



Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Mestrado Profissional em Direito

**O CRITÉRIO DA SINGULARIDADE APÓS A ALTERAÇÃO NORMATIVA DA LEI  
DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: a criação de um novo  
conceito guarda-chuva**

Laerte Pereira Fonseca

Orientador: Dr. Carlos Vinícius Alves Ribeiro.

Brasília-DF  
2024

**LAERTE PEREIRA FONSECA**

**O CRITÉRIO DA SINGULARIDADE APÓS A ALTERAÇÃO NORMATIVA DA LEI  
DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: a criação de um novo  
conceito guarda-chuva**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Direito, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Vinícius Alves Ribeiro.

Brasília-DF  
2024

---

**Cutter** Sobrenome, Nome

Título: subtítulo / Nome dos Autores. – Brasília: IDP, 2021.

00 p.

Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Tese/Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de XXX, Brasília, 2021. Orientador: Prof(a). Esp., Ms. (ou Me) ou Dr. Nome Completo do Orientador.

1. Palavra- chave. 2. Palavra- chave. 3. Palavra- chave. I. Título.

CDD: XXX

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira  
Alves Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e  
Pesquisa

**LAERTE PEREIRA FONSECA**

**A singularidade nos processos licitatórios após a alteração normativa da Lei de  
Licitações e Contratos: a criação de um novo conceito guarda-chuva**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Direito, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Vinícius Alves Ribeiro.

Brasília, 28 de Março de 2024.

**Banca Examinadora**

---

**Prof. Dr. Carlos Vinícius Alves Ribeiro**  
Orientador

---

**Prof. Dr. Guilherme Pereira Pinheiro**  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

---

**Prof. Dra. Tanise Zago Thomasi**  
Universidade Federal de Sergipe - UFS

É preciso sair da ilha para ver a ilha. Não nos vemos se não saímos de nós. (José Saramago)

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por estar sempre presente em todos os momentos, iluminando-me e guiando-me pelos caminhos da vida.

Aos meus pais, por me ensinarem o caminho que se deve andar.

À minha querida esposa, Jocelda Fonseca, pela confiança, incentivo, companheirismo, amor e dedicação. Você sempre será fundamental no alcance dos meus sonhos e nas minhas realizações.

Aos meus três amados filhos, João Guilherme, João Lucas e Laura, por encherem a minha vida de alacridade e darem o verdadeiro significado que ela merece. Em vocês, sem dúvidas, enxergo o amor pleno e infindável.

A todos os mestres, pela transmissão de conhecimentos e experiências profissionais e de vida; em especial, à minha mentora, Michelle Lucas Cardoso Balbino, por haver me conduzido à felicidade de produzir este trabalho de irrefutável importância.

Do mesmo modo, agradeço, com júbilo e entusiasmo, ao professor-orientador Carlos Vinicius, pelos seguros balizamentos e por conduzir-me às veredas seguras do conhecimento.

Aos meus amigos, servidores e colaboradores do Escritório Laerte Fonseca Advogados Associados, em especial, aos meus companheiros nessa jornada, Naiane Dória e Rodrigo Freire, por continuarem fazendo parte de mais essa conquista.

Enfim, gratidão a todos que contribuíram direta e, indiretamente, à realização dessa conquista, a qual divido com a comunidade científica, jurídica e com o público em geral.

## RESUMO

A Administração Pública, responsável pela gestão dos interesses coletivos, frequentemente se depara com situações que demandam expertise jurídica especializada para lidar com questões complexas e desafios legais. Nesse contexto, a contratação de um escritório de advocacia emerge como uma prática essencial, garantindo a correta prática do fluxo administrativo e a esmerada aplicação das leis no trato dos recursos públicos. O presente estudo tem como objetivo definir o impacto gerado pelo afastamento da singularidade das contratações por inexigibilidade de escritórios de advocacia em processos licitatórios no Brasil após alteração normativa. Para tanto, foi utilizado o método de pesquisa normativa-jurídica, buscando compreender as interações das leis no ordenamento jurídico, e, através da pesquisa exploratória, coletar informações e identificar as dificuldades para estudos futuros. A abordagem foi a qualitativa e as fontes utilizadas foram as primárias e secundárias. A primária, permitiu ao pesquisador estudar diretamente as leis e, a secundária, proporcionou a compreensão e interpretação do que evidenciaram os doutrinadores e estudiosos sobre o tema. Os métodos dedutivo e indutivo foram empregados. O dedutivo, porque partiu-se de um ponto geral, como a permissão legal; e, o indutivo, de forma específica, de onde se expandir o aprendizado através de probabilidades e critérios subjetivos. Os procedimentos de análise incluíram a Teoria de Análise de Conteúdo, construindo o esqueleto da pesquisa com a coleta e avaliação antecipada de dados e a análise sobre a teoria do direito administrativo sancionador nas contratações de escritórios de advocacia por inexigibilidade de licitação. A justificativa da escolha deste tema para a dissertação de mestrado se fundamenta na complexidade e relevância que envolvem a contratação de escritórios de advocacia por órgãos públicos mediante o instituto da inexigibilidade de licitação, à luz dos princípios do Direito Administrativo Sancionador. Além disso, busca-se empenhadamente explorar a legislação que constitui a base para a inexigibilidade em tais circunstâncias, compilando jurisprudências tanto dos Tribunais de Contas quanto do Poder Judiciário. Na primeira parte deste trabalho, buscou-se fazer uma introdução acerca do tema abordado, demonstrando nuances e particularidades de grande relevância à compreensão do assunto. Por conseguinte, abordou-se conceitos e ponderações acerca da inaplicabilidade da singularidade nas contratações de escritório de advocacia, pelo Poder Público, por inexigibilidade definida pela impossibilidade de aferir a competência profissional. Restou hialino, por via de conclusão, que a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, está respaldada pela Lei n.º 14.133/2021, que regula as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos no país, desde que obedeça, fielmente, aos requisitos preconizados pelo ordenamento jurídico.

**Palavras-Chave:** Escritório de advocacia. Contratação Direta. Licitação. Administração Pública. Singularidade.

## ABSTRACT

The Public Administration, which is responsible for managing collective interests, is often faced with situations that require specialised legal expertise to deal with complex issues and legal challenges. In this context, hiring a law firm emerges as an essential practice, guaranteeing the correct practice of administrative flow and the correct application of the law in the handling of public resources. The aim of this study is to define the impact generated by the removal of the uniqueness of hiring law firms on bidding processes in Brazil after a regulatory change. To this end, the normative-legal research method was used, seeking to understand the interactions of laws in the legal system and, through exploratory research, to collect information and identify difficulties for future studies. The approach was qualitative and the sources used were primary and secondary. The primary source allowed the researcher to study the laws directly, while the secondary source provided an understanding and interpretation of what scholars and academics have said on the subject. The deductive and inductive methods were used. The deductive method was used because it started from a general point, such as legal permission, and the inductive method was used to expand learning through probabilities and subjective criteria. The analysis procedures included the Theory of Content Analysis, building the skeleton of the research with the collection and early evaluation of data and the analysis of the theory of administrative sanctioning law in the hiring of law firms through unenforceable bidding procedures. The justification for choosing this topic for the master's thesis is based on the complexity and relevance involved in the hiring of law firms by public bodies through the institute of unenforceable bidding, in the light of the principles of Administrative Sanctions Law. It also endeavours to explore the legislation that forms the basis for unenforceability in such circumstances, compiling case law from both the Audit Courts and the Judiciary. In the first part of this work, an introduction was made to the subject, demonstrating nuances and particularities of great relevance to understanding the subject. Consequently, we addressed concepts and considerations about the inapplicability of uniqueness in the hiring of law firms by the public authorities, through unenforceability defined by the impossibility of gauging professional competence. In conclusion, it is clear that direct contracting, by means of unenforceable bidding, is supported by Law 14.133/2021, which regulates the general rules on bidding and administrative contracts in the country, provided that it faithfully complies with the requirements advocated by the legal system.

**Key words:** Law firm. Direct contracting. Tendering. Public Administration. Singularity.



## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 - Níveis do Conceito Guarda-chuva .....	65
--------------------------------------------------	----

## LISTA DE ABREVIATURAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgInt	Agravo Interno
ARE	Recurso Extraordinário
ARESP	Agravo em Recurso Especial
CF	Constituição Federal
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
COP	Pleno do Conselho Federal
DF	Distrito Federal
DFD	Documentação de Formalização de Demanda
ETP	Estudo Técnico Preliminar
GO	Goiás
HC	Habeas Corpus
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MA	Maranhão
MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
MP	Ministério Público
MP-SP	Ministério Público de São Paulo
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PCA	Plano de Contratação Anual
REsp	Recurso Especial
SP	São Paulo
STF	Superior Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

TCM	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
TCU	Tribunal de Contas da União
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
TJ/SP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TR	Termo de Referência
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>2 A INAPLICABILIDADE DA SINGULARIDADE NAS CONTRATAÇÕES POR INEXIGIBILIDADE DEFINIDA PELA IMPOSSIBILIDADE DE AFERIR A COMPETÊNCIA PROFISSIONAL</b> .....	10
<b>2.1 A impossibilidade consideração da singularidade como objeto necessário para a justificção da contratação por inexigibilidade de escritórios de advocacia sem licitações</b> .....	10
2.1.1 A ausência de parâmetro para a definição da singularidade após a alteração normativa de retirada do objeto para contratação de escritórios de advocacia em licitações .....	11
2.1.2 A possibilidade de contratação por inexigibilidade de toda atividade que demande conhecimento jurídico pela Administração Pública, sem análise da acerca da natureza anômala dos serviços advocatícios.....	15
2.1.3 O contrassenso entre a exigência de licitação para a contratação de escritório de advocacia frente à proibição da mercantilização dos serviços jurídicos como produtos .....	19
<b>2.2 A impossibilidade de aferir a competência profissional de direito por mero título de especialização devido à subjetividade do conhecimento jurídico</b> .....	24
<b>2.3 A dupla face da inviabilidade competitiva na contratação de escritórios de advocacia em processos licitatórios no brasil</b> .....	30
2.3.1 O notório saber jurídico na confirmação da inviabilidade competitiva na contratação de escritórios de advocacia em licitações .....	30
2.3.2 A confiança advogado/cliente para além de uma relação privada, também uma articulação pública .....	35
<b>3 O AFASTAMENTO DA SINGULARIDADE DO OBJETO FUNDAMENTA A EFETIVAÇÃO COERENTE DE CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA PELA SUBJETIVIDADE EM PROCESSOS LICITATÓRIOS NO BRASIL</b> .....	39
<b>3.1 O afastamento da singularidade viabiliza a múltipla contratação de escritório de advocacia pela Administração Pública sem vinculação da natureza jurídica do serviço</b> .....	39
<b>3.2 A liberdade de contratação de escritórios de advocacia pela confiança do gestor público</b> .....	44
3.2.2 A responsabilidade do gestor público como justificativa para viabilizar a liberdade de contratação de escritórios de advocacia pela confiança .....	47
<b>3.3 A existência de Procuradoria Municipal não vincula o gestor à contratação por processo licitatório mesmo após o afastamento normativo da singularidade</b> .....	51
<b>4 A DEFINIÇÃO JURÍDICA DE SINGULARIDADE NO PÓS ALTERAÇÃO NORMATIVA: O REPOSICIONAMENTO DE UM NOVO CONCEITO GUARDA-CHUVA</b> .....	56
<b>4.1 O reposicionamento da definição jurídica da singularidade na contratação de escritórios de advocacia em processos licitatórios no Brasil</b> .....	56

4.1.1 Do objeto ao sujeito: a alteração do enfoque da definição jurídica da singularidade pelo legislador para a contratação de escritórios de advocacia em processos licitatórios no Brasil	57
4.1.2 O notório saber jurídico como fundamento para o novo conceito de singularidade na contratação de escritórios de advocacia em processos licitatórios no Brasil .....	61
<b>4.2 A construção do conceito guarda-chuva da definição jurídica de singularidade .....</b>	<b>65</b>
4.2.1 Nível primário: a singularidade definida apenas na especificidade do objeto .....	66
<b>4.2.2 Nível secundário: a singularidade definida na subjetividade do notório saber jurídico .....</b>	<b>70</b>
4.2.3 Nível terciário: a singularidade definida na confiança necessária ao exercício da advocacia também nos processos licitatórios no Brasil.....	73
<b>4.3 Os limites presentes na construção do conceito guarda-chuva da definição jurídica de singularidade após alteração normativa.....</b>	<b>78</b>
4.3.1 Os impactos negativos dos posicionamentos divergentes do judiciário em relação às determinações do legislativo na capacidade de evolução argumentativa para definição da singularidade.....	79
4.3.2 O impacto negativo do reconhecimento da repercussão geral sobre o afastamento da singularidade.....	86
4.3.3 As contratações de escritório de advocacia, por inexigibilidade, possuem o limite temporal vinculado ao mandato do gestor público .....	91
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>96</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>101</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública é composta por um aglomerado de órgãos, serviços e agentes, os quais são responsáveis por acolher os anseios da sociedade. A prestação dos serviços por parte do ente público deve atender à coletividade, estando sujeita aos princípios que regem a Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988a – art. 37). Ao fornecer uma prestação de serviços à sociedade, a Administração Pública deverá observar categoricamente estes princípios, sob pena de cometimento de atos de improbidade administrativa (Gregorius, 2015).

Diante disso, a Constituição Federal prevê a criação de leis que seriam capazes de estabelecer procedimentos que pudessem evitar o rompimento dos princípios acima citados, visando proteger o interesse público em frente à coletividade (Brasil, 1988a). Dentre os procedimentos, o que será abordado é o procedimento licitatório, que está vinculado às contratações públicas para aquisição de bens e serviços por parte do ente público, visando que a escolha seja a mais vantajosa para administração atendendo a coletividade e consequente o interesse público.

Antes de adentrar propriamente no tema, é preciso fazer uma retrospectiva do procedimento licitatório no Brasil. Há registros de que os primeiros procedimentos licitatórios no Brasil se deram através do Decreto n. 2.926/1862, no período imperial (Brasil, 1862). Logo em seguida, pós-período imperial, teve o Decreto n. 4.536/1922, o qual perdurou até o ano de 1967, sendo substituído pelo Decreto n.º 200/1967 (Brasil, 1922; Brasil, 1967). O Decreto 200/1967 define alguns procedimentos licitatórios que não haviam sido abordados nos decretos anteriores (Brasil, 1967). Além disso, em 1968, através da Lei n.º 5.456, obrigou que todos os entes da Administração Pública, estados e municípios, aplicassem o procedimento licitatório (Brasil, 1968). Vale destacar que esse decreto serviu de base tanto para o decreto Lei 2.300/1986, pós-período militar, quanto para a Lei 8.666/1993 (Alves, 2020; Brasil, 1986; Brasil, 1993).

As contratações públicas, em regra, ocorrerão por meio do procedimento licitatório, visando sempre promover a competitividade e aderir à proposta mais vantajosa para o poder público. Todavia, nem todas as contratações públicas viabilizam a competição e concorrência entre prestadores de serviços ou fornecedores de produtos, tornando-se inviável a competição, seja por conta inviabilidade de disputa, seja por situações que o procedimento traria desvantagem para o poder público (Gregorius, 2015).

Em seguida, em 1988, pela primeira vez, a licitação teve previsão constitucional (Brasil, 1988a – art. 37, inciso XXI), e em 1993, infraconstitucional (legislação complementar), através da Lei n.º 8.666/93 (Brasil, 1993b). Como visto, a Constituição Federal de 1988 define a obrigatoriedade para que a Administração Pública realizasse procedimento licitatório para aquisição de obras, serviços, compras e alienações, com a finalidade de assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes que objetivem fornecer serviços e produtos.

Conforme já descrito, as contratações públicas, visando o interesse público e evitando o favorecimento pessoal e desvantagens ao erário, em regra, ocorrerá mediante procedimento licitatório. A licitação, portanto, em conceito geral, é um conjunto de procedimentos realizados pela Administração Pública que antecede a realização de obras, serviços, compras e alienações, com a finalidade de permitir a disputa entre pessoas e empresas para o fornecimento dos referidos serviços, visando obter as propostas mais vantajosas e permitindo a ampla concorrência e participação de todos. Dessa forma, as contratações realizadas pelos entes públicos deverão, como regra, ser feitas por meio de licitação atendendo os princípios da Administração Pública (Mello, 2009).

O procedimento licitatório representa para a Administração Pública um mecanismo de controle, o qual os gestores ou administradores estão submetidos antes de realizar qualquer contratação pública. Esse controle evita escolhas inadequadas e estranhas, distorcendo o interesse público e coletivo, pois certamente sem o referido controle, beneficiaram os fornecedores de serviços e produtos que possuíssem mais simpatias e interesses particulares (Carvalho, 2020).

O procedimento licitatório que busca eficiência e economicidade nas contratações realizadas pela Administração Pública, que permite ao ente a escolha das propostas mais vantajosas, o que gera economia diante da ampla disputa (Reis, 2014). Contudo, embora as contratações públicas devam, em regra, ser realizadas mediante procedimento licitatório, a própria Constituição Federal estabeleceu ressalvas que permitem a contratação sem o procedimento licitatório, regida por legislação específica (Brasil, 1988a – art. 37).

Essas ressalvas trazidas pela Constituição Federal, foram editadas pela Lei n.º 8.666/93, que previa hipótese de contratação sem o procedimento licitatório, seguindo um rito próprio (Brasil, 1993b). Essa legislação definiu 02 (duas) modalidades de contratação: a inexigibilidade de licitação, perante a inviabilidade de competição, e a dispensa de licitação, diante de um rol taxativo de situações em que não haveria necessidade de submeter ao procedimento de disputa. Dentre as modalidades de contratação direta, será abordada no presente trabalho a contratação

direta por inexigibilidade, diante da inviabilidade de competição para serviços técnicos especializados de escritório de advocacia (Carvalho, 2022).

A Lei n.º 8.666/1993 previa procedimentos que devem ser observados durante a contratação e fazia uma combinação de dispositivos previstos na própria legislação para estabelecer mecanismos que comprovasse que a licitação, nessas situações, era totalmente inviável (Brasil, 1993b). Os art. 13 e 25 da Lei n.º 8.666/93 definiam os casos de inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos profissionais especializados e de natureza singular (Brasil, 1993a - art. 13 e 25).

