

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO**

FRANCISCO LEONARDO SILVA NETO

**CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS JURÍDICOS PELA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: análise do uso dos elementos estruturais da singularidade e
notoriedade na fundamentação das decisões dos Tribunais Superiores**

**Teresina
2023**

FRANCISCO LEONARDO SILVA NETO

CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS JURÍDICOS PELA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: análise do uso dos elementos estruturais da singularidade e notoriedade
na fundamentação das decisões dos Tribunais Superiores

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional

Orientador: Prof. Dr. Atalá Correa

Teresina

2023

FRANCISCO LEONARDO SILVA NETO

CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS JURÍDICOS PELA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: análise do uso dos elementos estruturais da singularidade e notoriedade
na fundamentação das decisões dos Tribunais Superiores

Esta dissertação foi julgada adequada para
obtenção do título de Mestre em Direito e
aprovada pelo Orientador e pela Banca
Examinadora.

Orientador: _____
Prof. Dr. Atalá Correa

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Atalá Correa - IDP
Doutor pela Faculdade do Largo São Francisco – São Paulo, Brasil

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva - IDP
Doutor pela UnB – Brasília, Brasil.

Prof. Dr. Flavio José Roman
Doutor pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP

Teresina, 13 de julho de 2023.

Código de catalogação na publicação – CIP

S586c Silva Neto, Francisco Leonardo

Contratação direta de serviços jurídicos pela administração pública: análise do uso dos elementos estruturais da singularidade e notoriedade na fundamentação das decisões dos Tribunais Superiores / Francisco Leonardo Silva Neto. Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2023.

107 f.

Dissertação - Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Acadêmico em Direito, 2023.

Orientador(a): Prof. Dr. Atalá Correa.

1. Contratação direta. 2. Serviços jurídicos. 3 Administração pública. I.Título

CDD 341.352

Dedicado aos meus pais, João Batista Araújo da Silva (*in memoriam*) e Maria Amália Silva; a minha esposa, Consuela Félix da Silva, em especial, pela dedicação, companheirismo e apoio em todos os momentos difíceis. Aos meus filhos Larrissa de Almeida Silva e Francisco Leonardo Silva Junior, por toda compreensão e carinho nessa caminhada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela Graça alcançada em poder cumprir todas as obrigações, com saúde e fé. Ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP, na pessoa do meu ilustre orientador Prof. Dr. Atalá Correa.

A todos os colegas do PPGD, pelo auxílio nas tarefas desenvolvidas durante o curso e o apoio na revisão deste trabalho; em especial, aos amigos que fazem o Escritório LN Advogados, na pessoa dos nobres colegas Patrícia Santos, Felipe Fortes e Pacheco Neto, em especial ao amigo-irmão Emmanuel Reis e aos meus compadres Oriano e Esther, por sempre estarem apoiando o percurso acadêmico, além de todos os amigos e amigas professores e professoras do Centro Universitário UNINASSAU – Curso de Direito, que caminham junto nessa trajetória de pesquisa e ensino.

RESUMO

O presente trabalho versa sobre a temática da contratação direta de serviços jurídicos pela Administração Pública e a análise do uso dos elementos estruturais da singularidade e da notoriedade na fundamentação do procedimento licitatório excepcional, à luz de decisões dos Tribunais Superiores. Nessa perspectiva o problema de pesquisa se destaca através do questionamento do procedimento licitatório excepcional e quais seriam os limites de aplicabilidade da singularidade e da notoriedade na fundamentação da contratação direta de serviços jurídicos pela Administração Pública. O trabalho possui objetivos que permeiam, inicialmente, como objetivo geral, identificar circunstâncias limitadoras da fundamentação da aplicabilidade da singularidade e da notoriedade nas contratações diretas de serviços jurídicos, à luz das decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF). De forma específica, buscou-se pontuar sobre a contratação direta regular de serviços jurídicos pela Administração Pública, à luz das decisões dos Tribunais Superiores, analisadas entre os anos de 2018 a 2022, de modo a obter perfis decisórios que possam revelar elementos de regularidade e irregularidade nas contratações. Por meio do método indutivo, de metodologia exploratória e descritiva, com uso da ferramenta de pesquisa jurisprudencial, de precedentes e informativos do STJ e STF com o recorte temporal entre os anos de 2018 a 2022, aspira-se um resultado qualitativo, considerando a não banalização da aplicabilidade dos elementos de singularidade e notoriedade na contratação direta de serviços jurídicos, diante da existência de circunstâncias limitadoras do uso excepcional do procedimento de contratação direta.

Palavras-chave: excepcionalidade e contratação direta; serviços jurídicos; singularidade; notoriedade.

ABSTRACT

The present work deals with the theme of the direct contracting of legal services by the Public Administration and the analysis of the use of the elements of singularity and notoriety in the grounds of the exceptional bidding procedure, in the light of decisions of the Superior Courts. In this perspective, the research problem stands out through the questioning of the exceptional bidding procedure and what would be the limits of applicability of singularity and notoriety in the grounds of the direct contracting of legal services by the Public Administration. The work has objectives that permeate, initially, as a general objective, to identify limiting circumstances of the applicability of the uniqueness and notoriety in the direct contracting of legal services, in the light of the decisions of the Superior Court of Justice (STJ) and the Federal Supreme Court (STF). Specifically, we sought to point out the regular direct contracting of legal services by the Public Administration, in light of the decisions of the Superior Courts, waiting between the years 2018 to 2022, in order to obtain decision-making profiles that may reveal elements of regularity and irregularities in hiring. Through the inductive method, exploratory and descriptive methodology, using the jurisprudential research tool, precedents and information from the STJ and STF with the time frame between the years 2018 to 2022, a qualitative result is sought, considering the non-trivialization of the applicability of elements of uniqueness and notoriety in the direct contracting of legal services, given the existence of circumstances that limit the exceptional use of the direct instruction procedure.

Keywords: exceptionality and direct contracting; juridic services; singularity; notoriety.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	PANORAMA CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL DAS CONTRATAÇÕES DIRETAS DE SERVIÇOS JURÍDICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	18
2.1	Papel da advocacia no âmbito da Administração Pública no Brasil	19
2.2	Principiologia constitucional da excepcionalidade das contratações diretas	22
2.3	A excepcionalidade da contratação direta de serviços jurídicos na legislação infraconstitucional	25
2.3.1	Requisitos da contratação direta na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.....	28
2.3.1.1	<i>Da singularidade</i>	28
2.3.1.2	<i>Da notoriedade</i>	30
2.3.1.3	<i>Da natureza técnica</i>	33
2.4	Natureza da prestação dos serviços jurídicos: possíveis repercussões jurídicas da Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, na contratação direta pela Administração Pública	36
3	LIMITES À APLICABILIDADE DA FUNDAMENTAÇÃO DA SINGULARIDADE E DA NOTORIEDADE NA CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS JURÍDICOS: análise dos reflexos gerais das decisões dos Tribunais Superiores	47
3.1	O fundamento da singularidade e da notoriedade na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ): recortes decisórios entre os anos de 2018 e 2022	48
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS: fundamentação da singularidade e da notoriedade nas contratações diretas de serviços jurídicos à luz das decisões do STJ e STF	62
4.1	Da inviabilidade de competição, da singularidade e da notoriedade	62

4.2	Da celeuma da singularidade e da atividade da advocacia: a nova lei de licitações retira a singularidade como elemento a ser demonstrado na contratação?.....	66
4.3	Percepção dos elementos da singularidade e da notoriedade pelo Supremo Tribunal Federal (STF): contextos decisórios partir da ADC 45.....	67
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
	REFERÊNCIAS.....	76
	APÊNDICES.....	81

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho versa sobre a temática da contratação direta de serviços jurídicos pela Administração Pública, à luz de decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF). Em particular, faz-se análise dos limites de aplicabilidade dos elementos estruturais da singularidade e da notoriedade na fundamentação do procedimento licitatório excepcional.

O procedimento excepcional, que culmina na contratação direta, tem como fundamento a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, considerando que a vigência da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) foi prorrogada para final de dezembro de 2023, por força de medida provisória¹.

Na nova lei, o tema recebeu ajustes quanto ao núcleo da singularidade e da notoriedade, o que é reflexo daquilo que dispunha a Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, que alterou o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (EOAB). Ao regular a profissão advocatícia, o EOAB acabou por dispor sobre o conceito do que seria a natureza técnica e singular dos serviços jurídicos.

Considera-se que a alteração da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados, enseja o debate sobre a notória especialização do profissional, ou da sociedade de advogados, como elemento estrutural que fundamentará, ou não, a legalidade da contratação direta.

Entre os diversos serviços jurídicos existentes, nosso foco desdobra-se sobre serviços judiciais, assessoria e consultoria jurídica prestados à Administração Pública, com o vínculo jurídico a partir do procedimento de contratação direta. É nesse contexto que se apresenta a avaliação de dois elementos que tipicamente justificam esse formato de contratação, quais sejam, a singularidade e a notoriedade, que excepcionam a realização de licitação em seus termos tradicionais.

¹ No caso, a ainda aplicável Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, vigente até 1º de abril de 2023, e a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), criam um conjunto de regras próprias à contratação de serviços e aquisição de produtos pela Administração Pública.

Nesse perfil, por vezes, os fundamentos da contratação direta de serviços jurídicos tendem a não respeitar as características do núcleo duro da contratação direta, que é a excepcionalidade desse procedimento.

De tal forma, em um primeiro momento, percebe-se que a Administração Pública, ao valer-se de serviços jurídicos, o faz, por regra, com a utilização dos servidores públicos efetivos (que passaram pelo concurso público), ou seja, por meio de procuradorias e órgãos afins. Esses entes contratam serviços jurídicos, de modo excepcional, para atender a especificidades que não estejam contempladas na expertise de seus órgãos internos.

Em segundo momento, podemos perceber circunstâncias presentes na dinâmica de entes públicos, por exemplo, quando há ausência de corpo jurídico formado por servidores efetivos, ou, mesmo existindo corpo técnico jurídico (concursados ou por portarias – de livre nomeação e exoneração), não estão aptos a atuar em todas as demandas administrativas presentes na dinâmica da gestão pública.

Tais pontos são relevantes, ao considerar o perfil do ente público pois, em muitos lugares, não há viabilidade de construção de um corpo jurídico composto por servidores públicos advindos de concurso público, o que remete à utilização do procedimento da contratação direta para suprir determinadas demandas jurídicas do ente público, ou para compor plenamente o corpo jurídico da gestão administrativa.

Tais perfis se apresentam a partir das diversas realidades dos entes públicos (administração direta e indireta), como nos casos de demandas não comuns ao contencioso administrativo, que propiciam, por exemplo, um avanço em instâncias superiores, ou nos casos que envolvam matérias especialíssimas, exigindo profissionais de notório saber na respectiva área etc.

Contudo, a contratação direta poderá ter em sua fundamentação o uso banal dos elementos excepcionais, em especial, a percepção quanto à definição da singularidade e da notoriedade na fundamentação de tais contratações, contratando um perfil que preste serviços jurídicos de natureza ordinária, e não excepcional.

Nessas bases, apresenta-se o dilema sob análise. Os entes administrativos necessitam de corpo técnico jurídico para a realização da defesa ampla do ente público, porém, deparam-se com a falta de condições de se ter uma advocacia pública concursada.

Não obstante, exige-se, dos entes públicos, cautela nas contratações diretas, pois deverão estar contempladas a partir de situações excepcionais, nos moldes do procedimento licitatório da inexigibilidade de licitação, que são passíveis de controle, já que não é permitida a escolha arbitrária e desprovida de critérios.

Nessa perspectiva, considera-se que o contrato com a Administração Pública tem como fundamentação primária a proteção do patrimônio público, o que impõe um contrato justo e livre de vícios, surgindo o contexto da figura da licitação e da aplicabilidade dos princípios que lhes são intrínsecos.

Nesse aspecto, em que pese a regra geral da necessidade de processo licitatório para a aquisição de obras e serviços, reconhece-se que existem situações particulares que excetua a regra geral, principalmente aquelas relacionadas à urgência da prestação e sua peculiaridade.

Tal fato se atribui à prestação de serviços jurídicos, oportunizando a contratação sem a devida realização das licitações tradicionais, a partir da inviabilidade da disputa e o surgimento de novos elementos atrelados às peculiaridades da prestação do serviço advocatício, em especial, à singularidade e à notoriedade.

Diante desse contexto, apresenta-se o seguinte problema da pesquisa, que se perfaz na pergunta: diante do procedimento licitatório excepcional, quais os limites de aplicabilidade da singularidade e da notoriedade para a regular contratação direta de serviços jurídicos pela Administração Pública?

Essa percepção advém da possível análise dos instrumentos estruturais presentes na Administração Pública, que viabilizam a concretização de contratações diretas e que podem ser aplicados às contratações dos serviços especializados de advogados e de escritórios de advocacia.

Assim, à luz do princípio da legalidade e da eficiência, a contratação direta deve ter um parâmetro regulamentar, pois o vínculo desregulamentado, ou seja, apenas motivado por interesse pessoal do gestor, representa uma afronta aos princípios da livre concorrência, da moralidade.

Nesse percurso, considerando ainda a percepção do papel do setor jurídico para a Administração, que em última análise representa a defesa do patrimônio público, percebe-se que a contratação do setor jurídico, mesmo existindo uma procuradoria instalada, representa a oportunidade de ampliar o rol técnico de defesa dos bens públicos que possam ser afrontados em diversas demandas e que, por vezes, depende de uma atuação técnica de notório saber.

Tal fato tem sido enfrentado constantemente por órgãos de controles externos (tribunais de contas), principalmente nas realidades das prefeituras, que, diante da necessidade de contratação de serviços jurídicos, fundamentam seus contratos nos elementos da singularidade e da notoriedade. Contudo, o objeto da contratação, ou seja, o serviço a ser prestado, não requer uma necessária singularidade e notoriedade, o que impediria o uso da contratação direta.

Mas, para além do contexto do controle externo dos tribunais de conta, a Administração Pública tem, nas decisões dos tribunais superiores, a oportunidade de internalizar parametrizações mínimas, voltadas a regular a aplicabilidade dos elementos da singularidade e da notoriedade na contratação direta de serviços jurídicos, de modo a legitimar a excepcionalidade.

Diante do caráter uniformizador e nacional da jurisprudência dos tribunais superiores, a pesquisa evitou avaliar decisões locais. Os julgados nacionais identificam, de modo mais amplo, os fatores reais que impactam a legalidade do ato da contratação direta, permitindo traçar um perfil global das contratações diretas por entes públicos.

Considerando a temática, os sujeitos envolvidos e os objetivos a serem alcançados, o trabalho efetivou-se com a investigação proposta a partir do trinômio doutrina, legislação e jurisprudência, cuja união de tais elementos remete à validade da conjuntura jurídica contemporânea do Estado Democrático de Direito.

Há, portanto, uma análise jurisprudencial que consubstancia a aproximação dos fundamentos doutrinários da realidade fática, via interpretação sistêmica, através da pesquisa exploratória, com levantamento bibliográfico, utilizando-se de livros, periódicos, legislações, decisões de tribunais, bem como as demais legislações afins, que se relacionam com o objeto de estudo².

Diante da metodologia aplicada, a pesquisa demonstra resultados parciais sobre a existência de circunstâncias limitadoras da notoriedade e singularidade como instrumentos estruturais para que a Administração Pública contrate com base no atendimento aos requisitos constitucionais válidos da contratação direta, possibilitando o respeito aos princípios constitucionais e a não banalização do uso do procedimento excepcional.

Por tal fato, o trabalho passa a ser desenvolvido por objetivos que permeiam, inicialmente, a identificação de possíveis circunstâncias caracterizadoras da singularidade e da notoriedade como fundamentos nas contratações diretas de serviços jurídicos.

Nesse ponto, o trabalho, primeiramente, desenvolve-se por meio de uma pesquisa bibliográfica, através do método hipotético-dedutivo, metodologia exploratória e descritiva, utilizando o procedimento de pesquisa comparativa e bibliográfica³.

Posteriormente, a pesquisa apresenta seus dados, fixando o período de pesquisa⁴, dispendo de breve análise de dados obtidos de jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), com o recorte do estudo sendo o período de 2018 a 2022, correspondendo aos anos anteriores e posteriores à vigência da Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, trilhando contrapontos sobre o conceito que a lei trouxe acerca da natureza técnica e singular dos serviços jurídicos, considerando a existência de tais elementos em legislação que regulamenta o procedimento de licitação.

² GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 45.

³ RODRIGUES, Horácio Wanderlei; GRUBBA, Leilane Serratine. **Pesquisa Jurídica Aplicada**. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2023, p. 223-225.

⁴ EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência**. São Paulo: Direito GV, 2013, p. 133-134.

Nessa linha, como objetivos específicos do trabalho, pontua-se sobre a comparação dos resultados das decisões dos tribunais, no intuito de se obter possíveis aspectos positivos e negativos que possam influenciar a Administração Pública na contratação de forma direta, ou não, de prestadores de serviços jurídicos.

A partir desse diagnóstico comparativo, constrói-se, também, o objetivo específico, passando o trabalho a analisar as possíveis circunstâncias caracterizadoras da singularidade e da notoriedade nos contratos por inexigibilidade de advogados e escritórios, considerando as perspectivas das decisões dos tribunais superiores, antes e depois da aplicabilidade da Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020 e da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

Nesse perfil, ressalta-se que as atividades desenvolvidas pela Administração Pública, por vezes, são complexas e diversificadas, abrangendo um universo que varia de atos simples à realização de tarefas e obras de grandes proporções. Essa diversidade é decorrente do interesse público, que se apresenta de forma multifacetada e volátil na relação de proteção do patrimônio público e sua prestação de serviços à população.

Assim, enfatiza-se o foco contemporâneo das contratações diretas de serviços jurídicos, que remete à perspectiva constitucional dos requisitos de inviabilidade de competição na contratação de serviços advocatícios, a partir de elementos já fincados na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021; em especial, os limites da aplicabilidade da singularidade e da notoriedade como principais fundamentos da contratação direta dos serviços jurídicos.

Soma-se ao quadro de fundamentação da contratação direta de serviços jurídicos a Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, que alterou o Estatuto da Ordem dos Advogados, pontuando sobre a caracterização da notoriedade, da natureza técnica e singular dos serviços advocatícios como elementos inerentes ao serviço advocatício, traçando uma primeira impressão de aplicabilidade ampla de tais conceitos, tentando apresentar um protagonismo para além da legislação de licitação e contratos administrativos.

A partir dessa percepção, de forma a respeitar os limites de aplicabilidade da singularidade e notoriedade, observa-se a segunda hipótese da pesquisa, que remete à percepção de que o contrato a ser firmado com a Administração Pública não poderá ser analisado de maneira genérica, ou seja, utilizando as mesmas características das demais contratações diretas, uma vez que a prestação dos serviços jurídicos possui, em sua essência, condições específicas da natureza do serviço de advocacia, que podem ser identificadas como vieses da profissão que tem a confiança como um dos paradigmas para a prestação do serviço.

Desse modo, o trabalho apresenta sua importância diante das situações fáticas voltadas à perspectiva da contratação de advogados e escritórios de advocacia estarem estritamente ligadas aos princípios que regem o exercício da advocacia, em especial, aqueles que se pautam na confiança entre outorgante e outorgado e nos limites da singularidade e notoriedade como fundamentos da contratação.

A dissertação tem como percurso quatro capítulos, sendo o primeiro esta introdução, que, em sua percepção conjunta, apresentam a temática da regular contratação direta de escritórios advocatícios e de advogados, pela Administração Pública, através do debate sobre os elementos da notoriedade e da singularidade na fundamentação de tais contratações.

Assim, no segundo capítulo, apresenta-se o panorama constitucional e infraconstitucional da contratação direta de serviços jurídicos, com ênfase nos requisitos normativos que devem constar obrigatoriamente na contratação direta, descrevendo os fundamentos contemporâneos e apresentando conceitos mínimos relacionados aos requisitos contratuais da Administração Pública.

O capítulo 2 ainda pontua sobre possíveis repercussões jurídicas da Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, na fundamentação das contratações diretas desse nicho específico de prestação de serviço, considerando as definições que a legislação de 2020 trouxe para o elemento da singularidade e, em especial, à notoriedade.

Em um segundo momento, a dissertação apresentará o capítulo 3, que é incumbido de apresentar os limites à aplicabilidade da singularidade e notoriedade na contratação direta de serviços jurídicos, por meio da análise de decisões dos Tribunais Superiores (STJ e STF), com o parâmetro das decisões analisadas antes e depois da vigência da Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, e da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), expondo as repercussões da referida lei na Administração Pública e os resultados dos perfis decisórios dos tribunais.

No quarto capítulo, o trabalho descreve os resultados e as discussões da pesquisa, apresentado a notoriedade e a singularidade como paradigmas contemporâneos nas contratações diretas de serviços jurídicos, com base em decisões dos Tribunais Superiores, demonstrando aspectos positivos e negativos a partir do confronto do perfil das decisões e de possíveis realidades da Administração Pública.

Desta feita, o contexto da contratação direta de advogados e escritórios é abordado a partir das decisões e parametrizações mínimas aplicadas a uma regular contratação direta de serviços jurídicos, a partir de percepções de jurisprudências do STJ e do STF quanto ao uso da notoriedade e da singularidade como elementos estruturais que fundamentam a contratação direta, se aplicados em conformidade com o seu núcleo duro, que é a excepcionalidade do procedimento de inexigibilidade.

Essa construção traz o perfil da busca da resolutividade da pergunta da pesquisa, que tem como centralidade o debate de possíveis limites de aplicabilidade da singularidade e da notoriedade para a regular contratação direta de serviços jurídicos pela Administração Pública, o que tende a concluir que é obrigatória a existência de uma medida objetiva na contratação direta de serviços jurídicos, pois a contratação direta não é produto apenas da parcela da discricionariedade do gestor público para, assim, evitar a simples substituição do concurso público pela excepcionalidade da contratação.

