uma ampla pesquisa mercadológica acerca das demais formas de prestação de serviços disponíveis; não houve um cotejo das opções existentes na praça, como forma de apurar, racionalmente, a inviabilidade de competição na espécie; tampouco se havia outros prestadores de serviços que eventualmente pudessem prestar serviços de natureza semelhante a um custo menor.

[...]

Ante o exposto, conheço dos recursos de apelação interpostos pelos réus e a eles NEGOU PROVIMENTO. (grifei).

Da análise do trecho acima, vale destacar a seguinte afirmação sobre o procedimento que, no entendimento da Corte, deveria ter sido adotado pela Administração Pública:

“[...] não havendo sido relacionada uma ampla pesquisa mercadológica acerca das demais formas de prestação de serviços disponíveis; não houve um cotejo das opções existentes na praça, como forma de apurar, racionalmente, a inviabilidade de competição na espécie; tampouco se havia outros prestadores de serviços que eventualmente pudessem prestar serviços de natureza semelhante a um custo menor”. (grifei).

Também o Relator Desembargador Luciano Moreira Vasconcellos, no Acórdão 744549²², de 16/12/2013, teceu o seguinte entendimento:

Não restou demonstrada a prática de improbidade administrativa.

Sabe-se que os princípios da legalidade, impessoalidade e da moralidade são regras de observância obrigatória pelo Poder Público e seus agentes.

Assim determina a Constituição Federal em seu artigo 37: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: (...)”

E, ao contratar com a iniciativa privada, deve o administrador nortear-se nestes princípios, sempre visando a melhor forma de execução do objeto do contrato.

O contrato n.02/2007, firmado o Distrito Federal, através da SEDUMA e a empresa requerida, Jaime Lerner Arquitetos Associados Ltda., tinha por **objeto a prestação de serviços de consultoria em desenvolvimento urbano, ao valor total de R\$2.070.000,00 (dois milhões e setenta mil reais).**

O contrato de prestação de serviços com dispensa de licitação amolda-se no previsto pelo artigo 25, II da Lei 8.666/93.

Dizem eles:

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;”

Enquadrando-se, inclusive, na definição de serviço técnico especializado constante do inciso I do artigo 13 da mesma Lei. Este o teor do citado: “Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a: I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;”

Isto porque, **trata-se de prestação de serviço especializado, na área de desenvolvimento urbano, que demanda *expert*, delimitando ou até inviabilizando a competição, já que se trata de conhecimento específico de determinada área de conhecimento da arquitetura e urbanismo.**

Ensina Marçal Justen Filho: “Segundo a fórmula legal, a inexigibilidade de licitação deriva da inviabilidade de competição. Essa fórmula não foi explicitada nem esclarecida pela Lei, que se restringiu a fornecer um elenco de exemplos daquilo que caracteriza inviabilidade de competição. O tema tem sido objeto de contínuas incursões doutrinárias e sérias controvérsias jurisprudenciais, sem que se tenham atingido soluções plenamente satisfatórias.”

(...)

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. **Não há disponibilidade de ofertas de contratação a qualquer tempo, eis que os particulares em condições de executar a prestação não competem entre si formulando propostas. Esses particulares aguardam as propostas de possíveis interessados, não estabelecendo diferença mesmo em relação ao setor público.**

Ou seja, configura-se um mercado peculiar, eis que não existe a dimensão

²² BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Acórdão 744549. Disponível em:

concorrencial encontrada no âmbito de compras, obras e outros serviços. Daí a referência à inexistência de um mercado concorrencial.

A hipótese se passa usualmente no setor de serviços e, em especial, com aqueles de natureza personalíssima. **São situações em que a prestação que satisfaz o interesse sob tutela estatal é produzida através de atuação predominantemente intelectual e retrata uma manifestação de criatividade humana, não se materializando em objetos físicos disponíveis para aquisição imediata.**”(In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª edição. São Paulo: Ed. Dialética, 2012. Pág.405 e 407).”

Este o posicionamento do STJ:

“ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. SERVIÇO SINGULAR E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO RECONHECIDOS NA ORIGEM. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ.

1. **A contratação sem licitação, por inexigibilidade, deve estar vinculada à notória especialização do prestador de serviço**, de forma a evidenciar que o seu trabalho é o mais adequado para a satisfação do objeto contratado e, sendo assim, inviável a competição entre outros profissionais.

2. O Tribunal de origem, com base nos fatos e nas provas contidos nos autos, atestou a notória especialização dos escritórios de advocacia, dentro daquela municipalidade, e a singularidade do serviço a ser prestado, de modo que a reforma do acórdão recorrido demandaria o reexame do contexto fático-probatório, o que é vedado ao STJ por óbice da Súmula 7/STJ. Precedentes.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp 361.166/SE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/10/2013, DJe 25/10/2013)

Não há que se falar em afronta ao princípio da impessoalidade.

O princípio da impessoalidade está assim definido por Hely Lopes Meirelles:

“O princípio da impessoalidade referido na Constituição/88 (art.37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal, E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

(...)

E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. Todo ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade, que a nossa lei da ação popular conceituou como o “fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência do agente (Lei 4.717/65, art. 2º, parágrafo único, “e”).

Desde que o princípio da finalidade exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros. Pode, entretanto, o interesse público coincidir com o de particulares, como ocorre normalmente nos atos administrativos negociais e nos contratos públicos, casos em que é lícito conjugar a pretensão do particular com o interesse coletivo(In Direito Administrativo Brasileiro, 39ª edição. São Paulo: Ed. Melhoramentos, 2013. Pág.95).”

Ainda que o então secretário de Estado de Meio Ambiente e Habitação, Cássio Tanigushi, e o sócio do escritório contratado, Jaime Lerner, mantenham relação de amizade e tenham sido sócios no passado, tal fato não retira do apelado a qualificação necessária, não afasta as peculiaridades e a singularidade exigida para execução do objeto, restando cumpridos os requisitos capazes de gerar a inexigibilidade da licitação. (grifei).

Portanto, neste último julgado, que, inclusive, foi prolatado por decisão unânime, o entendimento esposado foi no sentido de que a singularidade do objeto está diretamente ligada à notória especialização do contratado, não importando, ainda, que a empresa então contratada, através de seu sócio, tivesse alguma relação pessoal com o citado secretário do Meio Ambiente,

o que, também segundo o tribunal, não violou o princípio da impessoalidade, resultando na absolvição dos acusados.

2.4. Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1.

Já na esfera federal, relevante decisão da Terceira Turma do Tribunal Regional Federal foi exarada nos autos do processo 0005757-92.2014.4.01.3500²³, de 23/06/2020, em sede de apelação cível, que, por unanimidade, seguiu o voto da Relatora Desembargadora Monica Sifuentes, nos seguintes termos:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DIRETA POR **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**. CONCURSO PÚBLICO PARA ESCOLHA DE ESTUDO PRELIMINAR DE ARQUITETURA. **SINGULARIDADE DO SERVIÇO**. **AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO**. FORMALIDADES LEGAIS. INOBSERVÂNCIA. ARTIGOS 10, VIII, E 11, II, DA LEI 8.429/92. EXCLUSÃO DAS PENAS DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS E DE PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO E DE RECEBER BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS. REDUÇÃO DA SANÇÃO DE MULTA CIVIL. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. APELAÇÃO PROVIDA EM PARTE. 1. Exceção ao princípio constitucional da obrigatoriedade de licitação no âmbito da Administração Pública, **a inexigibilidade prevista no art. 25, II, da Lei 8.666/93 exige a presença conjugada de três elementos: a) serviço técnico-profissional especializado; b) referir-se a profissional ou a empresa com notória especialização; e c) natureza singular do serviço prestado.** (AREsp 1520734/PB, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 22/11/2019). 2. **Por maior que seja a experiência do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) em seu campo de atuação, a indicar sua capacidade técnica e notória especialização, o objeto da contratação realização e organização de concurso público destinado à escolha de estudo preliminar de arquitetura para a construção da nova sede do Conselho Regional de Psicologia da 9ª Região não pode ser considerado serviço singular, de modo a permitir que se afaste a realização de licitação.** 3. A contratação direta do IAB/GO, instituição gerida pelo próprio irmão da Presidente do CRP-09, não tendo sido precedida da regular demonstração de que a competição era inviável, **frustrou a licitude do processo licitatório e afrontou os princípios da impessoalidade e moralidade administrativa** (artigos 10, VIII, e 11, II, da Lei 8.429/92). 4. Conquanto inexistia expressa vedação legal à participação de parentes do administrador público em procedimentos licitatórios, não era dado à requerida descurar-se do dever de observância das formalidades concernentes à inexigibilidade de licitação, como a obrigatoriedade de justificar a escolha do fornecedor do serviço, **demonstrando que o trabalho a ser desenvolvido pelo IAB/GO era essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.** (art. 25, §1º, da Lei 8.666/93). 5. As penas previstas na Lei 8.429/92 podem ser aplicadas de forma cumulativa, ou não, dentro dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando a gravidade do ato, a extensão do dano e o benefício patrimonial eventualmente auferido. (grifei).

²³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo nº 0005757-92.2014.4.01.3500. Disponível em: <https://pje2g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=88877f8b260216cc8ecfaf9c94b81bdb22c61b17af779f3fd86b0cf0f1d5d399e501dda7dfa984de1794c1a82a66286eed46b49fe693649d&idProcessoDoc=61985027> . Consulta em: 27/08/2021.

Desta decisão, vale ressaltar que, embora tratar-se de outro objeto, mas com o mesmo enquadramento legal, art. 25, II, da Lei nº 8.666/93, sua argumentação e fundamentos são opostos à última decisão do TJDFT que elenquei acima, haja vista que dela podemos extrair os seguintes destaques: (1) foi reconhecida a notória especialização da empresa; (2) não foi reconhecida a singularidade, pois não está ligada à notória especialização do contratado, mas sim à natureza do objeto e (3) tendo em vista que havia relação de parentesco e não tendo sido precedida a contratação de regular demonstração da necessária inviabilidade de competição, houve violação do princípio constitucional da impessoalidade, entendendo a turma, ao final, pela manutenção da condenação.

Em sentido oposto, nos autos do processo 0038184-30.2009.4.01.3400²⁴, temos a seguinte decisão de 03/06/2019, de relatoria do Desembargador Néviton Guedes:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REJEIÇÃO DA INICIAL. ART. 17, § 8º, DA LEI 8.429/92. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO. EFETIVA EXECUÇÃO DO CONTRATO. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA. IMPROBIDADE NÃO CONFIGURADA. SENTENÇA MANTIDA. 1. Apelação interposta pelo Ministério Público Federal contra sentença que, em ação civil pública de improbidade administrativa, rejeitou liminarmente o pedido, ao **fundamento de ausência de ato de improbidade**, nos termos do art. 17, § 8º, da Lei 8.429/92 c/c art. 269, I, do CPC/73. 2. **O órgão ministerial ajuizou ação de improbidade administrativa em desfavor de funcionários da Caixa Econômica Federal, com base nos elementos colhidos no Inquérito Civil nº 1.00.000.007798/2005-88, alegando que teriam direcionado a contratação de consultor técnico, por intermédio de pessoa jurídica, para a prestação de serviços de implantação de metodologia de gestão do risco operacional, sem, contudo, que fossem justificadas a alegada inviabilidade de competição e notória especialização dos contratados.** 3. O magistrado, na sentença, fundamentou a **ausência de justa causa** para o processamento da ação de improbidade ante a constatação de que Tribunal de Contas da União, no julgamento de recursos de reconsideração no TC nº 015.019/2002-5, que resultou no Acórdão nº 7.458/2010-TCU, **concluiu que a contratação da empresa para a prestação dos serviços foi pautada em critérios objetivos, demonstrada a singularidade do objeto contratado.** 4. Não há como reconhecer a presença de dolo na conduta dos requeridos, **porquanto não evidenciado o enriquecimento ilícito dos agentes ou efetivo prejuízo ao erário**, uma vez que, conforme concluiu o TCU, foi demonstrado satisfatoriamente que o processo de contratação foi pautado em critérios técnicos. 5. **Ainda que se possa questionar o fato de que a empresa contratada teria sido constituída pouco mais de um mês quando de sua contratação pela Caixa, não ficou comprovado nos autos a ocorrência de prejuízo à Administração, além de que a própria empresa pública - instada a se manifestar no processo - afirmou que a inexigibilidade da licitação decorreu da própria especialidade do objeto da contratação, além de que houve a efetiva execução do contrato.** 6. **Tudo indica, pois, que os requeridos agiram com o objetivo de fazer o mais adequado para a Administração, de modo a possibilitar a prestação de um serviço especializado de forma mais qualificada.** 7. É sabido que as decisões tomadas pelo TCU não vinculam o Poder Judiciário (art. 21, II, da Lei 8.429/92), ante a independência entre as instâncias administrativa e judicial. Contudo, **não se pode desconsiderar, no contexto fático-probatório dos**

²⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo nº 0038184-30.2009.4.01.3400. Disponível em: https://arquivo.trf1.jus.br/AGText/2009/0038100/00381843020094013400_3.doc. Consulta em: 27/08/2021.

autos, a decisão final tomada pelo órgão de contas, a qual corrobora o entendimento acerca da ausência de dolo dos apelados, e, em consequência, a não caracterização da prática de atos de improbidade administrativa. Precedentes: AC 2005.34.00.024705-9/DF, Rel. Desembargador Federal Olindo Menezes, Quarta Turma, 07/07/2015 e-DJF1 P. 737; AC 2007.33.00.013629-9/BA, Rel. Desembargador Federal Cândido Ribeiro, Terceira Turma, 20/08/2014 e-DJF1 P. 26. 8. Não se mostram configurados os atos de improbidade administrativa, mas, no máximo, falhas ou irregularidades no procedimento de contratação direta. **Meras irregularidades administrativas, porém, não podem ser confundidas com as graves faltas funcionais da lei de improbidade, puníveis com as sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, uma vez que o ato ímprobo sempre é qualificado pela desonestidade, deslealdade e má-fé do agente público.** Precedentes: AC 2009.37.01.000747-3/MA, Rel. Desembargador Federal Ney Bello, Terceira Turma, 17/07/2015 e-DJF1 P. 873; AC 2008.39.02.000068-4/PA, Rel. Desembargador Federal Olindo Menezes, Quarta Turma, 16/12/2016 e-DJF1. 9. Não se desconhece o entendimento jurisprudencial adotado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a dispensa indevida de licitação dá ensejo ao chamado dano in re ipsa, na medida em que o Poder Público teria deixado de contratar a melhor proposta. 10. **Contudo, o suposto dano presumido decorrente da ausência da licitação não deve ser considerado diante da conclusão de que não se vislumbrou a ocorrência de dano ao erário.** Precedentes: AC 0005753-46.2010.4.01.3904/PA, Rel. Juiz Federal Leão Aparecido Alves (Conv.), Quarta Turma, 03/04/2017 e-DJF1" (AC 0002240-83.2008.4.01.3502/GO, Rel. Desembargador Federal Néviton Guedes, Quarta Turma, e-DJF1 de 11/05/2017). 11. Apelação do MPF a que se nega provimento. (grifei).

Outra decisão que traz reflexões importantes sobre os requisitos em estudo, foi a relatada pelo Desembargador Tourinho Neto, de 27/02/2012, nos autos do processo 0003256-48.1999.4.01.4000²⁵, nos seguintes termos:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO. NATUREZA INQUISITORIAL E INVESTIGATÓRIA. DESEMBARGADOR-PRESIDENTE DE TRIBUNAL (TRT/PI). AGENTES POLÍTICOS. APLICABILIDADE DA LEI Nº. 8.429/92. PRECEDENTE DO STJ E DESTE TRIBUNAL. INÉPCIA DA INICIAL. NÃO OCORRÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROJETO ARQUITETÔNICO PARA CONSTRUÇÃO DO EDIFÍCIO-SEDE DO TRT DA 22ª REGIÃO/PIAUI. **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ATOS NÃO CARACTERIZADORES DE IMPROBIDADE. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.** [...]. 7. A Lei n. 8.666/93, que regulamentou o artigo 37, XXI, da CF/88, prevê a licitação como o modo pelo qual a Administração Pública contrata bens e serviços, sempre calcada nos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, somente sendo inexigível nas restritas situações previstas nos seus dispositivos. 8. Hipótese em que, **a inexigibilidade de licitação para contratação de empresa para confecção do projeto arquitetônico da obra do edifício-sede do TRT/PI, deu-se porque os réus, FRANCISCO METON e DURVAL FRANCISCO, então Presidente e Diretor-Geral da TRT/22ª Região/PI, respectivamente, concluíram que, pela singularidade da obra e pelas qualificações e notoriedade do profissional contratado, havia respaldo para optar pela inexigibilidade de licitação, nos termos do artigo 25, II, da Lei n. 8.666/93.** 9. Em que pese o grau de subjetivismo que existe nessa classificação (notória especialização do profissional ou empresa), tem-se que, **pelas condições pessoais do profissional - reconhecido pelas suas qualificações técnicas de arquiteto e pelas condições da empresa, que tem notoriedade no Estado do Piauí, já tendo sido contratada para elaboração de projetos de obras da sede da Justiça Federal/PI e do Ministério Público**

²⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo nº 0003256-48.1999.4.01.4000. Disponível para download em: https://arquivo.trf1.jus.br/AGText/1999/0003200/00032564819994014000_3.doc. Consulta em: 27/08/2021.

Federal/PI, além da extensa experiência e reconhecimento na área - é possível que a sua contratação tenha se dado pela conclusão de que o seu trabalho era o mais adequado à plena satisfação do objeto contratado, no caso o projeto arquitetônico para construção do edifício-sede do TRT/PI. 10. Sendo a ação civil pública de improbidade administrativa uma medida consideravelmente grave, as penalidades daí decorrentes (art. 12 da Lei n. 8.429/92) devem ser aplicadas com absoluta prudência, de maneira que não sejam punidas condutas cuja subsunção aos contornos legais não tenha restada incerta no curso da demanda. 11. Não são todos os atos administrativos ou omissões que colidem com a imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições que dão azo ao enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa. **A má-fé, caracterizada pelo dolo, comprometedora de princípios éticos ou critérios morais, com abalo às instituições, é que deve ser penalizada, abstraindo-se meras irregularidades, suscetíveis de correção administrativa.** 12. Não se pode inferir a existência de má-fé no ato de contratação de projeto arquitetônico para construção do edifício-sede do TRT/PI, **mormente na situação dos autos em que não há prova de má-fé, conluio ou superfaturamento, como reconheceu o próprio Tribunal de Contas da União,** no julgamento da TC 004.395/1999-9 (autos de acompanhamento de procedimentos administrativos relativos à construção da nova sede do TRT/22ª Região). 13. Recursos de apelação não providos. (grifei).

2.5. Superior Tribunal de Justiça – STJ.

Já nas alçadas dos Tribunais Superiores, interessantes observações foram realizadas no AgRg no AREsp 350519 / PR²⁶, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, de 13/05/2014, a Segunda Turma assim se manifestou:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO SEM LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. RESPONSABILIZAÇÃO ASSENTADA NA AUSÊNCIA DE PROVA DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E DA SINGULARIDADE DO SERVIÇO PRESTADO. REVOLVIMENTO DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. PARTICULARIDADES DO CASO CONCRETO QUE AFASTAM A SIMILITUDE FÁTICO-JURÍDICA. HISTÓRICO PROCESSUAL 1. Na origem, os ora recorrentes foram demandados em Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa por terem, na condição de representantes do Município de Santa Terezinha de Itaipu - e sob o fundamento de inexigibilidade por especialidade da causa e do profissional escolhido -, **contratado advogado diretamente e sem licitação para promover medida judicial** visando a liberação de ativos retidos pela União referentes aos royalties devidos ao Município em razão da construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu.

[...]