A legislação acima, já revogada, em sua vigência, ao estabelecer as possibilidades de contratação direta, sem a necessidade de procedimento licitatório, fundamentava a necessidade atendendo os critérios impostos pelos dois art. cumulativamente. O art. 13, definiu os serviços técnicos especializados, e o art. 25, determinou o procedimento sem licitação nos casos previstos no art. 13, e quando houver inviabilidade de disputa (Brasil, 1993b - art. 13 e 25). A lei revogada estabelecia alguns requisitos que deveriam ser obrigatoriamente observados quando da contratação direta, por inexigibilidade, a saber: notória especialização e singularidade do objeto.

A partir dos requisitos acima mencionados, surgiram inúmeras controvérsias acerca da legalidade nas contratações realizadas pela Administração Pública, se de fato a mesma atendia ao que a lei determinava, abrindo várias demandas judiciais em face dos agentes públicos, diante das contratações por inexigibilidade. A discussão jurídica tomou proporções gigantescas dentro do Poder Judiciário, e o ponto principal em debate era a singularidade do objeto, uma vez que a lei não forneceu uma definição esclarecedora do que seria um objeto singular, abrindo precedente para que houvesse inúmeras interpretações.

Dentre as inúmeras discussões judiciais, as contratações por inexigibilidade que mais geraram discussões no Poder Judiciário foram a contratação de escritório de advocacia. Os representantes do MP (Ministério Público), através de ação civil pública, ação de improbidade administrativa e ação penal, definiram como argumentos para questionar essas contratações o fato de que as mesmas não haveria singularidade quanto ao seu objeto. Alegava-se também que a Administração Pública já possuía profissionais da área jurídica por meio de procuradorias e que a atividade que seria exercida pelo profissional não demandava um pensamento robusto ou talentoso, justificando a realização de um procedimento licitatório, no mínimo. A partir disso, surgiram diversos entendimentos jurisprudenciais sobre o que seria uma contratação direta por inexigibilidade de um objeto singular e o questionamento quanto a expertise do executor.



Os Tribunais dos Estados de Sergipe (SE), Alagoas (AL), Pernambuco (PE), Paraíba (PB), Goiás (GO), São Paulo (SP), Santa Catarina (SC), Maranhão (MA) e (MS), esses tribunais entenderam nos julgados destacados na nota de rodapé, que não haveria irregularidade na contratação de advogado sem licitação, diante da impossibilidade de competição em razão do caráter subjetivo da confiança do prestador de serviço<sup>1</sup>. Já os Tribunais de Justiça de Minas Gerais (MG), Ceará (CE), Rio Grande do Norte (RN), Tocantins (TO), Acre (AC), Bahia (BA), os julgados foram contrários ao entendimento dos julgados do parágrafo anterior. Nas decisões destes tribunais, foram rechaçadas as contratações de escritório de advocacia pela via da contratação direta, quando não demonstrado a singularidade da atividade a ser desenvolvida, sendo prescindível a demonstração da natureza anômala dos serviços. E ainda, que seria inviável nos casos de realização de serviços corriqueiros, genéricos, habituais dos advogados analisar os requisitos da notória especialização.<sup>2</sup>

O Superior Tribunal de Justiça STJ, ao apreciar AgInt no AREsp n. 1.595.416/MG, entendeu que deveria ser demonstrada a singularidade e a notória especialização, não devendo o objeto contratado ser comum e corriqueiro da Administração Pública (Brasil, 2023). Por fim, Supremo Tribunal Federal (STF), no Inquérito n.º 3074, ao abordar o tema, por meio do qual chegou-se à conclusão a de que a contratação de profissionais da advocacia pela Administração deve ser demonstrada que os serviços possuem natureza singular, bem como com a indicação dos motivos pelos quais se entende que o profissional detém notória especialização (Brasil, 2014a).

Os órgãos de controle externos, como TCU, TCE e TCM, também passaram a emitir opiniões e até a reprovar as contas dos gestores devido às contratações diretas por inexigibilidade de licitação de escritórios de advocacia (Brasil, 2011; Santa Catarina, 2015; Bahia, 2019). Argumentam que não havia justa causa na contratação, diante da ausência de objeto singular e notória especialização do profissional, o que resultava na má utilização dos recursos públicos, tornando a reprovação das contas uma medida imperativa.

O Poder Judiciário, em resposta às provocações feitas pelo Ministério Público, começou a apresentar conceitos jurídicos diversos sobre a singularidade do objeto. Inicialmente, os juízes de primeiro grau, seguidos pelos tribunais estaduais, tribunais regionais e, por fim, o STJ e o STF, definem diferentes interpretações sobre o que é considerado singular.

---

<sup>1</sup> Brasil, 2016. Brasil, 2017b. Brasil, 2023. Brasil, 2022. Brasil, 2022a. Brasil, 2021h. Brasil, 2021i. Brasil, 2019b. Brasil, 2023b. Brasil, 2021k.

<sup>2</sup> Brasil, 2021k. Brasil, 2017d. Brasil, 2020c. Brasil, 2017c, Brasil, 2020d. Brasil, 2019a.

Entretanto, mesmo diante dos posicionamentos do Poder Judiciário e dos órgãos de controle, a discussão permaneceu em aberto. A OAB Federal, por sua vez, também entrou na discussão e, por meio de mudanças legislativas, alterou o Estatuto da Advocacia, introduzindo o conceito de singularidade para os serviços jurídicos, bem como a definição da construção da notória especialização (Brasil, 2020c - art. 3-A).

Após a mudança legislativa no Estatuto da OAB, as demandas judiciais persistiram, e a singularidade do objeto permaneceu no centro da discussão. Assim, em 2021, o legislador revogou a Lei n.º 8.666/93 e promulgou a Lei n.º 14.133/2021, excluindo da contratação direta por inexigibilidade a singularidade do objeto, mantendo apenas a notória especialização e o saber jurídico (Brasil, 1993b; Brasil, 2021d – art. 74).

Entretanto, as discussões ainda existem e cingem-se ao fato de que, mesmo após as mudanças legislativas, ainda não ficou demonstrado como comprovar o conhecimento técnico, mesmo afastando a singularidade. Na atual legislação ainda há dúvidas acerca do afastamento da singularidade pelo Poder Judiciário. Além disso, quais serão os critérios para aferir o conhecimento de cada profissional, abraçado ao elo de confiança, mantendo a discussão se a inexigibilidade depende ou não do objeto da contratação (Niebuhr, 2021).

A questão enfrentada nesta dissertação reside na determinação de se a exclusão da singularidade do objeto resultará na redução das múltiplas demandas judiciais, especialmente no contexto da advocacia, que existe a proibição de mercantilização. Entrelaçada a impossibilidade de aferir o notório saber jurídico no procedimento licitatório e o ato discricionário da Administração Pública na escolha do executor pelo elemento confiança.

No âmbito da atividade advocatícia, caracterizada pela impossibilidade de mercantilização e ausência de competição baseada em preços, surge, adicionalmente, a consideração do elemento confiança entre cliente e profissional. Diversos são os impasses identificados nesses processos de contratação, uma vez que o setor não propicia competição de mercado. Acresce-se a isso o debate sobre a singularidade no âmbito do Poder Judiciário, a legislação que exclui o atributo de singularidade, preservando, contudo, a notória especialização. Diante desse descompasso normativo, emerge a insegurança jurídica para o gestor, que se vê compelido a formar uma equipe eficiente, a qual, infelizmente, não está disponível no mercado ou custa muito caro. (Martins; De Souza; Stillitano, 2015).

No cenário da advocacia, caracterizado pela impossibilidade de mercantilização e ausência de competição baseada em preços, acrescenta-se a consideração do elemento confiança entre cliente e profissional (Sergipe, 2022). Dessarte, inúmeras ocorrências são

identificadas na fase de contratação, porquanto a natureza da advocacia não coaduna com a dinâmica competitiva de mercado.

Nesta conjuntura de pesquisa, levantou-se a seguinte problemática: *qual o impacto do afastamento da expressão “singularidade” das contratações por inexigibilidade de escritórios de advocacia em processos licitatórios no Brasil após a Lei n.º 14.133/2021 frente aos julgados dos tribunais superiores?* Para responder a presente problemática definiu-se como objetivo geral definir o impacto gerado pelo afastamento da singularidade das contratações por inexigibilidade de escritórios de advocacia em processos licitatórios no Brasil após alteração normativa. E, de forma específica, destacou os seguintes objetivos: analisar a aplicação da singularidade nas contratações por inexigibilidade diante da impossibilidade de aferir a competência profissional; verificar como o afastamento legal da singularidade impacta na contratação de escritório de advocacia em processos licitatórios no Brasil e, conhecer a nova definição jurídica do conceito de singularidade após alteração normativa para a contratação de escritório de advocacia em processos licitatórios no Brasil.

A escolha deste tema para a Dissertação de Mestrado se fundamenta na complexidade e relevância que envolvem a contratação de escritórios de advocacia por órgãos públicos mediante o instituto da inexigibilidade de licitação. A busca por compreender as implicações legais, éticas e administrativas associadas a esse processo é motivada pela necessidade de aprofundamento no contexto jurídico e administrativo da gestão pública.

Este estudo, portanto, encontra sua razão de ser na aspiração (justificativa de pesquisa) na análise desses procedimentos à luz dos princípios do Direito Administrativo Sancionador. Além disso, busca-se empenhadamente explorar a legislação que constitui a base para a inexigibilidade em tais circunstâncias, compilando jurisprudências tanto dos Tribunais de Contas quanto do Poder Judiciário. O desígnio final é determinar, de maneira assertiva, a viabilidade do emprego da inexigibilidade de licitação para a contratação de escritórios de advocacia.

A escolha do tema advém da necessidade premente de aprofundamento e análise crítica em um contexto jurídico fundamental para a Administração Pública. Esta pesquisa busca lançar luz sobre uma prática que, embora legitimada pela legislação, suscita diversos questionamentos e implicações tanto no âmbito teórico quanto no prático.

A complexidade e peculiaridade desta modalidade de contratação, capitaneada pela inexigibilidade de licitação, conferem ao tema uma relevância intrínseca no cenário do Direito Administrativo. Por quanto é um tema bastante discutido no cenário jurídico, ante a indefinição da norma jurídica quanto aos critérios de singularidade e notório saber jurídico. A natureza

singular dos serviços advocatícios, muitas vezes atrelada à expertise específica, justifica a opção pela inexigibilidade como meio de escolha. A notória especialização está dentro do critério da subjetividade sendo inalcançável.

A análise dos princípios do Direito Administrativo sancionador nesse contexto, aliada à exploração da legislação vigente e à compilação de jurisprudências de Tribunais de Contas e do Poder Judiciário, visa proporcionar uma compreensão abrangente e crítica sobre o tema. Dessa forma, almeja-se não apenas elucidar os meandros jurídicos, mas também fornecer subsídios para o aprimoramento das práticas administrativas e dos órgãos de Controle.

A escolha desse tema representa um comprometimento com a construção do conhecimento jurídico, contribuindo para o debate acadêmico e para a formação de profissionais aptos a lidar com as nuances da Administração Pública. Ademais, a relevância prática e social desse estudo reflete a preocupação em aprimorar a eficiência e a transparência nas contratações públicas, promovendo, assim, um ambiente jurídico mais equitativo e em consonância com os princípios democráticos.

Metodologicamente, o propósito da pesquisa é compreender a indefinição jurídica nas contratações diretas por inexigibilidade de serviços técnicos especializados, explorando o afastamento da singularidade jurídica e a impossibilidade de aferir o notório saber jurídico.

A abordagem adotada é a pesquisa normativa-jurídica, buscando compreender as interações das leis no ordenamento jurídico (Bittar, 2022). O tipo de pesquisa é exploratório, visando a coleta de informações e identificação de dificuldades para estudos futuros (Vieira, 2010). A natureza do estudo é qualitativa, permitindo ao pesquisador analisar subjetivamente jurisprudências e atos praticados pela administração em contratações sem licitação (Bittar, 2022).

A pesquisa busca evidenciar que as decisões judiciais que invalidam a contratação direta de escritórios de advocacia carecem de fundamentação jurídica sólida, tendo como base principalmente a interpretação. As fontes utilizadas são primárias e secundárias, sendo as primárias para estudar diretamente as leis que regem as contratações públicas e as secundárias para compreender interpretações de doutrinadores e estudiosos sobre o tema. A aplicação conjunta destas fontes é relevante, pois uma complementa a outra (Lakatos; Marconi, 2007). Os métodos dedutivo e indutivo foram empregados, sendo o dedutivo partindo de um ponto geral, como a permissão legal para contratações por inexigibilidade, e o indutivo, de forma específica, buscou expandir o aprendizado através de probabilidades e critérios subjetivos presentes na legislação e jurisprudência sobre singularidade e notório saber jurídico (Lakatos; Marconi, 2007).

Os procedimentos de análise incluíram a Teoria de Análise de Conteúdo, construindo o esqueleto da pesquisa com a coleta e avaliação antecipada de dados, facilitando a produção do texto (Bardin, 2011). Também foi aplicada o método de análise sobre a teoria do direito sancionador nas contratações de escritórios de advocacia por inexigibilidade de licitação, sobre o foco de que o direito apresenta uma complexa interseção, principalmente no que tange à aplicação de princípios jurídicos e à salvaguarda do interesse público. O direito administrativo sancionador se refere ao conjunto de normas que regulamentam as sanções aplicáveis às pessoas, físicas ou jurídicas, em decorrência de infrações administrativas. Essas sanções incluem penalidades como multas, suspensões ou até mesmo a proibição de contratar com a Administração Pública. A correlação entre esses dois elementos surge quando se observa a necessidade de rigor na aplicação da inexigibilidade de licitação para contratação de escritórios de advocacia. A margem para interpretações subjetivas e a potencial falta de critérios objetivos claros podem levar a questionamentos sobre a legitimidade dessas contratações, suscitando investigações no âmbito do direito administrativo sancionador. Se as contratações forem realizadas sem a devida observância dos princípios administrativos, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, podem surgir acusações de favorecimento ou improbidade administrativa, resultando em sanções (Osório, 2023; Dezan, 2022).

Portanto, a ampliação do conceito de “singularidade” em níveis (conceito guarda-chuva) mesmo após a alteração normativa que afastou a expressão nas contratações por inexigibilidade de escritórios de advocacia em processos licitatórios no Brasil. Tal questão pode ser observada quando considera-se a inaplicabilidade da singularidade nas contratações por inexigibilidade definida pela impossibilidade de aferir a competência profissional (Cap. 2). A Dissertação em questão explora minuciosamente a inaplicabilidade da singularidade nas contratações de escritório de advocacia mediante o procedimento de inexigibilidade de licitação, focando na impossibilidade de se aferir a competência profissional como um fator determinante para a efetivação da contratação. Este primeiro capítulo estabelece um alicerce sólido para a compreensão das complexidades inerentes aos processos de inexigibilidade e destaca a necessidade de uma análise crítica sobre a pertinência da singularidade como critério indispensável para a efetivação da contratação.

Ao avançar para o terceiro Capítulo (Cap. 3), o texto aborda o afastamento da singularidade do objeto como elemento-chave para fundamentar a coerente contratação de escritórios de advocacia. A subjetividade presente nos processos licitatórios no Brasil emerge como um ponto de inflexão, evidenciando a importância de considerar aspectos subjetivos na

escolha de prestadores de serviços jurídicos. Este Capítulo lança luz sobre as nuances que envolvem a decisão de contratar escritórios de advocacia, destacando a necessidade de uma abordagem mais flexível e adaptável às peculiaridades de cada situação, principalmente porque cada caso comporta características peculiares e necessidades também específicas.

No quarto Capítulo (cap. 4), a dissertação explora a nova definição jurídica de singularidade após a alteração normativa. Aqui, o texto investiga como as mudanças nas normas impactam a concepção e aplicabilidade do conceito de singularidade nas contratações por inexigibilidade. Ao considerar os desdobramentos das atualizações normativas, a pesquisa busca compreender como as novas diretrizes influenciam a interpretação e implementação prática da singularidade, apontando para possíveis avanços ou desafios no âmbito jurídico. Ao unir esses três Capítulos, a Dissertação oferece uma visão abrangente sobre a inaplicabilidade da singularidade nas contratações por inexigibilidade, a subjetividade na escolha de escritórios de advocacia em processos licitatórios e as implicações da alteração normativa na definição jurídica de singularidade. A pesquisa proporciona uma contribuição significativa para a compreensão das complexidades desses temas no contexto jurídico brasileiro, promovendo uma reflexão crítica e atualizada sobre as práticas de contratação e os desafios enfrentados pelos gestores públicos e profissionais do direito.

## **2 A INAPLICABILIDADE DA SINGULARIDADE NAS CONTRATAÇÕES POR INEXIGIBILIDADE DEFINIDA PELA IMPOSSIBILIDADE DE AFERIR A COMPETÊNCIA PROFISSIONAL**

Nas contratações por inexigibilidade de escritórios de advocacia existe uma inaplicabilidade da expressão “singularidade” devido à impossibilidade de aferir a competência profissional. Tal impossibilidade existe devido à retirada da expressão “singularidade” como objeto necessário para a justificação da contratação direta de escritórios de advocacia sem licitação (2.1). E ainda, devido a impossibilidade de aferir a competência do advogado por mero título de especialização devido à subjetividade do conhecimento jurídico (2.2), que resulta na inviabilidade de competição por conta da subjetividade do notório saber jurídico, aliada ao fato da relação advogado e cliente está baseada no elemento confiança, tanto na relação privada, quanto pública.

### **2.1 A impossibilidade consideração da singularidade como objeto necessário para a justificação da contratação por inexigibilidade de escritórios de advocacia sem licitações**

A singularidade do objeto nas contratações diretas sempre foi o maior desafio para a Administração Pública. Diversos entendimentos foram desenvolvidos por doutrinadores, órgãos de fiscalização e o Poder Judiciário em relação ao que constituiria, de fato, um objeto e um profissional singular.

Esses entendimentos sempre geraram dúvidas quanto à possibilidade de estabelecer tal definição, em virtude da (2.1.1) ausência de parâmetros para definição da singularidade após a alteração normativa e retirada do objeto singular. Diante dessa alteração, resultou (2.1.2) na possibilidade de contratação por inexigibilidade de toda atividade que demande conhecimento jurídico pela Administração Pública. Mesmo com o afastamento da singularidade e a possibilidade de contratação de qualquer atividade jurídica, havia (2.1.3) o contrassenso entre a exigência de licitação de para contratação de escritório de advocacia e a proibição de mercantilização.