Finalmente, o capítulo 5 apresenta as Considerações Finais do estudo, demonstrando a reflexão das contratações públicas e sua base obrigatória fincada no sistema principiológico do art. 37, caput da Constituição Federal de 1988,

demonstrando que prefeituras, demais ente públicos, devem respeitar o princípio da legalidade, em consonância com as legislações específicas da contratação com o ente público.

Nesse ponto final, demonstra-se que Administração Pública possui um complexo arcabouço de práticas complexas, para além da sua estrutura de gestão da máquina pública, exigindo um corpo jurídico qualificado, para casos específicos (fora da rotina).

Ou seja, o trabalho apresenta a percepção da existência de limites legais e parametrizados pelos tribunais superiores, quanto a aplicação da singularidade e notoriedade na fundamentação das contratações de serviços jurídicos, sempre através da observância da excepcionalidade da contratação e não apenas pela condição de se estar como advogado ou advogado.

2 PANORAMA CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL DAS CONTRATAÇÕES DIRETAS DE SERVIÇOS JURÍDICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A fim de se ter um entendimento acerca das contratações diretas realizadas pela Administração Pública, inicialmente apresenta-se um panorama da contratação direta de serviços jurídicos na Administração Pública brasileira, pontuando sobre os aspectos constitucionais e infraconstitucionais que fundamentam a excepcionalidade do procedimento da inexigibilidade e os requisitos legais para a concretização da contratação nesse formato.

O percurso do presente capítulo se desdobra em 4 subitens, apresentando, no item 2.1, o papel da advocacia no âmbito da Administração Pública, através da perspectiva constitucional que reparte competências entre os entes federados, por vezes, desenvolvidas em realidades diferentes, dando ênfase ao retrato da municipalidade como modelo que ganha força na Federação e tem a advocacia, dita pública, como instrumento de defesa do patrimônio público.

Na sequência, o item 2.2 pontua sobre a principiologia constitucional e infraconstitucional das contratações diretas, trazendo os aspectos contemporâneos

da perspectiva de limites dos elementos da singularidade e da notoriedade na contratação direta de serviços advocatícios, com as subseções trabalhando os demais elementos já fincados na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e as novas regras, a partir da vigência da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), considerando que a vacância da antiga lei foi prorrogada, não encerrando em 1º de abril de 2023⁵, fato que traz o argumento comparativo, considerando que a lei vigente prevalece até dezembro de 2023.

Por fim, o item 2.4 encerra o capítulo, pontuando sobre a percepção da Administração Pública Direta e as necessidades voltadas para a prática da contratação direta de serviços jurídicos, considerando, ainda, possíveis repercussões jurídicas da Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, que altera o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil e enfatiza a natureza técnica da prestação de serviços jurídicos.

Tais considerações despertam possibilidades de análises jurisprudenciais sobre a caracterização da notoriedade e da singularidade dos serviços advocatícios como elementos estruturantes fundamentais à legitimação do contrato excepcional com o ente público, considerando situações atípicas à dinâmica da Administração Pública Direta, fatos que serão analisados no capítulo 4 deste trabalho.

2.1 Papel da advocacia no âmbito da Administração Pública no Brasil

Antes de adentrar propriamente no objeto da pesquisa, cabe uma breve exposição acerca do contexto em que estão inseridas as atividades advocatícias no âmbito da Administração Pública brasileira.

Tal contexto possui como traço inicial a consagração, pela Constituição Federal de 1988, do pacto federativo, expresso na declaração da República Federativa do Brasil, ter sua formação através da união indissolúvel dos Estados,

⁵ No caso, a ainda aplicável Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, vigente até 1º de abril de 2023, e a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), criam um conjunto de regras próprias à contratação de serviços e aquisição de produtos pela Administração Pública

dos Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em um Estado Democrático de Direito⁶.

Nesse perfil, constata-se que os entes federados possuem autonomia, decorrente da capacidade de se ter ordens jurídicas parciais na gerência de negócios próprios a cada esfera de governança, diante de traços pré-efetivados da soberania de cada ente, tendo, como exemplo, as gradações desse espectro, quer seja na auto-organização ou mesmo na capacidade de autogoverno e autoadministração⁷.

Nessa perspectiva estrutural, a Constituição de 1988, em sua organização sistemática, apresentou o papel fundamental das funções essenciais à Justiça, incluindo um capítulo próprio para tal tema, contemplando os personagens titulares dessa função, quais sejam: a Defensoria Pública, o Ministério Público e a Advocacia Pública, essa contemplada com a Advocacia Geral da União e a Procuradoria-Geral dos Estados e do Distrito Federal, com estabelecimento de identidade estrutural básica e missões institucionais voltadas à defesa jurídica, respectivamente, dos entes federados⁸.

De tal maneira, embora essa arquitetura constitucional não seja objeto da presente pesquisa, a breve exposição serve de base para o questionamento que segue, vinculado aos vieses gerais e específicos do problema da pesquisa, quais sejam: a Constituição Federal de 1988, na defesa patrimonial e demais legitimidades, deu ênfase apenas à Advocacia Geral da União e às Procuradorias Estaduais, e, diante dos municípios (entes federados) e suas realidades, deixou a estrutura jurídica sem maior ênfase, possibilitando a criação de carreiras próprias

⁶ Conforme versa o art. 1º da CF/88: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 2 dez. 2023.

⁷ BULOS, Uadi Lammengos. **Constituição Federal Anotada**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 51

⁸ Conforme versa os arts. 131 e 132 da CF/88, como se percebe no texto: Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. (...). Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 2 dez. 2023.

(procuradorias municipais), mas, também, diante de fatores específicos de cada município, viabilizou a prática da realização de serviços advocatícios através de contratações diretas de profissionais do ramo.

Nesse perfil, considerando que a Advocacia Pública, para além da defesa dos princípios constitucionais estruturantes⁹, tem como âmbito prestacional a defesa do patrimônio público, consubstanciada em atos praticados na dinâmica administrativa, como atuações tributárias, orçamentárias, na garantia de políticas públicas etc.¹⁰, a atividade jurídica em municípios torna-se indispensável.

Essa percepção faz parte também da União e dos Estados, quando a Advocacia Geral da União e as Procuradorias Gerais dos Estados não conseguem praticar os atos de defesa, principalmente por questões técnicas.

Mas, em especial, nos Municípios, diante da decisão do Supremo Tribunal Federal, que decidiu pela não obrigatoriedade da criação de procuradorias, conforme RE 1.156.016¹¹, percebe-se que o enfrentamento do objeto da pesquisa é mais latente, pois, por vezes, há necessidade de uma estrutura jurídica, devido às demandas complexas em searas administrativas e judiciais, o que leva à efetivação da contratação direta de serviços advocatícios.

No Brasil, segundo estatísticas da Associação Nacional de Procuradores Municipais (ANPM), através do 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal, 66% das cidades não possuem procuradores concursados¹², mesmo diante de uma estrutura jurídica que percorre, além de situações de resoluções simples, litígios que desembocam em ações nos tribunais *ad quem*, possuindo, ainda, a necessidade de elaboração de defesas técnicas de cunho administrativo, por vezes complexas,

⁹ Como aduz SANTOS, M. G. dos. A ADVOCACIA PÚBLICA COMO INSTITUIÇÃO ESSENCIAL AO ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO E SOCIAL. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 422-440, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i2.396. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/396>. Acesso em: 19 jan. 2023, os “Princípios constitucionais estruturantes são aqueles que contenham os principais valores, aqueles inspiram a Constituição Brasileira, “através dos quais se permite determinar a sua própria essência e natureza, vinculando todos os poderes constituídos e direcionando a interpretação e a aplicação de todas as normas constitucionais”

¹⁰ LIMA, Patrícia Borghi Brasilio. **Uma análise do impacto das procuradorias municipais no projeto brasileiro de Estado Democrático de Direito**. 2021. Dissertação. (Mestrado Profissional em Direito) - IDP. São Paulo, 2021.

¹¹ Julgado será tratado oportunamente em capítulo específico da dissertação.

¹² Dados obtidos pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais – ANPM. Disponível em: <https://anpm.com.br/noticias/anpm-inicia-o-i-diagnostico-da-advocacia-publica-municipal-em-todo-o-pais>. Acesso em: 19 jan. 2023.

principalmente quando se enfrenta temas com vieses ambientais, patrimoniais, culturais etc.

No mais, a Procuradoria Jurídica de um ente público é detentora de todos os mecanismos para uma boa administração, o que, necessariamente, obriga o gestor a compor seu quadro funcional com profissionais jurídicos de expertise elevada, pois se observa que as demandas públicas não são apenas em um determinado ramo do Direito, mas se apresentam de forma ampla, enfrentando litígios de ordem tributária, cível, trabalhista, administrativa etc.

Nesse caso, não adentrando na batalha da institucionalização das procuradorias municipais¹³, mas indagando sobre as possibilidades dos entes federados, em especial, o município, em ter uma procuradoria efetiva e nela encontrar profissionais que possam atuar na maior quantidade de ramos possíveis do Direito, percebe-se que no setor jurídico há uma opção do formato especialíssimo para contratação, que, a rigor, é pautado nos ditames constitucionais da excepcionalidade da contratação direta.

Esse perfil é demonstrado no 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil, pois identifica-se que nos municípios que não se tem procuradoria efetiva, com membros concursados, a defesa do ente passa a ser realizada por advogados comissionados, ou por representações e consultorias jurídicas contratadas por inexigibilidade¹⁴.

Nesse sentido, considerando a possibilidade legal de contratação direta, em especial de serviços advocatícios via inexigibilidade, e retomando o problema de pesquisa, que envolve os elementos da excepcionalidade da contratação direta, faz-se necessária uma breve análise de tais itens, com base na perspectiva constitucional e nos requisitos elencados na legislação infraconstitucional.

¹³ Como exemplifica LIMA, Patrícia Borghi Brasílio. **Uma análise do impacto das procuradorias municipais no projeto brasileiro de Estado Democrático de Direito**. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) - IDP. São Paulo, 2021, p. 51, trazendo a perspectiva encontrada na Constituição do Espírito Santo, que foi alterada pela EC nº 112, de 2018, passando a ter a inclusão da obrigatoriedade de procuradorias municipais.

¹⁴ MENDONÇA, Clarice Corrêa de; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figueirêdo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. Belo Horizonte: Forum, 2018.

2.2 Princiologia constitucional da excepcionalidade das contratações diretas

Sabe-se que o art. 37 da Constituição Federal de 1988 impõe ao administrador dos bens e recursos públicos exigências que buscam pontuar sobre parâmetros legais na realização de contratações de serviços e na aquisição de bens, considerando o cumprimento dos princípios inerentes à Administração Pública, tendo como base o procedimento denominado licitação¹⁵.

A licitação é um procedimento administrativo formal, através do qual a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços¹⁶.

Assim, tratando-se de contratações, deve-se observar que a relação jurídica contratual pode passar pelo procedimento comum da licitação, ou, em situações excepcionais, diante da ausência da característica da concorrência (elemento principal para o crivo da escolha do contratante no regime licitatório), pode se ter uma construção direta do contrato administrativo, que demanda outros requisitos, que não o do procedimento comum licitatório, como, por exemplo, no caso da inexigibilidade e dispensa de licitação¹⁷.

Assim, considerando o objeto de análise, serviços jurídicos, a Administração Pública tem na inexigibilidade do processo licitatório o instrumento para contratação de serviços especializados de assessorias e consultorias com sustentáculo nos preceitos esculpidos na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ora no caput do art. 25, ora no art. 25, inciso II, considerando, ainda, as alterações presentes na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que terá sua vigência a partir de dezembro de 2023, revogando a Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

¹⁵ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017. p. 99

¹⁶ Conforme se observa em JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativo**. Rio de Janeiro: Revistas dos Tribunais, 2022, p. 143, a licitação é um procedimento prévio de seleção, por meio do qual a Administração, através de critérios previamente estabelecidos e isonômicos, seleciona a melhor alternativa para a celebração de um contrato para a administração.

¹⁷ VALLE, Vivian Cristina Lima Lopez. Um novo regime jurídico para os contratos administrativos: aplicação subsidiária da condição de autoridade, inexistência de um regime geral de prerrogativas e enquadramento do contrato administrativo como instrumento de desenvolvimento. Belo Horizonte: **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 18, n. 72, p. 175-208, abr./jun. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i72.997.

Nesse sentido, elementos próprios da excepcionalidade da contratação direta, como singularidade, caracterização do serviço técnico e notória especialização do profissional a ser contratado, deverão constar no procedimento que antecede a contratação, como requisitos de validade da escolha do profissional.

Diante de tais requisitos, o administrador afasta o caráter absoluto das regras da competição, via licitação, conforme versa o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, colocando o foco no aspecto discricionário, inerente a situações específicas da Administração Pública.

Nesses termos, percebe-se que a possibilidade de concorrência remete à aplicação da regra geral licitatória, pois prevalece a premissa principiológica da licitação, qual seja, a de que todos os contratos públicos devem ser precedidos de uma ampla divulgação e participação dos interessados a prestarem o serviço/fornecimento, justamente para que sejam observados os princípios que regem a temática¹⁸.

Contudo, as contratações diretas passam pela principiologia da excepcionalidade, considerando a inviabilidade da concorrência, ou de impossibilidade de precificação, que corresponderia a uma busca por preços de serviços prestados, daí inviabiliza-se a competição, contratando-se diretamente, mas com procedimento licitatório voltado para tal fim.¹⁹

Nesse sentido, a título de exemplificação, pontua-se que para o Tribunal de Contas da União (TCU), em sua Súmula 252²⁰, com base no art. 25, inciso II da atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos, há inviabilidade de competição, na contratação de serviços técnicos especializados, aplicando a inexigibilidade, quando cumula-se requisitos de comprovação do próprio serviço técnico, da singularidade e da notória especialização do contratado.

De tal maneira, a perspectiva principiológica da contratação direta acaba por refletir questões práticas da Administração Pública, que tem o dever de prestar o

¹⁸ SILVA, Rogerio Borba da. Argumentos principiológicos da inexigibilidade de licitação para contratação de advogados pela Administração Pública. **Revista Interdisciplinar do Direito** - Faculdade de Direito de Valença, v. 20, n. 1, p. 137-146, 2022.

¹⁹ AMORIM, Victor Aguiar Jardim. **Licitações e Contratos Administrativos: teoria e jurisprudência**, 4. ed. Brasília, Senado Federal, 2021, p. 213

²⁰ Nesse sentido, a Súmula 252 do TCU dispõe: "A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 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".

serviço, de realizar, com máxima efetividade, o serviço público, mas que, diante de situações ímpares, de inviabilidade de abertura de uma ampla concorrência, não encontra possibilidade de licitar e acaba por ter instrumentos excepcionais de contratação (dispensa e inexigibilidade), presentes na consideração da sua discricionariedade, desde que aja com o crivo dos requisitos legais de cada instituto, podendo contratar com menor burocracia e, assim, prestar o devido serviço público.

Especificamente, considerando a prestação de serviços jurídicos, diante da excepcionalidade que pode ser tratado o caso que envolva a prestação do serviço, toma-se o papel do gestor como de suma importância, pois, dentro do limite de sua discricionariedade, poderá considerar a situação real da Administração.

Nessa perspectiva, podemos exemplificar o caso de não se ter funcionários efetivos e capacitados para realização dos serviços advocatícios específicos do ambiente público, não havendo compatibilidade de contratação de comissionados, por exemplo, por índices orçamentários extrapolados, restando, portanto, a opção de um contrato direto com o profissional da advocacia ou com um escritório que tenha uma banca qualificada na advocacia especializada.

Nesse contexto, apresenta-se a principiologia da contratação direta do prestador de serviço jurídico, considerando o papel do gestor, diante da sua discricionariedade e os requisitos de excepcionalidade para a contratação direta, itens a serem observados na subseção seguinte.

2.3 A excepcionalidade da contratação direta de serviços jurídicos na legislação infraconstitucional

Na percepção de uma principiologia própria à contratação direta, aplicável na contratação de serviços jurídicos, sob a ótica da excepcionalidade do vínculo, cabe a análise prévia dos requisitos e elementos que constituem base para a legalidade da contratação excepcional, considerando a visão comparada das legislações que versam sobre a contratação com o ente público, aqui, especificamente, da atual Lei de Licitações e Contratos e a Nova Lei de Contratos Administrativos.

De tal maneira, é possível identificar que a contratação direta, que envolve a hipótese descrita no inciso II do art. 25 da atual Lei de Licitações e Contratos

Administrativos, no âmbito dos serviços jurídicos, tem um viés discricionário, ao contrário dos negócios derivados da licitação comum, o que leva ao entendimento de que a contratação de serviço singular exige escolha personalíssima, com a notória especialização do contratado como requisito cumulativo, considerando que o art. 74 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos passará a exigir a notória especialização do profissional²¹.

Essa percepção advém da perspectiva de que a contratação direta, via inexigibilidade de licitação, apresenta, como principais características, a existência de uma abertura de possibilidade de contratação, considerando o rol legal ser exemplificativo, bem como a vinculação do administrador ao viés, no caso concreto, da constatação da impossibilidade de competição, justificando, assim, o afastamento da licitação comum, pois, seguir na tentativa do licitar, levará à abertura do procedimento administrativo infrutífero, demandando tempo e dinheiro (princípios da eficiência e da economicidade), considerando a necessária escolha subjetiva ao final do certame²².

Nesse sentido, o § 1º do art. 25, da Lei de Licitações²³ já normatiza fatores subjetivos e objetivos a serem considerados para apurar a notória especialização, visto que são eles que possibilitam o destacado conceito do profissional ou da empresa no seu campo de especialidade.

Na aplicabilidade das formas de contratação direta, dispensa e inexigibilidade, ressalta-se a importância de se fazer uma breve diferenciação dos institutos da dispensa de licitação e da inexigibilidade, pois a dispensa de licitação é destinada a situações em que, apesar de ser viável a competição entre particulares, por motivos de interesse público, ela se torna dispensável; enquanto a inexigibilidade de

²¹ MEDEIROS, Arthur J. Germano; MAIA, Augusto de França. Contratação direta de advogados ou escritórios de advocacia por inexigibilidade de licitação: análise acerca da dispensabilidade de se provar a natureza singular do serviço como requisito essencial na contratação direta. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 15. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/37017>. Acesso em: 29 dez. 2022.

²² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: teoria e prática**. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Método, 2020, p. 93.

²³ Art. 25 [...] § 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou a 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.

licitação, contrariamente, encontra-se quando haja inviabilidade de competição, não existindo ao Administrador a faculdade de licitar²⁴.

A saber, nesse contexto, há uma diferença entre dispensa de licitação ou licitação dispensada e inexigibilidade de licitação, considerando a perspectiva da inviabilidade de competição na inexigibilidade.

Assim, frisa-se que nas dispensas há viabilidade de competição entre participantes, e a lei faculta ao Administrador, em casos específicos, a realização de licitação, ficando à sua discricionariedade a adoção de procedimento formal ou não.²⁵

Dessa forma, há uma percepção de que nas inexigibilidades a competição está comprometida, seja porque existe apenas uma pessoa capaz de realizar o serviço ou a venda à Administração, seja porque só há um objeto que atenda às necessidades do órgão público²⁶.

Essa diferença entre os institutos que viabilizam a contratação direta, apresenta um dos núcleos que envolve os procedimentos de licitação, relativos à licitação para a contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública, sendo tema que apresenta, quer seja em sede de controle externo, quer seja em sede de controle do Poder Judiciário, ou mesmo no enlace doutrinário, diversos posicionamentos quanto ao papel da notoriedade e singularidade na contratação direta.

É nesse panorama que se insere, também, a evolução de entendimentos da Ordem dos Advogados do Brasil, que recentemente modificou seu estatuto,

²⁴ REMÉDIO, José Antônio. Lei de licitações e contratos administrativos (Lei 14.133/2021): o diálogo competitivo como nova modalidade de licitação. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**. Encontro Virtual. v. 7, n. 1, p. 1-21, jan./jul. 2021. e-ISSN: 2526-0073. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/7568#:~:text=A%20Lei%2014.133%2F2021%20ro mpe,suas%20caracter%C3%ADsticas%2C%20procedimento%20e%20import%C3%A2ncia>. Acesso em: 3 jan. 2023.

²⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativo**. Revistas dos Tribunais, 2022, p. 145.

²⁶ RODRIGUES, Ricardo Schneider; SILVA, Larissa Helena Correia. A contratação direta de serviços técnicos especializados: o requisito da singularidade no “novo” regime da Lei nº 14.133/2021 à luz do princípio da isonomia. **Revista dos Tribunais On Line**. v. 1034, p. 63-81, dez. 2021. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/content/dam/ewp-m/documents/brazil/pt/pdf/other/rt-1034-dez-2021.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2023.

comportando na nova versão alterações dentro das licitações, que repercutem nas contratações de advogados e escritórios pelo poder público²⁷.

Assim, a repercussão do embate entre contratação direta de advogados e escritórios, e a realização de licitação comum é permeada por controversas decisões extremadas, ora pelos órgãos de controle, ora pelos Tribunais Superiores, com a crescente judicialização do tema e pedidos de tomadas de contas especiais, no âmbito dos tribunais de conta²⁸.

Tais controvérsias continuam a permear a temática da contratação de escritórios e advogados, via inexigibilidade, considerando que tentaram suprimir a singularidade da atividade como requisito da excepcionalidade, por exemplo, na Lei das Estatais (Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016), que, literalmente, suprimiu a previsão da singularidade, quando estabeleceu hipóteses de contratação direta para as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Pontua-se, também, a modificação do Estatuto da OAB pela Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, que tem o núcleo central de atribuição da atividade profissional da advocacia, o caráter “técnico e singular”, passando a incorporar a notoriedade como elemento instrumental à Administração no ato ordinatório de autorização da inexigibilidade para a contratação dos serviços de advocacia.