AUSÊNCIA DE PROVA DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO 4. No julgamento da Apelação Cível, o Tribunal de origem - lastreado em brilhante, profundo e detalhado voto proferido pelo eminente Relator, Des. Paulo Hapner -, reconheceu textualmente que "o réu Mozart Gouveia Belo da Silva, apesar de pessoalmente notificado, deixou transcorrer in albis o prazo para manifestação previsto no art. 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92 para manifestar-se (fl. 587). Mais tarde, apresentou contestação, às fls. 702/715, mas **não ofertou qualquer documento a fim de amparar a tese de que preenche o requisito da notória especialização** e, conseqüentemente, do alegado desfrute de prestígio e reconhecimento correlatos no campo de sua atividade. Compulsando os autos, pode-se também inferir que nenhum dos apelados de fato logrou comprovar que o advogado contratado, Sr. Mozart Gouveia Belo da Silva,

²⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 350519 / PR. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=34883301&num_registro=201301630745&data=20140620&tipo=5&formato=PDF. Consulta em: 27/08/2021.

possuía a indispensável e notória especialização exigida para a prestação dos serviços descritos".

AUSÊNCIA DE PROVA DA SINGULARIDADE DO SERVIÇO 5. Na mesma assentada, o ilustre Desembargador acrescentou **que "por 'singular' tem-se algo que é insuscetível de paradigma de confronto, ou seja, não tem escala de comparação porque inviável seu cotejo com outros da mesma espécie. Ora, ainda que não se trate de matéria amplamente debatida, também não pode a Administração classificá-la, de forma arbitrária, como "inconfrontável" (...)** "O fato destas retenções terem comprometido consideravelmente a receita dos municípios deveria ter justamente aumentado as cautelas a serem tomadas pelos Chefes do Poder Executivo. **Ora, precisamente por se tratar de trabalho técnico e intelectual que exigia conhecimentos específicos, haveria que se considerar a existência de outros escritórios de advocacia com notória especialização em direito tributário, até porque não foi comprovada a impossibilidade de comparação entre diversos possíveis executantes do serviço pretendido"**.

INEXISTÊNCIA DE PROVA DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO 6. **Precisamente nesse ponto, o acórdão de origem também refere que "inexiste qualquer indício de que há completa ausência de outros profissionais aptos a prestar os serviços. Aliás, também não restou corroborada a assertiva de que o corpo da Procuradoria Geral do Município seria inábil para tanto"**.

[...]

10. Como se observa, o acórdão de origem direciona à ausência de lisura e de legalidade em relação à contratação direta do advogado, bem assim aos acordos por ele celebrados em juízo, não obstante fosse mandatário de pessoa jurídica de direito público que, em regra, é regida pelo princípio da indisponibilidade do interesse (e dos recursos) público, o que reduz sensivelmente sua capacidade de transacionar direitos controvertidos em juízo sem a correspondente autorização legislativa para tanto.

[...]

DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL 12. A alegação de divergência jurisprudencial sucumbe à ausência de similitude fático-jurídica entre o caso concreto e os paradigmas trazidos a cotejo, **pois a caracterização da improbidade, diversamente do que sustentam os agravantes, não se deu de modo automático, senão pela constatação da efetiva existência de elementos de prova que apontam para o desvalor ético-moral que qualifica a conduta, tornando-a subsumível às sanções legais.** O afastamento das premissas fático-probatórias adotadas pela instância ordinária encontra-se vedado pelo enunciado da Súmula 7/STJ.

[...]

14. Ainda que se pudessem ultrapassar esses obstáculos formais, o entendimento perfilhado pela instância recorrida não destoa da orientação fixada pelo Superior Tribunal de Justiça quanto à **caracterização de improbidade pela contratação direta que não demonstra a singularidade do objeto e a notória especialização do serviço.** Nesse sentido: REsp 1.377.703/GO, Rel. Ministra Eliana Calmon, Rel. p/ Acórdão Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 12/3/2014, AgRg no REsp 1.168.551/MG, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 28/10/2011, REsp 488.842/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Rel. p/ Acórdão Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 5/12/2008. 15. Agravo Regimental não provido. (AgRg no AREsp 350.519/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/05/2014, DJe 20/06/2014). (grifei).

Destaco que no referido julgado, ponto importante para reflexão, diz respeito à argumentação de que a inviabilidade de competição ocorre quando, concretamente, a Administração Pública se encontra diante da situação de que não é possível definir parâmetros objetivos de comparação de propostas, fundamento que muitos órgãos, juristas e doutrinadores utilizam para justificar a singularidade do objeto em muitos casos. Assim, no julgado, o entendimento seria de que singular é:

[...] algo que é **insuscetível de paradigma de confronto**, ou seja, **não tem escala de comparação porque inviável seu cotejo com outros da mesma espécie**. Ora, ainda que não se trate de matéria amplamente debatida, também não pode a Administração classificá-la, de forma arbitrária, como "inconfrontável". (grifei).

Ou seja, não se presta para comprovar que determinado objeto é singular argumentar, simplesmente, que não é possível definir parâmetros objetivos de comparação, mas é preciso demonstrar o porquê de tal impossibilidade, demonstrar os empecilhos à definição de parâmetros objetivos de comparação de propostas.

Outro ponto que embora não seja alvo principal da presente análise, mas que vale destacar sobre a responsabilidade e eventual caracterização de conduta ímproba, é que “o entendimento perfilhado pela instância recorrida não destoa da orientação fixada pelo Superior Tribunal de Justiça quanto à caracterização de improbidade pela contratação direta que não demonstra a singularidade do objeto e a notória especialização do serviço”.

O mesmo relator, Ministro Herman Benjamin, nos autos do REsp 1725377 / GO²⁷, foi seguido por unanimidade e trouxe os seguintes entendimentos:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADVOCACIA. SUJEIÇÃO À LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. ESPECIALIDADE E SINGULARIDADE. NECESSIDADE DE CONCRETA DEMONSTRAÇÃO.

1. Trata-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa na qual se narra a contratação da sociedade de advogados com indevida dispensa de licitação.
2. Embora se faça no acórdão recorrido alusão à inexigibilidade nos casos de singularidade e notória especialização (art. 25 da Lei 8.666/1993), o que se adota no aresto é ensino doutrinário segundo o qual a contratação de advogados possuiria "singularidade objetiva" (fl. 916, e-STJ). **Categoricamente, o Tribunal de origem afirma que, "porquanto incompatíveis com a mercantilização e com o critério de julgamento objetivo (artigo 5º, da Lei Federal nº 8.906/94), os serviços de advocacia revelam-se, também, inconciliáveis com a licitação"** (fl. 920, e-STJ).
3. **A decisão está em confronto com a orientação predominante no Superior Tribunal de Justiça:** "A jurisprudência de ambas as Turmas que compõem a Seção de Direito Público deste Tribunal Superior firmou-se no sentido de **serem imprescindíveis à contratação de advogado com inexigibilidade de licitação os requisitos da singularidade do serviço e da inviabilidade da competição**" (AgInt no AREsp 975.565/SP, Relator Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 30.9.2020).
4. De acordo com essa compreensão, **a notória especialização deve ser concretamente demonstrada e "A existência de vínculo de confiança entre constituinte e constituído não pode ser admitida como fundamento para a contratação de serviços de advocacia com inexigibilidade de licitação"** (AgInt no REsp 1.581.626/GO, Relator Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 14.11.2016).
5. **Correto o recorrente**, ao apontar a "imprescindibilidade de demonstração dos requisitos que autorizam a inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos de natureza singular com profissionais de notória especialização" (fl. 942, e-STJ), bem como **ao defender que "A concorrência entre advogados por contratos**

²⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1725377 / GO. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=117058550&num_registro=201800191975&data=20210409&tipo=5&formato=PDF. Consulta em: 30/08/2021.

com o poder público, seguindo as regras da Lei de Licitação e Contratos, é distinta da disputa por clientes, supostamente vedada pela OAB" (fl. 950, e-STJ).

6. Recurso Especial parcialmente provido, para, reconhecida a inafastabilidade dos requisitos relativos à notória especialização e à singularidade, determinar o retorno dos autos à origem, a fim de verificar se esses pressupostos foram concretamente demonstrados, bem como para, se for o caso, examinar os demais pedidos formulados na Ação de Improbidade.

Do julgado, destaco os seguintes trechos: “a notória especialização deve ser concretamente demonstrada” e “A existência de vínculo de confiança entre constituinte e constituído não pode ser admitida como fundamento para a contratação de serviços de advocacia com inexigibilidade de licitação”.

Decisão que também citou interpretação importante, divergente da acima mencionada, quanto aos requisitos legais em estudo, ocorreu nos autos do AgInt no AgRg no REsp 1330842 / MG²⁸:

DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO EM RESP. ACP POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA PELO ENTÃO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PASSOS/MG PARA AUXÍLIO JURÍDICO EM PERÍODO DE ASSUNÇÃO DE MANDATO. PRETENSÃO JULGADA IMPROCEDENTE PELA CORTE DE ORIGEM. ACÓRDÃO REFORMADO NESTA CORTE SUPERIOR POR DECISÃO MONOCRÁTICA, PARA CONDENAR OS DEMANDADOS ÀS SANÇÕES DA LEI 8.429/1992. PRETENSÃO, NESTE AGRAVO INTERNO, SE RESTABELEÇA O ACÓRDÃO DAS ALTEROSAS. DE FATO, O TRIBUNAL DE ORIGEM, COM ESTEIO NO QUADRO EMPÍRICO REPRESADO NO CADERNO PROCESSUAL, ATESTOU A NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS E A SINGULARIDADE DO SERVIÇO, RAZÃO PELA QUAL A CONTRATAÇÃO SE ENCARTE EM INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONDUTA ÍMPROBA INEXISTENTE. AGRAVO INTERNO DAS PARTES DEMANDADAS PROVIDO PARA DESPROVER O APELO RARO DO AUTOR DA AÇÃO.

1. Cinge-se a controvérsia em saber se resulta em ato de improbidade administrativa a contratação, sem prévio procedimento de licitação, para assessoramento jurídico de Prefeito, que estava a assumir mandato.

2. De início, é de se registrar o art. 5º do Código de Ética da nobre profissão de Advogado (Resolução 2/2015, do Conselho Federal/OAB), segundo o qual o exercício da Advocacia é incompatível com qualquer procedimento de mercantilização.

3. Efetivamente, submeter a contratação do serviço advocatício a procedimento licitatório é estabelecer a lógica de preço e de técnica a questões que, enxergadas sob a ótica do mercado, perdem o seu valor. Sobre esse tema, vale conferir a tese do Professor MICHAEL SANDEL na obra “O que o dinheiro não compra” (Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2012). Certas situações, quando encaradas sob a perspectiva de compra e venda, se subvertem, isto é, no caso do serviço advocatício, **o elemento confiança, que integra o conceito de melhor técnica, se perde quando se busca um profissional pelo menor preço a partir da licitação.** Consequentemente, não se alcança a chamada proposta mais vantajosa para a Administração Pública, que **nem sempre é a mais em conta.**

4. Por consequência, pode-se dizer que todas as vezes em que o Administrador Público convoca diretamente um Advogado para um serviço específico, a singularidade está automaticamente vertida na relação, uma vez que a confiança,

²⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AgRg no REsp 1330842 / MG. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=78325892&num_registro=201101096780&data=20171219&tipo=5&formato=PDF. Consulta em: 05/09/2021.

por ser elemento integrativo fundamental entre Parte e Advogado, torna, por si só, única a contratação.

5. Mesmo que não se adote essa linha interpretativa, esta Corte Superior tem a diretriz de que a contratação direta de serviços de Advocacia deve estar vinculada à notória especialização do prestador do serviço e à singularidade do objeto contratado (hipóteses incomuns e anômalos), caracterizando a inviabilidade de competição (Lei 8.666/93 - arts. 25, II e 13, V), avaliada por um juízo de razoabilidade (AgRg no AgRg no REsp. 1.288.585/RJ, Rel. Min. OLINDO MENEZES, DJe 09.03.2016).

6. Na presente demanda, o Tribunal de origem, ao analisar os elementos factuais e probatórios que se represaram no caderno processual, atestou que os profissionais tinham notória especialização (fls. 1.219) e desempenharam serviço singular (transição de governo), razão pela qual a contratação estava dentro das exigências previstas na Lei 8.666/1993.

7. Há, no acórdão das Alterosas, informações suficientes a que esta Corte Superior mantenha o decreto absolutório, pois, constatada a notória especialização do Advogado e a singularidade dos serviços, não se pode concluir que a declaração de inexigibilidade de processo licitatório seja causa material de ato ímprobo. A decisão agravada merece reproche.

8. Agravo Interno das partes implicadas provido para desprover o Apelo Raro do autor da ação. (grifei).

Destaco o seguinte trecho da decisão acima para reflexão e confronto com as interpretações já colacionadas ao presente trabalho:

Por consequência, pode-se dizer que **todas as vezes em que o Administrador Público convoca diretamente um Advogado para um serviço específico, a singularidade está automaticamente vertida na relação**, uma vez que a confiança, por ser elemento integrativo fundamental entre Parte e Advogado, torna, por si só, única a contratação. (grifei).

Noutro giro, trago decisão proferida nos autos do AgRg no AgRg no REsp 1288585 / RJ²⁹:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DISPENSA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA SEM LICITAÇÃO. ART. 25 DA LEI 8.666/93. EXCEPCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA. INCIDÊNCIA DO ART. 10 DA LIA. CARACTERIZAÇÃO DO DANO IN RE IPSA. RESTITUIÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS AFASTADA. CONTRAPRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. PROIBIÇÃO DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. PERSISTÊNCIA DAS SANÇÕES TIPÍCAS DA IMPROBIDADE. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. DESCARACTERIZAÇÃO. SÚMULA 7/STJ.

1. A contratação direta de serviços de advocacia deve estar vinculada à notória especialização do prestador do serviço e à singularidade do objeto contratado (hipóteses incomuns e anômalos), caracterizando a inviabilidade de competição (Lei 8.666/93 - arts. 25, II e 13, V), avaliada por um juízo de razoabilidade, o que não ocorre quando se trata de advogado recém-formado, sem experiência profissional.

2. **A contratação de serviços advocatícios sem procedimento licitatório, quando não caracterizada situação de inexigibilidade de licitação, gera lesividade ao erário, na medida em que o Poder Público deixa de contratar a melhor proposta, dando ensejo ao chamado dano *in re ipsa*, decorrente da própria ilegalidade do ato praticado, conforme entendimento adotado por esta Corte.**

3. Não cabe exigir a devolução dos valores recebidos pelos serviços efetivamente prestados, ainda que decorrente de contratação ilegal, sob pena de enriquecimento

²⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AgRg no REsp 1288585 / RJ. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=52392196&num_registro=201102537692&data=20160309&tipo=5&formato=PDF. Consulta em: 05/09/2021.

ilícito da Administração Pública, circunstância que não afasta (ipso facto) as sanções típicas da suspensão dos direitos políticos e da proibição de contratar com o poder público.

4. A vedação de restituição não desqualifica a infração inserida no art. 10, VIII, da Lei 8.429/92 como dispensa indevida de licitação. **Não fica afastada a possibilidade de que o ente público praticasse desembolsos menores, na eventualidade de uma proposta mais vantajosa, se tivesse havido o processo licitatório** (Lei 8.429/92 - art. 10, VIII).

5. **As regras das modalidades licitatórias objetivam assegurar o respeito à economicidade da contratação, à igualdade dos licitantes, à impessoalidade e à moralidade**, entre outros princípios constantes do art. 3º da Lei 8.666/93.

6. A alteração das conclusões a que chegou a Corte de origem, no sentido de que ficou caracterizada a litigância de má-fé, exigiria reexame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em sede de recurso especial a teor da Súmula 7 do STJ.

7. Agravo regimental desprovido. (grifei).

Portanto, em breve análise, aparentemente, de acordo com a decisão acima, nem sempre a singularidade resta demonstrada, de plano, pelo simples fato de se contratar um advogado para um serviço específico, como foi destacado no julgador anterior.

2.6. Supremo Tribunal Federal – STF.

Em posicionamento recente, a Suprema Corte entendeu, nos autos do processo do ARE 1325646 / MG - MINAS GERAIS³⁰, em sede de decisão monocrática de relatoria do Min. Luiz Fux, que:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - APELAÇÕES - PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO - REJEIÇÃO - ABSOLVIÇÃO NA ESFERA CRIMINAL - AUSÊNCIA DE RECONHECIMENTO DA INEXISTÊNCIA MATERIAL DOS FATOS E DA AUTORIA - INDEPENDÊNCIA ENTRE AS ESFERAS CÍVEL E CRIMINAL - ART. 66 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL - POSSIBILIDADE DA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES CIVIS, POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ART. 12, CAPUT, DA LEI 8.429/92 - IMPROBIDADE AFASTADA - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA NAS ÁREAS DE CONTABILIDADE PÚBLICA, ORÇAMENTO E TREINAMENTO DE PESSOAL - AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE DO OBJETO - DESCABIMENTO DA DECLARAÇÃO DE INEXIGIBILIDADE - PRESENÇA DO ELEMENTO ANÍMICO DO DOLO - ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PREVISTO NO ART. 10, INCISO VIII, E 11 DA LEI N. 8.429/1992 - SANÇÕES - ART. 12, INCISOS II E III, DA LEI N. 8.429/1992 - NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE - PENAS DE PERDA DE FUNÇÃO PÚBLICA E SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS - EXCEPCIONALIDADE - NÃO VERIFICAÇÃO - DECOTE - PENAS DE CARÁTER PATRIMONIAL - RESSARCIMENTO AO ERÁRIO E MULTA - MANUTENÇÃO.

1- A nulidade da sentença, por ausência de fundamentação, só se verifica ante a ausência completa de fundamentos que levaram o julgador a formar seu convencimento, impossibilitando a parte de exercer seu direito de defesa, o que não ocorreu na espécie. Preliminar rejeitada.

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1325646 / MG - MINAS GERAIS. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1207550/false>. Consulta em: 07/09/2021.

2- **A absolvição, no âmbito criminal, não afasta a possibilidade de aplicação da sanção cível por improbidade administrativa** (art. 12, caput, da Lei 8.429/92), a não ser que haja categórico reconhecimento, na esfera penal, da inexistência material do fato, ou da autoria, na forma do art. 66 do CPP.

3- **O artigo 25, inciso II, da Lei n. 8.666/1993 prevê a inexigibilidade da licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13, da mesma lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.**

4- Para que seja cabível a declaração de inexigibilidade de contratação de serviços técnicos, **mister que haja a concomitância de ambos os requisitos legais, o da singularidade dos serviços e o da especialização do contratado.**

5- **Serviços de consultoria e assessoria em contabilidade pública e orçamento, bem como de treinamento de pessoal, são corriqueiros e rotineiros no serviço público, tanto que foram contratados de forma contínua, para a prestação mensal, não havendo a configuração de um serviço específico e incomum; ou pouco difundido e prestado por poucos profissionais disponíveis no mercado, ou apenas um, com objeto específico, a impor a impossibilidade de competição.**

6- A configuração do ato de improbidade a atrair as sanções da Lei Federal nº 8.429/92 depende da presença do dolo ou culpa grave do agente em, conforme o caso, enriquecer-se ilícitamente, causar prejuízo ao erário e/ou atentar contra os princípios da administração pública.

7- **Presença, no caso dos autos, do elemento anímico concernente ao dolo, já que o agente ordenador das despesas tinha ciência de que os serviços contratados eram corriqueiros e não estavam revestidos da singularidade necessária para a inexigibilidade, mesmo que não tenha havido prova de dolo de enriquecimento ilícito ou favorecimento pessoal.**

8- **A indevida declaração de inexigibilidade de licitação, configura prática de improbidade administrativa**, nos termos do art. 10, VIII, da Lei 8.429/92, havendo, ainda, violação dos princípios da administração pública, na forma do art. 11 da mesma lei, notadamente o da legalidade.