### 2.1.1 A ausência de parâmetro para a definição da singularidade após a alteração normativa de retirada do objeto para contratação de escritórios de advocacia em licitações

A ausência de um conceito pré-definido da singularidade na Lei n.º 8.666/93, aliada à retirada desse termo com a promulgação da atual Lei de Licitações, nas contratações por inexigibilidade de licitação de escritório de advocacia, gera uma lacuna na definição do que realmente constitui um objeto singular (Brasil, 1993; Brasil, 2021). A construção jurisprudencial e doutrinária baseada em diferentes conceitos jurídicos, amplifica a falta de parâmetro para subsidiar tais contratações antes e após a alteração normativa.

Antes de avançar em toda discussão jurídica sobre a supressão do termo “singularidade” é preciso compreender sua origem. A licitação é um procedimento previsto na Constituição de 1988, no inciso XXI do art. 37 (Brasil, 1988 – art. 37, inciso XXI). Esse dispositivo ressalta a possibilidade de exceções à aplicação da licitação, prevendo casos previstos em leis nos quais não seria necessária a realização do processo licitatório.

Nesse contexto, a Lei n.º 8.666/1993, então revogada, apresentou 02 (duas) modalidades de contratação direta, sem procedimento licitatório: a inexigibilidade de licitação e a dispensa de licitação (Brasil, 1993). A discussão neste trabalho se concentra especificamente na modalidade de contratação por inexigibilidade de licitação para serviços técnicos especializados. Este filtro temático se justifica por ser a modalidade de contratação aplicada aos casos de contratação de escritórios de advocacia em licitações. Afinal, a inexigibilidade do procedimento licitatório ocorreria pela natureza singular dos serviços e notória especialização (Brasil, 1993 - art. 25, inciso II). O referido dispositivo definia o termo “singular” como requisito para contratação dos serviços técnicos especializados, todavia, não considerava em seu contexto jurídico ou em qualquer outro dispositivo uma definição completa do que seria uma contratação de um objeto singular.

A palavra singular, que tem origem latim *singularis derivado de singulus* (“único”), em português, tem significado de ser “exclusivo ou único de sua espécie; distinto; ímpar” (Oxford Languages, 2024). A partir da previsão legal de que as contratações de serviços técnicos deveriam observar a natureza singular do objeto, decisões judiciais deliberaram que a singularidade é uma contratação excepcional, incomum, anômala, não observada em atividades rotineiras e comuns do dia a dia (Brasil, 2010).

A Lei n.º 8.666/1993, por não trazer um conceito mais amplo e objetivo do que seria um objeto singular, transformou o termo numa indeterminação jurídica, o que ensejou inúmeras interpretações acerca do que seria singular para fundamentar a contratação por inexigibilidade,



ocasionando assim uma insegurança jurídica (Brasil, 1993; Niebuhr, 2021). Contudo, mesmo diante da falta de determinação jurídica da palavra, o legislador, ao apresentar o objeto singular nas contratações de serviços técnicos especializados para fundamentar a contratação sem licitação, art. 13 e 25 da Lei n.º 8.666/93, quis demonstrar que a disputa era totalmente inviável tanto em decorrência do objeto quanto do executor dos serviços (Brasil, 1993 - art.13 e 25).

O Poder Judiciário por meio de entendimentos jurisprudências, por sua vez, diante das contratações realizadas sem licitação, estabeleceu mecanismos para tentar frear as contratações, ampliando a definição de singularidade apresentada no art. 25 da Lei n.º 8.666/93. Com a ampliação, o judiciário estimulou a discussão com várias interpretações jurídicas em processos com repercussão geral, estabelecendo uma excepcionalidade advinda da singularidade como algo único e não habitual (Brasil, 1993 - art. 25; Brasil, 2020).

O Supremo Tribunal Federal, em Ação Penal 348, de relatoria do Ministro Eros Roberto Grau, especificou que a singularidade não estava relacionada ao objeto da contratação, mas sim ao executor, por possuir característica única atrelada ao grau de confiança (Brasil, 2006).

O pensamento do Ministro Eros Roberto Grau no julgamento da referida Ação Penal chegava mais próximo do que o legislador quis dizer, pois, a singularidade tem características excepcionais, incomuns, típicas do ser humano que é único (Brasil, 2006). A identidade humana é o elemento essencial que diferencia um indivíduo de outro, já que as características individuais de cada pessoa, o modo de pensar, ser e agir, desenvolvem-se nas práticas cotidianas dentro do contexto cultural em que estão inseridas (Martinazzo, 2010).

Nesse descompasso interpretativo acerca de um parâmetro exato do que seria algo singular, o legislador entrou em cena buscando resolver a divergência quanto à singularidade, quando da alteração normativa e a vigência da Lei n.º 14.1333/2021, que revogou a Lei n.º 8.666/93, definiu nova roupagem à contratação direta por inexigibilidade, excluindo do ordenamento jurídico a singularidade, e fortalecendo a notória especialização (Brasil, 2021 – art. 74; Brasil, 1993).

Logo após a vigência da Lei n.º 14.133/2021, a Turma Criminal, do Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar o Agravo Regimental no HC 669.347/SP, no dia 13/12/2021, debateu o tema, afastando a singularidade do objeto na contratação, dando ênfase à notória especialização do executor (Brasil, 2021; Brasil, 2021b).

Entretanto, o próprio Superior Tribunal de Justiça, mesmo diante do afastamento da singularidade na Lei n.º 14.133/2021, entendeu que a singularidade permanece viva no debate acerca da contratação direta por inexigibilidade de serviços técnicos especializados. Assim, manteve-se a interpretação pacificada no próprio tribunal acerca do objeto da contratação,

definido que não poderia ser algo corriqueiro e comum. Deveria existir o elemento único, além do que o executor deve ser aquele totalmente diferenciado dos demais em decorrência do seu conhecimento técnico (Brasil, 2021).

Nesse cenário, é possível observar que, mesmo com o afastamento da singularidade na atual legislação que trata da licitação, permanece a divergência quanto à sua aplicabilidade no meio jurídico. Arelado a isso, surge mais um dilema, o parâmetro jurídico a ser adotado nas contratações por inexigibilidade serviços técnicos especializados de escritório advocacia após a Lei n.º 14.133/2021 (Brasil, 2021).

É certo que a singularidade está afastada pela atual lei, mas a exclusão da referida nomenclatura estabeleceu uma nova roupagem para as contratações diretas por inexigibilidade, alterando inclusive o procedimento e reforçando a notória especialização enaltecendo o campo de atuação do contratado. Ou seja, o conhecimento especializado tornou-se o divisor de águas predominante na contratação, pois qualifica o contratado para atender à necessidade suscitada pela Administração Pública (Ferraz, 2021).

Observa-se que, com o afastamento da singularidade, é construído um novo parâmetro inculcado em todo o conjunto da contratação. O singular passa nessa nova roupagem a ser analisado de forma subjetiva diante da necessidade do ente público em contratar. Nesse momento, nasce a inviabilidade de disputa perante o anseio da administração, e com isso, o gestor vai buscar o técnico mais habilitado para atender à necessidade do ente público (Ferraz, 2021).

Por essa linha, é preciso entender que a notória especialização é protagonista das contratações por inexigibilidade com a atual Lei de Licitação, a qual estabeleceu que a licitação será inviável à competição nas contratações de serviços técnicos especializados diante da natureza intelectual. Em seguida, constituiu o que seria notória especialização para ser analisado junto ao perfil a ser contratado. Houve o afastamento da singularidade do objeto, mas houve uma criação de novos parâmetros para justificar a escolha do profissional, compreendendo que aquele profissional seria singular no mercado em face do seu conhecimento (Brasil, 2021 - art. 74, inciso III e §3).

A natureza dos serviços não encontra mais roupagem na atual norma de licitações, abrindo espaço para a natureza predominantemente intelectual e colocando-a no centro da fundamentação para a contratação na modalidade de inexigibilidade. Não resta dúvida que houve uma troca do objeto singular pelo elemento intelectual. Desse modo, ao mencionar a natureza predominantemente intelectual, a atual Lei de Licitações constitui um grau ainda mais

elevado de complexidade para os serviços técnicos especializados na definição do parâmetro para contratar um profissional (Asquini; Jurksaitis, 2021).

Diante do afastamento da singularidade nas contratações por inexigibilidade, trazido pela Lei n.º 14.133/2021, inexistente qualquer definição ou parâmetro para singularidade do objeto a ser contratado na atual norma de licitação. O legislador banuiu a singularidade da lei, e toda a interpretação trazida pelo Poder Judiciário e pelos órgãos de fiscalização externos (Brasil, 2021).

Com a exclusão do objeto singular, e a notória especialização como figura principal para subsidiar a inexigibilidade de licitação, as contratações de escritório de advocacia por inexigibilidade ganham principal destaque, uma vez que o próprio Estatuto da OAB já havia posicionado que o trabalho desempenhado pelo advogado por si só tem natureza técnica e singular, quando demonstrado conhecimento específico (Brasil, 1994 – art. 3-A).

Os serviços jurídicos possuem técnica e singularidade, o que coaduna tanto com a definição da legislação anterior à Lei n.º 8.666/93, outrora revogada, quanto com a Lei n.º 14.133/2021, haja vista que cada profissional possui sua própria identidade profissional, acumulada com seus estudos e experiências profissionais (Brasil, 1993; Brasil, 2021). Portanto, a definição para contratação de escritório de advocacia por inexigibilidade é a demonstração da notória especialização, é a comprovação da especialidade do profissional (Ferraz, 2022).

A definição jurídica para as contratações de escritório de advocacia após a alteração normativa da contratação direta por inexigibilidade é o notório conhecimento do profissional e as experiências em estudos anteriores, para atender à necessidade da (Brasil, 2021 – art. 75, §3º). Complementando a definição acima, a necessidade da administração é o fator principal, é a partir da necessidade do ente público que nasce o interesse em realizar a contratação (Niebuhr, 2021).

A partir da necessidade da administração de resolver uma demanda por meio de um especialista jurídico, nasce a inviabilidade de competição, ante o caráter pessoal que cada profissional possui ao desempenhar seu mister. Não sendo possível colocar em disputa o conhecimento técnico de cada indivíduo, os quais são critérios totalmente subjetivos, incapazes de alcançar em um procedimento licitatório.

Portanto, em razão da ausência de parâmetro de definição da singularidade após alteração normativa, com a retirada do objeto singular, há uma viabilidade de contratação de profissionais jurídicos, sem análise acerca da natureza anômala dos serviços.

2.1.2 A possibilidade de contratação por inexigibilidade de toda atividade que demande conhecimento jurídico pela Administração Pública, sem análise da natureza anômala dos serviços advocatícios

As contratações por inexigibilidade de serviços jurídicos, visando atender os anseios da Administração Pública, são uma discussão permanente no ordenamento jurídico, principalmente relacionado ao objeto a ser contratado. As leis que trataram acerca do tema não estabeleceram qualquer rol taxativo das atividades que deveriam ser desempenhadas por esses profissionais contratados sem licitação, e diante da ausência de uma relação de serviços para vincular a contratação, surgiram inúmeras dúvidas se a inexigibilidade de licitação seria aplicável a toda atividade que necessitasse de expertise jurídica junto ao poder público.

A Lei n.º 8.666/93 estabelecia que as contratações sem licitação por inexigibilidade, como já debatido no tópico anterior, definia a figura do objeto como singular, porém, não determinava os contornos jurídicos deste conceito de singularidade (Brasil, 1993). A discussão acerca do tema foi se formando diante das divergências construídas a partir das contratações realizadas pelos gestores, pois os tribunais passaram a enxergar ilicitudes nas referidas contratações sob o argumento de que àquela contratação não se enquadrava nos casos de inexigibilidade, haja vista que a atividade não é incomum, estando presente no dia a dia do gestor (Brasil, 1993; Brasil, 2010).

O Poder Judiciário, por sua vez, passou a prolatar inúmeras decisões divergentes. Algumas decisões entendiam que a contratação por inexigibilidade estava relacionada a um serviço excepcional, único e não corriqueiro. Outras decisões abordavam que a notória especialização e o saber jurídico, atrelado à confiança no executor dos serviços, independentemente da atividade jurídica, eram elementos suficientes para demonstrar que caberia a contratação por inexigibilidade de todos os serviços que demandam conhecimento na área (Brasil, 2007).

Nessa linha, o gestor, diante da necessidade de resolver as demandas jurídicas para atender o interesse público, encontrava-se impedido de realizar uma gestão eficiente, não atendendo aos princípios da Administração Pública, visto que, nos quadros de funcionários, não encontrava pessoas aptas a desenvolver as atividades de cunho jurídico e que possuísem formação e habilitação específica. Em frente ao embate quanto ao objeto a ser contratado, o gestor travava a administração. No contexto jurídico criado pela singularidade do objeto nas contratações por inexigibilidade e as definições surgidas a partir dela, remetia, a priori, a uma restrição nas contratações de serviços técnicos especializados para qualquer necessidade. Mas,

quando a contratação seguia para os serviços técnicos especializados de atividade jurídica, a discussão tomava contornos diferentes, tendo em vista que o conhecimento jurídico, por si só, é uma área de atuação que demanda que o executor tenha conhecimento específico, tornando singular a natureza da atividade (Ferraz, 2020).

Seguindo em frente, o legislador, diante dos inúmeros entendimentos de que a contratação de escritório de advocacia não se enquadraria em inexigibilidade de licitação por conta da ausência de singularidade nos serviços jurídicos comuns do dia a dia, resolveu propor alteração legislativa no Estatuto da Advocacia, reforçando de forma legal que os serviços jurídicos têm natureza singular. A Lei n.º 14.039/2020, publicada em 17/08/2020, veio com o intento de pacificar o embate quanto à possibilidade de contratação de serviços jurídicos por inexigibilidade para as diversas atividades jurídicas, pois o advogado, no desempenho de seu mister, suas funções têm natureza técnica e singular (Motta, 2020; Brasil, 2020).

A mudança trazida pela lei acima mencionada não surtiu efeito no Poder Judiciário. O Supremo Tribunal Federal, em sessão de 23/10/2020, redefiniu como singular os serviços que estejam fora da rotina, que envolvam complexidade e que precisem de um conhecimento mais específico (Brasil, 2020).

O conceito trazido na ADC 45/DF, alhures, restringe a liberdade de contratação por inexigibilidade de licitação de qualquer atividade vinculada à Administração Pública, pois sustenta que o objeto singular dos serviços deve estar totalmente fora da rotina do dia a dia da administração e vinculado a algo especial, não visto no contexto diário, o que demandaria a atuação de uma forma diferente (Brasil, 1993). Ao analisar a referida decisão, é importante observar que o Supremo Tribunal Federal, bem como os demais tribunais e órgãos de fiscalização esquecem de analisar que a lei não definiu qualquer pré-constituída do que seria um objeto singular. Observa-se que, a interpretação jurisprudencial, diante da subjetividade das decisões na construção do conceito traz uma certa insegurança jurídica (Asquini; Jurksaitis, 2021). Afinal, não é possível diante do grau de subjetividade fazer uma disputa, e diante da necessidade da administração, paralisa os serviços diante da ausência de técnico especializado para dar um parecer.

Assim, é preciso lembrar o que foi abordado no tópico anterior acerca da indeterminação jurídica do termo “objeto singular”, sendo, portanto, incabível delimitar a singularidade apenas no contexto dos serviços, o que resulta, diante das interpretações jurídicas, na permanência de um impasse legislativo e judicial.

A partir desse impasse, como já mencionado, após a revogação da Lei n.º 8.666/93, a Lei n.º 14.133/2021, a singularidade foi banida do ordenamento jurídico, e o legislador buscou

excluir a controvérsia pautada nas referidas contratações (Brasil, 1993; Brasil, 2021). Com a exclusão do termo singularidade, não quis o legislador abrir a porteira para as contratações sem licitação, mas apenas retirar do mundo jurídico a controvérsia quanto à subjetividade a respeito do conceito da singularidade (Fortini; Cavalcanti; Neto, 2022).

Sem o termo da singularidade no ordenamento jurídico, a contratação por inexigibilidade não tem foco mais no objeto que será contratado, mas em quem vai executar os serviços, se possui notória especialização e conhecimento técnico. É importante destacar que, embora o termo singular tenha sido banido do texto normativo, a escolha do profissional especializado e com notório conhecimento demonstra características que são singulares em cada indivíduo (Ferraz, 2021).

Nessa esteira, diante da nova formulação jurídica nas contratações de serviços técnicos especializados, a contratação de escritório de advocacia ganha grande destaque, seja porque a função desempenhada pelo advogado se enquadra em serviços técnicos, seja porque o advogado, no desempenho de sua função, por sua natureza, já é singular (Brasil, 2020 – art. 3-A).

Entretanto, após a nova descrição legislativa sobre as contratações sem licitação e o afastamento da singularidade, houve inúmeras polêmicas quanto ao acolhimento de qualquer tipo de contratação, pois o afastamento da singularidade levaria o legislador a não permitir a contratação de serviços triviais e comuns. O embate sobre o atual texto normativo é que, embora haja o afastamento da singularidade, os serviços ordinários poderiam ser desempenhados por qualquer profissional, não demandando que esses profissionais ou empresas possuíssem notório saber jurídico (Nieburhr, 2021).

Os novos contornos trazidos pelos intérpretes do Poder Judiciário, ao limitar as contratações para qualquer serviço, mesmo diante do afastamento da singularidade, esboçando o seu entendimento de que os serviços não podem ser rotineiros e comuns, fogem do que está descrito na Lei n.º 14.133/2023 (Brasil, 2023). Isso porque a Lei n.º 8.666/1993 trazia um contexto controverso quanto à singularidade do objeto e a contratação, mas a Lei n.º 14.133/2021 não estabeleceu, simplesmente retirou do mundo jurídico a singularidade (Brasil, 1993; Brasil, 2021; Fortini; Cavalcanti; Ferreira Neto, 2022).

Em recente decisão do Superior Tribunal de Justiça, publicada em 09/08/2023, após o afastamento do objeto singular, percebe-se que o Poder Judiciário não vai abraçar o entendimento legislativo (Brasil, 2023).

Pensar que, com a atual lei, a singularidade está implícita no executor dos serviços que será contratado por inexigibilidade, que deverá preencher o requisito da notória especialização

dentro do conceito no campo da sua especialidade, para delimitar o objeto de contratação sobre o prisma que as necessidades comuns e rotineiras não precisam de profissionais tão qualificados não possui enquadramento legal. A singularidade pode estar implícita no executor em decorrência do seu grau de conhecimento e a subjetividade deste, mas esses aspectos não interferem diretamente no objeto a ser contratado (Nieburhr, 2021).