Tais exemplos não retiraram a importância dos elementos da singularidade e da notoriedade, bem como os demais requisitos dispostos na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o que permite a breve apresentação de cada um dos temas, para depois adentrar-se no debate das decisões dos Tribunais Superiores sobre os limites de tais elementos.

2.3.1 Requisitos da contratação direta na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e na

²⁷ Nesse sentido, Medeiros e Maia pontuam que a temática há muito vem sendo objeto de debates perante os tribunais judiciais e de contas, chegando a ser sumulado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) que a licitação para a contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública é inexigível pela singularidade da atividade (Súmula 04/2012/COP). *In*: MEDEIROS, Arthur J. Germano; MAIA, Augusto de França. Contratação direta de advogados ou escritórios de advocacia por inexigibilidade de licitação: análise acerca da dispensabilidade de se provar a natureza singular do serviço como requisito essencial na contratação direta. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 15. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/37017>. Acesso em: 29 dez. 2022.

²⁸ MOTTA, Fabrício. A contratação direta de serviços de advocacia e consultoria jurídica por inexigibilidade de licitação. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, v. 15, p. 24-28, 2016.

Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021

2.3.1.1 Da singularidade

A expressão de singularidade e notoriedade está presente no art. 3ª-A do Estatuto da advocacia²⁹, com disposição que ratifica os entendimentos do caráter singular e notoriedade serem elementos centrais para a contratação direta do profissional do advogado pela Administração Pública³⁰.

Cabe ressaltar que a importante disposição não significa que toda atividade advocatícia será contratada por meio da contratação direta, restando tais casos para serviços revestidos de um caráter incomum e singular, estando diante, em razão de estar inviabilizada a realização de certame, de uma inexigibilidade de licitação.

Nos casos de contratação de serviços técnicos especializados, o objeto a ser contratado deve ser singular, demonstrando um caráter excepcional, de maneira que nenhum outro profissional, mesmo que dotado de técnica, não possa realizar.

Importante observar que o desempenho de atividades jurídicas cotidianas e comuns da Administração Pública, não fundamenta a contratação por inexigibilidade. Assim, os serviços jurídicos afetos à singularidade seriam aqueles que, além de serem incomuns, possuem um contrato com o objeto voltado a prestação de serviços não plural, de ações indeterminadas, já que os serviços singulares exigem uma demarcação da atuação do contratado³¹.

Nesse sentido, a Ação Direta de Constitucionalidade 45 – Supremo Tribunal Federal (STF), apresenta, em suas bases de fundamentação, o debate sobre a definição de singularidade no universo da prestação de serviços advocatícios,

²⁹ BRASIL. **Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2022**. Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei. Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados 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”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14039.htm. Acesso em: 3 jan. 2023.

³⁰ LÓBO, Paulo. **Comentários ao Estatuto da Advocacia e da OAB**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022, p. 37.

³¹ GHIGNONE, Luciano Taques; TOURINHO, Rita. Inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços advocatícios – limites e possibilidades. Rio de Janeiro: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 83, p. 88-107, jan./mar. 2022. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-83>. Acesso em: 6 jan. 2023.

considerando o objeto do contrato a ser acordado, que deve fugir da rotina do ente público, tampouco ser inerente a uma estrutura de advocacia pública³².

Na mesma perspectiva, considerando que o caráter singular apresenta uma inviabilidade de fixar critérios objetivos de julgamento, a singularidade do objeto apresenta-se, em todas as causas emaranhadas, por meio de um critério “*sui generis*”, representado no grau de complexidade que necessita da atuação de profissionais possuidores de competências atípicas e extraordinárias, para cada situação fática³³.

Ressalta-se que, ao analisar a característica da singularidade, deverão ser observados a necessidade da Administração Pública, como, também, os contextos históricos e geográficos, diante da possibilidade de profissionais com situações de *know-how* diferenciados, objetivamente, não estejam presentes naquela região, o que ficaria inviável suscitar, por exemplo, a obrigatoriedade de se contratar apenas o advogado que tenha doutorado, pois, certamente, os doutores catedráticos estarão, em sua grande maioria, em grandes centros urbanos, e não em cidades do interior, ou, mesmo que estivessem, os valores de contratação, levando-se em conta tais gabaritos, poderiam ser impagáveis, pelo próprio poder econômico do ente público³⁴.

De tal maneira, a singularidade é observada para além da percepção técnica, pois há, especialmente na advocacia, muitos profissionais podem ser habilitados a prestar o serviço jurídico, dentro de uma situação de normalidade, o que traz como ponto de legalização da contratação direta, a natureza singular, ora tratada diante da impossibilidade de aferir critério objetivo no julgamento da contratação.

2.3.1.2 Da notoriedade

³² A ADC 45 será analisada no capítulo 3 do presente trabalho, mas tem vinculação com a Ação Penal 348-5/SC. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **Acórdão em Ação Penal n 348-5/SC**. Relator: Ministro Eros Grau. Diário de Justiça, Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=474586>. Acesso em: 26 set. 2016.

³³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática**, 9. ed. São Paulo: Editora Método Ltda., 2020. ISBN 978-85-309-9132-6. p. 93-97

³⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 120.

A notoriedade é um elemento na contratação direta que traz reflexos na execução do serviço de natureza singular, pois a Lei de Licitações e Contratos Administrativos exige o requisito de notória especialização.

Com isso, a contratação direta de serviços jurídicos, na espécie inexigibilidade, também necessita da notoriedade como fundamento da contratação, oportunizando uma evidência objetiva na escolha do contratado, considerando a percepção de sua qualificação, caso contrário, o advogado recém-formado, sem nenhuma titulação, poderia ser contratado usando os argumentos de mera necessidade e confiança.

Para que haja a notória especialização, deve haver a comprovação documental e a posterior conferência pelo setor jurídico da Administração Pública, através do reconhecimento da técnica do contratado³⁵.

Nesse ponto, há íntima relação entre o serviço singular e a notória especialização do contratado, não bastando apenas que o objeto do contrato seja extraordinário, mas há necessidade de ter o profissional a comprovação de suas qualificações incomuns³⁶.

A notoriedade permeia a significância do sujeito no meio da comunidade, ou seja, para além do âmbito interno da Administração, o que se pode entender como reconhecimento público e notório, em meio ao conjunto de profissionais de sua área.

De tal maneira, convém asseverar que a existência de mais de um profissional ou empresa de notória especialização não desnatura a inviabilidade de competição, pois esta resulta da impossibilidade de assegurar um dos pressupostos da licitação (o critério objetivo de julgamento) que está relacionado ao objeto, e não a quantidade de pessoas que atuam no mercado³⁷.

Nesse sentido, temos a mudança do art. 3º-A do Estatuto da OAB, com redação dada pela Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, que conceitua o termo

³⁵ MEDEIROS, Arthur J. Germano; MAIA, Augusto de França. Contratação direta de advogados ou escritórios de advocacia por inexigibilidade de licitação: análise acerca da dispensabilidade de se provar a natureza singular do serviço como requisito essencial na contratação direta. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 15. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/37017>. Acesso em: 29 dez. 2022.

³⁶ GHIGNONE, Luciano Taques; TOURINHO, Rita. Inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços advocatícios – limites e possibilidades. Rio de Janeiro: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 83, p. 88-107, jan./mar. 2022. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-83>, Acesso em: 6 jan. 2023.

³⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

“notória especialização”, ao considerar notória especialização, no campo de especialidade do profissional a ser contratado, situações que decorrem de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permitindo inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato³⁸.

De tal maneira, nessa perspectiva, a contratação de advogados com notória especialização refere-se àqueles que ostentam qualificação técnica e atuação reconhecida na área a ser contratado, com a essencialidade e adequação à satisfação do objeto do contrato, determinando uma situação incomum ao cotidiano das assessorias jurídicas ou procuradorias, presentes nos quadros do ente público³⁹.

Nota-se que a inviabilidade de competição significa a impossibilidade de assegurar os pressupostos da licitação, e isso não tem necessariamente relação direta com a ideia de possibilidade de eventual disputa, trazendo a percepção do fato de existir vários profissionais notoriamente especializados, mas que não afasta a inviabilidade jurídica de competição.

O art. 74, §3º, da Nova Lei de Licitações e Contratos⁴⁰, traz um conceito de notória especialização, do profissional ou da empresa a ser contratada, vinculado aos desempenhos anteriores, aos estudos realizados, à experiências nas áreas objeto do contrato, a publicações, à organização administrativa, à equipe técnica e a quaisquer demais requisitos que possam se atrelar à atividade do profissional ou empresa, considerando ser o trabalho desempenhando essencial e reconhecidamente adequado para satisfazer o contrato, considerando o campo de especialidade que se necessita abordar com a contratação⁴¹.

³⁸ BRASIL. **Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020**. “Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), e o Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14039.htm. Acesso em: 28 dez. 2022.

³⁹ CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira. Contratação Direta de Advogado Particular pelo Poder Público por meio de inexigibilidade de licitação. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 18 n. 115, p. 249-276, jun./set. 2016.

⁴⁰ BRASIL. **Lei n.º 4.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 3 jan. 2023.

⁴¹ RODRIGUES, Ricardo Schneider; SILVA, Larissa Helena Correia. A contratação direta de serviços técnicos especializados: o requisito da singularidade no “novo” regime da Lei 14.133/2021 à luz do princípio da isonomia. **Revista dos Tribunais On Line**. v. 1034, p. 63-81, dez. 2021. Disponível em:

Assim, mesmo não havendo competitividade, a aplicação e a regra das licitações seguem também na contratação direta de advogados e escritórios de advocacia pelo poder público, com a singularidade e notoriedade como critérios essenciais ao procedimento de inexigibilidade.

A notoriedade surge como elemento central diante de casos em que a competição resta inviabilizada, como em um serviço que apenas um determinado profissional possui capacidade técnica na execução da atividade, o que enseja na discutida inexigibilidade de licitação, permitindo a contratação direta pelo poder público dos serviços advocatícios para a atuação neste caso⁴².

Desta forma, também é necessário estar presente a notoriedade na capacidade técnica do profissional para a execução do serviço, a singularidade do objeto, isto é, não pode se tratar de atividade que qualquer outro profissional da área tenha o condão de executá-la, e a natureza técnica do serviço, sendo essa a percepção da junção dos três requisitos que viabilizam a contratação direta⁴³.

Portanto, nesse contexto, é primordial a reflexão sobre os posicionamentos decisórios dos Tribunais Superiores, para se trilhar um caminho de parametrização mínima, considerando o viés da discricionariedade e o afastamento da banalização do entendimento do que seria notoriedade, passando, assim, a respeitar o princípio da legalidade na contratação direta de serviços jurídicos, a partir do correto preenchimento dos requisitos constantes na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, situações que serão analisadas em capítulo próprio do trabalho.

2.3.1.3 Da natureza técnica

<https://www.thomsonreuters.com.br/content/dam/ewp-m/documents/brazil/pt/pdf/other/rt-1034-dez-2021.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2023.

⁴² MOTTA, Fabrício. A contratação direta de serviços de advocacia e consultoria jurídica por inexigibilidade de licitação. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, v. 15, p. 24-28, 2016. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/07/contratacao-direita-advogado.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2022.

⁴³ CHAGAS, Gabriel Pinheiro; CAMMAROSANO, Márcio. O controle externo da Administração Pública e a tripartição de Poderes. Belo Horizonte: **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 21, n. 83, p. 97-118, jan./mar. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i83.1148. Disponível em <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1148>. Acesso em: 30 dez. 2022.

Além da singularidade e da notória especialização dos serviços advocatícios, deve-se observar o terceiro requisito disposto na Lei de Licitações e Contratos Administrativo, consubstanciado na natureza técnica especializada, que são enumerados na Lei nº 8.666, de 21 de junho 1993, de forma exemplificativa, como estudos, pareceres, planejamentos, perícias, patrocínio de causas etc.

A análise da natureza técnica, além de atinente à área do Direito, deverá ser averiguada através do reconhecimento da experiência no campo de atuação, por produções, organizações, especializações e estudos.

Dessa forma, depreende-se que tratam de profissionais com profundo conhecimento e domínio da área referente ao objeto do contrato, além da experiência na atuação dessa determinada área⁴⁴.

Do mesmo modo, conforme já salientado, o papel do gestor público ganha grande importância, no que tange à consolidação de boas práticas quanto a realização do contrato considerando situações que não poderiam ser atribuídas à procuradoria jurídica do órgão público administrado, pois se a especialidade já existe nos quadros funcionais, não há como fundamentar o contrato na excepcionalidade da inexigibilidade.

Assim, identifica-se que a contratação em situações excepcionais, além da demonstração da conexão da expertise do corpo jurídico da procuradoria jurídica e o caso concreto, compreende-se a clara comprovação de contratação para funções não comuns, ou seja, que não podem ser atribuídas ao corpo jurídico do órgão público⁴⁵.

Nesse contexto, retoma-se a percepção de que o legislador aponta a necessidade de uma aplicabilidade da isonomia nos procedimentos ordinários de licitação, oportunizando a abertura para o maior número de interessados em competir para prestar o serviço, mesmo o profissional tendo uma notória especialização, pois o serviço é comum, sendo, portanto, viável a licitação.

⁴⁴ LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. Modalidades de licitação e procedimentos auxiliares – Capítulo 6. *In*: NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord.). **Nova lei de licitações e contratos administrativos**. Zênite Editora, 2021, p. 68-79. E-book. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/wp-content/uploads/2020/12/Nova-Lei-de-Licitac%CC%A7o%CC%83es-e-Contratos-Administrativos.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁴⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativo**. Rio de Janeiro: Revistas dos Tribunais, 2021, p. 346

O que se pontua é a contratação de profissional que irá desempenhar um serviço técnico especializado, que não comporta competição, via licitação ordinária, e é elencado na Lei de Licitações e Contratos Administrativos como objeto de inexigibilidade, por razões de interesse público, como nas questões de urgência, em situações do baixo valor, ou mesmo, diante das características especialíssimas do contratado ou do próprio serviço, que afasta do dever geral de licitar, pela excepcionalidade do caso, sem generalizar os casos de inexigibilidade.

Esse aspecto é um diferencial entre o disposto na atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que em seu art. 25, inciso II, remete a inexigibilidade de serviços técnicos à observância do seu art. 13, exigindo que o objeto da contratação seja singular, como demonstrado no item anterior do trabalho, e que, com o advento da Nova Lei de Licitações e contratos, especialmente no art. 74, inciso III, há apenas a exigência de se considerar o serviço prestado de cunho técnico especializado, com natureza predominantemente intelectual, não necessariamente singular⁴⁶.

No que se refere aos advogados, destaca-se a elaboração de pareceres, a prestação de assessorias ou consultorias e a defesa no âmbito judicial ou administrativo, desde que habilitados para isso.

E, para tais casos mencionados, no que tange à demonstração da capacidade técnica, imprescindível são os elementos que comprovem a notoriedade em sua especialização técnica para os serviços, diferenciando-o do profissional comum da área.

Nesse perfil, a contratação direta de serviços advocatícios pelos órgãos públicos, fundamentada na inexigibilidade de licitação, ocorrerá na junção de todos os mencionados requisitos excludentes⁴⁷.

⁴⁶ O rol é citado por NIEBUHR, Joel de Meneses. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública. In: NIEBUHR, Joel de Meneses. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2. ed. Curitiba: Editora Zenite, 2021, p. 43-45, que pontua da seguinte forma: o rol do art. Art. 74. III, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (...) a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos; b) pareceres, perícias e avaliações em geral; c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico; h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso.

⁴⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática**, 9. ed. São Paulo: Editora Método Ltda., 2020, p. 93-97.

Assim, diante do cumprimento dos requisitos, será plenamente possível a aplicação da exceção para a contratação direta dos serviços do advogado ou escritório, pois o procedimento licitatório, no âmbito do poder público, não seguirá a regra da competitividade nas contratações, mas caberá à Administração Pública prezar pelo cumprimento de preceitos legais e constitucionais⁴⁸.

Nessas circunstâncias, para fins de não banalização da excepcionalidade, o gestor deve ficar atento aos requisitos legais, cabendo verificar posicionamentos de órgãos externos de fiscalização, bem como, a verificação da percepção do Poder Judiciário, quanto às decisões proferidas sobre as contratações por inexigibilidade para não incursão do gestor em possível ilegalidade⁴⁹.

2.4 Natureza da prestação dos serviços jurídicos: possíveis repercussões jurídicas da Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, na contratação direta pela Administração Pública

Nesse ponto, inicialmente, é necessário retomar os conceitos de licitação e suas previsões principiológicas, para que se traga ao debate a natureza da prestação de serviços jurídicos e as possíveis repercussões da Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, na contratação direta pela Administração Pública, considerando a especificidade da contratação de advogados pelo ente público e as regras atuais e da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Nesse aspecto, a licitação é retratada por meio de um procedimento administrativo que a Administração Pública utiliza para celebrar contratos, visando alcançar a proposta mais vantajosa, observada a garantia de isonomia e, contemporaneamente, o desenvolvimento nacional sustentável⁵⁰, mas que encontra

⁴⁸ RODRIGUES, Ricardo Schneider; SILVA, Larissa Helena Correia. A contratação direta de serviços técnicos especializados: o requisito da singularidade no “novo” regime da Lei 14.133/2021 à luz do princípio da isonomia. **Revista dos Tribunais On Line**. v. 1034, p. 63-81, dez. 2021. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/content/dam/ewp-m/documents/brazil/pt/pdf/other/rt-1034-dez-2021.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2023

⁴⁹ O capítulo 3 do presente trabalho irá desenvolver as decisões dos tribunais.

⁵⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos**: teoria e prática. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Método, 2020, p. 95.

no art. 37 da Constituição Federal de 1988⁵¹, ressalva ao dever de licitar, conforme situações expressas em lei.

Da mesma forma, no que tange à competência, o artigo 22 da Constituição Federal de 1988 estabelece que é competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. Entretanto, é de suma importância compreender que essa delimitação de competência é referente à legislação de normas gerais, não excluindo a competência de Estados e Municípios para estabelecer normas específicas.

Assim, contemporaneamente, conforme já elencando no trabalho, temos como norma de aplicação às contratações públicas a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos –, diante do regime de transição, e a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece que até o decurso do prazo de 2 anos da vigência da nova lei, a anterior ainda poderá ser aplicada nas contratações, visando oferecer um período de adaptação ao Poder Público⁵².

Por tais situações, até o dia 1º de abril de 2023, as duas leis poderão ser aplicadas nas contratações, desde que não ocorram, concomitantemente, no mesmo procedimento administrativo, devendo o licitante optar por apenas uma⁵³.

⁵¹ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 37. (...) XXI- ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

⁵² Como se percebe na citação do autor BITTENCOURT, Sidney. **Contratando sem Licitação: Contratação Direta por Dispensa ou Inexigibilidade** - Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – Nova Lei de Licitações - Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 – Lei Das Estatais. Grupo Almedina (Portugal), 2021. E-book. ISBN 9786556273822. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556273822/>. Acesso em: 20 jan. 2023, ao dispor que de acordo com o art. 193, a Lei no 14.133/2021 revoga a Lei no 8.666/1993 (lei anterior de licitações e contratos), a Lei no 10.520/2002 (Lei do Pregão), e os arts. 1o a 47-A da Lei no 12.462/2011 (dispositivos de licitações da Lei do Regime Diferenciado de Contratação – RDC), após decorridos dois anos de sua publicação oficial.

⁵³ **Art. 191**. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do **caput** do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso. **Parágrafo único**. Na hipótese do **caput** deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do **caput** do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

No que tange aos contratos administrativos, observa-se, também, o artigo 191, §1º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que prevê que os contratos assinados antes da vigência da Nova Lei de Licitações e Contratos prosseguem no regime da Lei anterior, em respeito ao ato jurídico perfeito, em conformidade com o art. 6º da Lei de Introdução às Normas Brasileiras⁵⁴, incluindo, nesta situação, no que se refere aos contratos administrativos diretos⁵⁵.

Dessa forma, os contratos solidificados neste período de transição podem ser prorrogados no regime anterior, sem prejuízo da licitação, e, quanto aos efeitos, deve aplicar o princípio da segurança jurídica nos contratos administrativos, de modo que as licitações que estiverem em curso, sob o regime da antiga lei, mesmo que findo o período de transição, não precisarão sofrer adaptação ao novo regime.

Nesse compasso, o Estatuto da Ordem dos Advogados⁵⁶ recebeu uma alteração em seu artigo 3º, através de redação dada pela Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, que passou a reconhecer a natureza técnica e singular dos serviços advocatícios, no intuito de ter reflexos nas contratações diretas, por inexigibilidade, dos serviços jurídicos, desde que cumpridos os requisitos da lei.

A rigor, não há uma modificação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos quanto aos requisitos da inexigibilidade. Contudo, a alteração do Estatuto da Ordem dos Advogados gerou uma expectativa de presunção em favor da singularidade do objeto da contratação, tendo esse lugar em todas as vezes que os serviços advocatícios forem executados por profissionais detentores de notória especialização⁵⁷.

Contudo, o que se percebe é apenas a existência de um formato que reforça o caráter excepcional da contratação direta de serviços jurídicos, que só se

⁵⁴ BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, alterado pela Lei nº 12.376, de 2010.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 3 jan. 2023.

⁵⁵ NIEBUHR, Joel de Meneses. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública. In: NIEBUHR, Joel de Meneses. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2. ed. Curitiba: Editora Zenite, 2021, p. 43-45

⁵⁶ BRASIL. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 3 jan. 2023.

⁵⁷ RODRIGUES, Ricardo Schneider. SILVA, Larissa Helena Correia. A contratação direta de serviços técnicos especializados: o requisito da singularidade no “novo” regime da Lei 14.133/2021 à luz do princípio da isonomia. **Revista dos Tribunais On Line**. v. 1034, p. 63-81, dez. 2021. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/content/dam/ewp-m/documents/brazil/pt/pdf/other/rt-1034-dez-2021.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2023

concretizará diante de situações particularizadas, exigentes de elevado grau de expertise profissional, com relevante interesse para algum órgão público, sendo aplicáveis os requisitos da inexigibilidade da licitação.