9- As sanções do art. 12 da Lei nº 8.429/92 não são necessariamente cumulativas e podem ser graduadas de forma razoável e atenta às circunstâncias do caso concreto.

10- A aplicação das penas de perda da função pública e da suspensão dos direitos políticos somente são cabíveis em casos excepcionais.

11- Negar provimento à primeira apelação, e dar parcial provimento à segunda apelação.

Opostos os embargos de declaração, foram rejeitados.

No recurso extraordinário de ALTAIR ALVIM sustenta-se violação do(s) art.(s) 5º, inciso LIV; e 34, inciso XXI e § 4º, da Constituição Federal.

Quanto ao recurso extraordinário de SIM-INSTITUTO DE GESTÃO FISCAL E OUTRO(A/S) sustenta-se violação do(s) art.(s) 5º, incisos LIV e LV; 37, § 4º; e 93, inciso IX, da Constituição Federal. (grifei).

Trecho importante para entender o *animus judicandi* da sentença acima, com destaques para os termos “corriqueiros” e “impossibilidade de competição”:

Serviços de consultoria e assessoria em contabilidade pública e orçamento, bem como de treinamento de pessoal, são **corriqueiros** e rotineiros no serviço público, tanto que foram contratados de forma contínua, para a prestação mensal, não havendo a configuração de um serviço específico e incomum; ou pouco difundido e prestado por poucos profissionais disponíveis no mercado, ou apenas um, com objeto específico, a impor a **impossibilidade de competição**. (grifei).

Outra decisão monocrática, agora de lavra da Ministra Cármen Lúcia, nos autos do AI 763977 / SP - SÃO PAULO³¹:

DECISÃO

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. FRAUDE. ACÓRDÃO FUNDAMENTADO NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL E NO CONJUNTO PROBATÓRIO. AUSÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. OFENSA CONSTITUCIONAL INDIRETA. IMPOSSIBILIDADE DO REEXAME DE PROVAS. SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

Relatório

1. Agravo de instrumento contra decisão que não admitiu recurso extraordinário, interposto com base na alínea a do inc. III do art. 102 da Constituição da República. O recurso inadmitido tem como objeto o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo: “AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Ato de improbidade administrativa – Inexigibilidade de procedimento licitatório não caracterizada – Violação do art. 23, II, do Decreto-Lei 2300/86 e art. 37, XXI, da CF – Sentença de procedência confirmada – Afastada preliminar de cerceamento de defesa – Aplicação das sanções de forma moderada – Recursos desprovidos” (fl. 500).

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados.

2. A decisão agravada teve como fundamento para a inadmissibilidade do recurso extraordinário a circunstância de que a ofensa constitucional, se tivesse ocorrido, seria indireta (fls. 682-683).

3. A Agravante alega que teriam sido contrariados os arts. 5º, inc. LIV e LV, 37, § 4º, e 93, inc. IX, da Constituição da República.

[...]

Apreciada a matéria trazida na espécie, DECIDO.

4. Razão jurídica não assiste à Agravante.

[...]

6. O Tribunal de origem decidiu a controvérsia nos seguintes termos:

“A improbidade deu-se pela contratação, em outubro de 1992, de empresa especializada na prestação de serviços técnicos de gerenciamento, fiscalização e supervisão de obras, relativas à implantação de programas habitacionais do Estado, **independente de licitação e sob pretexto de tal inexigibilidade**. Preliminarmente, não é o caso de nulidade da r. sentença diante do julgamento antecipado, pois **a prova de que os preços e condições praticados no contrato não foram superfaturados, em nada modificaria a caracterização da improbidade administrativa pela violação do certame licitatório, então, obrigatório**. A questão principal é **verificar se era mesmo hipótese de contratação independente de certame licitatório, ou seja, se havia a inexigibilidade de licitação, que pode ocorrer quando se tratar de serviço técnico profissional especializado, de natureza singular, contratado com empresa de notória especialização**, art. 13, IV, e 25, II da Lei 8666/93). (...) Da análise dos autos, restou demonstrado que o objeto do contrato não fora definido, **faltou a singularidade do objeto que justifica a inexigibilidade da licitação, que impede qualquer competição entre os profissionais**. (...) Enfim, **a contratação não teve como causa verídica a singularidade do serviço, a inviabilidade de competição ou mesmo a notória especialização, assim, tal falso argumento serviu para possibilitar a continuidade de um contrato cujo aditamento era vedado por lei**. (...) Uma vez **apurada a responsabilidade pela conduta ímproba, deve o juiz avaliar sua participação e a extensão do dano**, a fim de graduar a intensidade da pena a ser imposta, de forma motivada. (...) O Magistrado aplicou a sanção de modo razoável, trazendo sua análise para o contexto da realidade e aplicando a condenação, tão somente, de modo proporcional àquelas possíveis” (fls. 503-507 – grifos nossos). O Tribunal a quo, portanto, manteve sentença que reconheceu a exigência de licitação do serviço contratado com a Agravante, julgou que os agentes públicos envolvidos e a Agravante teriam praticado atos de improbidade administrativa ao dispensar

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI 763977 / SP - SÃO PAULO. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho294828/false>. Consulta em: 07/09/2021.

indevidamente o certame licitatório e aplicou as sanções pertinentes. A análise do caso e fundamentação do julgado deu-se à luz da legislação infraconstitucional, especificamente a Lei n. 8.666/1993. Assim, eventual ofensa à Constituição, se tivesse ocorrido, seria indireta. (grifei).

Desta decisão, vale destacar que, de acordo com o posicionamento acima adotado: “a prova de que os preços e condições praticados no contrato não foram superfaturados, em nada modificaria a caracterização da improbidade administrativa pela violação do certame licitatório, então, obrigatório”.

Outra decisão do Supremo, agora da Segunda Turma, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, nos autos da AP 683 / MA - MARANHÃO³²:

Penal. Processo Penal. Ação penal originária. Deputado federal. Acusação da prática do art. 89 da Lei 8.666/93 (dispensa indevida de licitação), em duas oportunidades, em concurso material (art. 69 do CP). 2. Inépcia da denúncia. Art. 41 do Código de Processo Penal. O tipo do art. 89 da Lei 8.666/93 não menciona prejuízo à Administração ou finalidade específica. Denúncia apta. 3. Art. 89 da Lei 8.666/93. A jurisprudência interpreta o dispositivo no sentido de exigir o prejuízo ao erário e a finalidade específica de favorecimento indevido como necessários à adequação típica – INQ 2.616, relator min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 29.5.2014. 4. Licitação. Inexigibilidade fora das hipóteses legais. ProJovem: qualificação profissional e desenvolvimento de ações comunitárias voltadas ao público-alvo do programa. **Art. 25, II, combinado com art. 13, VI, da Lei 8.666/93 – serviços técnicos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, de natureza singular, com empresa de notória especialização. Não foi documentada pesquisa de mercado que pudesse levar à conclusão de que não haveria outras entidades com capacidade de realizar o serviço na região, em condições iguais ou melhores. Justificativa retórica. Inexigibilidade fora das hipóteses legais comprovada.** 5. Ausência de elementos levando a crer que o denunciado tinha intenção de desviar recursos ou, de qualquer forma, causar prejuízo ao erário. A estrutura do Convênio que não estimulava as administrações estaduais à economia. Secretário de Estado que recebeu de sua assessoria administrativa e jurídica pareceres pela conveniência, oportunidade e juridicidade da contratação. Ausência de elemento indicando que tenha pessoalmente influenciado a escolha ou que tenha relação com a contratada. Inexistência de prova suficiente de que o fato constitua infração penal. 6. Dispensa indevida de licitação. ProJovem. Ações de formação inicial e continuada de educadores na esfera do ProJovem Urbano. Licitação dispensada com base no art. 24, XIII, da Lei 8.666/93 – contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos. Atendimento aos requisitos legais. Fundação que participou da estruturação do Programa e da formação de formadores promovida pela Secretaria Nacional da Juventude. Parecer da Assessoria Jurídica apontava regularidade da contratação. Fato que não constituiu infração penal. 7. Denúncia julgada improcedente. (grifei).

Ressalte-se que a Corte Constitucional mencionou que deveria ter sido realizada uma pesquisa de mercado “que pudesse levar à conclusão de que não haveria outras entidades com capacidade de realizar o serviço na região, em condições iguais ou melhores”.

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP 683 / MA - MARANHÃO. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur363894/false>. Consulta em 08/09/2021.

Outros pontos importantes levantados pela Corte Suprema, agora em julgado da Primeira Turma, no âmbito do Inq 3074 / SC - SANTA CATARINA³³:

EMENTA: IMPUTAÇÃO DE CRIME DE INEXIGÊNCIA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA POR FALTA DE JUSTA CAUSA. A contratação direta de escritório de advocacia, sem licitação, deve observar os seguintes parâmetros: a) existência de procedimento administrativo formal; **b) notória especialização profissional; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público;** e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado. **Incontroversa a especialidade do escritório de advocacia, deve ser considerado singular o serviço de retomada de concessão de saneamento básico do Município de Joinville, diante das circunstâncias do caso concreto.** Atendimento dos demais pressupostos para a contratação direta. Denúncia rejeitada por falta de justa causa. (grifei).

Destaca-se, na visão do STF, a necessidade de se comprovar no processo administrativo de contratação a “demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público”. Além disso, é possível extrair o entendimento de que, neste julgado, a singularidade do objeto estaria atrelada à especialidade incontroversa do contratado, logo, uma vez comprovada a notória especialização do potencial contratado, a singularidade estaria demonstrada.

Portanto, podemos verificar que, mesmo em sede de nossa Corte Suprema, não há um entendimento pacífico quanto ao tema.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq 3074 / SC - SANTA CATARINA. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur278915/false>. Consulta em 09/09/2021.

3. ESTRUTURAÇÃO E DESTAQUES DOS POSICIONAMENTOS SELECIONADOS NA PESQUISA DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL.

Este capítulo tem por objetivo resumir e destacar os principais entendimentos, exigências e requisitos específicos, doutrinários e jurisprudenciais, convergentes e divergentes, tanto interórgãos como intraórgão e, às vezes, no mesmo julgado, de modo a evidenciar a multiplicidade de entendimentos, alvo principal do presente trabalho, além de outros pontos de inflexão e consequências para os operadores do direito incidente, de acordo com os achados na pesquisa realizada.

Ressalte-se que todos os posicionamentos abaixo já foram referenciados no capítulo acima e na bibliografia.

Por fim, vale destacar que os pontos abaixo em destaque serão alvo de análise pormenorizada nos capítulos seguintes.

1. Da doutrina estudada, podemos extrair os seguintes destaques, quanto às exigências a serem cumpridas nos processos de contratações diretas por inexigibilidade, para o cumprimento dos requisitos em estudo:
 - a. José dos Santos Carvalho Filho:
 - i. Devem os profissionais ou as empresas revestir-se da qualificação de notória especialização, ou seja, aqueles que desfrutem de **prestígio e reconhecimento** no campo de sua atividade;
 - ii. Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor. Correta, portanto, a observação de que “singulares são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que **a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização.**
 - b. Maria Sylvia Zanella Di Pietro:
 - i. Quanto à menção, no dispositivo, à natureza singular do serviço, é evidente que a lei quis acrescentar um requisito, para deixar claro que não basta tratar-se de um dos serviços previstos no artigo 13; **é necessário que a complexidade, a relevância, os interesses públicos em jogo tornem o serviço singular;**
 - ii. O § 1º do artigo 25 quis reduzir a discricionariedade administrativa em sua apreciação, ao exigir os critérios de essencialidade e indiscutibilidade do trabalho, como sendo o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. **Tem-se que estar em zona de certeza, quanto a esses aspectos, para ser válida a inexigibilidade.**
 - c. Celso Antônio Bandeira de Mello:
 - i. A singularidade é relevante e **um serviço deve ser havido por singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa**, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa;
 - ii. As diferenças advindas da singularidade de cada qual repercutam de maneira a autorizar a presunção de **que o serviço de um é mais indicado que o serviço de outro;**

d. Marçal Justen Filho:

- i. A natureza singular caracteriza-se como **uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por qualquer profissional “especializado”**. Envolve os casos que demandam mais do que a especialização, pois **apresentam complexidade que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado)**;
- ii. Ou seja, a natureza singular resulta da conjugação de dois elementos, entre si relacionados. **Um deles é a excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita. O outro é a ausência de inviabilidade de seu atendimento por parte de um profissional especializado padrão.**

e. Joel de Menezes Niebuhr:

- i. Todavia, há certos serviços que demandam primor técnico diferenciado, disposto por poucos, **que imprimem neles as suas características pessoais. Trata-se de serviços cuja especialização requerem aporte subjetivo, o toque do especialista, distinto de um para o outro, o que o qualifica como singular**. A inexigibilidade impõe-se haja vista a **impossibilidade de comparar com objetividade o toque pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas**, pelo que falece a competição;
- ii. Isto é, não se faz necessário que somente uma pessoa disponha da técnica pretendida pela Administração, outros também podem dominá-la; **no entanto todos eles a realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que, repita-se, a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los.**

f. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

- i. **A singularidade, como textualmente estabelece a lei, é do objeto do contrato, é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço**. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana. Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade não está associada à noção de preço, dimensões, de localidade, de cor ou forma.
- ii. **Somente depois de definir o objeto que pretende contratar é que a Administração Pública deverá buscar o profissional para executá-lo**. Nunca, em hipótese nenhuma, procede-se de forma inversa. Aqui, a ordem dos fatores altera a equação, pois quando se parte da definição do profissional, certamente se agregam ao objeto características que individualizam o executor do serviço. A singularidade do objeto pretendido pela Administração é o ponto fundamental da questão, **mas boa parte da doutrina pátria, data venia, não tem dado enlevo ao termo, ou quando o faz, acaba por associá-lo ao profissional, deixando de identificar o serviço.**

2. Das decisões do Tribunal de Contas da União – TCU, foram levantados os seguintes entendimentos relativos ao cumprimento dos requisitos em estudo nos processos de contratações diretas por inexigibilidade de licitação para serviços especializados:

a. Súmula TCU nº 39:

- i. **Quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos** de qualificação inerentes ao processo de licitação;

b. Acórdão 2993/2018-Plenário:

- i. O conceito de **singularidade** de que trata o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 **não está vinculado à ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade**. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, **mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado**;

- c. Acórdão 1568/2003 da Primeira Câmara:
- i. Apesar de tudo o que consta dos autos, não vou entrar no mérito da discussão acerca da notória especialização **até porque não é ela que inviabiliza a competição. Segundo a lição de Jorge Ulisses Jacoby** Fernandes, autor sempre citado, inclusive pela instrução da Serur (in Contratação direta sem licitação, Brasília Jurídica, 4ª ed., 1999, passim), a inviabilidade de competição somente ocorre se a notória especialização estiver diretamente relacionada com a singularidade do objeto. **A singularidade, esta sim, é quem efetivamente dá causa a que se torne inviável licitar;**
 - ii. **A singularidade, como preleciona Jorge Ulisses, associa-se ao objeto.** Qual é o objeto que se estuda neste caso concreto? Não é a contratação de uma fundação, a Fapes, para ministrar curso de capacitação de professores. O objeto, neste caso concreto, é a contratação da Fapes para ministrar curso de capacitação de professores do ensino infantil e fundamental no Nordeste, no sertão da Bahia.
- d. Acórdão 8926/2021 - Segunda Câmara:
- i. A obrigação de licitar somente poderá ser afastada se na situação estiverem presentes, simultaneamente, a notória especialização do contratado e a singularidade do objeto, **cabendo esclarecer que singular é o objeto que impede que o contratante escolha o prestador do serviço a partir de critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação;**
- e. Acórdão 8614/2021-Primeira Câmara:
- i. No entanto, **é possível entender que a singularidade é pressuposta quando se contrata um notório especialista.** [...] A contratação em tela não se enquadra na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no regulamento licitatório simplificado, pois não exige a atuação de profissional com notória especialização.
- f. Acórdão 5384/2021 - Primeira Câmara:
- i. Não existem os elementos necessários à comprovação do tipo de contratação. Não foi demonstrada, de forma clara, a inviabilidade de competição. **Não há qualquer justificativa para a escolha do respectivo escritório de advocacia. Não consta pesquisa de preços no sentido de proporcionar transparência na escolha do escritório.** Portanto, não consta nos autos evidências necessárias para comprovar de forma cabal a legalidade do procedimento.
- g. Acórdão 2758/2020 – Plenário:
- i. Acrescente-se que a singularidade do objeto e a notória especialização do contratado não são suficientes para permitir a contratação por inexigibilidade de licitação. **Primeiramente, deve-se comprovar a inviabilidade de competição, nos termos do art. 25 da Lei 8.666/1993. No caso concreto, não está devidamente comprovada a inviabilidade de competição, já que existem no mercado outros escritórios especializados em matéria tributária;**
 - ii. **Justificar simplesmente que o profissional contratado possui notória especialização, que era o mais preparado, que o caso era singular,** sem que seja formalizada uma base de documentos que sustentem o alegado, conforme exige a legislação, **é contratar diretamente à revelia do previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal.**
- h. Acórdão 1409/2020 – Plenário:
- i. Ministro Raimundo Carreiro, relator:

1. Em vista disso, **não considero aplicável ao caso o argumento invocado pela unidade técnica de que a empresa contratada, por seu pouco tempo de existência, não poderia ser classificada como detentora de notória especialização no mercado** e, ipso facto, não poderia ser contratada por inexigibilidade de licitação. Segundo os precedentes assinalados, **ainda que a empresa, em si, não detivesse o reconhecimento de "notória" especialização, a natureza do serviço prestado - curso específico de capacitação corporativa - autorizaria a contratação por inexigibilidade, máxime porque a singularidade do objeto, em casos da espécie, não se restringe à notória especialização, mas principalmente no conjunto específico de circunstâncias que emolduram o evento, conforme já assinalado.**
 - ii. Ministro Walton Alencar, revisor:
 1. Conforme jurisprudência tranquila do TCU, **a singularidade, referida pelo inciso II, diz respeito à situação diferenciada, a exigir tal grau de segurança, restrição e cuidado na escolha do fornecedor que tornam impossível a fixação de critérios objetivos de julgamento** e, com isso, a competição entre eventuais interessados em contratar com a Administração (v.g. acórdãos 1.074/2013, 2.616/2016, 2.993/2018, todos do Plenário).
 2. **Ainda que se considerasse de natureza singular todo e qualquer evento de capacitação corporativa, do que discordo, isso não eximiria a Administração de evidenciar, no processo de contratação, as qualidades peculiares de determinado fornecedor que motivaram sua escolha**, em cumprimento ao que dispõe o art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei 8.666/1993.
 3. **A notória especialização de três expositores designados para ministrar o Workshop, assinalada pelo E. Relator, decerto não supre tal exigência**, na medida em que não há indicação nos autos de que se tratassem de profissionais que não **poderiam ser convocados por outras interessadas na contratação nem pelo próprio TRT1**.
 4. Em outros termos, **não foram explicitadas as peculiaridades da Inajus, sociedade empresária estabelecida 57 dias antes, para sua contratação pela Administração, como imprescindível ao êxito do evento "Workshop sobre Saúde e Segurança no Trabalho", a ponto de inviabilizar a contratação de outras sociedades empresárias de renome** e há muito mais tempo atuantes no segmento de treinamento institucional.
 - i. Acórdão 11823/2020 - Primeira Câmara:
 - i. Esta Corte de Contas tem entendimento firmado no sentido de que **o parecerista jurídico pode ser responsabilizado solidariamente com os gestores por irregularidades ou prejuízos ao erário, nos casos de erro grosseiro ou atuação culposa, quando seu parecer for obrigatório - caso em que há expressa exigência legal - ou mesmo opinativo**. Embora não exerça função de execução administrativa, nem ordene despesas ou utilize, gerencie, arrecade, guarde e administre bens, dinheiros ou valores públicos, o parecerista jurídico pode ser arrolado como responsável por este Tribunal, pois o art. 71, inciso II, da Constituição Federal responsabiliza aqueles que derem causa a perda, extravio "ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário".
3. Do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, dentre as decisões pesquisadas, destaco os seguintes entendimentos:
 - a. Processo 07114387820218070000:
 - i. Alega o impetrante em sede de Mandado de Segurança.
 1. Revela que inconformado, **por entender que havia executado corretamente seu munus de advogado público** e que a penalidade imposta pelo e. TCDF violaria a garantia constitucional da inviolabilidade do causídico prevista no art. 133 da Constituição Federal de 1988, interpôs pedido de reexame em face do Acórdão nº 192/2019-TCDF e dos itens II, "a" e "c", e III, da Decisão nº 2.890/2019, cujo provimento, no entanto, foi negado, por meio da Decisão nº 5.159/2020-TCDF.