A mudança legislativa ao tirar o objeto singular de cena, cumulada com a mudança no Estatuto da OAB, que acrescentou o art. 3-A na Lei 8.906/1994, apresenta uma construção normativa que não cabe qualquer questionamento quanto à realização das contratações dos profissionais desta área na atuação jurídica por meio da inexigibilidade de licitação (Brasil, 1994). Todavia, o questionamento permanece acerca da atividade que deverá ser contratada (Brasil, 2020 – art. 3-A).

No tópico anterior, foi apresentada a necessidade como um elemento principal na construção do processo de contratação direta por inexigibilidade. A Administração Pública, antes de dar os primeiros passos nos novos moldes da Lei n.º 14.133/2021, deve proceder com a DFD (Documentação de Formalização de Demanda) (Brasil, 2021). Este documento justifica a necessidade de a administração proceder com a contratação. Além disso, o art. 72 da mencionada lei define uma maior robustez, como será visto mais à frente, trazendo requisitos que devem ser observados antes da contratação. Nesse desiderato, a Administração Pública vai identificar sua necessidade pela contratação de assessorias jurídicas antes de qualquer contratação. Diante da precisão constatada, busca-se meios para a solução mais adequada. A Lei n.º 14.133/2021 não determinou a avaliação do que será contratado, mas estabeleceu que, através de um Estudo Técnico Preliminar (ETP), busque a solução da necessidade mais louvável (Brasil, 2021; Stroppa; Pércio, 2022).

Observe-se que não faz qualquer sentido buscar compreender se o objeto é comum ou não para subsidiar a contratação do serviço técnico jurídico, mas entender qual a solução para resolver a demanda. A administração, ante a necessidade de uma assessoria jurídica no ato da construção do documento de formalização de demanda, vai especificar qual área de atuação demandará a contratação entre as principais ramificações do direito, a saber: área do direito público, tributário, cível, trabalhista ou extrajudicial. A identificação da necessidade norteará os passos vindouros do procedimento da contratação dos serviços técnicos especializados na área jurídica, obviamente dentro do seu campo de atuação (Cittadino, 2023).

É importante observar que, nos contornos trazidos na atual lei de licitações, não existe qualquer impedimento jurídico para contratação de escritório de advocacia para o desempenho de qualquer atividade jurídica junto à Administração Pública, por meio de inexigibilidade de

licitação. Assim, o gestor pode contratar assessoria jurídica para diversas atividades que demandem conhecimento jurídico junto à administração, não havendo qualquer cometimento de ilícito dentro do ordenamento jurídico, diante da atipicidade de conduta, pois ninguém pode ser condenado sem prévia cominação legal (Brasil, 2021).

Conforme sinalizado algures, é possível a contratação por inexigibilidade de toda atividade que demande conhecimento jurídico, sem prévia análise da natureza única dos serviços, em face da ausência de obrigatoriedade normativa na Lei n.º 14.133/2021 (Brasil, 2021). Atrelado a isso, os serviços jurídicos desempenhados por advogados em escritórios de advocacia, por si só, reforçam a tese acerca da modalidade de contratação pela natureza dos serviços, não havendo possibilidade de que a referida contratação seja realizada mediante prévia licitação, haja vista a proibição de mercantilização da advocacia, o que é incompatível na disputa licitatória. É o que se verá a seguir.

### 2.1.3 O contrassenso entre a exigência de licitação para a contratação de escritório de advocacia frente à proibição da mercantilização dos serviços jurídicos como produtos

As contratações pela Administração Pública deverão, obrigatoriamente, respeitar o procedimento licitatório. No entanto, o grande embate jurídico surge ao questionar se as contratações de escritórios de advocacia devem ser submetidas a esse procedimento, em face das proibições estabelecidas pelo Estatuto da Advocacia quanto à mercantilização dos serviços jurídicos como produtos. A existência desse contrassenso acaba por criar uma controvérsia acerca do formato de contratação a ser adotado, não proporcionando segurança jurídica sobre o imbróglgio.

Antes de adentrar na celeuma jurídica, é importante compreender como se dá o procedimento licitatório no Brasil, traçando um marco temporal desde a Lei n.º 8.666/93 até a vigência da Lei n.º 14.133/2021, e apresentando as novas modalidades trazidas por esta última (Brasil, 1993; Brasil, 2021).

A licitação é um procedimento administrativo, que por meio de etapas, busca promover uma disputa entre os interessados em fornecer produtos e serviços à Administração Pública, estabelecendo diretrizes e ordem. A Lei n.º 8.666/93 define, em seu texto, cinco modalidades a serem utilizadas pela administração: concorrência; convite; tomada de preço; concurso e leilão. Posteriormente, o pregão foi incluído como procedimento durante a vigência da referida lei, por meio da Lei n.º 10.520/2002 (Brasil, 1993; Brasil, 2002). Destarte, a Lei n.º 14.133/2021, ao revogar as leis anteriormente mencionadas, reduziu as modalidades para quatro, introduzindo



uma nova modalidade, ficando assim: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo (Brasil, 2002; Brasil, 2021).

Analisando as modalidades apresentadas no ordenamento jurídico que regula o procedimento licitatório, observam-se, dentro de cada uma, as definições a serem consideradas em cada processo, assim como os requisitos e critérios de julgamento adotados (Oliveira, 2021).

Com o afastamento das modalidades de convite e tomada de preço pelo disposto na Lei n.º 14.133/2021, é necessário, de forma sucinta, compreender as especificações das modalidades remanescentes e entender o modo de disputa e os critérios adotados para encontrar o fornecedor mais apto a atender às necessidades da administração. O pregão, modalidade prevista no art. 6º, inciso XLI, da Lei de Licitações e Contratos, estipula que sua aplicação é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, e seu critério de julgamento pode ser de menor preço ou de maior desconto (Brasil, 2021 – art. 6º, inciso XLI).

A concorrência tem previsão legal no inciso XXXVIII do art. 6º da Lei n.º 14.133/2021. Em seu contexto legal, estabelece que essa modalidade está destinada à contratação de bens e serviços especiais, bem como de obras comuns e especiais de engenharia. O próprio dispositivo apresenta os critérios de julgamento a serem observados, sendo eles: menor preço; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior retorno econômico; e maior desconto (Brasil, 2021 - art. 6º, inciso XXXVIII).

As modalidades previstas nos incisos XXXIX e XL do art. 6º da Lei n.º 14.133/2021 são o concurso e o leilão. O primeiro é um procedimento voltado para a aquisição de trabalho técnico, científico e artístico, com critérios de julgamento centrados na melhor técnica ou conteúdo artístico, visando premiar ou remunerar o vencedor. O segundo, o leilão, é uma forma de licitação voltada para a alienação de bens imóveis e móveis inservíveis ou adquiridos legalmente, destinada àquele que oferecer o melhor lance (Brasil, 2021 - art. 6º, inciso XXXIX e XL).

Encerrando as modalidades de licitação, tem-se o diálogo competitivo, uma espécie totalmente nova no ordenamento jurídico brasileiro, com previsão no inciso XLII do art. 6º, inciso V do art. 28 e o art. 32 da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021 - art. 6º inciso XLII, art. 28 inciso V e art. 32. Essa modalidade deverá ser utilizada para contratações que demandem maior complexidade. O diálogo competitivo, conforme o contexto trazido pela lei, destina-se a contratos complexos e especiais, com critérios objetivos, com o propósito de desenvolver uma ou mais alternativas. Isso requer da administração uma conversação antecipada buscando soluções para o objeto que será contratado (Percio; Torres, 2021).

Além do que foi exposto sobre as modalidades de licitação, a Lei n.º 14.133/2021, em seu art. 17, apresenta as fases que serão obrigatoriamente observadas em sequência, quais sejam as fases preparatória, de divulgação do edital de licitação, de apresentação de propostas e lances (quando for o caso), de julgamento, de habilitação, recursal e de homologação (Brasil, 2021 - art. 17). Para este estudo, será abordada apenas a fase preparatória, que por si só, representa o nascedouro do processo licitatório. Nesta fase, a administração busca identificar a necessidade a ser resolvida pela contratação, o que irá suprir a carência e qual será a modalidade de licitação para a aquisição da solução.

A fase preparatória, conforme previsto expressamente no art. 18 e seus incisos da Lei n.º 14.133/2021, engloba diversas etapas que devem ser observadas nesta fase inicial. No entanto, destacam-se quatro critérios, detalhados como estudo, que serão fundamentais para a conclusão desta etapa: o Plano de Contratação Anual (PCA), o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) (Brasil, 2021 - art. 18º; Costa, 2022).

O Plano de Contratação Anual é um projeto fundamental para o gestor, pois é nele que podem ser antecipadamente delineadas todas as contratações que deverão ser realizadas pela Administração Pública durante cada exercício anual, conforme o inciso VII do art. 12 da Lei n.º 14.133/2021 (Brasil, 2021 - art. 12, inciso 12). Com a previsão descrita no projeto de contratação, o gestor e sua equipe documentam a formalização da demanda (DFD), fundamentando a necessidade e destacando os impactos daquela solução para a administração.

Após fundamentar a demanda por meio de um Estudo Técnico Preliminar (ETP), nesta etapa são analisadas as soluções que melhor se adequam à necessidade suscitada pela gestão, verificando se a contratação realmente atende aos objetivos propostos. Após o estudo realizado, encerrando a fase preparatória, surge o Termo de Referência (TR), que especificará de forma precisa o objeto que será contratado (Oliveira; Neto, 2022).

Após a explanação acima acerca do procedimento licitatório, considerando as modalidades, critérios de julgamento e a fase preparatória, torna-se possível obter uma compreensão mais aprofundada para identificar a possibilidade de incluir os serviços jurídicos na contratação de um escritório de advocacia por meio de licitação.

Mas antes, é preciso compreender a natureza jurídica dos serviços advocatícios e as limitações impostas pela lei que institui o Estatuto da Advocacia e o Código de Ética, restringindo os serviços jurídicos em diversos aspectos, para determinar se é admissível incluir a participação de escritórios de advocacia em alguma das modalidades apresentadas. O Estatuto da Advocacia, em seu art. 34, lista condutas que podem constituir infração disciplinar. Além

disso, o Código de Ética, nos art. 5º e 7º, estabelece que o exercício da advocacia é incompatível com qualquer procedimento de mercantilização e proíbe o oferecimento de serviços profissionais que insinuem ou captem clientela. Da mesma forma, o Estatuto da OAB e o Código de Ética contêm mais restrições à atuação dos advogados, como nos art. 28 e 29, ao limitar a publicidade dos serviços jurídicos, desestimulando a competição entre os profissionais (Brasil, 1994 – art 34º).

A proibição da mercantilização da advocacia, aliada à vedação do oferecimento de serviços profissionais pelo advogado ou escritório de advocacia, demonstra a limitação do profissional, e a violação dessas normas caracteriza infração disciplinar em caso de descumprimento das diretrizes impostas pelo referido ordenamento. O profissional da área jurídica, o advogado, é consagrado, honrado e prestigiado dentro do preceito constitucional, sendo imperativo para a administração da justiça, conforme o art. 133 da Constituição Federal (Oliveira, 2014; Brasil, 1988).

Nesse cenário, abordando o processo licitatório e suas modalidades para a contratação de um escritório de advocacia por meio de licitação, surge o primeiro impasse: as proibições de condutas incompatíveis com o Estatuto da Advocacia e o Código de Ética. Essas limitações impõem restrições à atuação do advogado, sujeitando-o a responsabilidades por violações praticadas (Brasil, 1994). A discussão torna-se mais complexa ao considerar qual modalidade de licitação seria aplicada nessa contratação. De imediato, afasta-se a modalidade de pregão, devido à limitação imposta pelo parágrafo único do art. 29 da Lei n.º 14.133/2021, que não a aplica a contratações técnicas especializadas de natureza intelectual (Brasil, 2021 - art. 29). O concurso não se enquadra devido aos critérios de julgamento. O leilão e o diálogo competitivo, dentro da natureza estabelecida pela Lei n.º 14.133/2021, não teriam como promover uma disputa, seja porque o leilão é destinado à alienação de bens móveis e imóveis, seja porque o diálogo competitivo busca um estudo preliminar da necessidade e solução ainda inexistente (Brasil, 2021).

Nesse caminho, resta apenas a concorrência, na qual a administração pode adotar critérios como menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico e maior desconto. Dentro dessa modalidade, a contratação de um escritório de advocacia participaria da disputa e, para vencer o procedimento licitatório, deveria ofertar o menor preço, desconto ou técnica. No entanto, esses parâmetros são totalmente incompatíveis com o exercício da advocacia, por duas razões. Primeiro, o Estatuto da OAB, Lei n.º 8.906/94, e o Código de Ética e Disciplina da OAB, em seus art. 39 e 41, proíbem a redução de honorários advocatícios, desrespeitando a tabela de honorários fixada pela OAB; segundo, a subjetividade

no critério de técnica e conteúdo jurídico, além da dificuldade de avaliar conhecimento em um procedimento licitatório, entra em conflito com o art. 3-A do Estatuto da Advocacia, que afirma que os serviços profissionais de advogado são, por natureza, técnicos e singulares. (Brasil, 1994; Brasil, 2021; Mattos, 2003)

O processo licitatório busca assegurar a seleção da proposta que traga mais vantagens para a Administração Pública, priorizando o interesse público, fomentando a competição com tratamento igualitário a todos, além de evitar contratações que sejam superfaturadas ou inexequíveis, conforme dispõe o art. 11 da Lei n.º 14.133/2021 (Brasil, 2021 - art. 11). No entanto, ao incluir a contratação de um escritório de advocacia nessa disputa licitatória, pode-se não atingir o objetivo esperado e inscrito no art. 11 da Lei de Licitações, devido à possibilidade de uma licitação deserta. Isso ocorre porque a participação do advogado violará a Lei n.º 8.906/94, podendo resultar na exclusão do advogado licitante dos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil (Brasil, 1994; Simionato, 2020). Dessa forma, independentemente do caminho escolhido, não se encontra fundamentação jurídica para a contratação de um escritório mediante procedimento licitatório na Administração Pública devido às limitações impostas pela própria lei, não sendo possível, dentro do princípio da legalidade, que a Administração Pública dê entendimento diverso (Brasil, 1988).

O Poder Judiciário já se manifestou sobre a impossibilidade de exigir procedimento licitatório para a contratação de um escritório de advocacia, considerando a impossibilidade de embate entre advogados na captação de clientes, somada à impossibilidade de um julgamento objetivo (Goiás, 2013). Além disso, ao impor os serviços advocatícios ao procedimento licitatório, estabelecendo critérios de menor preço e maior, esses profissionais são remetidos à ótica do mercado, visto que o exercício da advocacia é incompatível com a mercantilização (Brasil, 2017).

O Superior Tribunal de Justiça tem consolidado o entendimento de que os serviços de advocacia nas contratações públicas não se enquadram nos moldes do processo licitatório, considerando critérios objetivos e a proibição da mercantilização. Isso é corroborado pela impossibilidade de, na fase de lances, advogados disputarem reduções de preços em relação à tabela de honorários da OAB. Ademais, o fato de o vencedor na disputa nem sempre ser o mais técnico quando se busca o menor preço (Brasil, 2021).

Nesse mesmo sentido, a OAB reforçou o entendimento anteriormente estabelecido. Conforme a Súmula n.º 5/2012/COP, do Pleno do Conselho Federal, afirmou-se que o advogado contratado pela Administração Pública deveria ser escolhido por inexigibilidade de licitação, devido à inviabilidade objetiva de competição (Brasil, 2012).

Assim, existe um impedimento na contratação de um escritório de advocacia por meio de licitação construído pelo fator ético atrelado à técnica. Esse impedimento visa evitar que o desempenho da função do advogado se torne algo habitual, inferior e até mesmo simplificado, fazendo com que o maior desconto ou menor preço se torne a forma de contratação. Esse foi o caminho adotado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), visando elevar os serviços profissionais do advogado, que possuem natureza técnica e singular. Diante da subjetividade para avaliar o conhecimento do profissional do direito, demonstra-se que nem na disputa licitatória, nem na contratação direta é possível atingir esse propósito. O que será apresentado a seguir.

## **2.2 A impossibilidade de aferir a competência profissional de direito por mero título de especialização devido à subjetividade do conhecimento jurídico.**

A competência do profissional do direito representa posicionamento complexo com inúmeras questões a considerar. A referida competência não pode ser avaliada, apenas a partir de sua formação jurídica, incluindo graduação e especialização, diante da subjetividade intelectual de cada indivíduo. Será observada a definição de conhecimento e sua distinção em relação ao conhecimento jurídico com o objetivo de demonstrar a impossibilidade de se medir exclusivamente por meio de títulos o nível de conhecimento e a excelência de um profissional.

O conhecimento é uma construção humana, através dele, é possível desenvolver a sociedade, incentivando a compreensão e a apreensão, proporcionando uma visão mais abrangente para que o indivíduo possa aprimorar suas relações pessoais. O ato de conhecer faz parte da experiência de viver, sendo adquirido por meio do contato do ser humano com o mundo e suas interações pessoais. Essas experiências são armazenadas na mente e podem ser aplicadas em outras vivências e momentos (Dutra, 2008).

Existem diversas áreas de conhecimento, formadas de acordo com os interesses humanos. Nessas áreas, os indivíduos buscam o conhecimento como uma forma de progresso em resposta às necessidades do ambiente em que estão inseridos. Com o desenvolvimento do indivíduo na sociedade, o aprendizado é aprimorado, resultando na formação de diferentes tipos de conhecimento em áreas específicas de interesse. A partir desse impulso, é possível compreender os vários campos do conhecimento, tais como o popular, filosófico, científico e teleológico (Dutra, 2008).

A produção do conhecimento é uma etapa crucial para a formação do saber. Como observado, o conhecimento é construído a partir da vivência humana, experiências e culturas,

mas era necessário transmiti-lo para as gerações seguintes. Inicialmente, essa transmissão era realizada por meio da oralidade. Assim, a evolução da humanidade e o avanço do aprendizado, surgiram a escrita e o papel, proporcionando uma forma mais eficaz de transmitir conhecimento do que os métodos anteriores, uma vez que o que era ouvido nem sempre era repassado corretamente (Silvestri, 2019).