Esse perfil, como se observou em item anterior, apresenta uma conexão da excepcionalidade da contratação direta com a inviabilidade da concorrência, por fatores que passam por características de um objeto singular, relevante, prestado por um profissional de notória especialização.

Percebe-se, portanto, que há apenas uma conexão indireta entre a lei que alterou o Estatuto da Ordem dos Advogados e os ditames da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, pois os requisitos estão na lei específica, que tem em sua nova legislação a definição dos serviços técnicos e especializados, assim como a notória especialização, prevendo em seu artigo 6º, inciso XVIII, alínea “e”, o patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas como uma das hipóteses⁵⁸.

Dessa forma, em primeira análise, a Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, não modificou os parâmetros de excepcionalidade da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, pois a legislação classista tentou apresentar uma presunção em favor da singularidade do objeto da contratação, de forma a tornar tal caráter presente em todos os serviços desempenhados pelo advogado.

Nessa perspectiva, havia uma possível presunção de que a legislação que alterou o Estatuto da Ordem dos Advogados modificaria a perspectiva dos elementos de excepcionalidade da contratação direta de serviços jurídicos.

Tal fato não foi corroborado pelas cortes superiores⁵⁹, mantendo-se, assim, a exigência, nas contratações diretas, da demonstração de todos os requisitos legais da inexigibilidade, sem a possibilidade de presunções quanto à singularidade e à notoriedade.

Ou seja, compreender o disposto na Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, como modificador da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, é considerar o serviço dos advogados, em geral, como singulares, dando margem à banalização do

⁵⁸ BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 27 dez. 2022.

⁵⁹ As análises das jurisprudências serão efetivadas em capítulo próprio do trabalho.

uso da contratação direta, afrontando o princípio da isonomia, visível na regra geral do dever de licitar, e, em especial, na busca por cargos públicos, que tem no concurso público sua regra geral⁶⁰.

Nesse caso, o gestor público, ao seguir o entendimento generalizado de que qualquer serviço advocatício é singular, somente pela modificação de artigo no Estatuto da Ordem dos Advogados, acaba por afrontar as condições principiológicas da Administração Pública, principalmente quanto aos princípios da legalidade e moralidade, o que remete a possível cometimento de improbidade administrativa⁶¹.

De tal forma, a excepcionalidade da contratação direta é instrumento que só será aplicado em compasso com a inviabilidade de aplicação dos princípios gerais do procedimento licitatório, pois, quanto maior for a competição, mais chances terá a Administração de encontrar a proposta mais vantajosa⁶².

Em particular, pode-se observar o princípio da competição nas licitações, que possui suas bases nas regras editalícias, possibilitando, além da ampla participação de potenciais interessados, a adoção de exigências mínimas para que haja total lisura no procedimento.

Esse perfil evita, por exemplo, formação de conglomerados ilícitos, como cartéis etc., fato que, tendo uma banalização da contratação direta de serviços jurídicos, poderá incorrer o gestor público no erro quanto à perspectiva da essência da prestação jurídica, ao perfil específico do advogado ou escritório e ao objeto especialíssimo, determinado por demandas não comuns ao dia a dia das demandas jurídicas da Administração Pública.

Assim, ter o serviço jurídico no rol das possibilidades da inexigibilidade é partir do pressuposto de que a Licitação não subsistirá se não existir competitividade, e,

⁶⁰ RODRIGUES, Ricardo Schneider; SILVA, Larissa Helena Correia. A contratação direta de serviços técnicos especializados: o requisito da singularidade no “novo” regime da Lei nº 14.133/2021 à luz do princípio da isonomia. **Revista dos Tribunais On Line**. v. 1034, p. 63-81, dez. 2021. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/content/dam/ewp-m/documents/brazil/pt/pdf/other/rt-1034-dez-2021.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2023.

⁶¹ MACHADO, Antonio Rodrigo; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Compliance: instrumento de controle nas licitações públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 72, p. 71-91, abr./jun. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i72.843.

⁶² FARIA, Luzardo; BIANCHI, Bruno Guimarães. Improbidade administrativa e dano ao Erário presumido por dispensa indevida de licitação: uma crítica à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Belo Horizonte: **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 18, n. 73, p. 163-187, jul./set. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i73.1012.

assim, abrir um certame para a escolha de um profissional, diante de um objeto contratual singular, é ter ausência de critério objetivo, ao final do procedimento.

Nesse aspecto, diante da contratação excepcional, não se observará, meramente, uma proposta mais vantajosa para a Administração Pública, tampouco será garantida a igualdade de condições a todos que desejam participar e contratar com o poder público, pois o grau de notoriedade será sempre um elemento presente na contratação de serviços específicos⁶³.

Percebe-se, assim, que a aplicação atual dos procedimentos licitatórios permanece válida para a contratação de advogados, com base nas mencionadas legislações atuais e decisões judiciais recentes, quando se tratar de prestação de serviço comum, aplicando-se, portanto, a licitação para tais contratações.

Desse modo, poderá a Administração Pública, dentro de seus interesses, e assegurando igualdade de condições, contratar o advogado que melhor possa atender ao interesse público nas atividades a serem desempenhadas, via de condições normais, como por exemplo, concurso público.

Reitera-se que a Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, não interferiu na técnica da inexigibilidade, pois ela é exceção à regra da licitação, sendo inexigível quando não há inviabilidade de licitação, diante dos aspectos da particularidade do objeto a ser contratado, havendo a não incidência da regra constitucional da licitação comum, fato que continua a ser percebido, quer seja no atual art. 25 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, quer seja no futuro art. 74 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Ainda nessa perspectiva, a título de exemplo, enfatiza-se que a previsão específica do legislador para os casos de prestação de assessorias e consultorias jurídicas, para o caso de construção de pareceres e patrocínio ou defesa de causas no âmbito judicial ou administrativo etc., corrobora com a possibilidade de contratação direta do advogado⁶⁴.

Nota-se que os serviços contratados de maneira direta devem ser de caráter transitório e específico, não sendo capaz de interferir na esfera de atuação dos

⁶³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: teoria e prática**. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Método, 2020. p. 96

⁶⁴ SPITZCOVSKY, Celso. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: principais diretrizes e mudanças**. São Paulo: Expressa, 2021, p. 34.

advogados públicos, ou seja, há possibilidade de contratação excepcional, mesmo existindo procuradoria instalada no ente público.

Tais requisitos, naturalmente, não devem ser presumidos e automáticos em toda e qualquer hipótese de contratação de serviços advocatícios, cabendo, antes, uma análise do caso concreto.

De tal maneira, a escolha da contratação direta do advogado ou escritório, há de ser a perfeita possibilidade da aplicação, de forma excepcional, da contratação sem licitação, de forma devidamente justificada, com base em elementos estruturantes, que, a partir da nova legislação licitatória, ganha como viabilidade a notoriedade⁶⁵.

Dessa forma, a regra da aplicação da licitação nas contratações dos serviços advocatícios em geral continua sendo aplicada, devendo a inexigibilidade ser atribuída aos casos concretos que cumulem os requisitos previstos legalmente, o que passa a ser objeto de análise no próximo capítulo.

Nesse contexto de transição das normativas de contratação com a Administração Pública, o formato da contratação de advogados e escritórios de advocacia, à luz da Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, continuará a ser um debate relacionado ao olhar do caso concreto e às regras da excepcionalidade da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, com a perspectiva da notoriedade como elemento intrínseco à contratação direta de causídicos⁶⁶.

De tal maneira, surge o debate pertinente às situações adstritas à realidade da estrutura da Administração Pública, que, por exemplo, diante de questões orçamentárias, acabam por desenvolver suas atividades através da contratação de pessoas prestadoras de serviços com vínculo empregatício.

Ou seja, a contratação direta retira o peso da folha de pagamento, que integra peça orçamentária de rigor fiscalizatório, quando se vincula o advogado(a) por

⁶⁵ RODRIGUES, Ricardo Schneider. SILVA, Larissa Helena Correia. A contratação direta de serviços técnicos especializados: o requisito da singularidade no “novo” regime da Lei 14.133/2021 à luz do princípio da isonomia. **Revista dos Tribunais On Line**. v. 1034, p. 63-81, dez. 2021. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/content/dam/ewp-m/documents/brazil/pt/pdf/other/rt-1034-dez-2021.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2023.

⁶⁶ LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. Modalidades de licitação e procedimentos auxiliares – Capítulo 6. In: NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord.). **Nova lei de licitações e contratos administrativos**. Zênite Editora, 2021, p. 68-79. E-book. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/wp-content/uploads/2020/12/Nova-Lei-de-Licitac%CC%A7o%CC%83es-e-Contratos-Administrativos.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

concurso público, passando a integrar diretamente o quadro funcional dos entes da Administração Direta, das autarquias e das fundações públicas com natureza autárquica⁶⁷.

Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 faz expressas referências a determinadas carreiras públicas, encontrando-se, entre elas, a advocacia pública, mas, mesmo diante de uma obrigatoriedade de estruturação das procuradorias jurídicas em âmbito federal, estadual e distrital, nos termos dos arts. 131 e 132 da Constituição Federal, o caso concreto será o contraponto, tornando possível a contratação dos serviços advocatícios, diante da precária estrutura da Administração, principalmente quando se trata de pequenos e médios municípios⁶⁸.

Nesse compasso, o rigor da obrigatoriedade da estruturação das procuradorias parece ser mais flexível aos municípios, havendo análise dos Tribunais quanto à primazia da discricionariedade do ente municipal na forma do exercício dessa atividade, caso contrário, a municipalidade acabaria por ter uma precária prestação do serviço, afetando todo o patrimônio público, considerando ser o serviço advocatício ligado a todas as camadas da Administração Pública⁶⁹.

Observa-se, portanto, que as possibilidades do ente público, no universo da contratação jurídica, como fim primeiro, ficam entre a criação da procuradoria, por meio de carreira estruturada em lei, com cargos advindos de concurso público (art. 37, II, CF), fato não obrigatório; ou a criação da procuradoria através de carreira estruturada em lei, mas com cargos em comissão, tratando-se, assim, de função de assessoramento (art. 37, V, da CF), fato que atinge diretamente o índice de pagamento pessoal; e, ainda, a opção da contratação de escritório de advocacia, em regra, por meio de licitação (art. 37, XXI, da Constituição Federal), aplicando as regras da excepcionalidade da inexigibilidade.

⁶⁷ LEITE, Celio. **A Lei 14.133/21 e os serviços de natureza predominantemente intelectual. Inexigibilidade de licitação. Comparação com a lei 8.666/93. Julgado do STF.** 2021. Disponível em: <https://pt.linkedin.com/pulse/lei-1413321-e-os-servi%C3%A7os-de-natureza-intelectual-licita%C3%A7%C3%A3o-leite>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁶⁸ GHIGNONE, Luciano Taques. TOURINHO, Rita. Inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços advocatícios – limites e possibilidades. Rio de Janeiro: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 83, p. 88-107, jan./mar. 2022. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-83>. Acesso em: 6 jan. 2022

⁶⁹ LEITE, Celio. **A Lei 14.133/21 e os serviços de natureza predominantemente intelectual. Inexigibilidade de licitação. Comparação com a lei 8.666/93. Julgado do STF.** 2021. Disponível em: <https://pt.linkedin.com/pulse/lei-1413321-e-os-servi%C3%A7os-de-natureza-intelectual-licita%C3%A7%C3%A3o-leite>. Acesso em: 10 jan. 2023.

Em todo caso, optando-se pela contratação direta, o que se procura evitar é a sua banalização, visto que o procedimento licitatório visa garantir a disputa de interessados com a finalidade de promover a escolha mais vantajosa ao interesse público, mas a contratação advocatícia alcança também o elemento da singularidade e da notoriedade, como composição primordial aos critérios da inexigibilidade⁷⁰.

Assim, a regra aplicada nas contratações pelo poder público aplica-se aos serviços advocatícios, devendo, em regra, serem realizados por licitação, contudo, em situações excepcionais, podem significar uma inexigibilidade de licitação, promovendo uma contratação direta dos serviços do advogado ou do escritório.

Nessa perspectiva, os fatores do caso concreto abrem possibilidade de se ter a inexigibilidade como item essencial para construção de uma procuradoria com expertise própria das demandas administrativa, considerando, em sua grande maioria, a inexistência de quadro próprio na gestão municipal, fato que prejudica os serviços de suporte jurídico ao ente, permitindo que a contratação seja junto à iniciativa privada.

Outrossim, o advogado desempenha serviços técnicos-profissionais especializados, e que, diante da demanda do ente público, principalmente o municipal, há uma natureza singular própria do objeto a ser disposto no contrato, o que viabiliza a contratação direta, a partir do acréscimo da notoriedade⁷¹.

Destarte, tal possibilidade poderá ser invocada para os casos que a competição se torne impossibilitada, sendo elas provenientes de: a) impossibilidade fática da competição, haja vista o produto ou serviço somente ser disponibilizado por um único fornecedor; b) impossibilidade jurídica de competição, uma vez que restam ausentes critérios objetivos para definir a melhor proposta, de forma que a licitação não teria o condão de estabelecer um julgamento objetivo para tais casos⁷².

⁷⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. Rev., atual., ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p, 452.

⁷¹ MOTTA, Fabrício. A contratação direta de serviços de advocacia e consultoria jurídica por inexigibilidade de licitação. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, v. 15, p. 24-28, 2016.

⁷² GHIGNONE, Luciano Taques; TOURINHO, Rita. Inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços advocatícios – limites e possibilidades. Rio de Janeiro: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 83, p. 88-107, jan./mar. 2022. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-83>, Acesso em: 6 jan. 2023.

Em relação ao objeto contratado, há necessidade da caracterização objetiva do serviço a ser contratado, sendo esse requisito inicial para a validade da contratação direta pelos tribunais de fiscalização, devendo, assim, tratar-se de serviço de natureza singular, com as qualidades do prestador aptas à demonstração da notoriedade do contratado⁷³.

Concretiza-se, assim, a afirmativa de que as hipóteses de contratação direta, aplicadas à contratação direta de serviços jurídicos, já estavam apresentadas antes mesmo da Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, como se percebe nos debates judiciais quanto à necessidade ou não de licitação na contratação de serviços advocatícios.

A temática tem como questão central a tramitação, no Supremo Tribunal Federal (STF), da Ação Direta de Constitucionalidade 45 (ADC 45), com propositura efetivada em 2016, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), tendo por objeto os arts. 13, V, e 25, II da Lei nº 8.666/1993, discutindo-se a constitucionalidade da contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, e que fora pautada para julgamento na Sessão de 15 de dezembro de 2022, mas não há informação sobre a conclusão do feito, havendo ainda diversos pedidos de *amicus curae*, conforme o que se extrai da plataforma oficial do STF⁷⁴.

A propositura da Ação Direta de Constitucionalidade oportunizou uma viabilidade de se ter uma decisão vinculante, no que tange ao viés de firmar parametrização da inexigibilidade do procedimento licitatório na contratação de advogados e escritórios, considerando os requisitos do instrumento excepcional de contratação, o que passa pelo elencar da constitucionalidade do enquadramento dos serviços advocatícios como técnicos especializados, em que a singularidade, tecnicidade, capacidade do profissional e notoriedade seriam elementos substanciais para caracterizar a inviabilidade da realização do procedimento licitatório comum.

⁷³ MOTTA, Fabrício. A contratação direta de serviços de advocacia e consultoria jurídica por inexigibilidade de licitação. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**—FCGP, Belo Horizonte, v. 15, p. 24-28, 2016.

⁷⁴ A ADC 45 será tratada com mais detalhes no capítulo 3 do presente trabalho. Contudo, a pauta de julgamento de 14 de dezembro de 2022, com a referida ADC, não foi concluída, sendo o julgamento pausado novamente, conforme se percebe na tramitação do processo, presente no site oficial do STF (<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5030897>)

Retoma-se, portanto, o problema da pesquisa, quanto aos limites da singularidade e da notoriedade como elementos centrais na legalidade da contratação direta do advogado pela administração pública, diante dos requisitos presentes nas leis federais⁷⁵, que, simultaneamente, elenca vieses para esse tipo de contratação.

A demonstração de tais requisitos é item que não foi suprimido pelas disposições do Estatuto da OAB, pois há possibilidade de licitação envolvendo os advogados e seus serviços, quando há atos comuns às tratativas de defesa da Administração Pública.

Assim, a alteração do Estatuto da OAB pode ter uma percepção para além do entendimento mais subjetivo, que recai sobre uma análise do caso concreto, pois nem todas as atividades do advogado supririam os requisitos necessários para a contratação direta.

Surge, então, a linha de debate quanto ao Estatuto dispor sobre demandas relacionadas à área de notoriedade profissional em consonância com a singularidade da prestação do serviço advocatício, relacionando a característica ligada ao profissional, à característica objetiva do serviço, isto é, a singularidade, ao item subjetivo, a notória especialização, que dependerá do desempenho de cada profissional diante da sua qualificação na carreira jurídica⁷⁶.

Assim, denota-se que a aplicação da contratação direta de advogados ou escritórios de advocacia é temática que enseja em diversos conflitos doutrinários e na jurisprudência pátria, considerando os vieses das modificações trazidas pela Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, principalmente a presença de elementos objetivos e subjetivos na contratação direta de advogados e a demonstração dos requisitos da inexigibilidade da licitação ligados, primordialmente, à análise da notoriedade e objeto singular do contrato.

Essa modificação apresenta a possibilidade da convivência menos harmônica com o disposto, nos entendimentos das cortes superiores, pois há o considerar

⁷⁵ A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos terá vigência em 1º de abril de 2023, após cumprir seu período de “*vacatio legis*”.

⁷⁶ GHIGNONE, Luciano Taques; TOURINHO, Rita. Inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços advocatícios – limites e possibilidades. Rio de Janeiro: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 83, p. 88-107, jan./mar. 2022. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-83>, Acesso em: 6 jan. 2022

centralizado na singularidade, não trazendo o contraponto da notoriedade como item inerente à contratação, fato a ser analisado nos capítulos seguintes.

3 LIMITES À APLICABILIDADE DA SINGULARIDADE E DA NOTORIEDADE NA CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS JURÍDICOS: análise dos reflexos gerais e específicos das decisões dos Tribunais Superiores

O presente capítulo traz as percepções dos Tribunais Superiores quanto aos limites contidos na aplicação do fundamento da singularidade e da notoriedade nas contratações diretas de serviços jurídicos, a partir do que se debateu no capítulo anterior, que acabou por apresentar o panorama das contratações da advocacia pública nos entes federados, com ênfase na situação dos municípios, que não receberam o tratamento direto da Constituição Federal de 1988 para a instalação de procuradorias municipais, para fins de defesa do patrimônio, mas possuem, indubitavelmente, demandas jurídicas próprias de sua dinâmica administrativa.

Nessa perspectiva, o capítulo é dividido em 3 subitens, iniciado com o item 3.1, que tem como escopo apresentar o tratamento dos fundamentos da singularidade e da notoriedade na contratação de serviços advocatícios, via inexigibilidade, a partir das decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ), com recortes decisórios entre o ano de 2018 a 2022, considerando a perspectiva da observância das especificidades desse serviço e o estabelecimento da não banalização da excepcionalidade da contratação, na escolha da Administração Pública do contratado, via fundamentação no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

A escolha temporal feita no item 3.1, com início no ano de 2018, considerou os posicionamentos dos Tribunais que versam sobre contratação direta de profissionais da advocacia, a partir dos seguintes parâmetros de pesquisa escolhidos: a) parâmetro 1: improbidade administrativa e contratação direta (singularidade, notoriedade e serviços jurídicos); b) parâmetro 2: Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020 e Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

O parâmetro “b” diz respeito à nova lei de licitações e contratos, e à lei que alterou o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, incluindo nova redação ao art. 3º do Estatuto, passando a identificar os serviços profissionais de advogado, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada a notória especialização do

profissional, fato que pontua sobre a celeuma da aplicação dos elementos da singularidade e da notoriedade na contratação direta de serviços advocatícios.

Dessa forma, segue o capítulo com o desenvolvimento do subitem 3.2, que apresenta a percepção dos elementos de singularidade e notoriedade através da perspectiva do Supremo Tribunal Federal (STF), a partir do contexto da Ação Direta de Constitucionalidade 45, que aglutina os Recursos Extraordinários (REs) 656558, com repercussão geral reconhecida, e o 610523, utilizando os mesmos parâmetros do subitem 3.1.

Ressalta-se que, nesse contexto, há uma decisão no Recurso Extraordinário nº 1.156.016, em agosto de 2019, de relatoria do Ministro Luiz Fux, determinando que os municípios não têm obrigatoriedade de instituir procuradorias, por ser ausente tal mandamento na Constituição Federal de 1988, deixando latente o debate sobre as contratações diretas de serviços advocatícios.

Nessa perspectiva, apresenta-se o subitem 3.3, que apresentará a percepção dos elementos da singularidade e da notoriedade pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em contextos decisórios a partir da ADC 45, identificando circunstâncias limitadoras à aplicação da singularidade e da notoriedade como fundamentos da contratação, considerando o caso concreto, que poderá, não havendo uma parametrização mínima, tornar comum o procedimento excepcional de contratação via inexigibilidade.

Assim, utilizou-se para a construção do capítulo a ferramenta de pesquisa do *site* do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), com a escolha dos anos de 2018 a 2022, aplicando a pesquisa com palavras-chaves atreladas aos parâmetros escolhidos e dispostos anteriormente, quais sejam: “contratação direta”; “serviços advocatícios”; “singularidade e notoriedade”.