Diante desse cenário, sustenta que a condenação imposta pela Corte de Contas reveste-se de inconstitucionalidade e ilegalidade, porquanto a jurisprudência dos tribunais pátrios é pacífica no sentido de que a opinião externada em parecer jurídico, ainda que equivocada, não acarreta a responsabilidade do operador do direito, salvo constatado dolo, má-fé ou erro crasso. Defende que no caso vertente, afigura-se ilegal a apenação de parecerista que emite manifestação opinativa favorável à legalidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, **devidamente fundamentada na melhor doutrina e jurisprudência pátria e sem que tenha sido demonstrado qualquer elemento subjetivo que possa vincular sua atuação a eventual prejuízo ou conluio.**

2. **Aduz que da simples leitura do Parecer nº 287/2012-PROJU, fica evidente seu embasamento em decisões jurisprudenciais e posicionamentos doutrinários predominantes, inexistindo indício de que o mencionado parecer tenha sido elaborado com dolo ou com erro grosseiro. Verbera que a natureza singular do serviço a ser contratado, condição prevista na Lei 8666/93, não significa ausência de outros possíveis concorrentes, como interpretou o TCDF em sua Decisão.**
3. **Salienta, ainda, que o parecer jurídico emitido não tinha caráter vinculante, tratando-se de peça opinativa, que por isso não pode servir de fundamento para eventual responsabilização de seu subscritor em decorrência de ato administrativo praticado por terceiro, haja vista o entendimento de que o advogado público que atua no consultivo somente pode ser punido no caso de dolo ou culpa, consubstanciada no erro grosseiro e inescusável. Conclui, nessa linha, revelar-se flagrantemente ilegal e inconstitucional a condenação imposta ao Impetrante no Acórdão nº 192/2019-TCDF.**

ii. Na decisão, o tribunal assim se posicionou:

1. De acordo com a decisão e acórdão guerreados, **o Recorrente, então chefe da Procuradoria Jurídica da TERRACAP, foi responsabilizado em razão de ter emitido o Parecer 287/2012-PROJU (i) opinando pela inviabilidade de competição, por entender que a contratação se amoldava aos requisitos previstos no art. 25, II, Lei nº 8.666/1993.**
2. Pois bem, no que tange à primeira questão - fundamentação deficiente da inexigibilidade -, **avalio que as alegações do Recorrente não possuem força o bastante para alterar a posição desta Corte acerca da matéria, pois, apesar do esforço hermenêutico, verifico que não foram carreados aos autos dados, informações, estudos, pareceres técnicos, dentre outros documentos, hábeis a demonstrar que realmente tratava-se de serviço singular.** Noutro giro, noto que as manifestações precedentes elencaram diversos elementos que demonstraram justamente o contrário, ou seja, não se tratava de serviços cuja natureza era singular.
3. Nessa toada, por meio da Informação nº 178/2014 - peça 73, §110, **a Unidade Instrutiva asseverou que “o próprio justificante reconhece a possibilidade de outras empresas prestarem consultoria e elaborarem os estudos de planejamento estratégico como os pretendidos”. Destacou ainda que “a TERRACAP admitiu que, em outras oportunidades, realizou procedimento licitatório para contratação de serviços de consultoria similares àqueles que foram ajustados com a JURONG”. Além disso, o i. Relator dos autos, por sua vez, ressaltou que, segundo a Terracap, os trabalhos da consultoria estavam orientados por um instrumento de planejamento governamental, como o PDOT, fato que indica que os serviços não se revestem do atributo incomum que caracteriza a natureza singular a que alude o inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993.**

b. Processo 20090111993953APC:

i. Da ementa da decisão:

1. A contratação direta pela administração pública, pela via da inexigibilidade de licitação, **por se caracterizar exceção à regra de licitar, deve-se ater estritamente aos ditames normativos capazes de conferir lastro de legalidade** e facilitar o seu controle interno e externo pelos órgãos competentes.
2. A acusação de que os envolvidos agiram dolosamente restou comprovada processualmente, haja vista os elementos de convicção arrostados, que certificam: a

tentativa do direcionamento de licitação, por meio de projeto básico elaborado de forma genérica e confessadamente inspirado pela metodologia do serviço prestado pela empresa beneficiária; a ausência de planilha analítica da justificativa dos preços pelos produtos e serviços adquiridos; **a inexistência de ampla pesquisa mercadológica que comprovasse a inviabilidade de competição; a justificativa insuficiente da singularidade do objeto a ser contratado.**

ii. Do voto do relator:

1. Deveras, mais do que um pedido de reconsideração, houve uma consulta acerca da possibilidade de se contratar a Sangari por outra via, a da inexigibilidade de licitação a que alude o artigo 25 da Lei nº 8.666/93. **Sob esse novo prisma, mais uma vez, a Procuradoria ressaltou que a singularidade a ser considerada para essa modalidade de contratação pública era do objeto e não da prestadora de serviços.**
2. É que, **conquanto conste avaliação positiva pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF**, de que a contratação da Sangari, com fundamento no artigo 25, caput c/c o artigo 13, VI, da Lei nº 8.666/93, se deu dentro do parâmetro da legalidade, **cabe ressaltar, em primeiro lugar, ante a independência de instâncias, que a decisão proferida no âmbito administrativo não vincula esta instância judicial.**
3. Ou seja, a Corte de Contas entendeu que, em tese, inobstante o fato de a Sangari do Brasil não ser necessariamente a única empresa capaz de prestar os serviços na área de educação, **o projeto por ela desenvolvido estaria alinhado com a singularidade de objeto que satisfaria a lei das licitações.**
4. Mas, **in concreto, não era**, porquanto **a intenção do Secretário de Educação era de contratar, desde logo, a Sangari do Brasil**, não havendo sido relacionada uma ampla pesquisa mercadológica acerca das demais formas de prestação de serviços disponíveis; **não houve um cotejo das opções existentes na praça, como forma de apurar, racionalmente, a inviabilidade de competição na espécie;** tampouco se havia outros prestadores de serviços que eventualmente pudessem prestar serviços de natureza semelhante a um custo menor.

c. Acórdão 744549:

i. Relator Desembargador Moreira Vasconcellos:

1. O contrato n.02/2007, firmado o Distrito Federal, através da SEDUMA e a empresa requerida, Jaime Lerner Arquitetos Associados Ltda., **tinha por objeto a prestação de serviços de consultoria em desenvolvimento urbano**, ao valor total de R\$2.070.000,00 (dois milhões e setenta mil reais).
2. O contrato de prestação de serviços com dispensa de licitação **amolda-se no previsto pelo artigo 25, II da Lei 8.666/93.**
3. Isto porque, **trata-se de prestação de serviço especializado, na área de desenvolvimento urbano, que demanda expert, delimitando ou até inviabilizando a competição, já que se trata de conhecimento específico de determinada área de conhecimento da arquitetura e urbanismo.**
4. Não há que se falar em afronta ao princípio da impessoalidade.
5. Ainda que o então **secretário de Estado de Meio Ambiente e Habitação, Cássio Tanigushi, e o sócio do escritório contratado, Jaime Lerner, mantinham relação de amizade** e tenham sido sócios no passado, **tal fato não retira do apelado a qualificação necessária, não afasta as peculiaridades e a singularidade exigida para execução do objeto, restando cumpridos os requisitos capazes de gerar a inexigibilidade da licitação.**

4. Já com relação ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1, resalto os seguintes posicionamentos:

a. Processo 0005757-92.2014.4.01.3500:

- i. Por maior que seja a experiência do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) em seu campo de atuação, a indicação sua capacidade técnica e notória especialização, **o objeto da contratação realização e organização de concurso público destinado à escolha**

de estudo preliminar de arquitetura para a construção da nova sede do Conselho Regional de Psicologia da 9ª Região não pode ser considerado serviço singular, de modo a permitir que se afaste a realização de licitação.

- ii. A contratação direta do IAB/GO, **instituição gerida pelo próprio irmão da Presidente do CRP-09**, não tendo sido precedida da regular demonstração de que a competição era inviável, frustrou a licitude do processo licitatório e **afrontou os princípios da impessoalidade e moralidade administrativa.**
- iii. Conquanto inexistia expressa vedação legal à participação de parentes do administrador público em procedimentos licitatórios, não era dado à requerida descurar-se do dever de observância das formalidades concernentes à inexigibilidade de licitação, como a obrigatoriedade de justificar a escolha do fornecedor do serviço, demonstrando que o trabalho a ser desenvolvido pelo IAB/GO era essencial e **indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.**

b. Processo 0038184-30.2009.4.01.3400:

- i. O **órgão ministerial ajuizou ação de improbidade administrativa** em desfavor de funcionários da Caixa Econômica Federal, com base nos elementos colhidos no Inquérito Civil nº 1.00.000.007798/2005-88, alegando que teriam direcionado a contratação de consultor técnico, por intermédio de pessoa jurídica, para a prestação de serviços de implantação de metodologia de gestão do risco operacional, **sem, contudo, que fossem justificadas a alegada inviabilidade de competição e notória especialização dos contratados.**
- ii. O magistrado, na sentença, **fundamentou a ausência de justa causa para o processamento da ação de improbidade ante a constatação de que Tribunal de Contas da União**, no julgamento de recursos de reconsideração no TC nº 015.019/2002-5, que resultou no Acórdão nº 7.458/2010-TCU, **concluiu que a contratação da empresa para a prestação dos serviços foi pautada em critérios objetivos, demonstrada a singularidade do objeto contratado.**
- iii. **Tudo indica, pois, que os requeridos agiram com o objetivo de fazer o mais adequado para a Administração**, de modo a possibilitar a prestação de um serviço especializado de forma mais qualificada.
- iv. **É sabido que as decisões tomadas pelo TCU não vinculam o Poder Judiciário** (art. 21, II, da Lei 8.429/92), ante a independência entre as instâncias administrativa e judicial. **Contudo, não se pode desconsiderar, no contexto fático-probatório dos autos, a decisão final tomada pelo órgão de contas, a qual corrobora o entendimento acerca da ausência de dolo dos apelados**, e, em consequência, a não caracterização da prática de atos de improbidade administrativa.
- v. **Meras irregularidades administrativas, porém, não podem ser confundidas com as graves faltas funcionais da lei de improbidade**, puníveis com as sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, uma vez que o ato ímprobo sempre é qualificado pela desonestidade, deslealdade e má-fé do agente público.
- vi. Contudo, **o suposto dano presumido** decorrente da ausência da licitação **não deve ser considerado diante da conclusão de que não se vislumbrou a ocorrência de dano ao erário.**

c. Processo 0003256-48.1999.4.01.4000:

- i. **A Lei n. 8.666/93, que regulamentou o artigo 37, XXI, da CF/88, prevê a licitação como o modo pelo qual a Administração Pública contrata bens e serviços**, sempre calcada nos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, somente sendo inexigível nas restritas situações previstas nos seus dispositivos.
- ii. A inexigibilidade de licitação para contratação de empresa para confecção do projeto arquitetônico da obra do edifício-sede do TRT/PI, deu-se porque os réus, FRANCISCO METON e DURVAL FRANCISCO, então Presidente e Diretor-Geral da TRT/22ª Região/PI, respectivamente, **concluíram que, pela singularidade da obra e pelas qualificações e notoriedade do profissional contratado, havia respaldo para optar pela inexigibilidade de licitação**, nos termos do artigo 25, II, da Lei n. 8.666/93.

- iii. Em que pese o grau de subjetivismo que existe nessa classificação (notória especialização do profissional ou empresa), tem-se que, pelas condições pessoais do profissional - reconhecido pelas suas qualificações técnicas de arquiteto e pelas condições da empresa, que tem notoriedade no Estado do Piauí, já tendo sido contratada para elaboração de projetos de obras da sede da Justiça Federal/PI e do Ministério Público Federal/PI, além da extensa experiência e reconhecimento na área - **é possível que a sua contratação tenha se dado pela conclusão de que o seu trabalho era o mais adequado à plena satisfação do objeto contratado.**
- iv. **A má-fé, caracterizada pelo dolo**, comprometedor de princípios éticos ou critérios morais, com abalo às instituições, **é que deve ser penalizada, abstraindo-se meras irregularidades**, suscetíveis de correção administrativa.

5. Dos julgados estudados do STJ – Superior Tribunal de Justiça e, na sequência, selecionados, temos os seguintes entendimentos:

a. AgRg no AREsp 350519 / PR:

- i. AUSÊNCIA DE PROVA DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. No julgamento da Apelação Cível, o Tribunal de origem - lastreado em brilhante, profundo e detalhado voto proferido pelo eminente Relator, Des. Paulo Hapner -, reconheceu textualmente que "o réu Mozart Gouveia Belo da Silva, apesar de pessoalmente notificado, deixou transcorrer in albis o prazo para manifestação previsto no art. 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92 para manifestar-se (fl. 587). Mais tarde, apresentou contestação, às fls. 702/715, **mas não ofertou qualquer documento a fim de amparar a tese de que preenche o requisito da notória especialização** e, conseqüentemente, do alegado desfrute de prestígio e reconhecimento correlatos no campo de sua atividade.
- ii. AUSÊNCIA DE PROVA DA SINGULARIDADE DO SERVIÇO. Na mesma assentada, o ilustre Desembargador acrescentou que "**por 'singular' tem-se algo que é insuscetível de paradigma de confronto, ou seja, não tem escala de comparação porque inviável seu cotejo com outros da mesma espécie**. Ora, ainda que não se trate de matéria amplamente debatida, também **não pode a Administração classificá-la, de forma arbitrária, como "inconfrontável"**".
- iii. Ora, precisamente por se tratar de trabalho técnico e intelectual que exigia conhecimentos específicos, **haveria que se considerar a existência de outros escritórios de advocacia com notória especialização em direito tributário**, até porque não foi comprovada a impossibilidade de comparação entre diversos possíveis executantes do serviço pretendido.
- iv. INEXISTÊNCIA DE PROVA DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO 6. Precisamente nesse ponto, o acórdão de origem também refere que "**inexiste qualquer indício de que há completa ausência de outros profissionais aptos a prestar os serviços**".
- v. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL 12. A alegação de divergência jurisprudencial sucumbe à ausência de similitude fático-jurídica entre o caso concreto e os paradigmas trazidos a cotejo, **pois a caracterização da improbidade, diversamente do que sustentam os agravantes, não se deu de modo automático, senão pela constatação da efetiva existência de elementos de prova que apontam para o desvalor ético-moral que qualifica a conduta, tornando-a subsumível às sanções legais**. O afastamento das premissas fático-probatórias adotadas pela instância ordinária encontra-se vedado pelo enunciado da Súmula 7/STJ.
- vi. 14. Ainda que se pudessem ultrapassar esses obstáculos formais, o entendimento perfilhado pela instância recorrida **não destoa da orientação fixada pelo Superior Tribunal de Justiça quanto à caracterização de improbidade pela contratação direta que não demonstra a singularidade do objeto e a notória especialização do serviço**.

b. REsp 1725377 / GO:

- i. Embora se faça no acórdão recorrido alusão à inexigibilidade nos casos de singularidade e notória especialização (art. 25 da Lei 8.666/1993), o que se adota no aresto é ensino doutrinário segundo o qual **a contratação de advogados possuiria**

"singularidade objetiva" (fl. 916, e-STJ). Categoricamente, o Tribunal de origem afirma que, "porquanto incompatíveis com a mercantilização e com o critério de julgamento objetivo (artigo 5º, da Lei Federal nº 8.906/94), **os serviços de advocacia revelam-se, também, inconciliáveis com a licitação**".

- ii. **A decisão está em confronto com a orientação predominante no Superior Tribunal de Justiça:** "A jurisprudência de ambas as Turmas que compõem a Seção de Direito Público deste Tribunal Superior firmou-se no sentido de **serem imprescindíveis à contratação de advogado com inexigibilidade de licitação os requisitos da singularidade do serviço e da inviabilidade da competição**.
- iii. De acordo com essa compreensão, a notória especialização deve ser concretamente demonstrada e **"A existência de vínculo de confiança entre constituinte e constituído não pode ser admitida como fundamento para a contratação de serviços de advocacia com inexigibilidade de licitação"**.

c. AgInt no AgRg no REsp 1330842 / MG:

- i. De início, é de se registrar o art. 5o. do Código de Ética da nobre profissão de Advogado (Resolução 2/2015, do Conselho Federal/OAB), segundo o **qual o exercício da Advocacia é incompatível com qualquer procedimento de mercantilização**.
- ii. Efetivamente, submeter a contratação do serviço advocatício a procedimento licitatório é **estabelecer a lógica de preço e de técnica a questões que, enxergadas sob a ótica do mercado, perdem o seu valor**.
- iii. Certas situações, quando encaradas sob a perspectiva de compra e venda, se subvertem, isto é, **no caso do serviço advocatício, o elemento confiança, que integra o conceito de melhor técnica, se perde quando se busca um profissional pelo menor preço a partir da licitação**. Consequentemente, não se alcança a chamada proposta mais vantajosa para a Administração Pública, que nem sempre é a mais em conta.
- iv. Por consequência, **pode-se dizer que todas as vezes em que o Administrador Público convoca diretamente um Advogado para um serviço específico, a singularidade está automaticamente vertida na relação**, uma vez que a confiança, por ser elemento integrativo fundamental entre Parte e Advogado, torna, por si só, única a contratação.

d. AgRg no AgRg no REsp 1288585 / RJ:

- i. **A contratação de serviços advocatícios sem procedimento licitatório, quando não caracterizada situação de inexigibilidade de licitação, gera lesividade ao erário, na medida em que o Poder Público deixa de contratar a melhor proposta, dando ensejo ao chamado dano in re ipsa**, decorrente da própria ilegalidade do ato praticado, conforme entendimento adotado por esta Corte.
- ii. A vedação de restituição não desqualifica a infração inserida no art. 10, VIII, da Lei 8.429/92 como dispensa indevida de licitação. **Não fica afastada a possibilidade de que o ente público praticasse desembolsos menores, na eventualidade de uma proposta mais vantajosa, se tivesse havido o processo licitatório**.
- iii. As regras das modalidades licitatórias objetivam **assegurar o respeito à economicidade da contratação, à igualdade dos licitantes, à impessoalidade e à moralidade**, entre outros princípios constantes do art. 3º da Lei 8.666/93.

6. Por último, dos julgados analisados e selecionados do Supremo Tribunal Federal - STF, temos os seguintes posicionamentos quanto aos requisitos em estudo:

a. ARE 1325646 / MG - MINAS GERAIS:

- i. **A absolvição, no âmbito criminal, não afasta a possibilidade de aplicação da sanção cível por improbidade administrativa** (art. 12, caput, da Lei 8.429/92), a não ser que haja categórico reconhecimento, na esfera penal, da inexistência material do fato, ou da autoria, na forma do art. 66 do CPP.