Através da escrita e do papel, houve um acúmulo significativo de conhecimento registrado, possibilitando uma evolução social mais eficiente. As interpretações eram documentadas, servindo como um guia para atender às necessidades humanas futuras. Esses registros deram origem a uma organização estratégica, e posteriormente foram criados planos para repassar os conhecimentos armazenados à sociedade por meio do ensino. A evolução social no armazenamento do conhecimento foi marcante. A organização e os métodos desenvolvidos adaptaram-se às necessidades humanas, formando agrupamentos para aprofundamento do conhecimento em temas específicos. Através de escolas e academias, as informações eram propagadas, contribuindo para a disseminação do saber na sociedade (Córdula; Nascimento, 2018).

Observa-se, que por meio dos escritos em papéis e da evolução no arquivamento de fatos e acontecimentos, o conhecimento assumiu diversas formas passando a ser compartilhado por meio de metodologias organizadas por estudiosos, que disseminavam o saber de maneira mais técnica e investigativa, originando assim o conhecimento científico. Esse tipo de conhecimento difere do conhecimento popular, religioso e filosófico. No entanto, o fato de existirem inúmeros campos de conhecimento, como já mencionado, não impedia que o indivíduo pudesse explorar todos esses campos em sua formação humana. Ele poderia facilmente construir seus pensamentos a partir dos aprendizados no ambiente e na cultura em que está inserido, nas crenças e nos ensinamentos religiosos, bem como na busca pelo conhecimento filosófico (Córdula; Nascimento, 2018).

A partir da identificação dos conhecimentos existentes, é salutar compreender a percepção individual na formação do próprio saber, uma vez que cada ser humano possui uma identidade única e uma forma indefinida de aprendizado. Diversos filósofos elaboraram diferentes correntes filosóficas em relação à teoria do conhecimento, um campo de estudo que demanda maior aprofundamento. Contudo, é certo que a construção do conhecimento está vinculada à maneira como cada indivíduo aprende. Embora ele receba de maneira semelhante, não é uma experiência idêntica (Martins; Moura; Bernardo, 2018).

Bem certo de que o conhecimento está relacionado a uma experiência individual, inserindo-se numa subjetividade à qual somente o indivíduo tem acesso, não podendo ser

alcançado ou mensurado por outrem. O ensino destinado a vários sujeitos resultará na construção de conhecimentos distintos em cada um deles, pois suas percepções e experiências vividas proporcionarão uma óptica totalmente diversa. Isso demonstra a particularidade do conhecimento em cada pessoa, sendo algo próprio e único.

Nessa perspectiva, quando o indivíduo expressa seu conhecimento por meio da comunicação, expondo seu pensamento, essa consciência deixa de ser apenas conhecimento e passa a ser uma informação construída, convertida em saber. Até este ponto, é factível entender que o conhecimento deriva de todas as informações recebidas e armazenadas de forma pessoal por cada indivíduo, que abraça essa informação, construindo sua sapiência. Esse aprendizado, ao ser compartilhado através do método de ensino ou pelo simples debate de ideias, é modificado, tornando-se a expressão do saber. Portanto, o conhecimento é algo inalcançável e subjetivo, enquanto o compartilhamento do conhecimento se converte no saber, presente no campo objetivo, dentro do que pode ser alcançado (Gameiro, 2018).

Em relação ao conhecimento no meio jurídico é edificado através do estudo da ciência do direito. Nesse campo, o estudo se aprofunda na análise de normas, legislação e jurisprudência em conjunto com o conhecimento filosófico, histórico e sociológico. No primeiro momento, a ideia que se constrói é que o conhecimento jurídico parte das normas, legislação e jurisprudência, contudo, o campo de estudo do direito é mais amplo do que o simples positivismo. Ele é construído através do estudo da evolução da sociedade e as necessidades advindas dela e da história da humanidade baseados nos costumes e cultura (Prado, 2018).

Dessa maneira, a partir da noção preliminar acerca do conhecimento jurídico, é importante compreender que sua aplicação ocorre por meio do ensino educacional, visando transmitir para o indivíduo toda a ciência do direito. Isso se dá mediante processos informativos que se desenvolvem na convivência humana, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, nas manifestações culturais e nas instituições de pesquisa. Por meio das diretrizes da educação nacional, é concedida ao indivíduo a liberdade de aprender, ensinar, pensar, pesquisar e divulgar a arte do saber, como forma de garantir sua vinculação ao mundo social e do trabalho (Brasil, 1996).

O ensino do conhecimento jurídico no Brasil teve início em 1827, com os cursos de direito em São Paulo e Olinda, posteriormente à Constituição Federal do Brasil de 1824 (Brasil, 1824). Naquela época, antes da instauração desses cursos, os bacharéis em direito buscavam formação acadêmica fora do país. A implantação desses cursos visava atender à necessidade de

estabelecer um aparato legislativo próprio e independente de Portugal no período pós-independência, visando suprir as carências de uma nação em desenvolvimento (OAB, 2022).

Após a implantação dos cursos de direito, o conhecimento jurídico passou a ser disseminado por diversas instituições, seguindo as diretrizes curriculares estabelecidas pelo Governo Federal (Martinez, 2006). As recentes orientações do Ministério da Educação determinam que a formação jurídica deve assegurar uma sólida e abrangente base, com ênfase na capacidade humanística, domínio de conceitos jurídicos, argumentação e avaliação dos anseios jurídicos e sociais. Isso deve estar aliado a um pensamento crítico e reflexivo, com autonomia para lidar com os aprendizados na prestação da justiça e no desenvolvimento da cidadania (Martinez, 2006).

As diretrizes impostas pelo MEC buscam padronizar o ensino jurídico, com o objetivo de criar uma metodologia que atenda ao resultado esperado de um operador jurídico. Isso traz uma unificação para que todas as instituições de ensino, sejam públicas ou privadas, possam aplicar essa didática na transformação do indivíduo. Ao analisar perfunctoriamente as diretrizes do MEC é possível encontrar que o perfil esperado do bacharel do direito é que este desenvolva uma aptidão ao conhecimento acerca da ciência do direito cumulado a sua formação profissional, estabelecendo um aprendizado capaz de atender a sociedade em sua constante modificação. Observa-se aqui, que a oferta do conhecimento é preparar o acadêmico, o futuro operador do direito, para situações que sequer são previsíveis ou alcançáveis, transformando-o em um ser pensante e argumentativo (Brasil, 2018).

Mas, nem tudo são flores, as diretrizes traçadas no ensino jurídico no país não foram capazes de evitar as inúmeras críticas que o curso de direito vem sofrendo, criando uma crise no ensino jurídico, que se deu pela quantidade de cursos superiores, pela abertura de inúmeras faculdades de direito. A chamada crise do ensino jurídico é perceptível a olho nu, em virtude da quantidade de advogados no mercado e a falta de preparo em desenvolver a profissão, sem falar em outro tanto que sequer alcança aprovação no exame de ordem. Obviamente, o ensino jurídico deve passar por reformulação, novos conceitos devem ser criados para instruir os acadêmicos, os docentes por sua vez, também devem passar por essa transformação. O modelo de ensino atual precisa ser repensado, os docentes precisam incentivar o acadêmico a pensar, o curso de direito não pode ser visto apenas pelo prisma de uma formação de sucesso, é preciso construir o sucesso a partir da formação, essa formação deverá seguir o prisma do senso crítico e reflexivo sobre todo ordenamento jurídico e os conflitos advindos da sociedade (Ferrari; Vieira, 2021).



A crise no ensino jurídico, que também se estende aos cursos de especialização, segue rigorosamente as práticas obsoletas de ensino. Não promove uma instrução focada nas habilidades exigidas dos futuros profissionais no mercado de trabalho e, por meio de métodos expositivos, limita-se a transmitir conceitos técnicos sem a devida aplicação direcionada para a solução de problemas. As universidades não oferecem exatamente o que os estudantes mais necessitam: uma visão de futuro. As instituições concentram-se apenas em oferecer conteúdo, sem considerar adequadamente o desenvolvimento profissional futuro dos docentes (Varella, 2015).

Como se não bastasse toda a discussão que permeia a graduação no curso de Direito, o referido embate também se estende aos cursos de pós-graduação em Direito no Brasil. As especializações, conhecidas assim, são programas desenvolvidos para um determinado ramo do Direito, com o objetivo de especializar o graduado em alguma área específica. Contudo, embora esse campo de ensino tenha por finalidade aperfeiçoar os profissionais em um determinado domínio de conhecimento, muitas vezes esse viés não consegue ser alcançado pelos mesmos motivos enfrentados na graduação, como a metodologia de ensino aplicada, seja pela regionalização da educação especializada, seja pela falta de influência no mundo jurídico. A regionalização das pós-graduações, aliada ao ensino ministrado por professores locais, sem interação do campo da construção do saber com outras universidades no cenário nacional, dificulta uma qualidade de conhecimento jurídico enriquecedor. Essa falta de relação acaba dificultando a produção coletiva do conhecimento e a troca de experiências entre as instituições de ensino, o que por sua vez dificulta a capacidade de influenciar o mundo jurídico no respectivo campo de expertise (Varella, 2015).

Seguindo ainda no caminho da especialização, trazidos pela pós-graduação, esse campo de propagação de conhecimento tão importante encontra dificuldade no cenário nacional para alcançar seu principal objetivo no ensino jurídico, que é atingir a excelência dos profissionais em áreas mais específicas com estudos mais aprofundados. Certamente, existe um ensino irregular e desigual no país, capaz de transmitir conhecimentos regionalizados e limitados, não proporcionando uma ampla expansão para unificar o aprofundamento do conhecimento no campo da pesquisa. Esses problemas evidenciam que a crise no ensino jurídico não se restringe apenas ao âmbito da graduação, mas também à especialização, sendo necessária uma revisão (Prado, 2018).

Diante de todo o contexto apresentado sobre o conhecimento jurídico no Brasil e das crises enfrentadas no ensino, os diplomas de graduação e especialização são incapazes de conferir, de fato, o conhecimento jurídico ao seu portador. Não é apenas o diploma que concede

ao profissional um atestado de plena capacidade para atuar no campo do direito; sua formação depende de outros fatores que não são mensuráveis diante da subjetividade. O profissional munido de conhecimento jurídico e notório saber é capaz de propor mudanças em todo o contorno da sociedade, trazer soluções com a ótica de minimizar conflitos e buscar mecanismos inovadores para fomentar o debate na criação de novas leis visando atender às relações humanas. Portanto, essas são as características que se espera do profissional da área jurídica (Brasil, 2018).

Embora exista uma crise no ensino jurídico, este não pode ser o único indicador do conhecimento do profissional, nem de forma positiva, tampouco negativa. Existem faculdades que cumprem sua missão institucional e conseguem preparar bons profissionais, mas aferir o conhecimento destes também não é possível (Prado, 2018).

A competência profissional jurídica, avaliada por títulos de especialização, não pode ser plenamente alcançada, sendo inerente ao sujeito. A Lei n.º 14.133/2021, no §3º do art. 74, ao abordar a notória especialização, destaca que a especialização do profissional se dá pela experiência na área de atuação, decorrente de desempenhos anteriores, estudos, publicações e equipe técnica (Brasil, 2021 - art. 74, §3º). Observe que a própria lei buscou estabelecer um perfil do profissional especializado para parametrizar as contratações por inexigibilidade de licitação, visando avaliar a expertise que justifique a contratação. No entanto, ao trazer essa parametrização, o legislador propõe parcialmente aferir o conhecimento jurídico. Isso ocorre porque, no momento da contratação, através da comprovação dos elementos tipificados no §3º, não é possível garantir que o executor alcançará êxito no cumprimento do contrato. Nesse contexto, como será discutido mais adiante neste trabalho, o que a lei estabeleceu deve estar alinhado ao elemento confiança (Brasil, 2021 – art. 74, §3º). Ainda nesse campo, o legislador ao trazer no art. acima citado os aspectos de um profissional especializado, permite que outros requisitos sejam analisados não estando presentes no dispositivo legal, o que sedimenta a tese de uma avaliação totalmente subjetiva. Trazendo essa análise para o campo das contratações de escritório de advocacia pela Administração Pública, não seria possível aferir o conhecimento do profissional, definindo como o mais capacitado, no campo no procedimento licitatório, resultando uma análise de escolha deste especialista por critérios além de subjetivos discricionários.

A subjetividade do conhecimento é incapaz de o indivíduo munido de sua experiência no campo jurídico, tem um desenvolvimento profissional único, seus argumentos, retórica, oratória, postura profissional e seus conceitos jurídicos não é semelhante a qualquer outro indivíduo (Chaves, 2019).

Ainda nesse campo, ao trazer no artigo acima citado os aspectos de um profissional especializado, o legislador estabeleceu apenas um rol exemplificativo, permitindo no próprio texto da lei outros requisitos relacionados à atividade, o que solidifica a tese de uma avaliação totalmente subjetiva. Transpondo essa análise para o campo das contratações de escritório de advocacia pela Administração Pública, não seria possível aferir o profissional mais capacitado no âmbito do procedimento licitatório, resultando em uma escolha deste especialista por critérios além de subjetivos discricionários. A subjetividade do conhecimento é incapaz de ser aferida; o indivíduo munido de sua experiência no campo jurídico tem um desenvolvimento profissional único. Seus argumentos, retórica, oratória, postura profissional e seus conceitos jurídicos não são semelhantes aos de qualquer outro indivíduo.

Portanto, existe uma impossibilidade de aferir a competência profissional de direito por mero título de especialização devido à subjetividade do conhecimento jurídico amplamente exposta ao longo deste tópico. Tal aspecto reforça a impossibilidade de considerar a singularidade como objeto necessário para a justificação da contratação por inexigibilidade de escritórios de advocacia sem licitação, afinal o notório saber jurídico inviabiliza a competição.

### **2.3 A dupla face da inviabilidade competitiva na contratação de escritórios de advocacia em processos licitatórios no Brasil**

Com as mudanças instituídas pela atual lei de licitações, que revogou a Lei n.º 8.666/93, e considerando o afastamento da singularidade em favor do reforço à notória especialização e ao saber jurídico, a inviabilidade de competição foi sedimentada (Brasil, 1993). Isso ocorre tendo em vista que, em primeiro lugar (2.3.1), o notório saber jurídico não pode ser aferido no processo licitatório; em segundo lugar (2.3.2), tampouco a relação de confiança do gestor público com o profissional que vai desempenhar os serviços técnicos pode ser alcançada diante da subjetividade que essa relação exige.

#### **2.3.1 O notório saber jurídico na confirmação da inviabilidade competitiva na contratação de escritórios de advocacia em licitações**

O conhecimento jurídico na relação contratual de escritórios de advocacia por meio de competição em procedimento licitatório e a dificuldade de encontrar parâmetros jurídicos capazes de definir critérios de competência geram inúmeros impasses jurídicos. Isso ocorre devido ao grau de subjetividade inerente ao conhecimento, bem como à dificuldade na

construção de um notório saber sem considerar as experiências vividas pelos profissionais a serem contratados.

No que diz respeito ao notório saber jurídico, este encontra previsão na Constituição Federal, em seu art. 101, que descreve as características da pessoa indicada para o cargo de Ministro do Supremo Federal. O dispositivo menciona que os 11 (onze) ministros devem ser selecionados entre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, detentores de evidente sabedoria jurídica e honra imaculada. Observa-se, entretanto, que a previsão constitucional é abstrata e não explica como se construirá a compreensão de que a pessoa indicada possui essa expertise. Além disso, o texto constitucional não limita a formação acadêmica na área jurídica (Brasil, 1988 – art. 101).

A falta de clareza na definição do notável saber jurídico no texto constitucional permite inúmeras interpretações, gerando dificuldades no mundo jurídico para estabelecer um conceito objetivo do que se espera de um notório especialista. Um indivíduo notável é aquele que se destaca socialmente, diferenciando-se dos demais e sendo reconhecido por sua história de vida e posição social. Esses aspectos, dentro do contexto da Constituição, são analisados pelo Presidente da República e pelos senadores durante a indicação e a sabatina. Os indicados ao Supremo Tribunal Federal (STF), sem a necessidade de uma pesquisa detalhada dos currículos dos atuais Ministros, são escolhidos por critérios inteiramente subjetivos e interpretativos do Presidente da República. Os conhecimentos jurídicos são avaliados por um político, muitas vezes sem uma definição clara da ciência do direito e do conhecimento jurídico em todas as suas ramificações. Isso evidencia mais uma vez o caráter subjetivo da escolha, sem garantia de que o escolhido seja de fato um conhecedor célebre do direito, como demonstram as últimas indicações e o critério discricionário da escolha (Gonçalves; Nunes, 2020).

Analisando mais a fundo a questão apresentada pelo texto constitucional, o notório saber jurídico não está necessariamente atrelado à formação acadêmica. Tomando como exemplo a indicação de um ministro do STF, não é exigido que seja um graduado em Direito, já que a lei não estabelece tal requisito. O conhecimento transcende completamente o âmbito do título acadêmico, adentrando no campo do estudo da ciência e na prática jurídica (Rosa, 2023).

Dentro do contexto constitucional acerca do notório saber jurídico e sua imprecisão, é oportuno abordar a questão do notório saber jurídico nas contratações por inexigibilidade de licitação de escritórios de advocacia. Esse tema tem sido objeto de debate ao longo dos anos, especialmente no que diz respeito à qualificação do profissional como notável conhecedor jurídico para fundamentar a contratação de escritórios visando atender às demandas da Administração Pública.

Desde a Lei n.º 8.666/1993, havia discussões em torno da conceituação do notório saber, conforme estabelecido no art. 25, § 1º. Este dispositivo previa que o notório saber jurídico era construído por meio da atuação no campo do desenvolvimento profissional do contratado, após experiências adquiridas em outras atuações, publicações, trabalhos científicos, além da equipe que compõe a empresa, entre outros requisitos (Brasil, 1993 - art. 25º, § 1º).

Após a revogação da lei mencionada, a Lei n.º 14.133/2021, art. 74, § 3º, manteve essencialmente a mesma redação da lei anterior sobre o notório saber jurídico, com uma pequena alteração substituindo o termo "indiscutivelmente o mais adequado" por "o reconhecidamente mais adequado". No entanto, tanto a lei revogada quanto a atual não apresentam conceitos objetivos para o notório saber jurídico. Embora o dispositivo expresse como um especialista se forma, os critérios de conhecimento são totalmente subjetivos, e o rol não é taxativo, mas exemplificativo (Brasil, 2021 – art. 74, § 3º).