3.1 Fundamento da singularidade e da notoriedade na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ): recortes decisórios entre os anos de 2018 e 2022

Com base nos parâmetros de pesquisa, cabe ressaltar que a temática da contratação direta de serviços advocatícios não é novidade no Superior Tribunal de

Justiça (STJ), havendo enfrentamento, como casos paradigmáticos, o Recurso Especial nº 436.869/SP⁷⁷, que nasce da Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público de São Paulo contra a Prefeitura Municipal de Santos (SP) e o escritório de advocacia contratado por inexigibilidade, trazendo debate da não caracterização da singularidade e a ocorrência de ilegalidade na contratação.

Da mesma forma, o Recurso Especial nº 1.192.332/RS⁷⁸, com base, também, em Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público, em face de um advogado contratado pela prefeitura de Chuí (RS), para organizar a estrutura administrativa do novo município, apresenta decisão em 1ª instância, condenando-o em improbidade, com reversão da decisão no STJ.

A partir do conjunto das decisões analisadas, revelou-se o debate sobre a natureza do trabalho advocatício, se sua caracterização como trabalho intelectual, por si só, revela singularidade, se, diante da confiança que permeia a relação dos profissionais, poderia afastar a licitação. Naturalmente, se a confiança se tornar o elemento central, deve-se reconhecer maior discricionariedade ao contratante.

De tal maneira, os elementos singularidade e notoriedade alcançam sempre interpretações nos julgamentos do STJ, para além da doutrina, de modo que se pode verificar uma intensificação da discussão a partir da legislação que alterou o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, embora não tenha nenhuma influência direta na Lei de Licitação e Contratos Administrativos, mas traz a influência da conceituação presente na legislação, no que se refere à prática singular e intelectual no exercício da advocacia, sem desprezar os requisitos da legislação específica da contratação direta por inexigibilidade.

Nessa perspectiva, constrói-se um breve quadro de decisões, e apresenta-se, ao final, recortes para debater o perfil decisório, nesse caso, nas decisões proferidas pelo STJ e STF, entre os anos de 2018 a 2022, com base nas seguintes parametrizações:

⁷⁷ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ. **Recurso Especial 436869/SP 2002/0054493-7**, Relator: Ministro João Otávio de Noronha, Data de Julgamento: 06/12/2005, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 01/02/2006 p. 477RSTJ, v. 202, p. 213.

⁷⁸ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ. **Recurso Especial 1192332 RS 2010/0080667-3**, Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Data de Julgamento: 12/11/2013, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/12/2013 RSTJ, v. 234, p. 143.

a) parâmetro 1: improbidade administrativa e contratação direta (singularidade, notoriedade e serviços jurídicos) – para os anos de 2018 a 2022;

b) parâmetro 2: Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, e Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – para os anos 2020 a 2022.

A escolha dos parâmetros se deu em atenção às perspectivas do objetivo geral da pesquisa, que visa identificar possíveis circunstâncias limitadoras da fundamentação da aplicabilidade da singularidade e da notoriedade nas contratações diretas de serviços jurídicos, à luz das decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF).

Em consonância, a pesquisa utilizou-se de palavras-chaves atreladas aos parâmetros escolhidos, quais sejam: “contratação direta”; “serviços advocatícios”; “singularidade e notoriedade”. Assim, por exemplo, no cruzamento da palavra-chave “serviços jurídicos” e do parâmetro 1: improbidade administrativa e contratação direta (singularidade, notoriedade e serviços jurídicos), pôde-se perceber o perfil decisório quanto à existência ou não de atos que possam indicar o erro no formato do procedimento de inexigibilidade, que, conseqüentemente, levaria à ocorrência de indícios de improbidade administrativa.

De tal maneira, ressalta-se que a pesquisa não tem cunho quantitativo, mas apenas qualitativo, fato que determina a não presença da quantificação do número de julgados que surgiram nas plataformas do STJ e do STF, ao se utilizar palavras-chaves.

Dessa forma, apresentam-se breves recortes de decisões de 2018 a 2022, correspondentes aos últimos 5 anos de decisões do STJ, de forma a se apresentar resultados quantitativos, por amostragens, bem como qualitativos, considerando que as decisões possuem aplicações de precedentes do Tribunal, pois a matéria é discutida na Corte bem antes do ano de 2018, com precedentes de 2011, 2012 e 2013, com decisões contemporâneas que retomam tais precedentes.

Esse recorte temporal tem como base de escolha a proximidade dos julgados existentes antes da vigência da Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, e na *vacatio legis* da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, construindo, assim, um

quadro demonstrativo, de cunho exemplificativo, contendo a síntese das decisões abordadas, diagnosticadas logo após o recorte feito, conforme se percebe nos Apêndices deste trabalho.

A análise de dados apresenta-se através de tabela completa no anexo, apresentando decisões que demonstram, através dos parâmetros expostos anteriormente que, em 20 casos analisados, entre os anos de 2018 e 2022, tivemos as seguintes percepções:

- a) quando se analisou o parâmetro 1 (**improbidade administrativa e contratação direta (singularidade, notoriedade e serviços jurídicos), no STJ, e parâmetro 2 (presença da Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, e da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021)**) foram obtidas 12 decisões que condenaram em improbidade administrativa o gestor público e o escritório/advogado contratado por inexigibilidade, pois foi considerada não comprovada a existência da singularidade e da notoriedade dos profissionais contratados.
- b) quando se analisou o parâmetro 1 (**improbidade administrativa e contratação direta (singularidade, notoriedade e serviços jurídicos), no STJ, e parâmetro 2 (presença da Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, e da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021)**) foram obtidas 8 decisões que não condenaram em improbidade administrativa o gestor público e o escritório/advogado contratado por inexigibilidade, por ser considerada comprovada a existência da singularidade e da notoriedade dos profissionais contratados.

Nessa perspectiva, os recortes decisórios, presentes na tabela exposta nos Apêndices, apresentam parâmetros na contratação direta de serviços jurídicos que, sendo identificados no procedimento administrativo, determinam a legalidade do ato praticado pelo contratante.

De tal maneira, destaca-se abaixo o rol de 8 decisões favoráveis, citadas nos Apêndices do presente trabalho, passando a ser descrito para identificação da contratação direta de advogado ou escritório, o litígio (caso concreto) e o

posicionamento da Corte Superior, quanto à presença da notoriedade e da singularidade como fundamentos da inexigibilidade da contratação.

Assim, após breve análise dos Acórdãos catalogados, considerando os parâmetros apresentados na coleta de dados e o intervalo temporal de 2018 a 2022⁷⁹, que tomou como referência as legislações dos anos de 2020 e 2021⁸⁰, destacam-se algumas decisões que utilizaram na base decisória precedentes dos anos anteriores, mas que indicam a permanência do entendimento dos tribunais superiores quanto à excepcionalidade do fundamento da notoriedade e da singularidade na contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, mesmo após mudanças legislativas externas à lei de licitação.

Dessa forma, o primeiro caso trata-se do AgInt no REsp: 1459772 MG 2014/0038374-5, Relator: Ministro Sérgio Kukina, Data de Julgamento: 27/02/2018, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 09/03/2018.

O caso refere-se à demanda cujo objeto foi a contratação de consultor jurídico pela prefeitura da cidade de Cabo Verde-MG, via inexigibilidade. Em que pese o uso do procedimento excepcional de contratação, o representante do Ministério Público alegou lesividade presumida ao patrimônio público, decorrente da ilegalidade do procedimento de contratação, fundamentando ação no art. 40, III, “a”, da Lei nº 4.717/65.

O Parquet alegou que o “objeto do contrato nada possui de extraordinário, em razão da sua amplitude” (STJ, 2018), pois se tratava de serviços a serem prestados às secretarias municipais, nas áreas de direito constitucional, administrativo, tributário, financeiro e urbanístico, não possuindo caráter singular, por ausência de particularidades que o tornam inviável à competição.

O julgado apresenta que o Tribunal Estadual, em julgamento de apelação, refutou os argumentos da inicial, inferindo que a documentação acostada pelo escritório réu comprovou a notoriedade, por demonstrar a especialidade da sua atuação na prestação do serviço jurídico, além de considerar o serviço singular, por

⁷⁹ Os parâmetros estão descritos no início do presente capítulo.

⁸⁰ A Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, modificou o Estatuto da Ordem dos Advogados; e a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, revoga a lei anterior de licitações, apresentando novas regras para o procedimento licitatório, com vigência plena, inicialmente, a partir de 1º de abril de 2023, mas prorrogada para 29 de dezembro de 2023, de acordo com a Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023.

sua natureza técnica, pois houve demonstração de que o serviço não foi prestado em ações repetitivas, mas para proposituras e defesas específicas, em ações que exigiam um maior conhecimento do profissional contratado, citando exemplos, como mandado de segurança, ação popular, consultorias em questões tributárias etc.

Ao final, o Superior Tribunal de Justiça cita que a decisão do Tribunal Estadual elenca precedente, reafirmando que a solução adotada pela Corte *a quo* não diverge das decisões do STJ, que pontua pela regularidade da contratação quando demonstrado notória especialização do prestador de serviço e a sua singularidade, negando provimento ao agravo interno.

Em um segundo caso, de decisão que contempla a regularidade da contratação, temos o **AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.600.264 - GO (2016/0122163-9)**. **RELATOR: MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**. **AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**. **AGRAVADO: MUNICIPIO DE UIRAPURU**. Data da publicação 17/09/2018. DJe⁸¹.

Trata-se de demanda cujo objeto foi a contratação de consultoria jurídica pela prefeitura da cidade de Uirapuru-GO, via inexigibilidade. Em que pese o uso do procedimento excepcional de contratação, o representante do Ministério Público alegou que a inviabilidade de competição não poderia ser invocada para fundamentar a contratação de escritório de advocacia por procedimento excepcional da contratação direta, pois:

O número de profissionais habilitados no país para a prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica é simplesmente imensurável, sendo, pois, 'notória' a existência de milhares de advogados aptos a levar a efeito o objeto (não singular) do contrato de serviços (STJ, 2018a, p.3).

O ministro Relator apresenta rol de precedentes reafirmando o posicionamento do STJ quanto à regularidade da contratação direta estar condicionada ao preenchimento dos requisitos da inexigibilidade, no caso, previstos na Lei nº 8.666/93, em se tratando de comprovação da notoriedade e da singularidade.

⁸¹ **AgInt no RECURSO ESPECIAL nº 1.600.264 - GO (2016/0122163-9)**. RELATOR: Ministro Benedito Gonçalves. AGRAVANTE: Ministério Público do Estado de Goiás. AGRAVADO: Município de Uirapuru. Data da publicação 17/09/2018. DJe

Assim, o relator cita que a decisão do Tribunal do Estadual considerou o conjunto probatório presente no caso concreto, comprovando a singularidade do serviço e especialização notória, indicando, ainda, o destaque à “confiança direta do Administrador na escolha do profissional que já possui larga experiência em prestar serviços semelhantes às Prefeituras e Câmaras Municipais do Estado de Goiás” (STJ, 2018, p.4)⁸².

De tal maneira, a contratação direta, via inexigibilidade, do escritório de advocacia, foi tida como regular, como se percebe em trecho retirado da decisão, confira-se:

Entendo por bem pontuar que a contratação do advogado WELSON XAVIER MACHADO foi justificada, pelo recorrente, como se vê no documento de fl. 133, no qual verifica-se que ele (advogado) possui grande conhecimento no meio jurídico, através dos vários trabalhos prestados à advocacia Goiânia, e as Prefeituras e Câmaras Municipais do Estado de Goiás, restando assim constatada a notoriedade do profissional escolhido para defender os interesses do Município de Uirapuru/GO. Desse modo, a contratação do profissional acima referido, enquadra-se nos casos de inexigibilidade do processo licitatório [...]

Da análise dos autos, verifica-se que a municipalidade desde 2005 (fls. 135/136) contrata os serviços do Dr. Welson Xavier Machado, para prestar serviço jurídico na área de Direito Administrativo e Constitucional, como também na assessoria administrativa nas diversas Secretarias Municipais; Elaborar projetos de Leis, Decretos, Portarias, e Minutas de Convênios. Extrai-se das atribuições mencionadas a natureza singular do serviço prestado e a notória especialização do contratado. Conforme leciona o Ministro Eros Grau, há serviços profissionais técnicos especializados que a Administração deve contratar sem licitação e o profissional contratado deve ser escolhido de acordo com o grau de confiança que a própria Administração deposita nele, independentemente da existência de outros profissionais aptos a efetivarem o mesmo labor (...) (STJ, 2018a, p.2).

Portanto, o relator apresenta seu voto, seguido pelos demais ministros, negando provimento ao agravo interno, mas citando que a decisão do Estadual replicou os precedentes da Corte, afirmando que, de acordo com o caso concreto,

⁸² **AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.600.264 - GO (2016/0122163-9)**. RELATOR: Ministro Benedito Gonçalves. AGRAVANTE: Ministério Público do Estado de Goiás. AGRAVADO: Município de Uirapuru. Data da publicação 17/09/2018. DJe

dando destaque para comprovação da singularidade da prestação do serviço e a especialização notória do profissional.

Em um terceiro caso, apresenta-se o **RECURSO ESPECIAL Nº 1.346.682 - SP (2012/0100662-6)**. **RELATORA: MINISTRA REGINA HELENA COSTA**. RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO RECORRIDO: CAPANO, PASSAFARO ADVOGADOS ASSOCIADOS E OUTRO. Publicação DJe. 24/08/2018.

Trata-se de demanda cujo objeto foi a contratação de consultoria jurídica pela prefeitura da cidade de Vargem Grande do Sul, São Paulo, via inexigibilidade, cujo ajuizamento, pelo Ministério Público, de ação civil pública, teve como objetivo a condenação por improbidade, por considerar ausente a singularidade e notoriedade na fundamentação do procedimento de contratação direta.

Em análise ao caso concreto, a Corte decidiu pela manutenção da decisão de improcedência da Ação Civil Pública, pois a *sociedade* Gregori, Martins, Capano Advogados Associados consistia em:

Coadjuvar a contratante no setor jurídico, compreendendo a orientação na elaboração de peças de defesa, consultoria jurídica para os diversos setores administrativos da Municipalidade, assessoria em processos administrativos disciplinares, acompanhamento de processos de interesse da contratante junto aos E. Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas (STJ, 2018b, p.3).

A decisão manteve o entendimento da Corte Estadual, o qual cita que tais serviços têm certamente natureza singular, exigindo conhecimento específico da área de direito público e experiência no manejo de questões orçamentárias e administrativas imprescindíveis ao fiel desempenho do mister, especialmente quando um dos objetos do contrato se refere à defesa dos interesses do ente público local junto ao Tribunal de Contas do Estado.

No presente caso, o município dispunha de procuradores, porém, esse fato isolado não prejudica a legalidade da contratação direta, pois a complexidade dos serviços prestados não era suprida pela composição da procuradoria, fato que foi considerado como prova para identificar a necessidade de um auxílio externo ao setor jurídico, pois houve atribuição de encargos não rotineiros, comprovando a

singularidade e, com base nas certificações da empresa, restou comprovada a notoriedade.

A quarta decisão a ser destaque refere-se ao Recurso Especial nº 1730625 SE 2017/0199785-2, de relatoria do Ministro O. G. FERNANDES, decisão publicada em 14 de agosto de 2020, interposto pelo Ministério Público do Estado de Sergipe, combate acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, na ação originária de improbidade administrativa, tem como objeto contratação direta de escritórios de advocacia contratado por inexigibilidade, com fundamento no art. 25 c/c art. 13, ambos da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Nesse pleito, a apelação foi conhecida e o recurso provido, estabelecendo a Câmara Cível o reiterar do entendimento no sentido de que a contratação pelo gestor público, do serviço de escritório de advocacia, dispensa a realização de procedimento licitatório, dada a impossibilidade de competição em razão do caráter subjetivo da confiança do prestador do serviço, e desde que haja notória especialização da empresa contratada, complementando a percepção de que há viabilidade da contratação direta quando os serviços forem específicos e de natureza não continuada⁸³.

Nessa perspectiva, **destaca-se também a quinta decisão**, que é o AgInt nº REsp. 1768759 SC 2018/0247829-5⁸⁴, de relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, com julgamento datado de 16 de novembro de 2020, Primeira Turma, que apresenta a compreensão de que a contratação pelo Município de profissional da advocacia, via inexigibilidade, atendeu aos critérios de singularidade do serviço prestado e notória especialização do profissional contratado, trazendo precedentes que evidenciam a legalidade da contratação direta⁸⁵, considerando a comprovação da singularidade da necessidade e a notória especialização do contratado.

⁸³ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ. **REsp: 1730625 SE 2017/0199785-2**, Relator: Ministro O. G. Fernandes, Data de Publicação: DJ 14/08/2020.

⁸⁴ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ. **AgInt no REsp: 1768759 SC 2018/0247829-5**, Relator: Ministro Benedito Gonçalves, Data de Julgamento: 16/11/2020, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/11/2020

⁸⁵ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ. **Precedentes:** AgInt no AgRg no REsp 1.330.842/MG, Rel. p/ Acórdão Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 19/12/2017; REsp 1.505.356/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/11/2016.

Depreende-se, das decisões judiciais, que os procedimentos licitatórios de inexigibilidade, aplicados à contratação direta de advogados e escritórios de advocacia, são caracterizados pela estrutura excepcional, que exige a demonstração da presença dos requisitos do caso concreto, não sendo possível a sua presunção, mesmo com o advento da Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, que modificou apenas o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, pois não há que se banalizar a contratação direta de advogados, considerando que a inserção do art. 3º-A, no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, não representa a conexão fática de se ser advogado e, de modo automático, ter garantida a notoriedade, tampouco houve modificação da Lei de Licitações e Contratos.

Nesse sentido, decisões do ano de 2021 também reiteram essa perspectiva, sendo a sexta decisão que pontua sobre a regularidade da contratação direta de advogados e escritórios de advocacia.

Trata-se do caso do REsp. 1799690/SE (2019/0051858-1), de relatoria do Ministro Sérgio Kukina, com publicação em 3 de agosto de 2021⁸⁶, que foi interposto pelo Ministério Público do Estado de Sergipe, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do mesmo ente federado, que teve no acórdão da apelação cível a fundamentação da inexigibilidade, considerando que a natureza da causa justificou a contratação direta, consubstanciando ainda a impossibilidade de competição, diante do caráter subjetivo da confiança do prestador de serviços, no caso o escritório de advocacia, que detinha especialidade técnica, conforme o caso concreto, não sendo aplicado, na decisão, a Lei de Improbidade Administrativa.

Contudo, no recurso do Ministério Público, debateu-se quanto à inexistência de comprovação de especialização e singularidade nos trabalhos contratados, considerando que o objeto contratual era de meros serviços advocatícios e consultoria jurídica em várias áreas.

Assim, o STJ apresentou manifestação quanto à mudança do entendimento da Corte origem, pois, ao fundamentar o acórdão na natureza do serviço advocatício, mesmo se referindo à singularidade do objeto e notória especialização, percebeu-se que não houve uma generalização da excepcionalidade da

⁸⁶ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ. **Recurso Especial 1799690 SE 2019/0051858-1**, Relator: Ministro Sérgio Kukina, Data de Publicação: DJ 03/08/2021.

inexigibilidade, pois o objeto do contrato era destinado à contratação de serviços jurídicos específicos.

Nesse ponto, a decisão citou precedentes do STJ, enfatizando a necessidade de demonstração concreta da notoriedade e singularidade, conforme se percebe no REsp 1.725.377/GO, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 01/12/2020, DJe 09/04/2021; AgInt no AREsp 975.565/SP, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 28/09/2020, DJe 30/09/2020; AREsp 1.543.113/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 10/03/2020, DJe 17/03/2020.

Vale ressaltar que esse entendimento não foi modificado, mesmo com a vigência da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), pois há questionamento quanto à necessidade de se comprovar a singularidade.

Como sétima decisão temos o RECURSO ESPECIAL Nº 1.775.157 - MG (2018/0251942-5). RELATOR: MINISTRO HERMAN BENJAMIN. RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. RECORRIDO: JOSÉ DONIZETTI GONÇALVES. RECORRIDO: ADVOCACIA DONIZETTI. DJe. 07/03/2019.

Trata-se da contratação de escritório de advocacia, via inexigibilidade, pelo município de Passos-MG, com ajuizamento, pelo Ministério Público, de Ação Civil Pública questionando a contratação direta por inexigibilidade de assessoramento jurídico, por ausência de comprovação dos requisitos de excepcionalidade de contratação, alegando que as contratações de advogado por inexigibilidade não serão necessariamente ilegais, desde que para serviços específicos, de natureza não continuada, com características singulares e complexas, que evidenciem a impossibilidade de serem prestados por profissionais do próprio quadro.

Dessa forma, em sede de recurso, fora apontado violação aos artigos 25, II, da Lei nº 8.666/1993 e 10, VIII, e 11, I, da Lei nº 8.429/1992, pois singularidade do serviço deve estar atrelada à notória especialização do profissional para se admitir a contratação direta e, no caso em tela, as provas demonstraram que as atividades desenvolvidas pelo escritório contratado são atinentes à função de qualquer Procuradoria Jurídica, não apresentando peculiaridades que as singularizam.

Contudo, o relator, mais uma vez, com base no caso concreto, considerando as especificidades do caso concreto, pode-se afirmar que a contratação do escritório de advocacia, através do procedimento de inexigibilidade de licitação, por si só, não configurou ato de improbidade administrativa.

Nesse caso, constatou-se que o procedimento licitatório seguiu os parâmetros da lei de licitação. Assim, o acórdão recorrido concluiu pela regularidade da contratação da sociedade advocatícia sem licitação, porquanto presentes a notória especialização e a singularidade do objeto do contrato, presentes à época da contratação dos serviços jurídicos. A revisão de tais fundamentos não é viável em Recurso Especial, tendo em vista a incidência da Súmula 7/STJ.

Como último caso suscitado como favorável à contratação direta regular (oitava situação descrita no anexo I), temos o AgRg no HC nº 669.347/SP, relator Ministro Jesuíno Rissato (Desembargador Convocado do TJDF), relator para acórdão Ministro João Otávio de Noronha, Quinta Turma, julgado em 13/12/2021, DJe de 14/2/2022.