- ii. Para que seja cabível a declaração de inexigibilidade de contratação de serviços técnicos, **mister que haja a concomitância de ambos os requisitos legais, o da singularidade dos serviços e o da especialização do contratado.**
- iii. **Serviços de consultoria e assessoria em contabilidade pública e orçamento, bem como de treinamento de pessoal, são corriqueiros e rotineiros no serviço público,** tanto que foram contratados de forma contínua, para a prestação mensal, **não havendo a configuração de um serviço específico e incomum; ou pouco difundido e prestado por poucos profissionais disponíveis no mercado,** ou apenas um, com objeto específico, **a impor a impossibilidade de competição.**
- iv. **Presença, no caso dos autos, do elemento anímico concernente ao dolo, já que o agente ordenador das despesas tinha ciência de que os serviços contratados eram corriqueiros e não estavam revestidos da singularidade necessária para a inexigibilidade, mesmo que não tenha havido prova de dolo de enriquecimento ilícito ou favorecimento pessoal.**
- v. **A indevida declaração de inexigibilidade de licitação, configura prática de improbidade administrativa,** nos termos do art. 10, VIII, da Lei 8.429/92, havendo, ainda, **violação dos princípios da administração pública, na forma do art. 11 da mesma lei, notadamente o da legalidade.**

b. AI 763977 / SP - SÃO PAULO:

- i. Apreciada a matéria trazida na espécie, DECIDO.
Razão jurídica não assiste à Agravante.
- ii. O Tribunal de origem decidiu a controvérsia nos seguintes termos: [...] preliminarmente, não é o caso de nulidade da r. sentença diante do julgamento antecipado, pois **a prova de que os preços e condições praticados no contrato não foram superfaturados, em nada modificaria a caracterização da improbidade administrativa pela violação do certame licitatório,** então, obrigatório.
- iii. Da análise dos autos, restou demonstrado que o objeto do contrato não fora definido, **faltou a singularidade do objeto que justifica a inexigibilidade da licitação,** que impede qualquer competição entre os profissionais. (...) Enfim, **a contratação não teve como causa verídica a singularidade do serviço, a inviabilidade de competição ou mesmo a notória especialização,** assim, tal falso argumento serviu para possibilitar a continuidade de um contrato cujo aditamento era vedado por lei.
- iv. Uma vez apurada a responsabilidade pela conduta ímproba, deve o juiz avaliar sua participação e a extensão do dano, a fim de graduar a intensidade da pena a ser imposta, de forma motivada. (...) **O Magistrado aplicou a sanção de modo razoável, trazendo sua análise para o contexto da realidade e aplicando a condenação,** tão somente, de modo proporcional àquelas possíveis” (fls. 503-507 – grifos nossos).
- v. O Tribunal a quo, portanto, manteve sentença que reconheceu a exigência de licitação do serviço contratado com a Agravante, julgou que os agentes públicos envolvidos e a Agravante **teriam praticado atos de improbidade administrativa ao dispensar indevidamente o certame licitatório** e aplicou as sanções pertinentes.

c. AP 683 / MA – MARANHÃO:

- i. Art. 89 da Lei 8.666/93. **A jurisprudência interpreta o dispositivo no sentido de exigir o prejuízo ao erário e a finalidade específica de favorecimento indevido como necessários à adequação típica – INQ 2.616,** relator min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 29.5.2014. 4. Licitação. Inexigibilidade fora das hipóteses legais. ProJovem: qualificação profissional e desenvolvimento de ações comunitárias voltadas ao público-alvo do programa. **Art. 25, II, combinado com art. 13, VI, da Lei 8.666/93 – serviços técnicos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, de natureza singular, com empresa de notória especialização. Não foi documentada pesquisa de mercado que pudesse levar à conclusão de que não haveria outras entidades com capacidade de realizar o serviço na região, em condições iguais ou melhores. Justificativa retórica. Inexigibilidade fora das hipóteses legais comprovada.**
- ii. **Ausência de elementos levando a crer que o denunciado tinha intenção de desviar recursos ou, de qualquer forma, causar prejuízo ao erário.** A estrutura do

Convênio que não estimulava as administrações estaduais à economia. Secretário de Estado que recebeu de sua assessoria administrativa e jurídica pareceres pela conveniência, oportunidade e juridicidade da contratação. Ausência de elemento indicando que tenha pessoalmente influenciado a escolha ou que tenha relação com a contratada. **Inexistência de prova suficiente de que o fato constitua infração penal,**

d. Inq 3074 / SC - SANTA CATARINA:

- i. **A contratação direta de escritório de advocacia**, sem licitação, deve observar os seguintes parâmetros: a) existência de procedimento administrativo formal; b) notória especialização profissional; c) natureza singular do serviço; d) **demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público**; e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado. **Incontroversa a especialidade do escritório de advocacia, deve ser considerado singular o serviço** de retomada de concessão de saneamento básico do Município de Joinville, diante das circunstâncias do caso concreto.
- ii. Denúncia rejeitada por falta de justa causa.

4. ANÁLISE DOS POSICIONAMENTOS SELECIONADOS NA PESQUISA DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL.

De início, vale destacar que divergências de entendimentos ou de interpretações sempre ocorreram e não deixarão de ocorrer em qualquer campo de estudo, inclusive, para o seu próprio desenvolvimento, mas, quanto ao direito, a incidência de interpretações divergentes ainda se sobressai, haja vista a intrínseca e incessante atividade interpretativa a ser desempenhada por seus operadores, ressaltando-se sua importância para a evolução contínua e atualização social necessárias à manutenção da atividade jurisdicional.

Outro ponto introdutório, que se faz relevante mencionar, é que não se está analisando ou estudando a doutrina ou jurisprudência dominante, haja vista que já é possível constatar a esta altura do estudo que temos entendimentos diversos, porém, o objetivo, rememorando a introdução inicial deste trabalho, é evidenciar a multiplicidade de entendimentos quanto aos requisitos em estudo, de forma a demonstrar a existência, ou não, de insegurança jurídica que advém destas características tão submissas ao alvedrio do intérprete ou julgador.

Também cumpre ressaltar que o presente trabalho, embora tenham sido pesquisados mais de uma centena de julgados e posicionamentos doutrinários, selecionou e analisou uma amostragem, um recorte, do vasto número de decisões e interpretações existentes, tentando alcançar a maior amplitude possível de entendimentos sobre o tema, mas não pretendendo esgotar, de forma alguma, a pesquisa ou mesmo a discussão sobre os requisitos legais em estudo.

Além disso, outro ponto específico e também esperado que se faz pertinente adicionar, conforme a pesquisa foi avançando nas instâncias, mais escassas foram ficando as decisões que abordavam o assunto pesquisado.

Com isso, ao estudar estes termos legais imbuídos desta forte fluidez conceitual e de interpretação mais extensa, diante dos vários entendimentos conflitantes encontrados na pesquisa, será realizada análise sob a ótica de alguns aspectos específicos que mais se destacaram durante o levantamento dos dados.

Por último, todos os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais que serão analisados neste capítulo foram referenciados anteriormente.

4.1.A Singularidade do Objeto decorre diretamente da Notória Especialização.

Dentre os posicionamentos e entendimentos que foram levantados na pesquisa realizada, esse é sem dúvida o maior “pomo da discórdia”, *data vênia*. No sentido do entendimento de que a singularidade depende, diretamente, da notória especialização do futuro contratado e está inexoravelmente ligada a ela. Defendendo este posicionamento, temos grandes doutrinadores e professores como José dos Santos Carvalho Filho, que expõe que a singularidade estaria ligada às características próprias do executor, entendendo, de forma bem categórica, que “a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização”.

Também, na mesma via, Celso Antônio Bandeira de Melo entende que um serviço deve ser reputado como singular quando, para que reste atendida a necessidade administrativa a ser satisfeita mediante a contratação, seja necessário um componente criativo de seu autor, o professor Celso Antônio fala em um traço, uma especial habilidade, uma argúcia de quem irá executar o serviço que é, justamente, o que a Administração julga ser conveniente para a satisfação de sua necessidade. No entanto, também aduz que as diferenças da singularidade de cada potencial prestador do serviço devem fundamentar e autorizar a presunção de que o serviço de um deles é o mais adequado que o serviço dos outros, ou seja, sendo singular todos estes serviços a serem prestados pelos possíveis notórios especialistas, seria possível escolher um deles, justificando a escolha de um em detrimento dos outros ao considera-lo o mais adequado.

Neste mesmo diapasão, temos Joel de Meneses Niebuhr, que acrescenta que a inexigibilidade se faz presente nestes casos, tendo em vista a impossibilidade de se comparar com objetividade o toque pessoal, a subjetividade, assim como a experiência que cada um destes profissionais possui, acarretando a impossibilidade de competição entre eles. Reforça ainda este professor que não se faz necessário que somente uma determinada empresa ou pessoa detenha a exclusividade de certa técnica pretendida pela Administração, pois outros poderiam detê-la também, porém, na visão do administrativista, isso em nada impediria a declaração de inexigibilidade de licitação, haja vista que todos estes profissionais realizam seus serviços com seu toque pessoal, um traço subjetivo, levando à impossibilidade de definir parâmetros objetivos para classificar suas propostas.

Neste aspecto, o TCU possui o entendimento, já sumulado (Súmula 39), de que ao se contratar um serviço reputado por singular, trata-se de um serviço que exige do prestador do serviço tamanho grau de subjetividade na sua execução, que torna impossível definir critérios objetivos para a seleção de uma possível proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Corroborando com esta mesma interpretação, temos o acórdão 8926/2021 - Segunda Câmara (TCU), que conceituou como singular o objeto que, por sua natureza, impede ao contratante definir parâmetros objetivos, inerentes ao processo de licitação, para a escolha do prestador do serviço que se pretende contratar. Outro acórdão recente do TCU, que acompanha a interpretação de que a singularidade do objeto está diretamente ligada à notória especialização do contratado, é o 8614/2021-Primeira Câmara, em seu teor, a turma apontou que a singularidade já se encontra pressuposta ao se contratar um notório especialista.

Já em sede judicial, o TJDFT, no Acórdão 744549, entendeu que ao se demandar a contratação de um *expert*, naquele caso específico, na área de desenvolvimento urbano, este fato, *per si*, já delimitaria ou até inviabilizaria a competição, inclusive, mesmo o contratado, guardando relação de amizade com o a autoridade contratante, não haveria qualquer afronta ao princípio da impessoalidade, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal, de forma que restariam cumpridos os requisitos legais da singularidade do objeto e da notória especialização.

Neste mesmo sentido, o TRF da Primeira Região, nos autos do processo 0003256-48.1999.4.01.4000, entendeu pela regularidade da contratação, ressalvando que apenas o dolo, nesses casos, deve ser penalizado, de forma que se devem excluir as meras irregularidades administrativas passíveis de correção.

Para isso ressaltou as qualificações técnicas do arquiteto então contratado e pelas condições da empresa, que tem notoriedade no Estado do Piauí, já tendo sido contratada para elaboração

de projetos de obras da sede da Justiça Federal/PI e do Ministério Público Federal/PI, além da extensa experiência e reconhecimento na área, de forma que entendeu que ao analisar a conduta do contratante, inferiu que seria possível que a contratação tenha se dado pela conclusão de que o trabalho deste profissional seria o mais adequado à plena satisfação do objeto a ser contratado.

Não com o mesmo fundamento, mas também entendendo pela automática comprovação da singularidade do objeto em casos de contratação de serviços advocatícios, no AgInt no AgRg no REsp 1330842 / MG, no STJ, a decisão foi no sentido de que não se poderia estabelecer uma lógica de técnica e preço, a fim de se efetivar uma disputa entre potenciais interessados, pois estaria presente o chamado “elemento confiança” que integraria o conceito de melhor técnica, mas que se perderia quando se busca um profissional pelo menor preço em uma licitação. Concluindo, o entendimento exarado neste julgado foi que, todas as vezes que o Administrador Público convoca um advogado para um serviço específico, a singularidade estaria automaticamente comprovada, tendo em vista a presença do “elemento confiança”.

Na sequência dos achados da pesquisa, vale destacar que nos autos do Inq 3074 / SC - SANTA CATARINA, o Supremo Tribunal Federal emitiu entendimento de que sendo incontroversa a especialidade do prestador do serviço que se pretende contratar, no caso, o de um escritório de Advocacia, o serviço a ser contratado deve ser também considerado como singular. Acrescenta também outro requisito a ser satisfeito, não previsto diretamente na lei, a demonstração, nos autos do processo de contratação, da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público.

Portanto, de acordo com os posicionamentos acima, estando devidamente comprovada a notória especialização do potencial prestador do serviço especializado que a Administração Pública pretende contratar, a singularidade seria inerente, ou seja, não seria possível estabelecer uma disputa no respectivo mercado relevante.

4.2.A Singularidade do Objeto não decorre da Notória Especialização.

Analisando, agora, o outro lado da moeda, temos Maria Sylvia Zanella de Pietro que, como vimos, não trata de maneira divergente o assunto, mas não faz o mesmo liame entre a notória especialização e a singularidade do objeto, contudo, observa que se faz necessário que o serviço a ser prestado deva possuir uma complexidade ou uma relevância que torne o serviço a ser contratado singular. Ressalta ainda a administrativista que no campo da discricionariedade na qual o Administrador poderia transitar, deve restar comprovada a essencialidade e indiscutibilidade daquele serviço a ser desempenhado por determinado prestador, como sendo o mais adequado, dentre os disponíveis, para a satisfação do objeto que se pretende contratar. Acrescenta ainda que, na efetivação de uma contratação desta natureza, tem que se estar em zona de certeza, no sentido de que afiguram-se, no caso concreto, atendidos os critérios de essencialidade e de indiscutibilidade do trabalho a ser contratado.

Também transitando neste caminho, o professor Marçal Justen Filho aduz que a natureza singular de um objeto vai muito mais além do que a notória especialização do prestador. A singularidade reside em uma situação anômala, incomum, de forma que nem todo profissional especializado poderia enfrentar. Seriam situações que apresentam uma determinada complexidade que impediria a contratação de uma solução satisfatória, a partir da contratação de qualquer profissional especializado. Resumindo, na lição deste conceituado professor,

restaria demonstrada a singularidade do objeto quando restarem atendidos os seguintes requisitos: a excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita e a ausência de seu atendimento por parte de um profissional especializado padrão.

Outro doutrinador, o professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, já possui um posicionamento mais contundente. Para ele, a singularidade do objeto é, como textualmente diz a lei, do objeto e não de quem executa o serviço. Ressalta ele que, por óbvio, todo profissional seria potencialmente singular, posto que seria algo inerente à natureza humana. O professor ensina que singular é a característica do objeto que o distingue de um serviço comum, seria um atributo que o diferencia, incomum no mercado. Portanto, para ele, a singularidade não está associada à noção de preço, dimensões, da localidade onde será prestado o serviço, da cor ou mesmo da forma.

Assim, o professor Jacoby alerta que, primeiramente, é o objeto que deve ser previamente definido em um processo de contratação, antes descrevendo a real necessidade da Administração Pública e somente depois é que se deve buscar o profissional que irá executá-lo, pois, caso se inverta o procedimento, irão ser considerados, na descrição do objeto a ser contratado, atributos, características que vão direcionar ao executor do serviço. Com isso, ressalva que boa parte da doutrina não atenta devidamente para a centralidade da natureza singular do serviço, ou quando o faz, acaba por associá-lo ao profissional a ser contratado, deixando de identificar o objeto a ser satisfeito com a prestação do serviço almejado.

Neste sentido, temos o Acórdão 1568/2003, da Primeira Câmara do TCU, que, em sua fundamentação, afirmou, categoricamente, que não é a notória especialização que inviabiliza a competição, *per si*, citando o professor Jacoby, mas somente quando ela está ligada diretamente à singularidade do objeto. Na verdade, é a singularidade do objeto que efetivamente dá causa à inviabilidade de competição. A singularidade associa-se e nasce da descrição do objeto que a Administração pretende contratar, ou seja, a singularidade é do objeto e não do prestador do serviço.

Em acórdão recente, Acórdão 5384/2021 – Primeira Câmara, a Corte de Contas teceu algumas ressalvas, naquele caso concreto, afirmando que não foi comprovada a necessária inviabilidade de competição, tendo em vista que existem no mercado outros escritórios especializados em matéria tributária. Além disso, destacou que apenas justificar que o profissional possui notória especialização e que o caso é singular, sem juntar ao processo a documentação que comprovem ambos os requisitos, viola o princípio constitucional licitatório, nos termos do Inciso XXI, do art. 37 da Constituição Federal. Interessante que, primeiramente, neste mesmo julgado, houve também profunda divergência entre a área técnica e o relator, cujo teor de seu voto foi contundentemente discordante do posicionamento da área técnica do tribunal, contudo, em sede de revisão, o ministro revisor anuiu com o posicionamento técnico, discordando, então, do relator, cujo posicionamento “revisado” foi vencedor ao final, demonstrando o quão variável é a interpretação do julgador ao apreciar estas questões, ainda que no mesmo caso concreto.

Neste caso, mais especificamente, o relator foi o Min. Raimundo Carreiro que, resumidamente, entendeu que os argumentos apresentados pela área técnica, como o pouco tempo de existência da empresa a ser contratada e a conseqüente não comprovação da notória especialização desta empresa, não seriam aplicáveis ao caso, entendendo que, ainda que a empresa não detivesse a notória especialização, tendo em vista a natureza singular do serviço a

ser prestado, curso específico de capacitação corporativa, a contratação por inexigibilidade estaria caracterizada, entendendo que a singularidade do objeto, nestes casos, não se restringe à notória especialização, mas também ao conjunto específico de circunstâncias que emolduram o evento.

No entanto, o Min. Walton Alencar, revisor, entendeu de forma, diametralmente, contrária. Aduziu o ministro revisor que, segundo a jurisprudência do TCU, a singularidade, prevista no Inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, trata de uma situação diferenciada, de forma que venha a exigir “tal grau de segurança, restrição e cuidado” na escolha do fornecedor que tornam impossível a fixação de critérios objetivos de julgamento, impossibilitando a competição entre potenciais interessados. Ressalva o revisor ainda que, mesmo que se considerasse como singular todo e qualquer evento de capacitação corporativa, inclusive, entendimento de que discorda, tal constatação não exige a Administração de comprovar, no respectivo processo de contratação, as qualidades peculiares do especialista a ser contratado, motivando a sua escolha. Importante ponto também levantado pelo Ministro Revisor foi que, mesmo se comprovando a notória especialização dos três expositores designados para ministrar o então Workshop, tal comprovação não atenderia a exigência legal, haja vista que, naquele caso concreto, o processo não trazia elementos para comprovar a impossibilidade da contratação destes profissionais por outras empresas, ou mesmo, que não pudessem ser contratados diretamente pelo órgão contratante, ultimando, assim, o entendimento de que a inviabilidade de competição aludida pelo relator não estava caracterizada, mormente, tendo em vista que as afirmações e comprovações documentais, presentes no processo, não seriam capazes de inviabilizar a contratação de outras sociedades empresárias de renome. Ressalte-se que foi este o posicionamento que prevaleceu.

Agora já no âmbito do TJDFT, nos autos do Processo 20090111993953APC, o Tribunal se posicionou no sentido de que a contratação pela via da inexigibilidade de licitação, por se tratar de exceção à regra de licitar, princípio constitucional, necessita ater-se estritamente aos requisitos normativos “capazes de conferir lastro de legalidade” a estas contratações. Ressalvou que, quanto à necessária comprovação da inviabilidade de competição, a justificativa para a singularidade do objeto era insuficiente, naquele caso. Neste processo, o relator seguindo o posicionamento constante no parecer jurídico que instruiu o processo da contratação, afirmou que a singularidade que deve ser considerada é a do objeto e não a da prestadora de serviços.