O Estatuto da OAB, como previamente mencionado, introduziu no art. 3-A, parágrafo único, da Lei n.º 8.906/94, incluído pela Lei n.º 14.039/2020, a definição de que o desempenho da atividade advocatícia tem natureza técnica e singular quando comprovada a notória especialização. Em seguida, no parágrafo único, estabelece redação semelhante aos art. mencionados nos parágrafos anteriores (Brasil, 1994 - art. 3-A; Brasil, 2020).

A definição do notório saber jurídico é completamente indefinida no ordenamento jurídico. Sua construção, conforme previsto na lei e nos artigos acima mencionados, não se dará apenas por meio de títulos e certificados, mas sim pelas experiências de atuação em suas respectivas áreas de especialização. Afirmar que o notório saber jurídico é passível de interpretação diante do contexto legal é altamente temerário, uma vez que não há um conceito objetivo. Além disso, sugerir que seja possível viabilizar uma competição entre vários prestadores de serviços dentro do notório saber jurídico é ainda mais problemático. Uma disputa baseada nas experiências vividas por cada participante levaria a uma situação totalmente absurda, impossibilitando que o gestor alcance o intento desejado (Oliveira, 2014).

A definição do notório saber jurídico é completamente indefinida no ordenamento jurídico. Sua construção, conforme previsto na lei e nos artigos acima mencionados, não se dará apenas por meio de títulos e certificados, mas sim pelas experiências de atuação em suas respectivas áreas de especialização. Afirmar que o notório saber jurídico é passível de interpretação diante do contexto legal é altamente temerário, uma vez que não há um conceito objetivo. Além disso, sugerir que seja possível viabilizar uma competição entre vários prestadores de serviços dentro do notório saber jurídico é ainda mais problemático. Uma disputa

baseada nas experiências vividas por cada participante levaria a uma situação totalmente absurda, impossibilitando que o gestor alcance o intento desejado (Oliveira, 2014).

O Poder Judiciário, em algumas decisões, interpretou a possibilidade de competição entre profissionais com notório saber jurídico. Segundo o Superior Tribunal de Justiça (STJ), quando for possível verificar a existência de empresas de advocacia com campo de atuação semelhante, existe viabilidade de disputa (Brasil, 2022).

Em outro julgado, o STJ defende que as contratações de escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação devem ocorrer de maneira excepcional, estando presente a singularidade e a inviabilidade de competição, diante da notória especialização que deve ser efetivamente demonstrada. Observa-se que existe um reconhecimento à inviabilidade de competição na disputa para aferir o notório saber jurídico (Brasil, 2023).

Alguns posicionamentos jurídicos, como o primeiro julgado mencionado, divergem da norma, uma vez que a lei apresenta subjetividade no aferimento do conhecimento do profissional. Os requisitos que compõem o especialista são taxativos, e a existência de dois profissionais no mesmo campo de atuação não viabiliza a competição, pois cada profissional é singular na forma como desempenha sua produção intelectual. Diante da necessidade de atender uma determinada demanda, escolhe-se o executor com notória especialização, que demonstrará de forma imperativa seu conhecimento mediante as experiências relacionadas em atuações anteriores (Motta, 2020).

O Poder Judiciário, em algumas decisões, interpretou a possibilidade de competição entre profissionais com notório saber jurídico. Segundo o Superior Tribunal de Justiça (STJ), quando é possível verificar a existência de empresas de advocacia com campo de atuação semelhante, há viabilidade de disputa (Brasil, 2022).

Em outro julgado, o STJ defende que as contratações de escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação devem ocorrer de maneira excepcional, considerando a singularidade e a inviabilidade de competição, diante da notória especialização que deve ser efetivamente demonstrada. Mais uma vez existe um reconhecimento à inviabilidade de competição na disputa para aferir o notório saber jurídico (Brasil, 2023).

Alguns posicionamentos jurídicos, como o primeiro julgado mencionado, divergem da norma, uma vez que a lei apresenta subjetividade no aferimento do conhecimento do profissional. Os requisitos que compõem o especialista são taxativos, e a existência de dois profissionais no mesmo campo de atuação não viabiliza a competição, pois cada profissional é singular na forma como desempenha sua produção intelectual. Diante da necessidade de atender a uma determinada demanda, escolhe-se o executor com notória especialização, que

demonstrará de forma imperativa seu conhecimento mediante as experiências relacionadas em atuações anteriores (Motta, 2020).

Em decisão proferida em 26/08/2014, o Supremo Tribunal Federal rejeitou uma denúncia, trancando a ação penal, sustentando que, incontrovertidamente, a notória especialização demonstra a singularidade e, conseqüentemente, caracteriza a inexigibilidade de licitação. Com essa compreensão, o STF corrobora seu entendimento com as normas destacadas anteriormente, argumentando que o notório saber jurídico inviabiliza a competição (Brasil, 2014).

O Tribunal de Contas da União (TCU) também se posicionou por meio da Súmula TCU 252 acerca da inviabilidade de competição diante da presença da notória especialização (Brasil, 2010). No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União editou a Súmula 39, sustentando que a notória especialização do executor tem um grau de subjetividade impassível de ser aferido pelos critérios objetivos de qualificação essenciais ao procedimento licitatório. A referida súmula confirma a inviabilidade de competição na disputa, diante da impossibilidade de aferir o notório saber, demonstrando que o caráter desse elemento é subjetivo, e que os critérios apresentados nos tipos de licitação inviabilizam a disputa (Brasil, 1973).

A partir dos entendimentos empossados anteriormente, resta demonstrado que a contratação do escritório de advocacia por meio de competição para aferir notório saber jurídico é incabível, sendo um caso de inexigibilidade de licitação. Entretanto, diante da contratação direta, persiste uma insegurança jurídica quanto à possibilidade de aferir essa competência, pois o entendimento do TCU, STJ e STF é que a notória especialização deve ser comprovada para sustentar que o executor é especialista no assunto para o qual foi contratado. Contudo, segundo a legislação, o trabalho do advogado é intelectual, tratando-se de uma prestação de serviços de natureza personalíssima e única, o que mostra por si só sua inviabilidade de competição (Oliveira; Ferraz, 2020).

Nesse aspecto, reside o imbróglio acerca da escolha do especialista por parte do gestor para atender à administração na execução dos serviços, visto que a escolha do executor se dará por critérios subjetivos, que deverão ser avaliados pelo gestor com base em sua convicção de que o profissional escolhido será o mais apto a atender à demanda. Este contexto será discutido a seguir.

### 2.3.2 A confiança advogado/cliente para além de uma relação privada, também uma articulação pública

A construção da relação profissional entre advogado e cliente, sob o prisma da confiança e reconhecimento, serve como fundamento para reforçar o ato discricionário do gestor na contratação do advogado considerado mais preparado para atender às necessidades da Administração Pública.

Antes de tudo, é crucial compreender como se desenvolve a confiança e seu significado no mundo. Não há dúvidas de que a confiança é um sentimento que uma pessoa deposita em outra, um estado espiritual de convicção que o indivíduo possui em relação a outra pessoa. Isso se baseia em seus próprios conceitos de vida e cultura, contribuindo para fortalecer esse sentimento. Além disso, a confiança se estabelece pela necessidade, na busca de apoio para lidar com qualquer problema, seja em uma relação pessoal para desabafar ou em uma relação profissional para resolver um determinado problema (Torres; Nakayama, 2013).

A confiança é uma condição intrínseca ao ser humano o qual procura confiar em outras pessoas nas relações institucionais, econômicas e religiosas para manter uma sociedade funcional. Sem a construção desse elo de confiança, o mundo seria problemático e sem perspectivas de futuro. A perspectiva individual sobre a confiança é o que possibilita a construção de relações entre os indivíduos, sendo evidente que essa construção não é nem pode ser unilateral. Ela se edifica pela troca de experiências vividas em comum no dia a dia. É por meio dessas experiências que a confiança entre as partes se solidifica, demonstrando de maneira inequívoca quem merece ser confiado. Ao depositar confiança em alguém, é dessa relação que emerge o viés da relação jurídica, essencial para salvaguardar a confiança das pessoas nas leis e nos institutos jurídicos. O sistema jurídico assegura essa confiança ao garantir a aplicação uniforme das leis e proteger os direitos adquiridos (Souza, 2015).

Nesse contexto, trazendo o debate para o campo do ordenamento jurídico brasileiro, encontra-se no Código de Defesa do Consumidor, Lei n.º 8.078/90, no seu art. 4º, a proteção ao princípio da confiança na relação de consumo, com o intuito de proteger o consumidor, proporcionando tranquilidade na aquisição de serviços e produtos. Percebe-se aqui que o legislador buscou resguardar o sentimento de confiança por meio da tutela jurídica, pois, com relações confiantes pactuadas por particulares, a sociedade como um todo ganha, uma vez que confiar é uma qualidade essencial para todo convívio seguro (Brasil, 1990 – art. 4º; Veigas, 2018).



Dando continuidade ao tema da confiança na relação de consumo e trazendo essa perspectiva para o âmbito da prestação de serviços advocatícios, o texto remete ao que dispõe o art. 9º do Código de Ética da OAB, regulamentado pela Lei n.º 8.906/94, que estabelece que a relação entre cliente e advogado é pautada na confiança mútua. Como salientado, a confiança é um elemento fundamental na relação jurídica entre advogado e cliente, e a orientação principal é que, não havendo confiança entre as partes, o advogado deve substabelecer o mandato ou renunciar (Brasil, 1994).

A relação construída entre cliente e advogado é indiscutivelmente sustentada pelo viés da confiança. Não é possível conceber que um cliente procure um advogado para resolver um problema contencioso ou realizar uma consulta sobre determinado tema sem possuir confiança naquele profissional. Por outro lado, o advogado deve ter consciência da sua importância nessa relação jurídica e garantir que sua conduta seja pautada na ética e no conhecimento jurídico pertinente, destacando sempre ao cliente todos os pontos relevantes ao ingressar com uma demanda. O cliente deposita no advogado todas as suas expectativas para a solução do problema, desabafando sobre sua história e anseios, transmitindo, por meio dessa relação, todas as peculiaridades de sua vida. Isso evidencia a magnitude da confiança que permeia essa relação (Bittar, 2022).

Ao procurar um advogado, o cliente busca ajuda para resolver um problema que pretende solucionar. Nessa busca, o cliente realiza uma análise subjetiva sobre qual profissional deve procurar dentro do mercado. A advocacia, devido a algumas limitações em relação à publicidade, dificulta, inicialmente, que o cliente tenha um conhecimento abrangente do campo de atuação de diversos profissionais. Nesse aspecto, a confiança assume contornos mais robustos, pois não é possível ao cliente analisar minuciosamente a atuação do advogado em demandas anteriores, seja pelo sigilo processual, seja pela dificuldade de acesso. Assim, a construção da confiança ocorre de forma totalmente psicológica, à medida que o indivíduo se envolve em uma nova relação, que será reforçada com o tempo ou por influências de terceiros e análise da notoriedade no meio social em que vive (Bittar, 2022).

O Superior Tribunal de Justiça, em decisão, estabeleceu a rescisão de forma unilateral de um contrato advocatício entre cliente e advogado após a supressão do elemento de confiança entre as partes. Fundamentou que não seria possível a manutenção da relação jurídica ante a ausência do elemento confiança apenas por receio ao pagamento da cláusula penal. Portanto, o cliente pode rescindir por não confiar mais no profissional (Brasil, 2016).

A Ordem de Advogados do Brasil do estado de São Paulo, no Tribunal de Ética Disciplinar, em decisão acerca da conduta do advogado que renunciou ao mandato, decidiu que

a quebra de confiança é elemento suficiente para pôr fim à relação advogado-cliente, sendo um direito potestativo (São Paulo, 2018).

Nessa linha, o STJ reforçou o entendimento de que a relação cliente e advogado é pautada numa confiança mútua, que deve perdurar até o final do processo, com a possibilidade de ser revogada a qualquer momento, sempre que verificado abalo da fidúcia mútua. A relação privada de advogado e cliente é construída dentro do elemento confiança, e seu afastamento é causa de extinção da relação contratual, sem qualquer discussão quanto às razões que ensejaram esse rompimento do elo que, de certo modo, é subjetivo e sentimental (Brasil, 2021).

Ao transpor o que foi tratado aqui para o campo da relação contratual do advogado, a partir da relação privada para a relação pública, observa-se que a relação entre o advogado e a Administração Pública permanece validando o elemento confiança, conforme é possível extrair da decisão do Supremo Tribunal Federal. A Supremo, por meio do Ministro Eros Grau, decidiu que as contratações de escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação devem observar, além dos critérios definidos em lei, a discricionariedade do gestor na escolha do profissional que entenda ser o melhor no campo de sua atuação, atrelado ao elemento confiança. A decisão do STF estabeleceu critérios reforçando o entendimento de que haveria discricionariedade na escolha do advogado especialista por parte do gestor para atender à necessidade da Administração Pública, que é pautada no elemento da confiança (Brasil, 2007).

Conforme abordado no tópico anterior, o Tribunal de Contas da União (TCU), no contexto trazido no enunciado da Súmula 39, estabeleceu, que na contratação de serviços de notória especialização, a escolha do profissional que exerceria a função era pautada pela confiança, não sendo suscetível de ser realizada por critérios objetivos. Verifica-se que, foi admitido que a confiança representa uma etapa para contratação (Brasil, 1973).

Os entendimentos citados estabelecem a confiança como uma etapa da contratação, mas não única ou suficiente para afastar os demais requisitos oriundos da inexigibilidade. A escolha do advogado mais habilitado, aos olhos do gestor, para executar um serviço necessário para a Administração Pública pode ser realizada pelo elo de confiança, de forma discricionária (Oliveira, 2014).

Quanto à discricionariedade na decisão do melhor profissional, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que seria lícito ao administrador, desde que devidamente demonstrada a necessidade, utilizar a discricionariedade prevista em lei para escolher o profissional mais adequado. Sustentou ainda que a confiança estaria pautada em decorrência da natureza intelectual dos serviços (Brasil, 2013).

Referida decisão do STJ define o ato discricionário como elemento legal para fundamentar a escolha do administrador pelo profissional de sua confiança. Na Administração Pública, as ações praticadas podem ser vinculadas ou discricionárias. No discricionário, a lei permite que o agente público escolha a melhor solução para atingir o interesse público, dando liberdade ao gestor para escolher a melhor resposta para atender ao anseio da sociedade (Viegas, 2019).

No ato de escolha, o administrador exerce uma decisão pessoal, totalmente subjetiva, baseada em informações que possui sobre o executor, visando analisar sua expertise para atender a determinada situação. Não há dúvida de que o elemento confiança estará presente nessa decisão, tornando-se um ato discricionário do gestor ao selecionar quem executará os serviços (Chaves, 2019).

A relação constituída entre cliente e advogado, sem dúvida, deve ser edificada no prisma da confiança, a qual possui uma construção psicológica e totalmente subjetiva, não sendo alcançável no campo do embate dentro de critérios objetivos. O advogado, no desempenho de sua função, possui uma singularidade que o torna único, sem similaridade com outro, e o poder de convencimento é algo extraordinário em cada indivíduo. Essa articulação entre cliente e advogado é observada tanto na esfera privada quanto na pública. Dessa forma, o afastamento da singularidade e a subjetividade no alcance do notório saber jurídico valida a contratação de escritório de advocacia por inexigibilidade. É o que será visto adiante.

### **3 O AFASTAMENTO DA SINGULARIDADE DO OBJETO FUNDAMENTA A EFETIVAÇÃO COERENTE DE CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA PELA SUBJETIVIDADE EM PROCESSOS LICITATÓRIOS NO BRASIL**

A elucidação objetiva, compreendida na Lei n.º 14.133/2021, acerca da singularidade, trouxe um avanço na interpretação a favor dos gestores, porquanto, a lei anterior apresentava enorme insegurança jurídica, haja vista a construção interpretativa adotada pelos órgãos de controle externo (Brasil, 2021). Com o desaparecimento da singularidade, o gestor público tem maior segurança jurídica em exercer seu poder discricionário na escolha do profissional especialista mediante inexigibilidade. Nesse caminho, com (3.1) o afastamento da singularidade há viabilidade de múltiplas contratações para diversas naturezas jurídicas dos serviços (3.2) com liberdade de contratação do escritório de advocacia pela confiança do gestor naquele profissional (3.3), e a existência de corpo técnico de procuradorias não vincula o gestor a contratar por processo licitatório, diante do afastamento da singularidade.

#### **3.1 O afastamento da singularidade viabiliza a múltipla contratação de escritório de advocacia pela Administração Pública sem vinculação da natureza jurídica do serviço**

As alterações normativas e o afastamento da singularidade do objeto nas contratações sem licitação, que constituía o principal entrave, surge um novo conceito que rege os novos contratos. A natureza jurídica dos serviços era o principal impasse para as contratações de escritório de advocacia, haja vista que a singularidade era vista, antes da mudança legislativa, como um objeto incomum, que não estava ligado diretamente com os serviços corriqueiros. Com o afastamento do objeto singular, há um direcionamento para viabilizar qualquer contratação em diversos ramos do direito.

A Administração Pública – para o seu funcionamento – necessita observar todas as diretrizes insculpidas nas leis e aplicá-las corretamente, visando não cometer qualquer violação aos princípios da Administração Pública (Brasil, 1988).

Na atuação da Administração Pública, o gestor, ao assumir o mandato, precisa observar inúmeras demandas voltadas à várias ramificações do direito, conforme descreve o art. 23 da Constituição Federal. É possível encontrar demandas voltadas ao direito ambiental e urbanístico, saúde pública e tutela judicial sanitária, Administração Pública e seus servidores, fazenda pública e as anuências do direito tributário. Além disso, direito regulatório, licitações

e contratos, processo legislativo e direito eleitoral. As várias faces do direito que se encontram na gestão pública têm por finalidade atender a coletividade com eficiência e dentro da legalidade. Ao mesmo tempo, prima em proteger os próprios interesses do Estado (Brasil, 1988, art. 23).