Trata-se de Agravo Regimental em Habeas Corpus, em ação penal movida pelo Ministério Público contra prefeito municipal que contratou por inexigibilidade escritório de advocacia, com propositura da ação fundamentada no crime descrito no art. 89 da Lei nº 8.666/93, disposto contemporaneamente no art. 337-E do CP (Lei nº 14.133/2021).

O caso teve voto vencido o relator, que sem seu posicionamento, citando precedentes do STF, aduz que houve materialidade e autoria do delito, identificando dolo específico e efetiva comprovação de prejuízo ao erário público⁸⁷.

Em voto-vista, o Ministro João Otávio de Noronha apontou que o crime supracitado exige a demonstração do dolo específico de causar dano ao erário, bem como efetivo prejuízo aos cofres públicos, e que o art. 89 da Lei nº 8.666/93 é norma penal em branco, que com a previsão da nova lei de licitações, art. 74, III da Lei nº 14.133/2021, bem como a nova redação do art. 3º-A do Estatuto da Advocacia, o

⁸⁷ Em uma de suas citações, elenca requisitos para identificação de contratação excepcional regular: “Assim, para que haja a contratação direta de escritórios de advocacia pela municipalidade, necessário o preenchimento cumulativo de quatro requisitos, consistentes na: “[...] 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 [...]” (STF, Inq 3074, Re. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 26/08/2014, DJe 02.10.2014).

requisito da singularidade do serviço advocatício foi suprimido pelo legislador, devendo ser demonstrada a notória especialização do agente contratado e a natureza intelectual do trabalho a ser prestado.

Segue ainda o ministro, quanto à existência de corpo jurídico no ente público, pontuando que a mera existência, por si só, não inviabiliza a contratação de advogado externo para a prestação de serviço específico para o ente público, votando pelo agravo regimental desprovido.

Nesse sentido, a maioria seguiu o voto-vista concedendo a ordem, com voto no sentido de dar provimento ao agravo regimental para conceder a ordem de ofício e absolver o agravante da imputação da prática do art. 89 da Lei nº 8.666/1993, nos termos do art. 386, III, do CPP.

No cerne da decisão, prevaleceu a aplicabilidade da nova Lei de licitação, com o aspecto da prestação do serviço de advocacia ter o caráter intelectual, com ausência de dolo específico e de efetivo prejuízo, culminando com a atipicidade da conduta e a regularidade da contratação direta.

O presente trabalho, em capítulo dedicado à inexigibilidade de licitação, reforçou a ideia de inviabilidade de competição para contratação de serviços especializados de natureza predominantemente intelectual, com profissionais ou empresas de notória especialização, no caso de assessorias ou consultorias técnicas e patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, entre outros, e, assim, a legislação de 2020 inova apenas ao pontuar sobre o requisito da notória especialização da empresa ou profissional contratado, na tentativa de conceituar a notoriedade do serviço advocatício.

Assim, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) continua entendendo haver a necessidade de se exigir a notória especialização e a singularidade como elementos aptos a comprovarem que a competição resta inviabilizada, como se demonstra no REsp. 1993795/SE (2021/0316826-6), de relatoria da ministra Regina Helena Costa, publicado no dia 6 de abril de 2022, interposto pelo Ministério Público do Estado de Sergipe, contra acórdão proferido por unanimidade pelo Tribunal de Justiça do mesmo ente federado, que tem como origem ação de improbidade administrativa, diante de possível contratação irregular do escritório de advocacia, cujo Recurso Especial não foi conhecido, pela fundamentação da Súmula 07/STJ.

Manteve-se, assim, o entendimento unânime de contratação direta regular, por ser um serviço singular, com contratação baseada no princípio da confiança e na inviabilidade da competição, seguindo precedentes, relativos à prescindibilidade do concurso público para a criação de órgão de advocacia pública, por ausência de imposição constitucional.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS: fundamentação da singularidade e da notoriedade nas contratações diretas de serviços jurídicos à luz das decisões do STJ e STF

Este capítulo apresenta como núcleo a descrição da fundamentação da singularidade e da notoriedade na contratação direta dos serviços jurídicos, a partir dos resultados da análise da jurisprudência do STJ e STF.

Oportuniza-se a indicação de requisitos que não podem faltar no procedimento de inexigibilidade, que se repetem nas decisões analisadas anteriormente, para fins de não caracterização de indícios de improbidade, possibilitando, ainda, discorrer sobre consequências de irregularidades de contratações diretas.

Por fim, apresenta-se uma possível parametrização, mínima, dos requisitos para a contratação regular dos serviços jurídicos, considerando situações macro, como aquelas que envolvem a dinâmica da advocacia pública, como AGU e PGEs, e a visão micro, diante das realidades dos municípios, o que será feito com base em situações exemplificativas, como no caso de demandas internacionais; defesas técnicas, como no STJ, STF, ou demais casos específicos.

4.1 Da inviabilidade de competição, da singularidade e da notoriedade

Conforme analisado nos recortes decisórios do STJ e do STF, a contratação direta de serviços jurídicos pode ser inserida na excepcionalidade do formato de vinculação jurídica entre prestador de serviço e Administração Pública, em particular, com a conformidade da contratação com o regramento da inexigibilidade.

Nesse contexto, enfatiza-se que o exercício da advocacia tem em sua essência a prestação de um serviço voltado à resolutividade de conflitos, que, por vezes, exige uma expertise para além da prestação comum do serviço jurídico, diga-se, para além de embates jurídicos do dia a dia administrativo, o que remete à viabilidade do procedimento de exceção da contratação com a Administração Pública.

Percebe-se, assim, que os julgados analisados apresentaram condições gerais que legitimam a aplicabilidade da modalidade excepcional da contratação direta, como instrumento na construção da relação jurídica entre terceiros e administração pública, dispondo de parcela da discricionariedade que envolve a escolha do gestor na inexigibilidade e o uso moderado de sua subjetividade; e, de outro, a determinação legal presente na atual Lei nº 8.666/1993 e na futura Lei nº 14.133/2021.

Nessa perspectiva, o uso da contratação direta passa pela observância obrigatória de requisitos mínimos, que, mesmo existindo discricionariedade, não podem ser retirados da fundamentação da escolha do tipo de contratação.

De tal maneira, diante dos julgados analisados, os requisitos, ditos mínimos, da contratação direta regular de serviços jurídicos, passam pela análise da demonstração da inviabilidade da competição; da identificação de questões inerentes às particularidades da profissão de advogado(a); da notoriedade como elemento fundamental para a regular contratação e, de outro lado, a viabilidade da confiança, não como elemento subjetivo, mas baseada na expertise do profissional da advocacia.

Essa percepção afasta o uso irregular da modalidade licitatória, vedando práticas que possam afastar o interesse público do fim contratual, que é o fundamento primário para a escolha da contratação direta.

Assim, é possível identificar percepções quanto aos resultados das análises das decisões, que ora deferiam o pedido de irregularidade das contratações diretas, ora deferiram a regularidade, indicando parametrizações gerais, mínimas, nas contratações dos serviços jurídicos via inexigibilidade.

No capítulo anterior, apresentou-se a descrição dos requisitos da inexigibilidade, fazendo constar a inviabilidade da competição como um dos elementos obrigatórios para a regular contratação direta.

Nesse ponto, diante do recorte das jurisprudências nos tribunais, STJ e STF, foi destacado que nas ações movidas pelo Ministério Público, visando a condenação por improbidade, com a determinação de contratação irregular de escritórios por gestores públicos, via inexigibilidade, um dos pontos que se repetiram foi a não comprovação da inviabilidade da competição na contratação.

Nessa perspectiva, a análise dos julgados⁸⁸ apresenta a inviabilidade da concorrência como elemento crucial para a regular contratação dos serviços advocatícios, considerando a hipótese do serviço técnico especializado, de natureza intelectual.

Assim, importante percebe a conceituação da inviabilidade da concorrência, que, segundo Justen Filho (2019), a inexigibilidade da licitação é presente quando a disputa for inviável, pois, havendo viabilidade de disputa, haverá obrigatoriedade da licitação.

Por esse ângulo, retoma-se, em especial, o art. 25, inciso II da Lei nº 8.666/93, ainda vigente, que apresenta rol exemplificativo e, portanto, passível de novos enquadramentos, considerando o caso concreto, na disciplina da inexigibilidade, a partir da perspectiva do serviço técnico especializado, apresentando um objeto singular, ou seja, sem equivalente perfeito.

Importante frisar que tais aspectos são presentes na nova lei de licitações (Lei nº 14.133/21), ainda não vigente plenamente, em especial, na observância do art. 74, inciso III, que pontua sobre a natureza técnica especializada do serviço intelectual, no caso, a advocacia, a ser contratado, mas que retira a singularidade como elemento a ser provado na contratação.

Nos julgados de 2018 a 2020, quando da aplicação exclusiva da Lei nº 8.666/93 na contratação de serviços técnicos especializados, no caso da advocacia, há uma necessidade de comprovação da singularidade.

Já na aplicação da Lei nº 14.133/2021, julgados de 2021 e 2022, na contratação de serviços técnicos especializados (advocacia), há uma exigência direta da demonstração do serviço ser técnico especializado, de natureza intelectual predominante, em consonância com a notória especialização do contratado.

De tal maneira, a singularidade passou a ser presente nos julgados como um elemento que demonstra uma caracterização própria da contratação almejada pela Administração Pública, com peculiaridades que trazem uma distinção de demais contratações, o que afasta o conceito de singularidade de unicidade, ineditismo ou mesmo raridade.

⁸⁸ Vide nota de rodapé Anexo I.

Percebe-se, portanto, que os julgados, em seu conjunto, de 2018 a 2021, demonstram que a singularidade não é sinônimo de inexistência do serviço prestado por outros prestadores de serviços, mas sim, que a inexigibilidade regular da contratação de advogados ou escritórios de advocacia reflete uma impossibilidade de fixação de critérios objetivos no julgamento do responsável pela escolha, o que se traduz na inviabilidade da concorrência.

Percebe-se, ainda, que os julgados de 2021 e 2022, que já trazem a fundamentação na Lei nº 14.133/2021, apresentam a singularidade como elemento não expresso, mas implicitamente existente, agora como atribuição intrínseca aos tipos específicos de contratação de notória especialização, como no caso de escritórios de advocacia e advogados que atuam em situações atípicas às demandas da procuradoria de municípios.

Esse é um perfil já adotado no âmbito de decisões anteriores ao recorte da pesquisa, como se percebe nas decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ), como no exemplo do ano de 2015 (REsp 1444874/MG), descrito abaixo:

Nos termos do art. 13, V c/c art. 25, II, § 1º, ambos da Lei nº 8.666/1993, é possível a contratação de serviços relativos ao patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas sem procedimento licitatório. Contudo, para tanto, deve haver a notória especialização do prestador de serviço e a singularidade deste. (REsp 1444874/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 31/03/2015).

Nesse ponto, repetem-se as decisões sobre a regularidade de contratações diretas de escritórios de advocacia, quando há comprovação da existência de elementos aptos a ensejar a dispensa de licitação, como a notória especialização e a singularidade.

4.2 Da celeuma da singularidade e da atividade da advocacia: a nova lei de licitações retira a singularidade como elemento a ser demonstrado na contratação?

A partir da publicação da nova lei de licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021), a singularidade é retratada como elemento supostamente excluído como requisito da contratação direta por inexigibilidade, criando uma celeuma quando se tem a atividade da advocacia como objeto da contratação direta.

Nesse aspecto, observando as decisões analisadas (Apêndice A), percebe-se que julgados de 2021 e 2022 não excluem, expressamente, a singularidade dos requisitos da contratação por inexigibilidade.

De tal forma, as decisões mais contemporâneas, para se determinar a regularidade ou não da contratação direta, não se fundamentam na preponderância da comprovação da singularidade, pois o art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021 não reproduziu a expressão singularidade, mas passou a considerar a singularidade um termo mais amplo e com variáveis de interpretação.

Nessa perspectiva, trata-se como elemento objetivo da inexigibilidade da contratação de escritórios de advocacia e advogado(a)s a notoriedade e o trabalho intelectual específico.

Tal situação foi reproduzida na Lei nº 8.906/1004 (Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil), quando da modificação do seu art. 3º, através da já comentada Lei nº 14.039/2020.

A alteração dispõe do acréscimo do art. 3º-A, que determina a natureza dos serviços profissionais de advogado(a)s, identificando como técnicos e singulares, desde que haja a demonstração da notória especialização.

Da mesma forma, em seu parágrafo único, o art. 3º-A, do EOAB⁸⁹, conceitua a notoriedade específica, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização (...) e outros requisitos que se relacionem com a atividade advocatícia, inferindo que o trabalho do advogado(a) é essencial e indiscutível para a realização do objeto do contrato.

A celeuma se apresenta nesse ponto, onde se observa que a lei pontua sobre ser o serviço do advogado(a), por ele mesmo, devido sua essência, técnico e

⁸⁹ Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, **técnicos e singulares**, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei. Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados 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.

singular, cabendo, no procedimento licitatório de inexigibilidade, apenas a comprovação da notoriedade na temática (MOTTA, 2020).

De tal maneira, percebe-se que a mudança do Estatuto da Ordem dos Advogados não soluciona o debate sobre a necessidade do serviço de natureza singular na contratação direta, por ser elemento intrínseco ao procedimento, que tem como natureza a não viabilidade da concorrência.

Assim, as decisões primam pela manutenção da singularidade como elemento intrínseco, que, diante da inserção da tecnicidade e especificidade ao profissional do direito (advogado; advogada; escritórios), deverá ter o caso concreto como basilar da contratação do serviço jurídico.

Nesse ponto, a Administração Pública deverá perceber que a não concorrência se perfaz, também, pela natureza da prestação do serviço advocatício, que tem em seu exercício elementos pontuais, como a confiabilidade, a expertise do profissional na temática, a particularidade do caso concreto, possibilitando a discricionariedade do gestor contratante, com o respeito aos limites legais, atualmente do art. 25, II, da Lei nº 8.666/93.

Esse tende a ser o cenário existente com a vigência da nova lei de licitações, com os requisitos do art. 74, III da Lei nº 14.133/2021, independente das alterações do EOAB, com base na presença dos critérios técnicos e singulares, além da comprovação de ser perito na área disponibilizada pela contratação pública.

4.3 Percepção dos elementos da singularidade e da notoriedade pelo Supremo Tribunal Federal (STF): contextos decisórios partir da ADC 45

A temática da contratação direta de serviços jurídicos é enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em duas perspectivas, a primeira, de forma indireta, percebida diante de ações que procuravam debater sobre a obrigatoriedade da existência de procuradorias municipais, e, de forma direta, por meio da análise da Ação Direta de Constitucionalidade nº 45 (ADC 45), ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), que suscita que haja a declaração de constitucionalidade dos arts. 13, inciso V, e 25, inciso II, ambos da Lei nº 8.666, de

junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos), para contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública.

A percepção indireta, obrigatoriedade ou não de procuradorias municipais, foi decidida pelo STF em 2019, através do julgamento do recurso extraordinário nº 1.156.016, que nascera da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, em face do prefeito do município de Tatuí (SP) e da presidência da Câmara do município, pois havia uma lide, na qual o Ministério Público argumentava sobre a obrigatoriedade de instalação da procuradoria municipal, diante da fundamentação de que a advocacia pública é definida na Constituição Federal de 1988 como função essencial à Justiça.

A relatoria foi do Ministro Luiz Fux, decidindo pela não obrigatoriedade dos municípios em manter uma procuradoria via criação de cargos, ou mesmo concurso público, pois a temática é atrelada ao mérito administrativo, não havendo possibilidade de imposição do Poder Judiciário, fundamentando, ainda, na perspectiva de que os arts. 131 e 132, ambos da CF/88, possuem aplicação restritiva à União e aos Estados, não sendo norma repetição obrigatória na Federação, possibilitando um formato, uma espécie de terceirização de serviços jurídicos municipais⁹⁰.

Quanto ao tratamento direto do tema de contratação por inexigibilidade de serviços advocatícios, o STF manifesta-se através do julgamento da ação direta de constitucionalidade 45 (ADC 45), ainda não concluída, mas que tem formação de maioria da Corte, através de votos proferidos no plenário virtual, que acompanham o Relator, no caso, Ministro Roberto Barroso, posicionando-se pela constitucionalidade dos arts. 13, inciso V e 25, inciso II, ambos da Lei nº 8.666, de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos), na contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação.

A ADC 45 foi proposta pelo Conselho Federal da OAB, considerando a controvérsia diante das diversas decisões que se posicionam contrárias à contratação direta por inexigibilidade, sendo julgada conjuntamente com os Res 656558 e 610523, nesse caso, ambos de relatoria do ministro Dias Toffoli, havendo

⁹⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1156016**. Ministro Relator Luiz Fux. Julgamento em 6/5/2019. Publicado em 16/5/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur403903/false>. Acesso em: 26 fev. 2023.

inclusão do processo no calendário de julgamento, DJe nº 13/2023, com data de julgamento para 4 de maio de 2023⁹¹.

Assim, a proposta de tese, do ministro Luís Roberto Barroso, conforme citado anteriormente, apresenta elementos importantes na efetivação de uma contratação direta de serviços jurídicos, de forma legal, o que se depreende da seguinte forma:

São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde de que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado (STF, 2019, p.3)⁹².

Nessa construção, percebe-se a reafirmação da singularidade e da notoriedade, em consonância com os demais itens de validação da contratação direta, como elementos indispensáveis à legalidade da contratação, dispondo que, para a legitimação da contratação excepcional, o estabelecimento de parametrização mínima é fator imprescindível, pois a relação jurídica administrativa é efetivada através do respeito aos princípios constitucionais que incidem sobre a disciplina da contratação direta⁹³.

Desta feita, pode-se observar, considerando a problemática da pesquisa, que o posicionamento parcial da Corte apresenta a singularidade como elemento ainda existente como crivo para concretização da contratação direta, no caso dos serviços jurídicos, pois, o inciso II, do art. 25 da Lei de Licitações e Contratos, posiciona-se com a preocupação voltada ao objeto do contrato, que diz respeito a serviço que não se enquadre na rotina do órgão ou entidade contratante, além da percepção da própria estrutura da advocacia pública, que está à disposição da Administração Pública, fato que inviabiliza contratar profissional de notória especialização para

⁹¹ Calendário de julgamento pela Presidente do STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5030897>.

⁹² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1156016**. Ministro Relator Luiz Fux. Julgamento em 6/5/2019. Publicado em 16/5/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur403903/false>. Acesso em: 26 fev. 2023.

⁹³ LIMA, Patrícia Borghi Brasília de. Uma análise do impacto das procuradorias municipais no projeto brasileiro de Estado Democrático de Direito. **Dissertação**. PPGD IDP. São Paulo, 2021, p. 63.

serviço trivial ou rotineiro, exigindo-se, portanto, que a atividade envolva complexidades que torne necessária a peculiar expertise⁹⁴.

De tal maneira, entendendo os julgados do STJ e o posicionamento do Supremo, em especial na prévia manifestação na ADC 45, que traz uma proposta de tese para o tema, identificando a constitucionalidade dos arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993.

Para tanto, é preciso a interpretação dos referidos artigos no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios deve ter os critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), e observar, no caso concreto, se há inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público e a existência de uma cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado.

⁹⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE 45 (ADC 45)**. Ministro Relator Luis Roberto Barroso. Pauta de julgamento virtual - 4/5/2023. Publicado DJe n. 13/2023. 26/1/2023. Disponível em: Calendário de julgamento pela Presidente do STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5030897>. Acesso em: 28 fev. 2023.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O retrato contemporâneo das contratações públicas tem como bases mínimas fundamentais o sistema principiológico do art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, principalmente quanto à efetivação da aplicabilidade do princípio da legalidade, em consonância com legislação própria à temática da contratação direta de prestadores de serviços jurídicos⁹⁵.

Nesse contexto, a Administração Pública possui um complexo arcabouço de práticas complexas na sua estrutura de gestão da máquina pública, que é pautado, como regra geral, na proteção do patrimônio público e na prestação de serviços à sociedade, com divisão efetivada pela Constituição Federal de 1988, assim seguida pelas constituições estaduais e leis orgânicas municipais.

De tal maneira, a perspectiva jurídica desse gerenciamento é também complexa, tendo o gestor que lidar com inúmeras matérias, ao tempo que **é** tem sua gestão atribuída a diretrizes orçamentárias, que restringem os seus gastos e possibilidades de estruturação da máquina pública com servidores efetivos.

Assim, retoma-se o problema da pesquisa, que remete à pergunta: diante do procedimento licitatório excepcional, quais os limites de aplicabilidade da singularidade e da notoriedade na fundamentação da contratação direta de serviços jurídicos pela Administração Pública?

Nesse ponto, temos, a partir dos resultados obtidos pela análise dos 20 julgados (anos de 2018 a 2022), das Cortes (STJ e STF), o indicativo de que as prefeituras devem perceber que as decisões judiciais indicam que os procedimentos licitatórios de inexigibilidade, aplicados à contratação direta de advogados e escritórios de advocacia, são caracterizados pela estrutura excepcional.

No mesmo sentido, a regularidade da contratação direta de escritórios advocatícios, ou advogados, exige a demonstração da presença dos requisitos do caso concreto, não sendo possível presunção da singularidade ou notoriedade pela

⁹⁵ No caso, a ainda aplicável Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, vigente até 1º de abril de 2023, e a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), criam um conjunto de regras próprias à contratação de serviços e aquisição de produtos pela Administração Pública.

simples aplicação da Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, que modificou apenas o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil.

De tal maneira, não há conexão fática de se ser advogado e, de modo automático, ter garantida a notoriedade, tampouco houve modificação da Lei de Licitações e Contratos pela Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020.