Neste sentido, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no Processo 0005757-92.2014.4.01.3500, exarou entendimento de que o objeto que foi contratado, qual seja, a realização e organização de concurso público destinado à escolha de um estudo preliminar para a construção de uma nova sede para o órgão contratante não se revestia de um serviço de natureza singular, em que pesasse a grande experiência da empresa contratada e sua notória especialização. Ressaltou que, neste caso, o vínculo de parentesco, entre o presidente do órgão contratante e o sócio da empresa, afrontou o princípio constitucional da impessoalidade (art. 37, *caput*, da CRFB/88). Contudo, destacou que, embora não exista previsão legal quanto à vedação de participação de parentes de administrador público em procedimentos licitatórios, o agente não poderia negligenciar as formalidades concernentes à inexigibilidade de licitação, de forma a justificar a escolha do fornecedor, demonstrando que o seu trabalho seria essencial e, destaca-se, “indiscutivelmente, o mais adequado à plena satisfação do objeto”.

Na sequência, em decisão do Superior Tribunal de Justiça, no AgRg no AREsp 350519 / PR, citando parte do acórdão do Tribunal de origem, entendeu que singular seria algo que é insuscetível de paradigma de confronto, de forma que seria inviável seu cotejo com outros da mesma espécie. Afirmou, ainda, que a Administração não pode se limitar apenas a dizer, sem a devida comprovação de inviabilidade de comparação, simplesmente, que o objeto é “inconfrontável”. Destaca, também, que deveriam ter sido considerados a existência de outros escritórios de advocacia especializados, de forma que não foi comprovada a impossibilidade de comparação entre estes diversos e possíveis escritórios. Com isso, ainda citando o teor do relatório concernente ao acórdão do tribunal de origem, afirmou, naquele caso, de forma categórica, que: “inexiste qualquer indício de que há completa ausência de outros profissionais aptos a prestar os serviços”.

Também em outra decisão, agora no REsp 1725377 / GO, o STJ exarou entendimento de que o argumento utilizado no aresto, que é o ensino doutrinário segundo o qual a contratação de advogados possuiria “singularidade objetiva”, argumentando que sendo incompatíveis com a mercantilização e com o critério objetivo, seriam “inconciliáveis” com a realização de um procedimento licitatório. Com isso, de forma categórica, afirmou que tal decisão confronta com a orientação predominante no STJ, pois a sua jurisprudência aponta no sentido de que são imprescindíveis, na contratação de advogado através de uma contratação fundamentada em inexigibilidade de licitação, a comprovação dos requisitos da singularidade do serviço e da inviabilidade de competição. Destaca ainda que mesmo que exista um vínculo de confiança entre contratante e contratado, tal “vínculo” não pode ser admitido como fundamento para a contratação de serviços de advocacia por inexigibilidade.

Já no âmbito do STF, a Corte Suprema no ARE 1325646 / MG - MINAS GERAIS, destacou que para que seja cabível a declaração de inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos, devem estar, concomitantemente, atendidos os requisitos legais da singularidade do objeto e da notória especialização. Neste sentido, entendeu o tribunal que, naquele caso concreto, serviços de consultoria e assessoria em contabilidade pública e orçamento, bem como o treinamento de pessoal, são corriqueiros e rotineiros no serviço público, não restando caracterizado de que se tratava de um serviço específico e incomum, pouco difundido ou mesmo prestado por poucos profissionais no mercado, ou mesmo apenas um, com objeto específico, de forma a impor a inviabilidade de competição.

Por último, nos autos do AI 763977 / SP - SÃO PAULO, o Supremo Tribunal Federal se posicionou, após analisar o processo, propugnando pelo não atendimento da singularidade do objeto, requisito que justifica a inexigibilidade de licitação na contratação de serviços técnicos especializados.

4.3.Desdobramentos Jurídicos.

4.3.1. Singularidade de Objeto, Notória Especialização, Responsabilização do Parecerista e Improbidade Administrativa.

Na pesquisa realizada, também foi possível identificar algumas interpretações conflitantes quanto à caracterização de improbidade administrativa nos processos de inexigibilidade de licitação, principalmente, quanto à contratação de serviços especializados. Também vale

destacar, neste âmbito, os achados quanto à responsabilidade solidária do parecerista jurídico, concomitante com os agentes públicos responsáveis, nas contratações desta natureza.

O TCU já possui farta jurisprudência quanto à responsabilização do parecerista jurídico. No entanto, no recente Acórdão 11823/2020 - Primeira Câmara, a Corte de Contas afirmou, neste caso específico, que o parecerista jurídico pode ser responsabilizado, de forma solidária, em conjunto com os gestores, por irregularidades ou prejuízos ao erário, desde que configurados alguns importantes detalhes: nos casos de erro grosseiro ou atuação culposa, quando seu parecer for obrigatório, nos casos de exigência legal, ou mesmo se for opinativo. Destacou que, embora não exerça função de execução administrativa, nem ordene despesas, dentre outras funções administrativas, o parecerista jurídico pode ser responsabilizado, com fundamento no art. 71, II, da CRFB/88, quando derem causa a perda, extravio “ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário”.

Com isso, chamou muito a atenção o entendimento do TJDFT, nos autos do processo 07114387820218070000, em sede de mandado de segurança impetrado por um parecerista jurídico, então chefe da Procuradoria Jurídica da TERRACAP, o qual foi responsabilizado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (Acórdão nº 192/2019-TCDF) por ter emitido seu parecer, na análise do TCDF, em desconformidade com a lei.

Neste caso, das alegações do impetrante, cumpre ressaltar alguns pontos importantes, pois, revelando-se inconformado com a decisão condenatória, alegou que entendia ter executado da forma mais esmerada possível a sua atribuição de advogado público, de forma que a penalidade imposta pelo Tribunal de Contas seria inconstitucional e ilegal. Afirmou que a jurisprudência dos tribunais pátrios é pacífica no sentido de que a opinião constante em um parecer jurídico, ainda que venha a ser reputada equivocada, não acarretaria a sua responsabilização, salvo se for comprovado o dolo, má-fé, ou erro crasso. Outro ponto, o impetrante destacou que fundamentou sua opinião, conforme o teor do parecer combatido, na melhor doutrina e jurisprudência pátria, pois, bastaria uma simples leitura de seu parecer, que ficaria evidente que seu embasamento se deu em conformidade com decisões jurisprudenciais e posicionamentos doutrinários predominantes. Acrescentou que não foi demonstrado qualquer elemento subjetivo que pudesse vincular sua atuação a eventual prejuízo ou conluio, inexistindo qualquer indício de que seu parecer tenha sido elaborado com dolo ou com erro grosseiro, concluindo que a natureza singular do serviço a ser contratado, condição prevista na Lei de licitações e contratos, não significa a ausência de outros concorrentes, além de outras alegações quanto à natureza opinativa e não vinculativa de seu parecer.

No entanto, o Tribunal decidiu que, em que pese todo o “esforço hermenêutico” do recorrente, seus argumentos não teriam força suficiente para alterar a posição da Corte sobre a matéria, pois, entendeu que não foram carreados aos autos dados, informações, estudos, pareceres técnicos, dentre outros documentos hábeis a demonstrar que realmente tratava-se de um serviço singular. Outro argumento da Corte que vale destacar, fundamentando a manutenção da sanção, foi que a “unidade instrutiva” apontou que o próprio ora impetrante reconheceu a possibilidade de outras empresas prestarem consultoria e elaborarem os estudos de planejamento estratégico como os pretendidos, de forma que, conforme o julgado, seria possível eventual competição entre os potenciais fornecedores.

Uma descoberta interessante encontrada na pesquisa, primeiramente, nos autos do Processo 20090111993953APC do TJDFT, foi que embora o Tribunal de Contas do DF tenha entendido

que a contratação foi realizada dentro dos parâmetros de legalidade, mas que tal decisão tomada em âmbito administrativo não vincula o judiciário, destacando que a Corte de Contas entendeu que a empresa então contratada, embora não fosse necessariamente a única empresa capaz de realizar os serviços pretendidos, seu projeto seria singular, no sentido de que seria fruto de uma atividade intelectual, o que, na teoria, atenderia os ditames legais incidentes. No entanto, entendeu a Corte que não houve cotejo de opções existentes na praça, como forma de apurar, cujo termo utilizado vale destacar: “racionalmente”, a inviabilidade de competição na espécie.

Noutro giro, no Processo 0038184-30.2009.4.01.3400, o TRF1, em uma ação de improbidade administrativa em desfavor de alguns funcionários da Caixa Econômica Federal, na qual foi proferida sentença absolutória em primeira instância, fundamentada na ausência de justa causa para o processamento de uma ação por improbidade administrativa, tendo em vista que o TCU havia concluído que a contratação da empresa havia sido regular, de forma a restar demonstrada a singularidade do objeto então contratado, exarou posicionamento de que é sabido que as decisões do TCU não vinculam o Judiciário, contudo, não se poderia desconsiderar, no contexto fático-probatório, que a decisão final tomada pelo órgão de contas corrobora pela não caracterização de improbidade administrativa. De modo que, meras irregularidades administrativas não podem ser confundidas com faltas graves da lei de improbidade, ressaltando que o suposto dano presumido não deve ser considerado, diante da conclusão de que não restou evidenciado, conclusivamente, a ocorrência de dano ao erário.

No entanto, no AgRg no AREsp 350519 / PR, já mencionado, o entendimento do STJ foi que, em consonância com o entendimento fixado pelo tribunal, a improbidade administrativa resta presumidamente caracterizada quando, na contratação direta de serviços especializados, não restarem demonstrados os requisitos da singularidade do objeto e da notória especialização. O mesmo Tribunal no AgRg no REsp 1288585 / RJ, também emitiu entendimento de que a simples contratação de serviços advocatícios, quando não caracterizada a situação de inexigibilidade de licitação, gera, presumidamente, lesividade ao erário, haja vista que o Poder Público deixa de contratar a melhor proposta, dando ensejo ao chamado dano *in re ipsa*, o qual decorre da própria ilegalidade do ato praticado. Destacou ainda que, mesmo que seja vedada a restituição dos valores, a infração resta qualificada na forma do art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/1992 como dispensa indevida de licitação, de modo que não fica afastada a possibilidade de que o ente público praticasse desembolsos menores, na eventualidade de uma proposta mais vantajosa, se fosse realizado um procedimento concorrential.

Na mesma esteira, o STF, no ARE 1325646 / MG - MINAS GERAIS, já de início destacou que a absolvição no âmbito criminal não afasta a possibilidade de aplicação de sanção cível por improbidade administrativa, a não ser que sejam reconhecidas a inexistência material do fato ou da autoria. Presumiu-se que restava presente o elemento anímico “dolo”, tendo em vista que o agente, o ordenador de despesas, tinha ciência de que os serviços contratados eram corriqueiros (consultoria e assessoria e contabilidade pública e orçamento, bem como de treinamento de pessoal) e não estavam revestidos da devida singularidade, ressaltando que mesmo que não tenha havido prova de dolo, de enriquecimento ilícito ou de favorecimento pessoal, concluindo que a indevida declaração de inexigibilidade de licitação configura prática de improbidade administrativa, nos termos do art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/1992, de forma a violar também os princípios da Administração Pública, em desacordo com o art. 11 do mesmo diploma legal.

Também no AI 763977 / SP - SÃO PAULO, a Corte Suprema entendeu que em nada modificaria a caracterização da improbidade administrativa, fundamentando sua decisão, citando que conforme o entendimento do tribunal de origem, a decisão recorrida não seria passível de nulidade, diante do julgamento antecipado, haja vista que a prova de que os preços não foram superfaturados, por violar a obrigatoriedade de realização de certame licitatório, não seria suficiente para afastar a punição. Por fim, entendeu pela correção da decisão condenatória que entendeu que a agravante praticou atos de improbidade administrativa (falta da singularidade do objeto que justifica a inexigibilidade de licitação) ao dispensar, indevidamente, o certame licitatório.

No entanto, no AP 683 / MA – MARANHÃO, ressaltando-se que no âmbito criminal, o Supremo exarou entendimento, destacando que a jurisprudência interpretava a aplicação do art. 89 da Lei nº 8.666/1993, agora revogado pela nova Lei de Licitações e Contratos, 14.133/2021, no sentido de exigir o prejuízo ao erário e a finalidade específica de favorecimento indevido como necessários à adequação típica. No caso, mesmo que estivesse comprovada a inadequação legal da inexigibilidade de licitação, a ausência de elementos levando a crer que o denunciado tinha a real intenção de desviar recursos ou mesmo de causar prejuízo ao erário, a corte entendeu que inexistia prova suficiente de que o fato constitua infração penal.

Por último, ressaltando que ainda será analisada a singularidade do objeto na vigência da Nova Lei de Licitações em capítulo posterior, vale destacar o teor do § 6º do art. 53 da Lei 14.133/2021 e as razões de seu veto, haja vista que impacta diretamente a atuação e possível responsabilização dos pareceristas jurídicos em processos desta natureza³⁴:

§ 6º do art. 53

"§ 6º O membro da advocacia pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude na elaboração do parecer jurídico de que trata este artigo.

Razões do veto

"A propositura dispõe que o membro da advocacia pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude na elaboração do parecer jurídico de que trata este artigo.

Todavia, em que pese a boa intenção do legislador, no objeto específico deste artigo, o advogado, público ou privado, já conta com diversas outras disposições sobre a sua responsabilização profissional (Lei nº 8.906, de 1994; art. 184 do CPC; e, para os profissionais da Advocacia Geral da União, também na Lei nº 13.327, de 2016), as quais não estão sendo revogadas e nem harmonizadas com essa propositura.

Ademais, o artigo não faz referência a eventual responsabilização administrativa ou mesmo penal daquele advogado, o que pode causar incerteza jurídica quanto à eventual instituição de responsabilidade "cível" (excludente das possíveis responsabilidades administrativa e/ou penal, em indevido recrudescimento do sistema atualmente vigente).

Por fim, o dispositivo parece potencializar a geração de celeuma acerca do nível de responsabilização dos pareceristas jurídicos junto aos procedimentos licitatórios, razões todas essas que justificariam o seu veto por contrariedade ao interesse público."

³⁴ BRASIL. Razões de Veto Presidencial ao Projeto de Lei nº 4.253 de 2020 (nº 6.814/17 na Câmara dos Deputados): Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14133-1-abril-2021-791222-veto-162592-pl.html> . Consulta em: 22/10/2021.

4.3.2. A Singularidade do Objeto, a Notória Especialização e a necessidade de realização de pesquisa de mercado.

Diante dos achados na pesquisa realizada, foi possível encontrar alguns posicionamentos que apontavam para a necessidade da realização de pesquisa de mercado, a fim de verificar a existência de potenciais fornecedores, para a prestação do serviço especializado a ser contratado pela Administração Pública.

Em sentido contrário, entendo, é pertinente citar o posicionamento do TCU, no Acórdão 2993/2018-Plenário, de forma que a singularidade do objeto, tratada no Inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, não está vinculada à ideia de unicidade, ou seja, de fornecedor único, mas sim de complexidade e especificidade, devendo ser compreendida não como uma ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas como uma situação, um objeto a ser contratado, que exija uma diferenciação, uma sofisticação tal que necessite de um acentuado grau de segurança e cuidado, haja vista que, caso contrário, estaríamos no espectro de fornecedor exclusivo, o que não é o caso.

No entanto, no recente Acórdão 5384/2021 - Primeira Câmara, o Tribunal de Contas da União, ao analisar a contratação de um escritório de advocacia, entendeu que não havia qualquer justificativa para a escolha do fornecedor, apontado que não consta no processo de contratação, pesquisa de preços de forma a proporcionar transparência na escolha do escritório, concluindo que, diante disso, não constariam evidências necessárias para comprovar de forma cabal a legalidade do procedimento de contratação por inexigibilidade de licitação.

Já o TJDF, no processo 20090111993953APC, também entendeu que estava configurada a irregularidade na contratação por inexigibilidade de licitação, pois, dentre a falta de atendimento de alguns requisitos, inexistia nos autos do processo a realização de uma ampla pesquisa mercadológica que comprovasse a inviabilidade de competição.

Além disso, no AP 683 / MA – MARANHÃO, a Corte Suprema, ao analisar a contratação de serviços técnicos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, entendeu que seria necessária a realização de uma pesquisa de mercado que pudesse levar à conclusão de que não haveriam outras entidades com capacidade de realizar o serviço na região, em condições iguais ou melhores, considerando as justificativas, então apresentadas, quanto ao atendimento dos requisitos legais em estudo como “retóricas”, entendendo que a inexigibilidade foi realizada à margem das hipóteses legais permitidas.

5. A SINGULARIDADE DO OBJETO E A NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DE ACORDO COM A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – LEI Nº 14.133/2021.

A nova lei de licitações e contratos, 14.133/2021³⁵, passou a vigorar a partir de 01/04/2021. Contudo, em termos de vigência, “concedeu” à antiga Lei nº 8.666/1993 uma espécie de vigência paralela, concorrente, por mais 2 (dois) anos, no sentido de que o Administrador Público poderá se utilizar, a princípio, de qualquer uma delas durante este período, desde que não mescle seus requisitos em um mesmo processo, ou seja, se iniciar a instrução de uma contratação por uma dessas normas reguladoras, deverá utilizar a norma inicialmente escolhida até o fim do trâmite processual regular. Interpretação que se faz do teor do art. 193 do novo texto legal.

Já com relação à devida comprovação da notória especialização do potencial prestador de serviços especializados, a Lei 8.666/1993³⁶ traz a seguinte redação em seu art. 25, § 1º, nestes termos:

§ 1º - Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Não inovando, a Lei 14.133/2021, em seu art. 74, § 3º, assim determina:

§ 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.

No entanto, já com relação à singularidade do objeto, a nova lei de licitações e contratos inovou. No caso, a singularidade do objeto, textualmente, deixou de constar na referida norma legal. Então, vale comparar as redações dos comandos de ambas as normas:

1. Lei 8.666/1993 – art. 25, II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.
2. Lei 14.133/2021 – art. 74, 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.

³⁵ BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Nova lei de Licitações e Contratos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Consulta em: 23/09/2021.

³⁶ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm. Consulta em 23/09/2021.

Assim, *a priori*, da interpretação textual, gramatical, literal da novel lei, poderíamos entender que, de pronto, toda a discussão e argumentação trazida até aqui sobre este requisito, analisando as mais variadas interpretações que perpassam as instâncias de controle e jurídicas, poderia ter sentido apenas quanto ao período em que permanecerá vigente a Lei 8.666/1993, mas isso não é verdade, haja vista que, com a mudança legislativa, instaurou-se mais um campo de discussão e análise na doutrina, cujo cerne seria a manutenção, ainda que implícita, da singularidade do objeto, dada a própria natureza do objeto e da imprescindibilidade da comprovação da inviabilidade de licitação. Ressalto que devido à recente publicação da Lei nº 14.133/2021 e mesmo após pesquisas realizadas, não foi possível encontrar decisões fundamentadas e predominantes, tanto no âmbito das cortes de contas, como no judiciário quanto a esta discussão.

Diante desta celeuma, defendendo que a singularidade do objeto seria inerente à caracterização da inviabilidade de competição para os casos de contratações públicas, por inexigibilidade de licitação, de serviços especializados, temos vários autores. De início vale citar Rafael Carvalho Rezende³⁷, cujo posicionamento pode ser resumido da seguinte forma: “No tocante à natureza singular, a sua compreensão **deve seguir a linha apresentada pela doutrina e pela jurisprudência sobre a singularidade também exigida pela Lei 8.666/1993**”. (grifei).

No mesmo esteio, Renan Thamay³⁸ afirma que é:

Necessário, assim, que a **Administração demonstre também a notória especialização do contratado e a natureza singular do serviço. Logo, apenas será possível a inexigibilidade de licitação prevista no inciso III do art. 74 da Lei n. 14.133/2021 acaso presentes simultaneamente três requisitos: o serviço técnico especializado enumerado pela lei, a natureza singular do serviço e a notória especialização do contratado.** Trata-se de entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, com previsão expressa na Súmula 252. (grifei).