Ao adentrar nos segmentos do direito presentes na gestão pública, o gestor precisa de assessoria e acompanhamento, objetivando empregar correção na prática dos atos administrativos. A título de exemplo, no direito ambiental, de um profissional com expertise, que conheça a política e o Sistema Nacional do Meio Ambiente. Que saiba orientar a gestão acerca das licenças ambientais e avaliações de riscos. Já no aspecto urbano, direito urbanístico, é necessário contar com profissionais que orientem o administrador na organização da cidade, apresentando as políticas urbanas, a regularização fundiária e o zoneamento urbano. Na área da saúde, por sua vez, em conjunto com as respectivas secretarias, o gestor necessita de profissionais na área jurídica que compreendam o direito à saúde e as políticas públicas. Assim, é crucial que esses profissionais conheçam as leis relacionadas à concessão de medicamentos para a sociedade e a tutela judicial sanitária. Observe que em todos os casos, o gestor necessita de expertise nas diversas áreas do direito, afinal, nenhum profissional detém, com maestria, o conhecimento de todos esses ramos do direito que impactam diretamente a atuação do gestor na esfera municipal.

Na esfera da Administração Pública, o gestor enfrenta desafios decorrentes dos direitos trabalhistas dos servidores públicos, tais como, concessão de gratificações, férias, licença prêmio, auxílios, readaptação e incorporação. Nesse contexto, é essencial contar com orientação de assessor jurídico visando auxiliar orientar o gestor na tomada de decisões que atendam ao desiderato legal. A observância dos direitos trabalhistas de cada servidor e o cumprimento e respeito aos direitos sociais e ao estatuto do servidor público são fundamentais, os quais não podem ser violados.

No campo do direito tributário, a presença de um especialista, com expertise para recuperar e arrecadar impostos, possibilitam o incremento de receitas aos cofres públicos, cujo proveito do êxito, pode ser utilizado na melhoria da prestação dos serviços públicos.

No campo das licitações e contratos, o gestor precisa de uma equipe orientada pelo jurídico acerca dos procedimentos licitatórios, assim como nas dispensas de licitação e inexigibilidade. O acompanhamento jurídico visa conferir lisura aos procedimentos, evitando o cometimento de qualquer ilegalidade nas contratações públicas para aquisição de produtos e serviços, consoante determina o art. 53, da lei n.º 14.133/2021 (Brasil, 2021 - art. 53).

No que atine ao processo legislativo, o administrador necessita de um especialista no ramo jurídico com conhecimento técnico na elaboração de projetos de leis que serão encaminhados para aprovação da casa legislativa. Os processos legislativos demandam uma análise jurídica minuciosa, visando proteger o projeto de ataques sob a perspectiva da inconstitucionalidade.

Por fim, no campo do direito eleitoral, o gestor precisa de apoio, principalmente nos anos de eleições, para evitar o cometimento de abuso de poder econômico. Deve compreender quais políticas públicas não podem ser executadas em ano eleitoral e, a fim de evitar a descontinuidade dos serviços jurídicos, entender até quando pode executá-las.

Observa-se que, diante das inúmeras demandas, nem sempre o gestor possui uma equipe técnica capaz de executar os referidos serviços. Assim, à luz da lei n.º 8.666/1993, ora revogada, havia permissão de contratação de serviços técnicos por meio de escritório de advocacia para executá-los (Brasil, 1993). Essas contratações eram fundamentadas no objeto singular e no notório saber jurídico. Ao tratar de objeto singular, a lei permitiu que os gestores realizassem a contratação dos serviços de forma direta, sem licitação, fundamentando a inviabilidade de competição em decorrência dos critérios subjetivos.

Entretanto, as críticas provenientes dos órgãos fiscalizadores sempre foram numerosas, uma vez que estes entendiam que as contratações não se enquadram em um objeto singular. A interpretação era baseada na compreensão de que se trata de serviços corriqueiros da Administração Pública e que o objeto singular não era compatível com os serviços comuns da administração. Além disso, salientam que o poder público dispõe de uma equipe técnica nas procuradorias, capacitada para atender às demandas (Niebuhr, 2021). Entrementes, ao analisar as circunstâncias peculiares de cada ente, os órgãos de fiscalização não consideravam a quantidade de serviços existentes, bem como a ausência de expertise dos servidores, o que inviabiliza a idônea prestação do serviço público.

Ademais, não avaliavam o custo-benefício de um especialista à disposição diária do ente público para dirimir e debelar dúvidas em diversas áreas e situações, o que, em razão do afastamento da singularidade, decorrente dos novos parâmetros trazidos pela Lei 14.133/2021, possibilitou a existência de múltipla contratação de escritório de advocacia sem vinculação da natureza jurídica do serviço (Brasil, 2021).

Da mesma forma, os órgãos de controle externo não observavam que, internamente, a administração não possuía, em seu quadro permanente, servidores com expertise, tampouco atualizados. De igual modo, não analisava que os escritórios contratados possuíam o conhecimento técnico necessário à consolidação das tarefas administrativas. Por essa razão, as

contratações para diversos serviços de natureza jurídica, predominantemente intelectuais, oriundo da Administração Pública, estariam devidamente justificadas (Cittadino, 2023).

Ainda seguindo o pensamento da lei anterior, a jurisprudência adentrava diretamente no objeto, buscando compreender se era ou não um caso de singularidade e se o escritório possuía notória especialização. O Tribunal de Justiça de Sergipe no Acórdão n.º 201500613918, do relator Roberto Eugenio da Fonseca Porto, não reconheceu a singularidade na contratação com objeto de defesas em demandas judiciais. Segundo o relator, a defesa do ente público junto ao Poder Judiciário não demonstra qualquer singularidade para justificar a contratação, uma vez que os requisitos da Lei n.º 8.666/1993, que exigia objeto singular não estava presente (Sergipe, 2016; Brasil, 1993). O Superior Tribunal de Justiça (STJ) também se manifestou sobre o objeto singular, detalhando que a singularidade é compreendida por serviços anômalos, incomuns no dia a dia. Uma vez demonstrada a necessidade diária da administração, afasta-se a aplicação da singularidade e, conseqüentemente, a inexigibilidade de licitação (Brasil, 2020).

Assim, após a alteração normativa e o afastamento da singularidade do objeto a ser contratado há um permissivo legal para que os gestores não precisem mais observar o objeto singular a ser contratado. A lei trouxe uma interpretação totalmente distinta das jurisprudências, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público (Cittadino, 2023). A Lei n.º 14.133/2021 buscou resolver completamente o impasse apresentado nas interpretações acerca da singularidade para contratação dos serviços, proporcionando maior flexibilidade nas contratações por inexigibilidade, principalmente de profissionais da área jurídica, que é o principal obstáculo (Brasil, 2021).

A mudança legislativa passou a permitir que o gestor monte sua equipe para atender todas as necessidades advindas da máquina pública, buscando trazer profissionais capazes de executar os serviços, o que traz benefícios para a administração. Como exemplo, o entendimento do acórdão na apelação cível n.º 202100827940, 2ª Câmara Cível, do Tribunal de Justiça de Sergipe, reconheceu a inexigibilidade de licitação na contratação dos serviços jurídicos. O relator Diógenes Barreto reconheceu a singularidade na matéria tributária que subsidiou a contratação, para recuperação de verbas do FUNDEF/FUNDEB, afirmando que estava dentro das hipóteses de singularidade (Brasil, 2023).

A interpretação apresentada é divergente, como destaca a decisão realizada pelo próprio Tribunal de Justiça de Sergipe, uma vez que as verbas da educação e os repasses oriundos do Ministério da Educação são corriqueiros e mensais (Brasil, 2023). Todos os meses há repasse, e o acompanhamento deste para manutenção dos serviços da educação não indicaria natureza anômala ou única dos serviços. Neste sentido, a ausência de uma equipe técnica com expertise

em direito tributário, ou até mesmo em repasses públicos, viabilizou, no caso do julgado, a contratação de escritório de advocacia pelo ente público, objetivando criar possibilidade de recuperação de ativos.

As divergências apontadas reforçam que a mudança atribuída pelo legislador quanto ao afastamento da singularidade possui razão de existir. A norma trouxe uma definição de singularidade totalmente indefinida. Os três apresentados acima demonstram exatamente que não é possível definir o que é ou não singular dentro de uma Administração Pública. Sem olvidar que, embora não seja objeto deste trabalho, a dificuldade financeira de constituir quadros permanentes e os limites prudenciais acerca de mão de obra são enormes.

A Lei n.º 14.133/2021, por sua vez, resolve o referido impasse, ao menos busca resolver, pois afasta o objeto singular do corpo da lei, dando maior liberdade ao gestor para realizar múltiplas contratações de escritórios de advocacia para diversos serviços. Uma vez que o administrador está diretamente ligado aos serviços fornecidos à sociedade e à gestão dos servidores públicos, possuindo a capacidade de avaliar a qualidade dos serviços e se podem ser executados pelo corpo técnico existente (Brasil, 2021).

Portanto, o afastamento da singularidade viabiliza as contratações de escritório de advocacia em qualquer ramo do direito, atendendo às necessidades da Administração Pública, desde que seja demonstrada a necessidade e a inadequação do cumprimento pelos técnicos existentes.

Ressalta-se que a lei não autoriza que, com o afastamento da singularidade, o gestor possa contratar inúmeros serviços que já estão sendo desempenhados com qualidade pelo quadro técnico existente. Pelo contrário, a lei permite que as contratações sejam realizadas diante da necessidade, que obviamente surge devido à quantidade de demandas provenientes de vários setores da gestão e que envolvem diversas ramificações do direito ou até mesmo por ineficiência no desempenho dos servidores existentes.

O legislador, por meio da Lei n.º 14.133/2021, conferiu ao gestor uma maior liberdade na contratação de escritório de advocacia, afastando a singularidade e promovendo a discricionariedade na escolha do notório especialista. Isso foi feito visando tornar o processo de gestão mais eficiente, otimizando a escolha e viabilizando a liberdade de contratação com base na confiança, já que o próprio gestor é responsabilizado pelos equívocos cometidos durante a gestão (Brasil, 2021).



### **3.2 A liberdade de contratação de escritórios de advocacia pela confiança do gestor público**

O ordenamento jurídico brasileiro prevê inúmeros casos de responsabilização do gestor público. Nesse caminho é sensato entender que o gestor, ao assumir o múnus público de administrar em favor da coletividade e do interesse público, necessita realizar uma gestão eficiente, evitando tomar decisões que causem prejuízo ao erário, enriquecimento ilícito e viole os princípios da Administração Pública. Para isso, é preciso que o gestor se cerque de profissionais que tenham habilidades jurídicas e que detenham sua confiança (3.2.1). A eficiência pela otimização dos processos nasce, também, pela confiança depositada pelo gestor no profissional (3.2.2) ao contratar um escritório de advocacia, entrega-se uma parte do futuro, o qual, se trabalhado incorretamente, ocasionará deletérios efeitos.

#### **3.2.1 A eficiência promovida pela otimização dos processos de gestão devido à confiança do gestor público nos escritórios contratados.**

A Administração Pública enfrenta diversos desafios que precisam ser superados para atingir a eficiência esperada do poder público. Nesse contexto, o gestor, ao assumir a responsabilidade de gerir a máquina pública, deve formar uma equipe competente, sendo essa escolha um ato discricionário que, baseado na confiança em profissionais qualificados, contribuirá para alcançar os objetivos almejados.

Conforme discutido anteriormente, a gestão pública demanda uma análise cuidadosa por parte do gestor para atender às necessidades da coletividade e proteger os recursos públicos. As inúmeras obrigações assumidas pelo representante do Poder Executivo, aliadas à complexidade das leis no país, exigem uma compreensão prévia dos serviços, do princípio da eficiência e dos servidores públicos (Moura, 2023).

As leis que regem a Administração Pública estabelecem obrigações para garantir serviços essenciais à coletividade, como educação, saúde, segurança e transporte. O cumprimento dessas obrigações, por meio das normas que direcionam a efetivação dos serviços, resulta na eficiência desejada na Administração Pública (Moura, 2023).

Para alcançar os objetivos da administração, o gestor deve executar políticas públicas por meio de leis, decretos e regulamentos. Essas normatizações estabelecem regras para os servidores públicos e para a sociedade, dentro da esfera administrativa, conforme as competências comuns apresentadas pelo art. 23 da Constituição Federal (Brasil, 1988 – art. 23).

Essas considerações visam destacar a missão do gestor público frente à Administração Pública, enfatizando a necessidade de eficiência na execução dos serviços por uma equipe competente (Morais, 2009). O princípio da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, desempenha um papel crucial na busca pela assertividade da administração, tanto no desempenho do gestor quanto na organização interna (Brasil, 1998).

A eficiência é fundamental na execução de políticas públicas e na organização interna da administração, vinculando-se ao dever de fornecer serviços que atendam verdadeiramente sua finalidade. Os agentes públicos têm a responsabilidade de executar programas com qualidade, dentro dos limites orçamentários, para alcançar a eficiência desejada (Morais, 2009).

Ao analisar as necessidades da Administração Pública, o gestor deve observar as equipes disponíveis para a execução dos serviços, baseando suas escolhas na competência dos servidores para atender às demandas com eficiência. No entanto, a seleção de servidores, dentro do quadro existente torna-se desafiadora devido à inexistência de aperfeiçoamento, estagnação, lacunas de habilidades, omissão de desenvolvimento pessoal, falta de capacitação, inércia profissional e limitação de crescimento, o que torna o trabalho, além de moroso, fadado ao infortúnio (Moura, 2023).

Contudo, embora a existência de servidores públicos tenha como prisma garantir a efetividade da Administração Pública, isso não acontece, salvo exceções, na prática. Há inúmeros impasses encontrados dentro da estrutura administrativa dos poderes da República, conforme declinado alhures. A qualidade dos serviços públicos prestados pelos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo está sendo objeto de inúmeros questionamentos. Prova disso, é que em 2020 foi proposta a PEC 32/2020, visando estabelecer uma reforma administrativa. A justificativa apresentada naquele projeto é de que haveria maior eficiência, eficácia e efetividade à atuação do Estado caso fosse aprovada a proposta (Brasil, 2020a).

O Projeto de Emenda Constitucional (PEC) aborda que a Administração Pública pode sofrer colapso, vez que os servidores públicos não possuem flexibilidade para as necessidades surgidas e demandadas pela sociedade. A proposta justifica que o servidor público não tem versatilidade nas mudanças que são necessárias, dificultando a implantação e adaptação de soluções rápidas em prol da coletividade. A indicação explica que, para viabilizar a prestação de serviço público para cidadão, com eficiência e qualidade, deve-se modernizar o estado, aproximar o servidor público da sociedade, ao mesmo tempo que se deve garantir o equilíbrio orçamentário (Brasil, 2020).

Observa-se que a busca pelo trabalho qualificado é uma necessidade do gestor público, o qual deve estruturar sua equipe administrativamente, a fim de que possa desenvolver, sem

riscos, o exercício da atividade política. Por mais que a proposta ainda não tenha sido votada, a justificativa fundamentada no estudo identifica um problema para, em seguida, apresentar as possíveis soluções.

Trazendo o debate para o campo deste trabalho, a nomeação de servidores à Advocacia Pública da União e às Procuradorias dos Estados e Distrito Federal, como sabido, se dá mediante concurso público, exceto no caso dos Municípios em que não houver previsão constitucional (Brasil, 1988). Feitas tais ponderações, o gestor público, buscando atender aos anseios da sociedade e promover uma administração eficiente, depara-se com inúmeros impasses relacionados ao corpo técnico existente. Os servidores públicos lotados naquele setor há décadas apresentam vícios e demonstram falta de motivação ou interesse em modificar os rumos da Administração Pública. A estabilidade assegurada pela Constituição permite que o servidor público execute o básico, cumprindo o estabelecido no momento de seu ingresso no serviço público, com a perda do cargo sujeita aos critérios previstos na Constituição Federal (Oliveira; Accioli Filho, 2021; Brasil, 1988).

Imagine que, em um determinado local, a equipe de servidores efetivos, lotados na Procuradoria, não esteja atenta aos prazos legais, perdendo-os com frequência e, conseqüentemente, prejudicando o gestor. Diante dessa situação, imprescindível se mostra, a contratação de uma banca de advogados de sua confiança para equacionar os problemas advindos da claudicação dos procuradores efetivos.

Os serviços prestados pelos servidores estão condicionados às suas convicções, o que cria dificuldades para o administrador na execução de seu plano de governo. Nesse contexto, o servidor público permanente não demonstra interesse em se reinventar, motivado por duas razões principais. Primeiramente, a falta de incentivo financeiro, uma vez que não será remunerado adicionalmente por tal esforço, devendo seguir seu plano de carreira. Em segundo lugar, pela ausência de expertise técnica e qualificação para executar determinados serviços.

Diante desse cenário, surge a necessidade de o gestor formar sua equipe técnica, visando promover a tão esperada eficiência e executar o plano de governo prometido durante a campanha eleitoral.

Na esfera jurídica, o gestor precisa de orientação e direcionamento para executar seu plano de governo dentro da legalidade. Não é suficiente apresentar o planejamento; é necessário avaliar as condições jurídicas e orçamentárias para a execução. Frequentemente, esses projetos são encaminhados para servidores efetivos, levando meses e até anos para obter um parecer de viabilidade ou inviabilidade na execução. Enquanto isso, a gestão enfrenta dificuldades, não

alcança a eficiência, seja devido ao prazo do mandato do gestor, seja em razão das necessidades em constante evolução na sociedade (Oliveira; Accioli Filho, 2021).

As decisões judiciais, como os recursos extraordinários n.º 656.558 e 610.523 e também a ADC 45, com repercussão geral no STF, abordam a inadequação dos serviços pelo corpo técnico existente, fundamentando a contratação de escritórios. O voto do relator destaca que, ao constatar a inadequação e ineficiência dos serviços técnicos existentes, a contratação de advogados por inexigibilidade estaria justificada.

Essa decisão já sinaliza a possibilidade de a estrutura administrativa não conseguir atender às demandas do gestor, abrindo espaço para a execução por meio da contratação de serviços técnicos especializados. A PEC 32/2020 reforça a ideia de ineficiência na estrutura administrativa do poder público (Brasil, 2020a).

A máquina pública não pode parar de funcionar, e a interrupção dos serviços públicos pode causar danos irreparáveis ou de difícil reparação para a sociedade. A missão do gestor público é executar as políticas públicas, escolhendo os melhores técnicos em quem confia para garantir uma administração eficiente. Essa escolha da equipe com base na confiança não afeta o princípio da impessoalidade; ao contrário, atende efetivamente aos 5 (cinco) princípios da Administração Pública. Um gestor bem assessorado terá a possibilidade de evitar cometer ilegalidades, tomando decisões embasadas em pareceres de especialistas em suas respectivas áreas.