Nessa perspectiva, as prefeituras devem focar no objeto do contrato, que deve dizer respeito a serviço que não se enquadre na rotina do órgão ou entidade contratante, tratando de relação jurídica com profissional de notória especialização, exigindo-se, portanto, que a atividade envolva complexidades que tornem necessária a peculiar expertise.

Ou seja, a resposta à problemática da pesquisa apresenta situação concreta quanto aos limites do uso da singularidade e notoriedade na fundamentação do contrato direto por inexigibilidade, que tem como ponto inicial o respeito às bases mínimas fundamentais do sistema principiológico do art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, respeitando o princípio da legalidade, em consonância com legislação própria, no caso, a ainda aplicável Lei nº 8.666/93, revogada pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e contratos administrativos).

No mais, a Administração Pública possui um complexo arcabouço de práticas complexas na sua estrutura de gestão da máquina pública, exigindo um corpo jurídico qualificado, mas que há limites legais e parametrizados pelos tribunais superiores, quanto à aplicação da singularidade e da notoriedade na fundamentação das contratações de serviços jurídicos pela excepcionalidade da inexigibilidade.

Nesse contexto, a defesa jurídica da Administração Pública passou a ser um dos principais elementos na formulação da estrutura organizacional pública, pois a presença de um jurídico forte representa a garantia de manutenção do patrimônio público, da boa realização de atos administrativos, do afastamento de atos de improbidade, do direcionamento de esforços para recuperação de receitas tributárias, enfim, o jurídico assume as diretrizes de todas as ações setoriais.

Por tal fato, a contratação de serviços jurídicos por via da excepcionalidade, com a aplicação das regras da inexigibilidade, deve ser seguida pelo gestor público como instrumento para prestação de um serviço fora dos padrões comuns da dinâmica da Administração Pública.

Nesse contexto, o trabalho pontuou sobre a viabilidade da contratação direta de advogado, ou escritório de advocacia, por meio da realização da inexigibilidade com base na efetivação, pelo gestor, de instrumentos administrativos estruturais, considerando o posicionamento dos tribunais superiores e os limites da percepção da singularidade e da notoriedade, para fins de não banalização do uso da excepcionalidade como fundamentação para contratação na prestação de serviços jurídicos.

Assim, a contratação direta do profissional da advocacia considera os elementos da singularidade e notoriedade em conjunto com os demais itens licitatórios, elementos estruturais centrais que justifiquem a legalidade da contratação direta, pela Administração Pública, de escritórios de advocacia e advogados.

Tais elementos estruturais passam pela organização interna da Administração, que deve construir protocolos no setor de contratos que viabilizem a efetividade dos elementos de contratação direta, à luz da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em consonância com as peculiaridades da Lei nº 14.039/2020, que apresenta a notoriedade e a singularidade como itens de diferenciação na contratação direta do profissional da advocacia.

Nesse sentido, os aspectos voltados a analisar os instrumentos estruturais de concretização da contratação direta de serviços advocatícios demonstraram que a gestão busca a contratação direta diante da inviabilidade da concorrência, aliada a característica específica da advocacia, que é o elemento intrínseco da confiança, e os elementos extrínsecos da notoriedade e da singularidade.

Assim, os diálogos apresentados através das decisões dos tribunais superiores e dos órgãos de controle externo expõem a particularidade da contratação, posto ser a advocacia uma profissão pautada em conhecimentos extremamente específicos, que inviabilizam um precificar através de meras propostas com valores fixos, por exemplo.

Nesse sentido, buscou-se demonstrar o perfil formado no Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento da ADC n. 45, promovida pela Ordem dos Advogados, visando afastar controvérsias na contratação direta de advogados e escritórios, a partir da leitura do art. 13 e 25 da Lei nº 8.666/93, que fora

acrescentado pela renovação dos itens de singularidade e notoriedade pela Lei nº 14.039/2020, que modificou o Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94).

A ADC nº 45, que se encontra em pauta para julgamento em 2023, após inclusões de *amicus curiae*, e que ganha o acréscimo da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e contratos administrativos), quanto à presença da notoriedade e da singularidade como elementos fortes na contratação direta, possui proposta de tese quanto à constitucionalidade dos artigos da lei de licitação que permitem a contratação direta de serviços advocatícios, a partir dos citados elementos de notoriedade e singularidade.

Assim, de forma específica, pontua-se sobre a compreensão dos requisitos da contratação direta a partir das perspectivas do controle externo, com base em elementos estruturantes que indiquem, objetivamente, a natureza singular do serviço de advocacia, a inadequação da prestação de serviço pelo poder público, como no caso dos municípios que não possuem estrutura para montar uma procuradoria concursada, e ter, dentro do setor de contratação, elementos que possam demonstrar a aplicabilidade dos princípios que norteiam a licitação, principalmente a legalidade e impessoalidade.

Nesse perfil, a alteração do Estatuto da Ordem dos Advogados (Lei nº 8.906/1994) pela Lei nº 14.039/2020 não representou uma abertura plena na contratação direta por inexigibilidade de escritórios, ou advogado(a)s, pois apenas conceitua o que seria notoriedade para o profissional ou sociedade de advogados, não modificando nenhum requisito do regramento licitatório.

No mais, na celeuma singularidade e serviços advocatícios, presente nos julgados analisados (Apêndices A e B), percebe-se que as decisões primam em manter o perfil decisório, em especial no STJ, demonstrando que a singularidade permanece latente, como elemento extrínseco, em sede de aplicabilidade da Lei nº 8.666/93, e, intrínseco, quando se fundamenta na nova lei de licitação (Lei nº 14.133/2021).

De tal maneira, reafirma-se como plausíveis as hipóteses de percepção da singularidade e da notoriedade como instrumentos estruturais centrais para que a Administração Pública atenda aos requisitos constitucionais válidos na contratação direta de serviços jurídicos, considerando os elementos técnicos da carreira

advocacia e a situação não comum à dinâmica administrativa, ou seja, em situações excepcionais, que inviabilizam a licitação tradicional.

Assim, o perfil regular da contratação direta representa uma estruturação transparente da Administração Pública, no uso do traço da discricionariedade e a medida da escolha da contratação de advogados e escritórios de advocacia, devendo, sempre, passar pelo crivo dos elementos jurídicos, econômicos e principiológicos do procedimento licitatório, no caso, respeitando os requisitos da inexigibilidade.

Os julgados deixam claro que as prefeituras, e demais entes públicos, devem compreender que a escolha da contratação por inexigibilidade de escritórios de advocacia, ou advogados, advogadas, passa pela inviabilidade da concorrência, singularidade comprovada e que o objeto do contrato deve possuir complexidade não suprida pelo corpo jurídico presente no ente da Administração Pública Direta, em consonância com a expertise do profissional, não tomando de banalização o uso da contratação direta.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim. **Licitações e Contratos Administrativos: teoria e jurisprudência**. 4. ed. Brasília: Senado Federal, 2021, p. 213

BITTENCOURT, Sidney. **Contratando sem Licitação: Contratação Direta por Dispensa ou Inexigibilidade - Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – Nova Lei de Licitações - Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 – Lei das Estatais**. Grupo Almedina (Portugal), 2021. E-book. ISBN 9786556273822. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556273822/>. Acesso em: 19 jan. 2023.

BRASIL. **Associação Nacional dos Procuradores Municipais – ANPM**. Disponível em: <https://anpm.com.br/noticias/anpm-inicia-o-i-diagnostico-da-advocacia-publica-municipal-em-todo-o-pais>. Acesso em: 19 jan. 2023

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 2 dez. 2023.

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. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 6 julho 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 3 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 3 jan. 2023.

BRASIL. **Lei n. 14.039, de 17 de agosto de 2020**. “Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), e o Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14039.htm. Acesso em: 28 dez. 2022.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 3 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Alterado pela Lei n.º 12.376, de 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 3 jan. 2023

BULOS, Uadi Lammengos. **Constituição Federal Anotada**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 51

CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. O Princípio da Impessoalidade nas Decisões administrativas. 1. ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2015.

CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira. Contratação Direta de Advogado Particular pelo Poder Público por meio de inexigibilidade de licitação. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 18 n. 115, p. 249-276, jun./set. 2016.

CHAGAS, Gabriel Pinheiro; CAMMAROSANO, Márcio. O controle externo da Administração Pública e a tripartição de Poderes. Belo Horizonte: **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 21, n. 83, p. 97-118, jan./mar. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i83.1148. Disponível em <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1148>. Acesso em: 30 dez. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência**. São Paulo: Direito GV, 2013, p. 133-134.

FARIA, Luzardo; BIANCHI, Bruno Guimarães. Improbidade administrativa e dano ao Erário presumido por dispensa indevida de licitação: uma crítica à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Belo Horizonte: **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 18, n. 73, p. 163-187, jul./set. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i73.1012.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GHIGNONE, Luciano Taques; TOURINHO, Rita. Inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços advocatícios – limites e possibilidades. Rio de Janeiro: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 83, p. 88-107, jan./mar. 2022. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-83>, Acesso em: 6 jan. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativo**. Rio de Janeiro: Revistas dos Tribunais, 2021.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. Modalidades de licitação e procedimentos auxiliares – Capítulo 6. *In*: NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord.). **Nova lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo. Zênite Editora, 2021, p. 68-79. E-book. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/wp->

content/uploads/2020/12/Nova-Lei-de-Licitac%CC%A7o%CC%83es-e-Contratos-Administrativos.pdf. Acesso em: 10 jan. de 2023.

LEITE, Celio. **A Lei 14.133/21 e os serviços de natureza predominantemente intelectual**. Inexigibilidade de licitação. Comparação com a lei 8.666/93. Julgado do STF. 2021. Disponível em: <https://pt.linkedin.com/pulse/lei-1413321-e-os-servi%C3%A7os-de-natureza-intelectual-licita%C3%A7%C3%A3o-leite>. Acesso em: 10 jan. 2023.

LIMA, Patrícia Borghi Brasilio. **Uma análise do impacto das procuradorias municipais no projeto brasileiro de Estado Democrático de Direito**. 2021. Dissertação. (Mestrado Profissional em Direito) - IDP. São Paulo, 2021.

LÔBO, Paulo. **Comentários ao Estatuto da Advocacia e da OAB**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

MACHADO, Antonio Rodrigo; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Compliance: instrumento de controle nas licitações públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 72, p. 71-91, abr./jun. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i72.843.

MEDEIROS, Arthur J. Germano; MAIA, Augusto de França. Contratação direta de advogados ou escritórios de advocacia por inexigibilidade de licitação: análise acerca da dispensabilidade de se provar a natureza singular do serviço como requisito essencial na contratação direta. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 15. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/37017>. Acesso em: 29 dez. 2022.

MENDONÇA, Clarice Corrêa de; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figueirêdo. **1o Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. Belo Horizonte: Forum, 2018.

MOTTA, Fabrício. A contratação direta de serviços de advocacia e consultoria jurídica por inexigibilidade de licitação. **Fórum de Contratação e Gestão Pública-FCGP**, Belo Horizonte, v. 15, p. 24-28, 2016.

MOTTA, Fabrício. **A nova lei de contratação direta de serviços de advocacia por inexigibilidade de licitação**. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-03/interesse-publico-lei-contratacao-direta-servicos-advocacia-inexigibilidade-licitacao>. Acesso em: 10 mai. 2023.

NIEBUHR, Joel de Meneses. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública. In: NIEBUHR, Joel de Meneses. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2. ed. Curitiba: Editora Zenite, 2021, p. 43-45

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática**. 9. ed. São Paulo: Editora Método Ltda., 2020, p. 93-97.

REMÉDIO, José Antônio. Lei de licitações e contratos administrativos (lei 14.133/2021): o diálogo competitivo como nova modalidade de licitação. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**. Encontro Virtual. v. 7, n. 1, p. 1-21, jan./jul. 2021. e-ISSN: 2526-0073 Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/7568#:~:text=A%20Lei%2014.133%2F2021%20rompe,suas%20caracter%C3%ADsticas%2C%20procedimento%20e%20import%C3%A2ncia>. Acesso em: 3 jan. 2023.

RODRIGUES, Ricardo Schneider; SILVA, Larissa Helena Correia. A contratação direta de serviços técnicos especializados: o requisito da singularidade no “novo” regime da Lei 14.133/2021 à luz do princípio da isonomia. **Revista dos Tribunais On Line**. v. 1034, p. 63-81, dez. 2021. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/content/dam/ewp-m/documents/brazil/pt/pdf/other/rt-1034-dez-2021.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2023.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; GRUBBA, Leilane Serratine. **Pesquisa Jurídica Aplicada**. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2023, p. 223-225.

SANTOS, M. G. dos. A ADVOCACIA PÚBLICA COMO INSTITUIÇÃO ESSENCIAL AO ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO E SOCIAL. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 422–440, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i2.396. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/396>. Acesso em: 19 jan. 2023

SILVA, Rogerio Borba da. Argumentos principiológicos da inexigibilidade de licitação para contratação de advogados pela Administração Pública. **Revista Interdisciplinar do Direito - Faculdade de Direito de Valença**, v. 20, n. 1, p. 137-146, 2022.

SOUZA, Caroline Angélica Rabêlo de. Simplificação dos procedimentos de jurisdição voluntária: Inexigibilidade de advogado. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v. 19, n. 8, ago. 2007.

SPITZCOVSKY, Celso. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: principais diretrizes e mudanças. São Paulo: Expressa, 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ. **Recurso Especial 436869/SP 2002/0054493-7**, Relator: Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Data de Julgamento: 06/12/2005, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 01/02/2006 p. 477RSTJ vol. 202 p. 213. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%27436869%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%27436869%27\).suc e.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%27436869%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%27436869%27).suc e.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 15 jan. 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ. **Recurso Especial 1192332/RS 2010/0080667-3**, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 12/11/2013, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/12/2013 RSTJ vol. 234 p. 143. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271192332%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%271192332%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271192332%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%271192332%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 15 jan. 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ. **Recurso Especial 1730625/SE 2017/0199785-2**, Relator: Ministro O. G. FERNANDES, Data de Publicação: DJ 14/08/2020. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=1730625&b=DTXT&tp=T>. Acesso em: 16 jan. 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ. **AgInt no Recurso Especial 1768759/SC-2018/0247829-5**, Relator: Ministro Benedito Gonçalves, Data de Julgamento: 16/11/2020, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/11/2020. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 16 jan. 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ. **AgInt no AgRg no Recurso Especial 1.330.842/MG**, Rel. p/ Acórdão Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 19/12/2017; REsp 1.505.356/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/11/2016. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 20 jan. 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ. **Recurso Especial 1799690/SE 2019/0051858-1**, Relator: Ministro Sérgio Kukina, Data de Publicação: DJ 03/08/2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 20 jan. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **Recurso Extraordinário 1156016 AgR/SP**. 1ª Turma. Relator Ministro Luiz Fux. Data de Publicação: DJ 16/05/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur403903/false>. Acesso em: 20 jan. 2023.

VALLE, Vivian Cristina Lima Lopez. Um novo regime jurídico para os contratos administrativos: aplicação subsidiária da condição de autoridade, inexistência de um regime geral de prerrogativas e enquadramento do contrato administrativo como instrumento de desenvolvimento. Belo Horizonte: **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 18, n. 72, p. 175-208, abr./jun. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i72.997.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Pesquisa Jurisprudência – 2018 a 2022 (STJ)

**PARÂMETRO 1 - improbidade administrativa e contratação direta
(singularidade, notoriedade e serviços jurídicos)**

Ano 2018 e Acórdãos	Parâmetro 1: improbidade administrativa e contratação direta (singularidade, notoriedade e serviços jurídicos)	Palavras-chave	Núcleo decisório (EMENTA)
<p>STJ - AgInt no REsp: 1459772 MG 2014/0038374-5, Relator: Ministro Sérgio Kukina, Data de Julgamento: 27/02/2018, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 09/03/2018)</p>	<p>Síntese: negado provimento ao recurso de agravo interno. Manutenção da condenação em improbidade. Não preenchimento dos requisitos da inexigibilidade. Ente público: município de Cabo Verde-MG.</p>	<p>“Contratação direta”; “serviços advocatícios”; “singularidade e notoriedade</p>	<p>PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇO SINGULAR E DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. REEXAME DOS ELEMENTOS FÁTICOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. (...) 2. "Nos termos do art. 13, V c/c art. 25, II, § 1º, ambos da Lei nº 8.666/1993, <u>é possível a contratação de serviços relativos ao patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas sem procedimento licitatório.</u> Contudo, para tanto, <u>deve haver a notória especialização do</u></p>

			<p><u>prestador de serviço e a singularidade deste"</u> (REsp 1.444.874/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, SEGUNDA TURMA, DJe 31/03/2015). 3. O Tribunal de origem, com base nos fatos e nas provas contidos nos autos, atestou a notória especialização dos escritórios de advocacia 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. 4. Agravo interno a que se nega provimento.</p>
<p>AgInt no RECURSO ESPECIAL nº 1.600.264 – GO. RELATOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES</p>	<p>Síntese: negado provimento ao recurso de agravo interno. Manutenção da não condenação em improbidade. Houve preenchimento dos requisitos da inexigibilidade: singularidade do objeto contratado e a notória especialidade do profissional escolhido. Ente – município de Uirapuru-GO</p>	<p>“Contratação direta”; “serviços advocatícios”; “singularidade e notoriedade</p>	<p>PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO POR MUNICÍPIO. NOTÓRIA ESPECIALIDADE. SINGULARIDADE DO SERVIÇO. ACÓRDÃO RECORRIDO ASSENTADO NO CONJUNTO</p>

			<p>FÁTICO-PROBATÓRIO DO FEITO. REEXAME. SÚMULA 7/STJ.</p> <p>1. A contratação direta de advogado pela Administração Pública é condicionada ao preenchimento dos requisitos de inexigibilidade de licitação previstos na Lei nº 8.666/1990, quais sejam: a singularidade do objeto contratado e a notória especialidade do profissional escolhido.</p>
<p>AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.151.123 – SE. RELATOR : MINISTRO O. G. FERNANDES</p>	<p>Síntese: Agravo conhecido. Determinou-se sua autuação como recurso especial. Alega a existência de violação do art. 12, III, da Lei nº 8.429/1992, uma vez que ficou caracterizada a prática de atos de improbidade administrativa. Ente – município de Pacatuba-SE.</p>	<p>“Contratação direta”; “serviços advocatícios”; “singularidade e notoriedade</p>	<p>APELAÇÃO CÍVEL – ADMINISTRATIVO – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA E CONTABILIDADE – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA DEFESA DE CAUSAS JUDICIAIS – ART. 25 C/C 13 DA LEI Nº 8.666/93 – REQUISITOS DE LEI OBSERVADOS – IMPOSSIBILIDADE DE COMPETIÇÃO EM RAZÃO DO CARÁTER SUBJETIVO DA CONFIANÇA DO PRESTADOR DO SERVIÇO – NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DA EMPRESA</p>

			CONTRATADA – AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO – ATO DE IMPROBIDADE NÃO CONFIGURADO – REFORMA DA SENTENÇA – JULGAMENTO IMPROCEDENTE DO PEDIDO INICIAL – ARTIGO 269, I, DO CPC – APELO CONHECIDO E PROVIDO.
AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.211.976 – PB. RELATOR : MINISTRO O. G. FERNANDES	Síntese: trata-se de agravo interposto por José Ernesto Souto Bezerra contra decisão que não admitiu o recurso especial com fundamento no óbice da Súmula 7 do STJ. Ente: Autarquia Estado da Paraíba.	“Contratação direta”; “serviços advocatícios”; “singularidade e notoriedade	AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUDEMA. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SOCIEDADE DE ADVOGADOS. REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS PARA A INEXIGIBILIDADE DA LICITAÇÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA ATO DE IMPROBIDADE DO SUPERINTENDENTE E DO COORDENADOR JURÍDICO DA AUTARQUIA. CONDENAÇÃO DE AMBOS AO PAGAMENTO DE MULTA CIVIL. APELO DOS DOIS PROMOVIDOS PARA ABSOLVIÇÃO.