Também entende desta forma o já mencionado professor Joel de Menezes Niebuhr³⁹, nos seguintes termos:

Sem embargo, há um ponto de dissonância expressivo entre a hipótese de inexigibilidade do inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993 e a do inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021. Sucede que **o inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993 exige que o serviço objeto da inexigibilidade seja qualificado como singular. Por sua vez, o inciso II do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021 exige apenas que o serviço seja considerado técnico especializado de natureza predominantemente intelectual e não, necessariamente, singular. O dispositivo, pelo menos em sua literalidade, não restringe a inexigibilidade ao serviço singular.**

O mesmo ocorreu, é bom registrar, com o inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016, que trata da mesma hipótese de inexigibilidade para as empresas estatais, cujo teor não prescreve expressamente a singularidade como condição para a inexigibilidade de

³⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Grupo GEN, 2021. 9786559640218. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559640218/>. Acesso em: 23/09/2021. Pág. 218.

³⁸ THAMAY, R.; JÚNIOR, V. G.; MACIEL, I. M.; AL., E. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada. Editora Saraiva, 2021. 9786555597646. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597646/>. Acesso em: 23/09/2021. Pág. 125.

³⁹ NIEBUHR, Joel de Menezes (Coordenador) et al. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. E-book. 2º Edição. Curitiba: Zênite. 2021. Disponível em: <https://www.zenite.com.br/books/nova-lei-de-licitacoes/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos.pdf>. Consulta em: 24/09/2021. Págs. 43 a 45.

licitação, bastando que o contratado seja notório especialista e que o serviço seja técnico especializado.

Abriu-se, já diante da Lei n. 13.303/2016 a controvérsia, que se reproduz, pela semelhança, para a Lei n. 14.133/2021. Há quem entenda que, sobretudo diante da redação do inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016, a inexigibilidade se desenha com a mera contratação de serviço técnico especializado por meio de profissionais ou empresas de notória especialização, sem que o serviço precise ser qualificado como singular. Serviços rotineiros e comuns poderiam ser contratados por meio de inexigibilidade de licitação desde que os profissionais ou empresas sejam qualificados como notórios especialistas. **Argumentam, de maneira geral, que é isto que está prescrito literalmente no dispositivo legal, praticamente reproduzido pelo inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, e que não se deve interpretar o sobredito dispositivo com olhos na Lei n. 8.666/1993.**

Essa não é a melhor interpretação, em que pese a deferência aos seus defensores. Acontece que qualquer hipótese de inexigibilidade depende da inviabilidade de competição. O próprio caput do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021 condiciona as hipóteses previstas nos seus incisos à inviabilidade de competição.

E o ponto é que não há inviabilidade de competição para a contratação de serviços ordinários e comuns, ainda que eventualmente se pretenda contratar profissional ou empresa de notória especialização. Como sabido, serviços ordinários e comuns, que não são serviços singulares, podem ser prestados por quaisquer profissionais ou empresas e não necessariamente por profissionais ou empresas de notória especialização. **Portanto, todos os profissionais ou empresas, qualificados para prestar tais serviços, por força do princípio da isonomia, têm o direito de disputar os respectivos contratos com igualdade, o que depende da licitação pública.**

Dito de outro modo, se o serviço é ordinário ou comum e quaisquer profissionais ou empresas podem prestá-lo, não se visualiza a inviabilidade de competição, que é a premissa lógica de qualquer hipótese de inexigibilidade de licitação. **Dessa forma, ainda que isto não esteja escrito de forma direta, a hipótese de inexigibilidade do inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021 é sim condicionada e depende de serviços singulares**, e não encontra lugar para a contratação de serviços ordinários e comuns.

Convém frisar que **o Tribunal de Contas da União já se posicionou acerca da controvérsia com vistas ao inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016, exigindo para a configuração da inexigibilidade a caracterização do serviço como singular.** Por coerência, porque a redação é praticamente idêntica, é de supor que mantenha o mesmo entendimento em face do inciso III do artigo 174 da Lei n. 14.133/2021. (grifei).

Também na mesma direção, temos a professora Gabriela Verona Pércio que, em recente artigo⁴⁰ intitulado “A inviabilidade de competição relativa na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021): principais mudanças e proposta de interpretação para maximizar a eficiência da contratação direta”, argumentou:

Durante os quase 30 anos de vigência da Lei nº 8.666/1993, a contratação direta, em especial a inexigibilidade de licitação, esteve envolta em aura de ilegalidade. Exceção ao dever de licitar, foi entendida, erroneamente, como solução última que levou gestores e órgãos de assessoramento jurídico a perseguirem até o fim uma

⁴⁰ PÉRCIO, Gabriela Verona. Artigo: A inviabilidade de competição relativa na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021): principais mudanças e proposta de interpretação para maximizar a eficiência da contratação direta. www.novaleilicitacao.com.br. 01/07/2021. Disponível em: <http://www.novaleilicitacao.com.br/2021/07/01/a-inviabilidade-de-competicao-relativa-na-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos-lei-no-14-133-2021-principais-mudancas-e-proposta-de-interpretacao-para-maximizar-a-eficiencia-da-contr/>. Consulta em: 24/09/2021.

contratação via licitação ou a buscarem o fundamento inexorável do menor preço para evitar riscos de responsabilização. **A concepção corrente é a de que deve ser evitada, diante dos riscos oferecidos. Um equívoco claro, que leva à redução da eficácia da norma e, na prática, acarreta prejuízos ao interesse público.**

[...]

A nova Lei e o novo regime jurídico que ela instaura é a oportunidade para que tais equívocos sejam superados, produzindo-se interpretação que conduza à maximização da eficiência da inexigibilidade de licitação, em especial no que concerne às situações de inviabilidade de competição relativa. Trata-se de um importante desafio a ser superado, diante da semelhança textual entre ambas as leis, velha e nova. Porém, há espaço para avanços.

[...]

Seguindo a mesma linha já adotada pela Lei nº 13.303/16, chamada Lei das Estatais, a Lei nº 14.133/2021 não traz como requisito explícito a singularidade do serviço a ser contratado com fundamento no inciso III do art. 74. **Contudo, conforme entendemos, ele permanece, de forma implícita.**

Com efeito, **parece óbvio que a contratação direta de um profissional ou empresa notoriamente especializada para execução de serviço ordinário ou que não exija, por suas peculiaridades, a expertise própria de um especialista, nos termos do §3º do art. 74, não se justifica.** Aparentemente, não há razões para entendimento diverso no caso da Lei nº 14.133/2021. (grifei).

Logo, o tema em estudo ainda se reveste de grande relevância, mesmo que, textualmente, a Nova Lei de Licitações e Contratos não preveja a singularidade do objeto como sendo requisito necessário à caracterização da inexigibilidade de licitação para contratações de serviços técnicos a serem prestados por notórios especialistas.

Além disso, da interpretação das argumentações acima, como alegoria, metaforicamente, a contratação de um serviço técnico especializado seria uma moeda, cujas faces seriam a notória especialização e a singularidade do objeto, não podendo existir a moeda sem qualquer de suas faces.

Portanto, o aprofundamento do estudo sobre a singularidade do objeto e notória especialização como requisitos para a contratação de serviços especializados pela Administração Pública remanesce pertinente, tendo em vista que permanece atual e ainda será alvo, sem sombra de dúvidas, de muitos embates doutrinários e jurisprudenciais.

6. CONCLUSÃO.

Assim, diante de todo o exposto, após pesquisa e análise, o que já era esperado, foi possível constatar a multiplicidade de entendimentos e interpretações sobre os requisitos em estudo, tanto na seara doutrinária, administrativa e, principalmente, judicial.

De início, quanto à comprovação, apenas e tão somente, da notória especialização do contratado, não é possível dizer que sua comprovação documental, no processo de contratação direta, comporta grande expansão interpretativa, desde que o agente venha a carrear aos autos a documentação correspondente e comprobatória da capacidade, de forma indiscutível, do potencial prestador do serviço específico que se deseja contratar, na forma do art. 25, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 ou do art. 74, § 3º, da Lei 14.133/2021, o requisito estaria atendido, com algumas ressalvas.

O que precisamos entender quanto à comprovação da notória especialização nos processos nos quais a Administração irá contratar um notório especialista? Niebuhr⁴¹ alerta que não se fala de qualquer especialista, mas de um notório especialista, nos termos do § 1º do art. 25 da Lei nº 8.666/1993:

Portanto, o dispositivo supracitado oferece elementos que propugnam esclarecer quais os profissionais que podem ser qualificados como acima da média, isto é, portadores de notória especialização. De acordo com o texto, **os agentes administrativos devem analisar o desempenho anterior do profissional, que, por dedução lógica, deve ser favorável aos resultados visados pelo contrato, ou seja, ele deve ser alguém cuja experiência seja cercada de méritos.** Ao mesmo tempo, impõe-se avaliar os estudos, os trabalhos publicados, especialmente se o serviço a ser contratado se referir à matéria que seja objeto de estudos acadêmicos. (grifei).

Com isso, cabem também algumas ressalvas exaradas pelo Tribunal de Contas da União:

Somente dispense o procedimento licitatório por inexigibilidade, com base no art. 25 e incisos da Lei nº 8.666/93, quando efetivamente restar caracterizada a inviabilidade da competição; observando, nas contratações com base no inciso II desse dispositivo, a correta formalização dos processos, **instruindo-os com os motivos determinantes da singularidade dos serviços, documentação capaz de demonstrar a notória especialização dos contratados, bem como razões para a escolha do fornecedor ou executante e justificativa do preço**, comprovando a sua razoabilidade, nos termos do art. 26 e seu parágrafo único. **Decisão 955/2002 Plenário**⁴².

O relator considerou que as justificativas apresentadas pelos responsáveis, no sentido de que agiram de acordo com o disposto no art. 25, II, da Lei n.º 8.666/93, não foram suficientes para afastar a irregularidade na contratação por inexigibilidade de licitação. Ressaltou, também, o entendimento da unidade técnica, segundo o qual **“os documentos apresentados – meros diplomas de licenciatura em História, Ciências e Matemática, Pedagogia, Letras e pós-graduação em Administração e Planejamento para Docentes – não são hábeis para comprovar a notória**

⁴¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública. 4ª Edição revista e ampliada. Belo Horizonte: Fórum. 2015. Pág. 174.

⁴² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 955/2002. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Decis%25C3%25A3o%2520955%252F2002%2520Plen%25C3%25A1rio/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/37/%2520>. Consulta em: 29/09/2021.

especialização da empresa contratada”. Acórdão n.º 3340/2010-1ª Câmara, TC-012.103/2002-7, rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer Costa, 08.06.2010⁴³.

Contratações públicas: 2 – Na contratação fundamentada na inexigibilidade de licitação prevista no inc. II do art. 25 da Lei 8.666/1993 devem restar comprovadas a inviabilidade da competição, a natureza singular dos objetos contratados e a compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado, **sendo que a simples apresentação de currículos não se presta, por si só, a demonstrar a notória especialização do contratado. Acórdão n.º 2673/2011-Plenário, TC-015.123/2011-1, rel. Min. Aroldo Cedraz, 05.10.2011⁴⁴.**

Nesse sentido, concluiu que a empresa contratada **“possuiria a notória especialização, tanto pelo currículo dos profissionais que a compõem quanto pela experiência anterior em trabalhos realizados em outras entidades públicas e por ter realizado diagnóstico na área de comunicação do próprio MPF”. Acórdão 2616/2015-Plenário, TC 017.110/2015-7, relator Ministro Benjamin Zymler, 21.10.2015⁴⁵.**

Em suma, no que diz respeito à comprovação da notória especialização do prestador de serviços, sem esquecer dos outros requisitos, deve-se juntar aos autos, além do currículo, documentação capaz de comprovar sua notória especialização, como: diplomas compatíveis com o curso a ser oferecido; certificados; atestados de capacidade técnica; publicações ou estudos ou ainda artigos acadêmicos, dentre outros documentos capazes de robustecer e comprovar o requisito legal, não se prestando para tanto certificados e currículos corriqueiros, comuns.

Por outro lado, um importante e fulcral ponto de análise surge quando partimos para o escrutínio da singularidade do objeto e sua correlação com a notória especialização do pretenso contratado, o qual seria verificar se, realmente, a devida e cabal comprovação da notória especialização do contratado seria, ou não, capaz de, *per si*, caracterizar a singularidade do objeto a ser contratado.

Para isso, importante trazer ao debate a discussão e aplicação do princípio constitucional da eficiência, inserto no *caput* do art. 37 da nossa Constituição Federal, bem como a necessária obediência ao princípio licitatório, previsto no art. 37, XXI, também da Carta Magna, no sentido de que um processo de contratação direta, na grande maioria das instruções, com relação ao tempo gasto para sua tramitação, toma muito menos tempo e, por vezes, se torna muito menos complexo que um processo dirigido à deflagração de um certame licitatório, economizando recursos tanto informacionais como humanos.

No entanto, a grande dificuldade reside justamente neste ponto: como equilibrar ambos os princípios de forma proporcional, de modo que nenhum deles deixe de ser aplicado com a sua

⁴³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 3340/2010 - Primeira Câmara. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520n.%25C2%25BA%25203340%252F2010/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/7/%2520>. Consulta em: 29/09/2021.

⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 2673/2011 - Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520n.%25C2%25BA%25202673%252F2011/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/5/%2520>. Consulta em: 29/09/2021.

⁴⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 2616/2015 - Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202616%252F2015/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Consulta em: 29/09/2021.

máxima efetividade. Importante salientar que a contratação direta (dispensa ou inexigibilidade de licitação) possui como *mens legis*, justamente, criar, legalmente, autorizações específicas para que o agente público, na sua atuação administrativa, possa contratar, escolhendo o melhor, mais ágil e menos dispendioso procedimento para a consecução de seus objetivos.

Vale ressaltar que por detrás do princípio licitatório, temos o princípio da isonomia, no sentido da mais irrestrita oportunidade, com paridade de forças, a todo e qualquer interessado em contratar com a Administração. Soma-se ainda o fato de que a Administração Pública é o maior agente “contratante” no mercado em inúmeros setores, com isso, ao dar publicidade a contratações em sentido amplo, por meio do procedimento licitatório, fomenta-se a atividade econômica e força os agentes econômicos, cada vez mais, a se especializar e aprimorar suas tecnologias, na busca incessante de sempre diminuir custos de forma a oferecer preços, produtos e serviços competitivos e compatíveis com os praticados no mercado relevante, trazendo ganhos em todos os sentidos à sociedade.

Porém, e isto é ponto pacífico, tanto na doutrina como nas jurisprudências administrativa e judicial, a discricionariedade que assiste ao agente público está inexoravelmente ligada tão somente à dispensa de licitação, não se confundindo com a inexigibilidade de licitação.

Na inexigibilidade, a inviabilidade de competição a antecede, ou seja, de alguma forma, por algum motivo, desde que devidamente comprovado no respectivo processo, não é possível realizar uma competição entre possíveis interessados, seja por fornecedor exclusivo ou, no caso do nosso estudo, seja pela prestação de serviço técnico especializado e singular que a Administração deseja contratar.

Assim, com este “pano de fundo” principiológico, com a máxima *vênia*, é possível acompanhar o entendimento de que a singularidade é a do objeto. É, exatamente, o que se pretende contratar que impede a Administração de formular requisitos objetivos de aferição de uma possível proposta vencedora. Não se pode, ou melhor, não se deve vincular, pura e simplesmente, a singularidade do objeto, a prestação de um serviço, à comprovação de sua notória especialização, sob pena de que qualquer “serviço intelectual” venha a ser passível de contratação pela via da inexigibilidade de licitação, bastando a apresentação de um mínimo documental e uma análise mais flexível, banalizando e em flagrante conflito com o comando constitucional da obrigatoriedade de licitação e todos os seus princípios atrelados. Além de não acarretar qualquer fundamento ou justificativa concreta na aplicação do princípio da eficiência, pois, a Administração poderia contratar por um preço mais vantajoso. Soma-se ainda o alerta de que tal entendimento pode levar a inúmeras contratações com favorecimento e contrariando o também princípio constitucional da impessoalidade.

Noutro giro, é possível argumentar que a notória especialização do contratado, em raríssimos casos, seja tamanha e imprescindível ao atendimento da necessidade da Administração Pública que possa levar à fática inviabilidade de competição. Não, não se trata de que a notória especialização do potencial prestador do serviço deva ser única no mercado, não se trata de unicidade, exclusividade, mas que a aquela determinada especialização é, indubitavelmente, a que vai satisfazer a necessidade da Administração Pública, mas rara a tal ponto que, em conjunto com outras limitações que o objeto que se pretende contratar, em conformidade com determinadas características da necessidade a ser satisfeita, acabam por impedir a realização de qualquer procedimento concorrencial.

Mais uma vez, cumpre alertar que na inexigibilidade não existe discricionariedade do Administrador Público em se realizar ou não um possível certame. Havendo tal possibilidade, afasta-se, de pronto, de plano, a inexigibilidade de licitação.

Neste ponto, podemos refletir, argumentar, raciocinar e talvez tocar em alguns posicionamentos já deveras consolidados, mas que merecem sempre sua revisitação, tendo em vista que esta é a beleza do Direito, a possibilidade de sempre se questionar alguns posicionamentos, levando a sua constante evolução e aprimoramento.

Vamos imaginar que a Administração Pública pretenda contratar um curso de atualização jurisprudencial em contratações diretas para os seus colaboradores da área responsável pelas instruções de processo desta natureza, de forma que não se faz urgente tal treinamento, ou melhor, não existe a necessidade de que tal treinamento seja realizado o mais rápido possível, de modo a comprometer a instrução processual dos respectivos processos, prejudicando de alguma maneira, desde que devidamente fundamentada, o funcionamento da máquina pública.

Sabemos que é cediço o entendimento de que a contratação de cursos abertos ao público em geral ocorre mediante inexigibilidade de licitação, reputando-os, por serem, repito, abertos ao público, com conteúdos programáticos, metodologias e datas específicos, singulares *per si*, desde que seus palestrantes possuam uma formação especializada ou resultados comprobatórios de sua notória especialização, nos termos legais, no que diz respeito ao tema do curso.

Contudo, podemos imaginar, hipoteticamente, que existam no mercado três empresas que oferecem o curso, com professores distintos, mas especializados e, como dito, com conteúdos programáticos não idênticos, mas similares, além de metodologias e datas distintas. No entanto, por se tratar dos casos mais corriqueiros na Administração Pública no que diz respeito a ações de treinamento, qualquer destes cursos atenderia a necessidade que a Administração deseja suprir, não importando a metodologia, a data e desde que contenha um conteúdo programático mínimo desejável, de tal forma que não se consegue justificar ou comprovar, de forma plausível e fundamentada, digo, concretamente, a não ser por justificativas genéricas e abstratas, no sentido de que apenas um determinado curso atende a tal necessidade.

Então porque a Administração Pública contrata tais serviços por inexigibilidade de licitação e porque tal prática é sancionada pelas instâncias de controle?

Neste ponto da argumentação, vale lembrar que, quanto à necessária justificativa da singularidade do serviço a ser prestado, tal singularidade é a do objeto, a qual deve restar fundamentada para que, concretamente, repiso, possa ser demonstrada a inviabilidade de competição que fundamenta qualquer inexigibilidade.

Subindo mais um degrau na discussão, temos que a grande maioria dos posicionamentos segue ou, ao menos, não se afasta do entendimento de que existe um liame fundamental entre a singularidade do objeto e a impossibilidade de se definir parâmetros objetivos de comparação entre potenciais prestadores do serviço.

Ora, voltando ao nosso exemplo, não seria muito mais proveitoso, eficiente e “constitucional” que a Administração pudesse definir, nos seus estudos preliminares e Termos de Referência, os requisitos do curso em questão, por exemplo: conteúdo programático mínimo, número de alunos e os requisitos de notória especialização que se espera do contratado? Já que a data de realização e a carga horária não importam, desde que o treinamento seja realizado

com a devida qualidade, pois, na esmagadora maioria das necessidades administrativas, realmente, não fazem qualquer diferença?

Apenas como especulação, por exemplo: (1) número de alunos: 4; (2) conteúdo programático: atualização jurisprudencial, quanto aos mais recentes julgados da Corte de Contas da União e do Judiciário, no que diz respeito às contratações diretas por dispensa e por inexigibilidade de licitação; (3) dos requisitos comprobatórios da notória especialização: o futuro contratado deverá apresentar, ao menos, dois dos requisitos documentais constantes na Lei de referência (8.666 ou 14.133 a depender).

Por outro lado, alguns poderiam argumentar: “mas o mercado não funciona desta maneira, não se conseguiria contratar pela limitação do próprio funcionamento do mercado relativo a cursos”, mais especificamente, “se as empresas que oferecem estes cursos, por política própria, se recusarem a participar de qualquer procedimento licitatório?”. Neste ponto, talvez a Administração Pública, ao propugnar um novo modelo administrativo de contratação pela via concorrencial, ou por força de um eventual comando legislativo ou jurisprudencial, venha a mudar o paradigma de contratações desta natureza, de forma a fomentar a competição entre estas empresas, com o objeto precípua de sempre realizar a melhor contratação possível.

Cumprе ressaltar que neste caso descrito (que reflete, relembro, a maioria das contratações de objetos semelhantes a este do exemplo, cursos de treinamento), não é possível fundamentar, de forma plausível e concretamente, que o serviço é singular, pois, como vimos, não o é, haja vista que quaisquer dos cursos podem atender a necessidade da Administração, de forma mais específica.

Qualquer professor, comprovada a sua notória especialização, poderia atender o que se espera do curso, não importando o “*modus operandi*” na ministração das aulas. Repisando-se que estas são as características básicas da maioria dos cursos de treinamento contratados pela Administração Pública, além do fato de que a singularidade do objeto deve ser interpretada como a impossibilidade de definição de parâmetros objetivos de comparação de propostas, impossibilitando a competição.

Logo, como podemos dizer que há uma inviabilidade de competição no caso? Pressuposto fundamental de qualquer inexigibilidade de licitação? Por isso, novamente destaco que não há discricionariedade administrativa em termos de inexigibilidade, somente na dispensa de licitação é possível escolher entre a licitação e tal procedimento de exceção ao procedimento concorrencial e mesmo assim em alguns casos, tal escolha, não é possível.

No entanto, poderia surgir mais um questionamento: “ok, mas então, como proceder com tais contratações? Não contrata?”. Então, vale trazer para o debate e apenas a título de sugestão e reflexão, talvez poderiam ser juntadas no mesmo processo de contratação as propostas destas três hipotéticas empresas, verificando se o mínimo exigido no Termo de Referência foi atendido e aferindo o melhor preço para a Administração Pública, sem maiores complexidades, em um procedimento de dispensa de licitação por valor.

Por outro lado, em certo momento do exercício financeiro, poder-se-ia atingir o limite legal do valor destas contratações que, ultrapassado, iria desencadear a prática vedada de fracionamento de despesas, a qual se caracteriza, em breves palavras, na escolha pela modalidade de contratação menos complexa, de forma a fracionar uma contratação que poderia ser realizada em sua totalidade para o mesmo órgão e no mesmo exercício financeiro. Assim,

uma licitação para um período anual ou mesmo para um período semestral, a depender das agendas das empresas, para a contratação de tais cursos corriqueiros, poderia ser muito mais eficiente e vantajosa para a Administração, mediante, por óbvio, o devido planejamento das ações de treinamento, com as ressalvas já apontadas acima quanto ao funcionamento do mercado.

Portanto, fica a reflexão e a conclusão da dificuldade interpretativa dos desdobramentos legais e práticos destes requisitos na aplicação do direito nos casos concretos.

Outra interpretação interessante encontrada na pesquisa, de acordo com alguns julgados, como vimos, diz respeito à necessidade de pesquisa de preços para se aferir a inviabilidade de competição nos casos de contratação por inexigibilidade de licitação para a prestação de um serviço especializado. Quanto a este ponto, também com as *vênias* necessárias, não é possível acompanhar tal entendimento, pois se a singularidade do objeto não está vinculada a uma ideia de unicidade, ou seja, de fornecedor único, podendo existir outros no mercado, na essência do entendimento mencionado, a princípio, não faria muito sentido, pois, seria incompatível a realização de uma pesquisa de mercado a fim de verificar a existência ou não de outros potenciais fornecedores para o objeto que se pretende contratar, pois, assim, estaríamos no campo da comprovação de contratação por fornecedor exclusivo, já regulado pelo legislador em hipóteses específicas, tanto no texto da Lei nº 8.666/1993 (art. 25, I) como na nova lei de licitações e contratos, Lei 14.133/2021 (art. 74, I).

Até porque, o próprio TCU já emitiu entendimento de que⁴⁶:

A realização de cotação de preços junto a potenciais prestadores dos serviços demandados, a fim de justificar que os preços contratados estão compatíveis com os praticados no mercado, afasta a hipótese de inexigibilidade de licitação, por restar caracterizada a viabilidade de competição. **Acórdão 2280/2019 – Primeira Câmara. Relator Min. Benjamin Zymler.**

Noutro giro, e importantíssimo destacar que também foi possível verificar que a comprovada amplitude de interpretações, com suas vertentes mais restritivas, tanto no âmbito do Tribunal de Contas da União como no Judiciário, tem, em inúmeras vezes, motivado inúmeras condenações, inclusive e principalmente, por improbidade administrativa, ainda que não tenha havido e comprovado o efetivo prejuízo ao erário e a má-fé do agente, sendo ambos presumidos muitas vezes, entendimento que também não é possível acompanhar, pois, não pode ser o agente probo, honesto, comprometido com a coisa pública, ser colocado no mesmo prato da balança que o ímprobo e “pesado” com os mesmos parâmetros.

Tal constatação desta prática interpretativa, em muitos casos, tem levado a nefastas consequências para a Administração Pública, pois, a grave insegurança jurídica que inflige os responsáveis pelas contratações no setor público leva, tendo em vista o sistema de terror instalado, a contratações antieconômicas e ineficientes, simplesmente, por medo de se valer de instrumentos mais eficientes, mas que podem ser alvo de questionamentos e condenações posteriores.

⁴⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 2280/2019 – Primeira Câmara. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520n.%25C2%25BA%25202280%252F2019/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520>. Consulta em: 29/09/2021.

Como exemplo, vale citar um caso hipotético no qual, com a ciência de que a contratação pela via concorrencial teria grandes chances de redundar deserta (não foram apresentadas propostas de preços) ou fracassada (foram apresentadas propostas de preços, mas nenhuma válida), diante da impossibilidade de comprovar a inviabilidade de competição concreta, pela via documental e nos termos exigidos, acaba por ser realizada, insistindo pela via concorrencial, por temor de uma eventual responsabilização, para então poder ser realizada uma dispensa de licitação, o que, no mínimo, parece não ser razoável.

Podemos, talvez, afirmar que o legislador, na elaboração da nova lei de licitações e contratos, buscou minimizar tal insegurança jurídica, a que se expõe o agente público responsável nos casos de inexigibilidade de licitação, para as contratações de serviços técnicos especializados, retirando o requisito da comprovação da “singularidade do objeto” do novel texto legal.

Porém, também, com a devida permissão, não se pode olvidar de que é a natureza singular do objeto que justamente torna inviável a competição, que impede a condição de se estabelecer um certame, uma competição, entre potenciais prestadores de serviço, de forma a impedir a determinação de parâmetros objetivos para a aferição da melhor proposta, seja apenas por preço ou não, logo, a singularidade é intrínseca à natureza do objeto que o torna, em sua essência, não passível de concorrência e assim, somente depois desta constatação, quanto à impossibilidade de definição de parâmetros objetivos de comparação de potenciais propostas, é que se deve partir para a busca e posterior análise da notória especialização do futuro contratado, nunca o inverso.

Então, diante de tudo o que foi encontrado na pesquisa, argumentado e estruturado acima, podem remanescer os seguintes questionamentos: (1) como determinar quais são os limites da singularidade do objeto e sua correlação com a notória especialização, de forma a caracterizar a necessária inviabilidade de competição, haja vista a multiplicidade e amplitude das interpretações encontradas? (2) Ou ainda, como interpretar e fundamentar nos processos administrativos, de forma a não restarem dúvidas, sobre a inviabilidade de competição nos termos expostos, de forma a equilibrar a gama de interpretações sobre tais requisitos? (3) E especulando, será que o STJ poderia dar um fim a esta celeuma, talvez, sumulando e assim uniformizando o entendimento sobre o atendimento destes requisitos legais, de forma a atender a todos os princípios constitucionais envolvidos, mesmo que “desagrade” parte da doutrina e alguns magistrados?

Bom, como consequência lógica da leitura do trabalho até aqui, não consigo encontrar respostas simples para tais questões, até porque, se existissem, os vários e muito renomados autores e magistrados acima mencionados, já teriam alcançado uma interpretação consensual.

No entanto, diante das reflexões já citadas, é possível entender que a singularidade do objeto é e sempre será necessária nas contratações de serviços especializados por inexigibilidade de licitação, mas que seu núcleo, em regra, também pode se resumir na impossibilidade fática, dada a natureza, dada a característica inerente do serviço a ser contratado, de se estabelecer parâmetros objetivos de comparação entre as possíveis propostas, com as ressalvas que tal impossibilidade deve restar caracterizada no processo respectivo, justificada mediante argumentação objetiva, concreta e fundamentada, não bastando para isso, por lógica e *a contrario sensu*, apor justificativas abstratas, genéricas, como, por exemplo: “a aula ministrada

por este professor nunca será igual a aula ministrada por outro palestrante”, pois, é óbvio que nunca será.

Por fim, vale destacar, mais uma vez, que ficou comprovada a hipótese inicial de que, realmente, a interpretação dos requisitos em tela e suas repercussões, além de múltiplas, amplas e ramificadas, ainda necessitam de um debate público e aberto, para uniformizar os conceitos, de forma que possam ser atendidos e avaliados pelas instâncias de controle, sem tamanha subjetividade e sua consequente insegurança jurídica para os operadores do direito administrativo incidente.

7. BIBLIOGRAFIA.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 10ª edição. São Paulo. Editora Malheiros. 1998.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Nova lei de Licitações e Contratos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm.

BRASIL. Razões de Veto Presidencial ao Projeto de Lei nº 4.253 de 2020 (nº 6.814/17 na Câmara dos Deputados): Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14133-1-abril-2021-791222-veto-162592-pl.html> .
Consulta em: 22/10/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AgRg no REsp 1330842 / MG. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=78325892&num_registro=201101096780&data=20171219&tipo=5&formato=PDF.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AgRg no REsp 1288585 / RJ. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=52392196&num_registro=201102537692&data=20160309&tipo=5&formato=PDF.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 350519 / PR. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=34883301&num_registro=201301630745&data=20140620&tipo=5&formato=PDF.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1725377 / GO. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=117058550&num_registro=201800191975&data=20210409&tipo=5&formato=PDF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI 763977 / SP - SÃO PAULO. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho294828/false>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP 683 / MA - MARANHÃO. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur363894/false>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1325646 / MG - MINAS GERAIS. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1207550/false>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq 3074 / SC - SANTA CATARINA. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur278915/false>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 11823/2020 – Primeira Câmara. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao->

[completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%252011823%252F2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%252011823%252F2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1409/2020 – Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201409%252F2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1568/2003 – Primeira Câmara. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201568%252F2003/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2758/2020 – Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202758%252F2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2993/2018 – Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/singularidade/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/4/sinonimos%253Dtrue>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 5384/2021 – Primeira Câmara. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25205384%252F2021/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520> .

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 8614/2021 – Primeira Câmara. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25208614%252F2021/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 8926/2021 – Segunda Câmara. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25208926%252F2021/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 2280/2019 – Primeira Câmara. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520n.%252C%2520BA%25202280%252F2019/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 2616/2015 - Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202616%252F2015/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 2673/2011 - Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520n.%25C2%25BA%25202673%252F2011%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/5/%2520>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 3340/2010 - Primeira Câmara. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520n.%25C2%25BA%25203340%252F2010%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/7/%2520>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 955/2002. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Decis%25C3%25A3o%2520955%252F2002%2520Plen%25C3%25A1rio/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/37/%2520>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmulas 39 e 252. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/jurisprudencia-selecionada/singularidade/%2520/sinonimos%253Dtrue>.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Acórdão 744549. Disponível em: [https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=buscaLivre2&buscaPorQuery=1&baseSelecionada=BASE_ACORDAOS&filtroAcordaosPublicos=false&camposSelecionados=\[ESPELHO,%20INTEIROTEOR\]&argumentoDePesquisa=acordao%20744549&numero=&tipoDeRelator=TODO&dataFim=&indexacao=&ramoJuridico=&baseDados=\[DECISOES PRESIDENCIA,%20BASE SUMULAS,%20TURMAS RECURSAIS,%20BASE ACORDAOS IDR,%20BASE DESPACHO,%20BASE TEMAS,%20BASE ACORDAOS,%20BASE INFORMATIVOS\]&tipoDeNumero=NumAcordao&tipoDeData=DataPublicacao&ementa=&filtroSegredoDeJustica=false&dese mbargador=&dataInicio=&legislacao=&orgaoJulgador=&numeroDaPaginaAtual=1&quantidadeDeRegistros=20&totalHits=1](https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=buscaLivre2&buscaPorQuery=1&baseSelecionada=BASE_ACORDAOS&filtroAcordaosPublicos=false&camposSelecionados=[ESPELHO,%20INTEIROTEOR]&argumentoDePesquisa=acordao%20744549&numero=&tipoDeRelator=TODO&dataFim=&indexacao=&ramoJuridico=&baseDados=[DECISOES PRESIDENCIA,%20BASE SUMULAS,%20TURMAS RECURSAIS,%20BASE ACORDAOS IDR,%20BASE DESPACHO,%20BASE TEMAS,%20BASE ACORDAOS,%20BASE INFORMATIVOS]&tipoDeNumero=NumAcordao&tipoDeData=DataPublicacao&ementa=&filtroSegredoDeJustica=false&dese mbargador=&dataInicio=&legislacao=&orgaoJulgador=&numeroDaPaginaAtual=1&quantidadeDeRegistros=20&totalHits=1).

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Processo nº 07114387820218070000. Disponível em: [https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=buscaLivre2&buscaPorQuery=1&baseSelecionada=BASE_DESPACHO&filtroAcordaosPublicos=false&camposSelecionados=\[ESPELHO,%20INTEIROTEOR\]&argumentoDePesquisa=&numero=07114387820218070000&tipoDeRelator=TODO&dataFim=&indexacao=&ramoJuridico=&baseDados=\[DECISOES PRESIDENCIA,%20BASE SUMULAS,%20TURMAS RECURSAIS,%20BASE ACORDAOS IDR,%20BASE DESPACHO,%20BASE TEMAS,%20BASE ACORDAOS,%20BASE INFORMATIVOS\]&tipoDeNumero=Processo&tipoDeData=DataPublicacao&ementa=&filtroSegredoDeJustica=false&dese mbargador=&dataInicio=&legislacao=&orgaoJulgador=&numeroDaPaginaAtual=1&quantidadeDeRegistros=20&totalHits=2](https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=buscaLivre2&buscaPorQuery=1&baseSelecionada=BASE_DESPACHO&filtroAcordaosPublicos=false&camposSelecionados=[ESPELHO,%20INTEIROTEOR]&argumentoDePesquisa=&numero=07114387820218070000&tipoDeRelator=TODO&dataFim=&indexacao=&ramoJuridico=&baseDados=[DECISOES PRESIDENCIA,%20BASE SUMULAS,%20TURMAS RECURSAIS,%20BASE ACORDAOS IDR,%20BASE DESPACHO,%20BASE TEMAS,%20BASE ACORDAOS,%20BASE INFORMATIVOS]&tipoDeNumero=Processo&tipoDeData=DataPublicacao&ementa=&filtroSegredoDeJustica=false&dese mbargador=&dataInicio=&legislacao=&orgaoJulgador=&numeroDaPaginaAtual=1&quantidadeDeRegistros=20&totalHits=2).

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Processo 20090111993953APC. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao>

[o&nomeDaPagina=buscaLivre2&buscaPorQuery=1&baseSelecionada=BASE_DESPACHO &filtroAcordaosPublicos=false&camposSelecionados=\[ESPELHO,%20INTEIROTEOR\]&argumentoDePesquisa=20090111993953apc&numero=&tipoDeRelator=TODO&dataFim=&indexacao=&ramoJuridico=&baseDados=\[DECISOES PRESIDENCIA,%20BASE SUMULAS,%20TURMAS RECURSAIS,%20BASE ACORDAOS IDR,%20BASE DESPACHO,%20BASE TEMAS,%20BASE ACORDAOS,%20BASE INFORMATIVOS\]&tipoDeNumero=NumAcordao&tipoDeData=DataPublicacao&ementa=&filtroSegredoDeJustica=false&deseembargador=&dataInicio=&legislacao=&orgaoJulgador=&numeroDaPaginaAtual=1&quantidadeDeRegistros=20&totalHits=1.](https://www.jusbrasil.com.br/decisoes/presidencia/sumulas/turmas-recurrais/sumulas-acordaos-idr/sumulas-despachos/sumulas-temas/sumulas-acordaos-informativos)

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo nº 0003256-48.1999.4.01.4000. Disponível para download em: https://arquivo.trf1.jus.br/AGText/1999/0003200/00032564819994014000_3.doc.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo nº 0005757-92.2014.4.01.3500. Disponível em: <https://pje2g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalleProcesoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=88877f8b260216cc8ecfaf9c94b81bdb22c61b17af779f3fd86b0cf0f1d5d399e501dda7dfa984de1794c1a82a66286eed46b49fe693649d&idProcesoDoc=61985027>.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo nº 0038184-30.2009.4.01.3400. Disponível para download em: https://arquivo.trf1.jus.br/AGText/2009/0038100/00381843020094013400_3.doc.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Disponível em: Minha Biblioteca, (34th edição). Grupo GEN, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Disponível em: Minha Biblioteca, (33rd edição). Grupo GEN, 2020.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Contratação Direta sem Licitação. 10ª Edição revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/93. 18ª Edição, revista, atualizada e ampliada - São Paulo: Thomas Reuters brasil, 2019.

NIEBUHR, Joel de Menezes (Coordenador) et al. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. E-book. 2ª Edição. Curitiba: Zênite. 2021. Disponível em: https://www.zenite.com.br/books/nova-lei-de-licitacoes/nova_lei_de_licitacoes_e_contratos_administrativos.pdf.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública. 4ª Edição revista e ampliada. Belo Horizonte: Fórum. 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Grupo GEN, 2021. 9786559640218. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559640218/>.

PÉRCIO, Gabriela Verona. Artigo: A inviabilidade de competição relativa na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021): principais mudanças e proposta de interpretação para maximizar a eficiência da contratação direta. www.novaeilicitacao.com.br. 2021. Disponível em: <http://www.novaeilicitacao.com.br/2021/07/01/a-inviabilidade-de-competicao-relativa-na-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos-lei-no-14-133-2021-principais-mudancas-e-proposta-de-interpretacao-para-maximizar-a-eficiencia-da-contr/>

THAMAY, R.; JÚNIOR, V. G.; MACIEL, I. M.; AL., E. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada. Editora Saraiva, 2021. 9786555597646. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597646/>.