			<p>APELO DO REPRESENTANTE MINISTERIAL PARA AUMENTO DA MULTA CIVIL CUMULATIVAMENTE COM OUTRAS SANÇÕES LEGAIS EM RELAÇÃO AO COORDENADOR JURÍDICO. PRIMEIRO APELO. DIRETOR SUPERINTENDENTE DA AUTARQUIA RESPONSÁVEL PELA CONTRATAÇÃO. OFENSA À LEGALIDADE ADMINISTRATIVA. CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DESPROVIMENTO DO RECURSO.</p>
<p>RE nos EDcl na AÇÃO RESCISÓRIA Nº 4.497 – SP. RELATOR: MINISTRO HUMBERTO MARTINS</p>	<p>Síntese: determinado o SOBRESTAMENTO do recurso extraordinário até a publicação da decisão de mérito do Supremo Tribunal Federal acerca do Tema 309/STF da sistemática da repercussão geral Ente – município de Santos-SP</p>	<p>“Contratação direta”; “serviços advocatícios”; “singularidade e notoriedade</p>	<p>PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇO DE ADVOCACIA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. TEMA 309/STF. PARADIGMA NÃO JULGADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO SOBRESTADO.</p>
RECURSO	NEGADO	“contratação	AÇÃO CIVIL

<p>ESPECIAL Nº 1.346.682 - SP (2012/0100662-6). RELATORA: MINISTRA REGINA HELENA COSTA</p>	<p>SEGUIMENTO ao Recurso Especial. Manutenção da decisão de improcedência da ação civil pública. Apelo provido. Síntese: <i>Realidade fática que, nesse passo, não evidencia desonestidade, abuso, fraude ou má-fé passíveis de punição - Serviços, ainda, que foram devidamente prestados, não importando em prejuízo ao erário. Ente público – Vargem Grande do Sul-SP</i></p>	<p>direta”; “serviços advocatícios”; “singularidade e notoriedade</p>	<p>PÚBLICA - <i>Ajuizamento pelo Ministério Público objetivando o reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa - Procedência da demanda decretada em primeiro grau - Decisório que não merece subsistir - Peculiaridades do caso vertente que não autorizam a responsabilização pretendida pelo auto, ora apelado - Presença "in casu" dos requisitos necessários ao reconhecimento de inexigibilidade da licitação, previstos nos artigos 13, inciso V, e 25, inciso II e § 1º da Lei nº 8.666/93, para a contratação dos serviços de escritório de advocacia - Situação excepcional estabelecida no Município com as faltas identificadas na Administração anterior, que implicaram na suspensão dos direitos políticos da chefe do Poder Executivo, que caracteriza a singularidade dos serviços ajustados -</i></p>
---	---	---	---

			<p><i>Qualificação privilegiada de um dos componentes da sociedade civil que demonstra e a notória especialização imposta pela legislação - Contratação, ademais, que foi precedida de consulta à Procuradoria Municipal e de consulta de preços, a indicar que os demandados não agiram de má-fé e com plena consciência da ilicitude da conduta impugnada - Realidade fática que, nesse passo, não evidencia desonestidade, abuso, fraude ou má-fé passíveis de punição - Serviços, ainda, que foram devidamente prestados, não importando em prejuízo ao erário - Apelo dos réus provido para o fim de julgar improcedente o pedido inicial</i></p>
--	--	--	--

Ano 2019 e Acórdãos	Parâmetro 1: improbidade administrativa e contratação direta (singularidade, notoriedade e serviços jurídicos	Palavras-chave	Núcleo decisório
AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.490.283 - SP (2019/0111948-9)	Síntese: Agravo provido. Evidente o interesse público no caso dos autos porquanto o objeto do recurso especial refere-se a possível ilegalidade na contratação direta, sem licitação, de escritório de advocacia para a prestação de serviços jurídicos, com possível prejuízo ao erário do município de Caçador, o que impõe a reconsideração da decisão agravada. Ente – município de Caçador-SC	“contratação direta”; “serviços advocatícios”; “singularidade e notoriedade	PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO EXTERNO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA POR MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO PELO MPSC. ILEGALIDADE NA CONTRATAÇÃO. INTERESSE PÚBLICO CONFIGURADO. NECESSIDADE DE INTIMAÇÃO DO ÓRGÃO MINISTERIAL PARA INTERVENÇÃO COMO <i>CUSTOS LEGIS</i> . AGRAVO INTERNO PROVIDO PARA TORNAR SEM EFEITO A DECISÃO AGRAVADA, DETERMINAR A INTIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PARA EMITIR PARECER, BEM COMO JULGAR PREJUDICADO O AGRAVO INTERNO DO MPSC
AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.490.283 - SP	Síntese: Agravo conhecido para para não	contratação direta”; “serviços advocatícios”;	APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Improbidade administrativa. Artigo 10,

(2019/0111948-9)	<p>conhecer do recurso especial Ente – Buritama-SP.</p>	<p>“singularidade e notoriedade</p>	<p>'caput', e incisos I, VIII e XII, e artigo 11, 'caput', todos da Lei nº 8.429/92. Contratação de profissional sem prévia licitação pelo Município de Buritama. Escritório de advocacia. Alegação de singularidade dos serviços e especialização. Artigos 13 e 25, da Lei nº 8.666/93. Sentença de primeiro grau que julgou improcedentes os pedidos.</p> <p>1. Improbidade administrativa. Artigo 10, 'caput', e incisos I, VIII e XII, e artigo 11, 'caput', todos da Lei nº 8.429/92. Contratação de profissional sem prévia licitação pelo Município de Buritama. Alegação de singularidade dos serviços e notória especialização. Artigos 13 e 25 da Lei nº 8.666/93. Análise jurídica e emissão de pareceres sobre temas, em especial, como licitação e parcelamento do solo. Singularidade dos serviços e notória especialização do contratado verificadas. Prova dos autos que faz emergir que os serviços foram executados. Atos de improbidade administrativa imputados aos réus que não ocorreram.</p> <p>2. Sentença mantida. Recurso do MINISTÉRIO</p>
------------------	--	-------------------------------------	---

			PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO não provido.
EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1.740.298 - MG (2018/0106326-0)	Síntese: Na origem, trata-se de Ação de Improbidade Administrativa, na qual o Ministério Público do Estado de Minas Gerais aduz que Djalma Bastos de Moraes, na qualidade de Presidente da Cemig, teria firmado, através do instituto da Inexigibilidade de Licitação, um Contrato Administrativo com o escritório "Gaia, Silva, Rolim & Advogados Associados", para o patrocínio de serviços de planejamento tributário e de consultoria fiscal e tributária, vez que entendera presentes os requisitos que autorizariam a contratação	contratação direta"; "serviços advocatícios"; "singularidade e notoriedade	ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. IRREGULARIDADE. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DE ATOS PROCESSUAIS. NÃO INTIMAÇÃO DOS PATRONOS. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. INVIABILIDADE DE REVISÃO

	direta, nos termos do inciso "II" do art. 25, c/c inciso "III" do art. 13, ambos da Lei nº 8.666/93. Ente administração indireta CEMIG-MG		
--	---	--	--

Ano 2020 e Acórdãos	Parâmetro 1: improbidade administrativa e contratação direta (singularidade, notoriedade e serviços jurídicos	Palavras-chave	Núcleo decisório
AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.490.283 - SP (2019/0111948-9). RELATOR: MINISTRO PRESIDENTE DO STJ	<p>Síntese: conhece o agravo para não conhecer do recurso especial. Manutenção da decisão de improbidade. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Improbidade administrativa. Artigo 10, 'caput', e incisos I, VIII e XII, e artigo 11, 'caput', todos da Lei nº 8.429/92. Contratação de profissional sem prévia licitação pelo Município de Buritama. Escritório de advocacia. Alegação de singularidade dos serviços e especialização.</p>	<p>“Contratação direta”; “serviços advocatícios”; “singularidade e notoriedade</p>	<p>“A análise das alegações da parte ora Agravante (no sentido de que os fundamentos do acórdão recorrido não demonstram a singularidade do serviço prestado pela banca de advocacia) é matéria que demanda a análise de todas as evidências probatórias juntadas aos autos” (AgInt no REsp 1.677.109/MG, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 11/5/2018). precedentes: AgRg no AgRg no AREsp nº</p>

	<p>Artigos 13 e 25 da Lei nº 8.666/93. Sentença de primeiro grau que julgou improcedentes os pedidos.</p> <p>1. Improbidade administrativa. Artigo 10, 'caput', e incisos I, VIII e XII, e artigo 11, 'caput', todos da Lei nº 8.429/92. Contratação de profissional sem prévia licitação pelo Município de Buritama. Alegação de singularidade dos serviços e notória especialização. Artigos 13 e 25, da Lei nº 8.666/93. Análise jurídica e emissão de pareceres sobre temas, em especial, como licitação e parcelamento do solo. Singularidade dos serviços e notória especialização do contratado verificadas. Prova dos autos que faz emergir que os serviços foram executados. Atos de improbidade administrativa imputados aos réus que não ocorreram.</p> <p>2. Sentença mantida. Recurso do</p>		<p>1.374.756/BA, relatora Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, DJe de 1º/3/2019; AgInt nos EDcl no AREsp nº 1.356.000/RS, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe de 6/3/2019; e REsp n. 1.764.793/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 8/3/2019.</p>
--	---	--	--

	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO não provido.		
RECURSO ESPECIAL Nº 1.775.157 - MG (2018/0251942-5) RELATOR: MINISTRO HERMAN BENJAMIN	Síntese: trata-se de Recurso Especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina assim ementado. Agravo interno não provido. Manteve a decisão do Tribunal de origem: com base nos fatos e nas provas contidos nos autos, atestou a notória especialização dos escritórios de advocacia 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.	“Contratação direta”; “serviços advocatícios”; “singularidade e notoriedade	APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. ASSESSORAMENTO JURÍDICO PARA O PERÍODO DE TRANSIÇÃO. POSSIBILIDADE. PAGAMENTO ANTECIPADO DO VALOR. SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS. MERA IRREGULARIDADE. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PROVAS A RESPEITO DA ILEGALIDADE QUALIFICADA.

Ano 2020 e Acórdãos	Parâmetro 1: improbidade administrativa e contratação direta (singularidade, notoriedade e serviços jurídicos)	Palavras-chave	Núcleo decisório
<p>RECURSO ESPECIAL Nº 1.775.421 - SC (2018/0278154-8) RELATOR: MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES</p>	<p>Síntese: Trata-se de recurso especial interposto por MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, assim ementado: Provisão ao Recurso Especial. (...) tendo a instância ordinária deixado de analisar as referidas alegações, incorreu em omissão, o que impõe a anulação do acórdão proferido em sede de embargos de declaração, para que seja proferido novo julgamento. Observação:</p>	<p>“Contratação direta”; “serviços advocatícios”; “singularidade e notoriedade</p>	<p>PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA POR MUNICIPALIDADE. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. FORMA DE PAGAMENTO. NECESSIDADE DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC/2015. OMISSÃO CARACTERIZADA. RETORNO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.</p>

		<p>não obstante a constatação pela legalidade pela regularidade da contratação sem licitação devido à notória especialização e singularidade do objeto do contrato, verifica-se que o Tribunal de origem não se pronunciou sobre os recursos para pagamento da contratação. Ente: Caçador-SC</p>	
<p>AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1768759 - SC (2018/0247829-5) RELATOR: MINISTRO BENEDITO GONÇALVES</p>	<p>Síntese: Agravo interno não provido. Corte de origem, após ampla análise do conjunto fático-probatório, firmou a compreensão de que a contratação pelo Município atendeu aos critérios de singularidade do serviço prestado e notória especialização do profissional contratado Ente: município de</p>	<p>“Contratação direta”; “serviços advocatícios”; “singularidade e notoriedade</p>	<p>PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. NÃO OCORRÊNCIA. LICITAÇÃO. DISPENSA PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO ADVOCATÍCIO. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM QUE ATESTOU A SINGULARIDADE DO SERVIÇO E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DO PROFISSIONAL. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. PRECEDENTE.</p>

<p>AREsp 1.543.113/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/03/2020, DJe 17/03/2020)</p>	<p>Brusque. Síntese: Agravo conhecido para conhecer do recurso especial e negar-lhe provimento. A inexigibilidade de licitação prevista no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93 não se contenta com a natureza técnica do serviço contratado. Exige a conjugação da natureza técnica (art. 13) com a natureza singular e a notória especialização dos profissionais ou empresas (art. 25, II). Assim, deve prevalecer o entendimento exposto no decisum recorrido, e não aquele que pretende, ao arripio da lei, generalizar a inexigibilidade de licitação para todas as contratações de serviços advocatícios.</p>		<p>AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 1.022, I E II, DO CPC/2015. AUSÊNCIA DE CONTRADIÇÃO E DE OMISSÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. ALEGAÇÃO DE DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. DISSÍDIO CONFIGURADO. CORREÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS QUE EXIGE A PROVA DA SINGULARIDADE E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. AGRAVO CONHECIDO PARA CONHECER DO RECURSO ESPECIAL E NEGAR-LHE PROVIMENTO.</p>
--	---	--	--

Ano 2021 e Acórdãos	Parâmetro 1: improbidade administrativa e contratação direta (singularidade, notoriedade e serviços jurídicos	Palavras-chave	Núcleo decisório
<p>AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1944564 - TO (2021/0229479-6) RELATOR: MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES</p>	<p>Síntese: Agravo de decisão que não admitiu recurso especial do Ministério Público do Estado do Tocantins interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça tocantinense. Conhece do agravo para não conhecer do recurso especial. O tema da necessidade de observância do procedimento previsto no art. 26 da Lei de Licitações não foi abordado na origem, além de não ter sido invocado nos embargos de declaração. Ausente o prequestionamento da matéria, o recurso especial não pode ser conhecido no ponto. Ente: município Paraiso de Tocantins-TO</p>	<p>“Contratação direta”; “serviços advocatícios”; “singularidade e notoriedade</p>	<p>ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. LICITAÇÃO. INEXIBILIDADE. COMPROVAÇÃO. REVISÃO DAS CONCLUSÕES DO ACÓRDÃO RECORRIDO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO CONHECIDO PARA NÃO CONHECER DO RECURSO ESPECIAL.</p>
<p>RECURSO ESPECIAL Nº</p>	<p>Síntese: trata-se de recurso</p>	<p>“Contratação direta”;</p>	<p>De acordo com o quadro fático-</p>

<p>1799690 - SE (2019/0051858-1) RELATOR: MINISTRO SÉRGIO KUKINA</p>	<p>especial interposto pelo Ministério Público do Estado de Sergipe, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do mesmo ente federado. Recurso especial provido, em ordem restabelecimento da sentença. Ente: Estado Sergipe</p>	<p>“serviços advocatícios”; “singularidade e notoriedade</p>	<p>probatório delineado pelas instâncias de origem, não foram comprovadas, concretamente, “a singularidade e a especialização no serviço que justifiquem a inexigibilidade de licitação” (fl. 858). Logo, restou caracterizada a prática de ato de improbidade administrativa, como bem reconheceu o juízo de primeiro grau.</p>
--	--	--	--

<p>Ano 2022 e Acórdãos</p>	<p>Parâmetro 1: improbidade administrativa e contratação direta (singularidade, notoriedade e serviços jurídicos</p>	<p>Palavras-chave</p>	<p>Núcleo decisório</p>
<p>AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.459.772 - MG (2014/0038374-5). RELATOR: MINISTRO SÉRGIO KUKINA</p>	<p>Síntese: negado provimento ao agravo interno. Aplicação do precedente: <i>"Nos termos do art. 13, V c/c art. 25, II, § 1º, ambos da Lei nº 8.666/1993, é possível a contratação de serviços relativos ao patrocínio ou defesa de causas judiciais</i></p>	<p>“Contratação direta”; “serviços advocatícios”; “singularidade e notoriedade</p>	<p>PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇO SINGULAR E DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO.</p>

	<p><i>ou administrativas sem procedimento licitatório. Contudo, para tanto, deve haver a notória especialização do prestador de serviço e a singularidade deste" (REsp 1.444.874/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 31/03/2015)</i></p> <p>Ente: município de Cabo Verde-MG</p>		<p>REEXAME DOS ELEMENTOS FÁTICOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.</p>
--	--	--	--

APÊNDICE B – PEQUISA JURISPRUDÊNCIA – 2020 a 2022 (STJ)

PARÂMETRO 2 - Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, e Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021

Ano 2020-2022 e Acórdãos	Parâmetro 2: Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, e Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021	Palavras-chave	Núcleo decisório
<p>STJ - AgInt no REsp nº 1.299.168/SC, relator Ministro O. G. Fernandes, Segunda Turma, julgado em 24/8/2021, DJe de 14/9/2021</p>	<p>Síntese: Agravo interno a que se nega provimento. Ente público – SELESC-SC/Administração indireta</p> <p>Resultado: A inexigibilidade de licitação depende da comprovação de notória especialização do prestador de serviço e de singularidade dos serviços a serem prestados, de forma a evidenciar que o seu trabalho é o mais adequado para a satisfação do objeto contratado, sendo inviável a competição entre outros profissionais. No caso, além do Tribunal de origem ter expressamente negado a presença de singularidade do serviço, não há no acórdão elementos fáticos suficientes que possam ser analisados nesta via recursal a fim de caracterizar a singularidade do serviço ou notoriedade do escritório de advocacia,</p>	<p>“Contratação direta”; “serviços advocatícios”; “singularidade e notoriedade</p>	<p>ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. NOTÓRIA ESPECIALIDADE E SINGULARIDADE DO SERVIÇO. ANÁLISE DOS REQUISITOS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. EMBARGOS PROTETATÓRIOS. MULTA DO ART. 538 DO CPC/1973. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DA SÚMULA 7/STJ. HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. REVISÃO. INDEFERIMENTO</p>

	<p>tendo sido utilizados aspectos genéricos para descrever esses requisitos.</p> <p>Modificar a conclusão a que chegou a Corte a quo, acerca da natureza meramente protelatória dos embargos de declaração, demandaria o reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável, em recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ</p>		
<p>STJ - AREsp: 2101453 GO 2022/0097330-0, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Publicação: DJ 06/06/2022)</p>	<p>Síntese: Agravo conhecido, para não conhecer do Recurso Especial.</p> <p>Resultado: A notória especialização da Recorrente é indiscutível e, de acordo com o que prevê o art. 3º-A da Lei nº 14.039/2020, comprovada a notória especialização, o serviço prestado tem, por si só, natureza singular, vez que só pode ser prestado daquela forma, por aquele profissional em específico. [...] A edição do art. 3º-A do Estatuto da OAB, trazida pela Lei nº 14.039/2020, tem o objetivo claro e específico de pôr fim às decisões como a ora recorrida, que decidem de forma subjetiva o que seria ou não serviço singular.</p>	<p>“Contratação direta”; “serviços advocatícios”; “singularidade e notoriedade</p>	<p>AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2.101.453 - GO (2022/0097330-0) DECISÃO Cuida-se de agravo apresentado por LEXPLAN - CONSULTORIA MUNICIPAL LTDA contra a decisão que não admitiu seu recurso especial. O apelo nobre fundamentado no artigo 105, inciso III, alínea a, da CF/88, visa reformar acórdão proferido pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS, assim resumido: APELAÇÃO CÍVEL AÇÃO CIVIL PÚBLICA MUNICÍPIO CONTRATAÇÃO DIRETA DE</p>

			SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE ILEGALIDADE DE SOLUÇÕES DO TCM NÃO VINCULATIVAS ÓRGÃO AUXILIAR DO JUDICIÁRIO
STJ - REsp n. 1.721.777/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/9/2022, DJe de 4/11/2022	Síntese: Recurso Especial provido para anular o acórdão que julgou os Embargos de Declaração a fim de que o Tribunal de origem se manifeste sobre as omissões apontadas pelo recorrente em seus Aclaratórios	“Contratação direta”; “serviços advocatícios”; “singularidade e notoriedade	ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. SINGULARIDADE DO SERVIÇO CONTRATADO. OMISSÃO. EXISTÊNCIA. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM.
STJ HC n. 714.064/SP, relator Ministro Jesuíno Rissato (Desembargador Convocado do TJDF), Quinta Turma, julgado em 8/3/2022, DJe de 14/3/2022	Síntese: a Corte invocou fundamentos para determinar o prosseguimento da ação penal pela suposta prática dos delitos previstos no art. 89 da Lei nº 8666/1993 e 312 do CP que estão em sintonia com o entendimento deste Sodalício cuja jurisprudência se consolidou no sentido de que, ainda que o art. 74, inc. III, da Lei nº 14.133/2021 tenha suprimido a exigência de singularidade do serviço de advocacia, é necessária a comprovação da notória	“Contratação direta”; “serviços advocatícios”; “singularidade e notoriedade	Colhe-se do acórdão recorrido que "a denúncia descreve o dolo específico relativo ao crime previsto no artigo 89 da Lei nº 8.666/93, ao mencionar que os recorridos concorreram para a dispensa indevida de licitação, sob o fundamento de notória especialização do profissional (artigo 25, inciso II, daquela Lei Extravagante), muito embora o escritório de advocacia contratado não contasse com tal

	<p>especialização do agente contratado, o que não ocorreu no presente caso. Habeas Corpus não conhecido</p>		<p>característica" (fl. 49). PENAL. PROCESSO PENAL. HABEAS CORPUS. DISPENSA INDEVIDADE DE LICITAÇÃO E PECULATO. TRANCAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. PRESENÇA DE ELEMENTOS MÍNIMOS A EMBASAR A EXORDIAL ACUSATÓRIA QUE, ADEMAIS, ATENDE AOS REQUISITOS DO ART. 41 DO CPP. PRESENÇA DE JUSTA CAUSA DA PERSECUÇÃO PENAL. PARECER MINISTERIAL PELA CONTINUIDADE DA AÇÃO PENAL.</p>
<p>STJ - AgRg no HC nº 669.347/SP, relator Ministro Jesuíno Rissato (Desembargador Convocado do TJDF), relator para acórdão Ministro João Otávio de Noronha, Quinta Turma, julgado em 13/12/2021, DJe de 14/2/2022</p>	<p>Síntese: Conforme disposto no art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 3º-A do Estatuto da Advocacia, o requisito da singularidade do serviço advocatício foi suprimido pelo legislador, devendo ser demonstrada a notória especialização do agente contratado e a natureza intelectual do trabalho a ser prestado. 5. A mera existência de corpo jurídico próprio, por si só, não inviabiliza a contratação de advogado externo para a prestação de serviço específico para o ente</p>		<p>AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. PENAL. ART. 89 DA LEI Nº 8.666/1993. AÇÃO PENAL. PREFEITO MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. REQUISITO DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO SUPRIMIDO PELA LEI Nº 14.133/2021. CARÁTER INTELLECTUAL DO TRABALHO ADVOCATÍCIO. PARECER</p>

	<p>público.</p> <p>6. Ausentes o dolo específico e o efetivo prejuízo aos cofres públicos, impõe-se a absolvição do paciente da prática prevista no art. 89 da Lei nº 8.666/1993.</p> <p>7. Agravo regimental desprovido</p> <p>Ente público – município de São Paulo-SP</p>		<p>JURÍDICO FAVORÁVEL.</p> <p>AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO E DE EFETIVO PREJUÍZO.</p> <p>ATIPICIDADE DA CONDUTA.</p> <p>AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.</p> <p>A consumação do crime descrito no art. 89 da Lei nº 8.666/1993, agora disposto no art. 337-E do CP (Lei nº 14.133/2021), exige a demonstração do dolo específico de causar dano ao erário, bem como efetivo prejuízo aos cofres públicos. O crime previsto no art. 89 da Lei nº 8.666/1993 é norma penal em branco, cujo preceito primário depende da complementação e integração das normas que dispõem sobre hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitações, agora previstas na nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021).</p> <p>3. Dado o princípio da tipicidade estrita, se o objeto a ser contratado estiver entre as hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, não há falar</p>
--	--	--	---

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