Utilizar o corpo técnico existente é importante, sendo, por assim dizer, o recomendado. No entanto, o gestor precisa contar com seu próprio corpo técnico, formado para atender ao plano de governo que pretende executar. A ineficiência e inadequação do corpo existente devem ser observadas e avaliadas pelo gestor, que, dentro de seu poder de gestão, deverá determinar se atende às necessidades impostas.

E o gestor, visando à otimização dos processos de gestão e pautado na busca da eficiência, poderá e deverá contratar um escritório de advocacia em quem confie, especialmente aquele que apresenta notória especialização. Afinal, o gestor público possui responsabilidades e deve agir dentro dos princípios da Administração Pública. Para alcançar esse objetivo, é crucial contar com uma assessoria jurídica qualificada, composta por advogados especializados, como será abordado a seguir.

### 3.2.2 A responsabilidade do gestor público como justificativa para viabilizar a liberdade de contratação de escritórios de advocacia pela confiança

A missão de gerir a máquina pública apresenta consideráveis desafios, especialmente devido à transitoriedade que é peculiar na função pública, nos cargos de chefia nas três esferas dos poderes, União, Estado, Distrito Federal e Municípios. Para realizar uma gestão proba, é necessário empregar muito esforço e manter um olhar atento a todo o regramento jurídico. Qualquer violação à norma acarreta a responsabilização do gestor pelos ilícitos eventualmente encontrados durante o mandato eletivo. Por essa razão é crucial que o gestor tenha liberdade na formação de sua equipe jurídica, visando proteger-se contra possíveis crimes decorrentes de atos de ilegalidade.

A rotina administrativa exige do gestor uma postura decisiva em diversas áreas de atuação, que abrangem desde a educação, saúde, assistência social, transporte público, até o fechamento das contas públicas. As decisões tomadas pelo gestor acarretam inúmeras consequências sociais, podendo resultar em má prestação de serviços e prejudicar a coletividade se escolher um caminho, ou enfrentar outras consequências ao escolher outro. Entretanto, uma vez assumido o encargo e ocupando a função pública, o gestor tem a obrigação de decidir (Simão; Warde, 2022).

Após assumir a responsabilidade de decidir pela Administração Pública e ter de tomar decisões, o administrador tem a obrigação legal de prestar contas de sua gestão junto ao Tribunal de Contas e ao Poder Legislativo. Muitas vezes, as prestações de contas ocorrem apenas após o término do mandato, o que dificulta durante o mandato a compreensão dos erros cometidos no primeiro ano para evitar sua repetição em anos vindouros. O art. 70, *caput* e parágrafo único da Constituição Federal, dispõe sobre a responsabilidade da prestação de contas e as fiscalizações contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, estabelecendo que qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre o dinheiro público prestará contas (Brasil, 1988).

O gestor é o principal ordenador de despesas, detendo os recursos públicos para executar as políticas públicas em prol da coletividade. Ao utilizar esses recursos, é essencial que haja responsabilidade fiscal, evitando gastos sem a devida dotação para efetuar o futuro pagamento (Brasil, 1988).

Quando o gestor maneja o dinheiro público, deve justificar como e com o que está efetuando os gastos, além de verificar se atende aos anseios da sociedade. Além disso, ao executar seu planejamento de governo utilizando o dinheiro público, tem a responsabilidade de fazê-lo de acordo com os programas e as pastas a quem está vinculado (Brasil, 1988).

Falando em planejamento, o gestor tem um compromisso legal perante a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Brasil, 2000). Ao executar as políticas públicas, deve observar

as contas públicas, as despesas e receitas. A Constituição Federal destaca que as palavras de ordem para a Administração Pública são o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização dos gestores públicos (Sales; Martins, 2014).

O gestor tem inúmeras responsabilidades com os recursos públicos e precisa dar transparência à forma como estão sendo gastos, prestando contas não apenas aos órgãos fiscalizatórios, mas também à população. O art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) destaca a responsabilidade da transparência na execução orçamentária, incentivando a participação popular por meio da divulgação nos meios eletrônicos (Brasil, 2000 - art. 48).

A responsabilidade é a palavra-chave que define a atuação do gestor público. No entanto, é necessário compreender a definição jurídica da palavra no contexto da Administração Pública. A responsabilidade está vinculada ao cumprimento de normas e leis que estabelecem uma conduta a ser seguida; a violação desta norma resulta em responsabilidade que deve ser assumida por quem cometeu a conduta antijurídica (TCU, 2022).

O ordenamento jurídico estabelece preceitos que, quando negligenciados, configuram um ato ilícito, resultando no dever de – quem o comete – ser responsabilizado pela conduta praticada. Ao assumir a Administração Pública, o gestor precisa obedecer rigorosamente à lei, aderindo aos princípios da Administração Pública, com o objetivo de manter o equilíbrio orçamentário. Essa responsabilização pode ser categorizada nas esferas civil, administrativa e penal.

Quanto à responsabilidade, ela se divide em objetiva e subjetiva, contemplando as esferas penal, civil e administrativa. A responsabilidade objetiva refere-se a uma conduta que não depende da culpa ou dolo, onde o risco da violação à norma está inerente à atividade. Por outro lado, a responsabilidade civil subjetiva é analisada diretamente na conduta do gestor público, em relação ao ato comissivo ou omissivo, avaliando se o mesmo agiu com dolo ou culpa. A ação dolosa parte da vontade consciente para o cometimento do ilícito. Quando o administrador público tem plena consciência de que sua conduta é antijurídica, viola os princípios da administração e causa danos ao erário.

A culpa, por sua vez, é a conduta pautada na negligência, imperícia ou imprudência. O agente público não tinha a intenção de praticar, mas foi levado ao erro pela não observação aos ditames da lei. A conduta está totalmente ligada à falta de atenção, habilidade e uma falta de atenção a determinadas diretrizes impostas (TCU, 2022).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, §§ 4º, 5º e 6º, estabelece que a responsabilidade dos agentes públicos é subjetiva, devendo ser analisado o dolo e a culpa (Brasil, 1988 - art. 37, incisos §§ 4º, 5º e 6º). O art. 28 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942, Lei de

Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), trouxe significativa alteração por força da Lei n.º 13.655/2018. A referida mudança estabeleceu que o agente público apenas responderá em casos de dolo e erro grosseiro, por suas decisões e opiniões (Brasil, 1942 - art. 28; Brasil, 2018).

A Lei de Improbidade Administrativa também sofreu alteração legislativa na Lei n.º 8.429/1992, afastando a culpa da conduta do agente público por força da alteração trazida pela Lei n.º 14.230/2021, permitindo a condenação apenas nos casos de dolo devidamente comprovado (Brasil, 1992; Brasil, 2021a). Essas mudanças legislativas buscaram dar mais tranquilidade ao gestor que não tinha como responder por atos realizados por culpa, nos quais não teve a intenção de cometer.

Entretanto, embora a culpa tenha sido afastada da responsabilidade do agente público, o art. 28 da LINDB estabelece que o agente público responderá em casos de dolo e erro grosseiro. No entanto, não trouxe uma definição exata do que seria o erro grosseiro, embora o dolo já esteja devidamente definido (Brasil, 1942 - art. 28). Após alteração realizada pela Lei n.º 13.655/2018, foi necessário que o legislador definisse o que é erro grosseiro para a responsabilização do agente. Assim, através do Decreto n.º 9.830/2019, estabeleceu o erro grosseiro como aquele manifesto, evidente e inescusável. É aquele erro cometido por culpa grave, praticado com alto grau de negligência, imprudência e imperícia (Brasil, 2018; Brasil, 2019).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do AgInt no AREsp 1678296/SP, Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 2020/0057432-0, admitiu o recebimento da ação de improbidade administrativa. O relator destacou que os fatos trazidos pelo Ministério Público demonstravam a existência de indícios de erro grosseiro (Brasil, 2021).

Após uma síntese concisa acerca da responsabilidade do gestor e os tipos de responsabilidade atribuídos ao mesmo, resta incontroverso o zelo que o mesmo deve desempenhar no exercício de sua função. Mais ainda, a própria atribuição do cargo pode gerar risco ao gestor no desempenho de suas funções, conforme o próprio art. 28 da LINDB dispõe acerca da responsabilidade pessoal por suas decisões ou opiniões técnicas. Este trecho da lei destaca a liberdade do gestor de escolher os profissionais mais qualificados para atuar ao seu lado, permitindo que ele tome decisões baseadas em pareceres técnicos (Brasil, 1942 - art. 28).

A Lei n.º 14.133/2021 trouxe uma mudança legislativa importante no art. 10º, §1º, inciso II, §2º (Brasil, 2021 - art. 10, §1º, inciso II, §2º). Ela instituiu que as autoridades e os servidores públicos, a critério dos agentes públicos, serão defendidos judicialmente pela advocacia pública por atos praticados em estrita observância em parecer jurídico. Inclusive nos casos em que os

agentes públicos não ocuparem mais o cargo, poderão ser defendidos pela advocacia pública. O parecer ao qual o legislador se referiu é o previsto no § 1º do art. 53 da referida lei (Brasil, 2021 - art. 53, § 1º).

O exposto acima reforça a tese da estruturação administrativa por parte do gestor no exercício do seu mandato, que deverá ter uma equipe preparada e eficiente, com notória especialização. Além disso, ressalta-se a discricionariedade do gestor na escolha do técnico especializado que o auxiliará, o que se dá dentro de uma relação de confiança.

Principalmente em Municípios que não possuem obrigatoriedade de instituir Procuradorias, o risco para o gestor, como visto, é pessoal, não sendo compreensível que ele se baseie em pareceres de profissionais nos quais não nutre confiança. Ainda, a equipe técnica existente no desempenho do exercício da advocacia pública precisa estabelecer um elo de confiança com o gestor, uma vez que o exercício da advocacia é pautado no elemento confiança. Se o gestor não possui confiança, seja por motivos técnicos, ideológicos ou políticos, ele justifica sua responsabilidade pessoal pelas decisões e opiniões técnicas.

O agente público precisa estar cercado de profissionais capazes de resolver os problemas advindos da gestão, aconselhando o gestor em suas decisões para evitar o cometimento de ilícitos, impedindo que seja praticado qualquer ato por dolo ou erro grosseiro. Esse apoio, como observado no tópico anterior, não será encontrado facilmente na estrutura administrativa.

A contratação do escritório de advocacia mediante inexigibilidade, diante da alta responsabilização do gestor, encontra justificativa, uma vez que a referida escolha se dará mediante a confiança do gestor no profissional. Faz todo sentido ser ato discricionário do gestor, uma vez que este responderá de forma pessoal pelos seus atos. Destacando que a liberdade de escolha, mesmo na confiança, deve atender aos critérios da notória especialização do profissional, conforme os atributos trazidos no art. 74, inciso III, §3º da Lei n.º 14.133/2021 (Brasil, 2021 – art. 74, inciso III, §3º).

Por fim, o procedimento de escolha seguirá a inexigibilidade de licitação, e a existência de procuradorias não vincula o gestor ao procedimento licitatório, uma vez que os critérios de escolha são subjetivos e houve afastamento da singularidade. O que será abordado a seguir.

### **3.3 A existência de Procuradoria Municipal não vincula o gestor à contratação por processo licitatório mesmo após o afastamento normativo da singularidade**

As contratações de escritórios de advocacia pela Administração Pública, com base na hipótese de inexigibilidade, em decorrência da necessidade de serviços técnicos especializados,



sempre esbarraram na discussão acerca da existência de equipe técnica pelo ente público. Todavia, como será visto, o quadro próprio de técnicos pela Administração Pública, nem na Lei n.º 8.666/1993 e, tampouco, na Lei n.º 14.133/2021, determinava a vinculação ao procedimento licitatório. E o afastamento da singularidade, pela recente norma, corrobora essa vertente (Brasil, 1993; Brasil, 2021).

A Administração Pública é constituída por vários órgãos, com a finalidade de atender às necessidades da coletividade, bem como o próprio interesse público. A Constituição Federal, em seu art. 131 e 132, trouxe a figura da advocacia pública junto à União, através da Advocacia-Geral da União, e os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Brasil, 1988 - art. 131 e 132).

As atribuições da advocacia pública, regidas pela Lei Complementar n.º 73/1993, consistem em representar a União judicial e extrajudicialmente, além das atividades de consultoria e assessoramento ao Poder Executivo da União. A advocacia geral será representada pelo Advogado-Geral, de livre nomeação pelo Presidente Da República, dentre os cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. Os demais cargos de carreiras de Procurador-Geral da União serão realizados mediante admissão pela via do concurso público de provas e títulos (Brasil, 1993a).

No art. 132 da Constituição Federal, também se estabeleceu a representatividade dos estados por procuradores, organizados em carreiras, e seu ingresso também dependerá de concurso público de provas e títulos (Brasil, 1998 - art. 132). A função dos Procuradores dos Estados consiste em exercer a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. A Constituição também garante aos procuradores a estabilidade após três anos.

Com relação à advocacia pública municipal e à criação de procuradores municipais, existe uma lacuna no texto constitucional, uma vez que a Carta Magna não determinou a obrigatoriedade da criação de procuradorias. As discussões em torno dessa questão são inúmeras, e o debate chegou ao Supremo Tribunal Federal, haja vista que o Ministério Público recomendava aos municípios a criação das procuradorias, e a administração municipal não acolhia. O não acolhimento era fundamentado exclusivamente no texto constitucional, pois, conforme os art. 131 e 132, da Constituição Federal, o constituinte não disse expressamente que deveriam existir procuradores na esfera municipal (Rego; Tavares, 2022; Brasil, 1998 - art. 131 e 132).

Por outra via, os municípios que implantaram as procuradorias equiparavam a figura dos procuradores municipais ao status de advogado público no prisma constitucional. Esse foi

o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), ao estabelecer a Tese 510, na Repercussão Geral n.º 663.696/MG, ao integrar os procuradores municipais à categoria de advocacia pública inserida no texto constitucional (Brasil, 2019). No referido julgado, o STF deu entendimento de que, nos municípios que foram instaladas procuradorias, os tratamentos trazidos pela Constituição Federal deverão ser aplicados aos referidos profissionais (Brasil, 1993). As prerrogativas em prol da Advocacia-Geral da União e dos Procuradores de Estados, embora não houvesse menção, o Supremo entendeu que os referidos procuradores desempenham função essencial em prol da Administração Pública, cumprindo a essência constitucional da advocacia pública. O julgado do Supremo Tribunal Federal não adentrou ao mérito da obrigatoriedade das instalações de procuradorias municipais, mas nos municípios que as implantaram através de leis orgânicas.

A implantação de procuradorias municipais também já foi objeto de inúmeros debates no Supremo, e a imposição pela sua implantação é totalmente inconstitucional, uma vez que não há obrigatoriedade em lei. O Ministro do STF Ricardo Lewandowski, no RE 690.765/MG, em seu voto, descreveu que não há determinação constitucional para que os municípios implantem órgãos de advocacia pública. Não há, na Constituição Federal, previsão que os obrigue (Brasil, 2014b).

O Supremo Tribunal Federal, manteve os mesmos entendimentos no AgR RE: 893694 SE, do Relator Celso de Mello, julgado em 21/10/2016, e no RE 1064618 SP, de relatoria do ministro Roberto Barroso, julgado em 21/08/2017. Feitas tais ponderações acerca da equipe técnica constituída por procuradorias, demonstrando a obrigatoriedade da união, estados e distrito federal, bem como, a não obrigatoriedade do ente municipal. Passa ao debate acerca da vinculação do gestor ao procedimento licitatório em decorrência da existência de equipe técnica, e quando não existentes procuradorias, estaria este livre para contratação por inexigibilidade, com a escolha de sua equipe.

O Ministro Ricardo Lewandowski, no RE 690.765/MG, decidiu pela viabilidade do ente municipal terceirizar serviços advocatícios. O relator destacou que seria totalmente possível a organização de sua própria procuradoria, não havendo limitações nos art. 131 e 132, Constituição Federal (Brasil, 1993 - art. 131º e 132º). No referido julgado, o julgador reforçou que aos municípios foi concedido o poder de organizar-se por lei orgânica, legislando sobre assuntos locais. A necessidade de serviços jurídicos locais, estaria devidamente abraçada pelas necessidades locais (Brasil, 2014b).

O Recurso Extraordinário n.º 888.327 – AgR, Originário do STF e relatado pela Ministra Rosa Weber, reforçou que é vedada a exigência ao ente municipal de contratar escritório de

advocacia e a obrigatoriedade de cargos públicos de procurador. O entendimento alertou que seria ilegal a intervenção do Poder Judiciário diante da ausência de ilicitude do município. Em seu julgamento, ressaltou o princípio da separação dos poderes (Brasil, 2015).

Ambas as decisões proferidas pelo STF reforçam que a inexistência de procuradorias municipais respalda a legalidade do gestor municipal ao realizar contratações de escritórios de advocacia para funções de caráter judicial e extrajudicial.

Contudo, o cerne da questão é a viabilidade da contratação de escritórios de advocacia, mesmo diante da existência de procuradorias, visando atender às demandas administrativas e judiciais para garantir a eficiência. A presença de procuradoria pode não ser suficiente para lidar com a quantidade de demandas, sendo, portanto, um apoio terceirizado uma alternativa para atender ao interesse público. Além disso, o gestor precisa constantemente decidir sobre matérias urgentes, dependendo de decisões e opiniões céleres para resolver impasses (Cittadino, 2023).

Diante dessa necessidade, para atender aos anseios da Administração Pública na solução do problema, o ordenamento jurídico possibilita a contratação de técnicos especializados, sendo os serviços jurídicos incluídos nesse contexto. Esses contratos, realizados por inexigibilidade de licitação, permitem a contratação de profissionais com expertise jurídica para resolver as demandas apontadas e não resolvidas. Vale ressaltar que as contratações visam solucionar um problema (Cittadino, 2023).

Segundo a lei revogada, a Lei n.º 8.666/1993, para justificar a contratação, seria necessário demonstrar a singularidade do objeto, do serviço incomum e não rotineiro. Nessas circunstâncias, onde existem procuradorias implantadas, tratando de serviços que não exigem primor técnico e não são anômalos, a contratação apresentava impasses (Brasil, 1993).

Esse entendimento foi acolhido em alguns julgados proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça, quando presente o corpo de procuradores, e não demonstrada a natureza singular do objeto. A decisão concluiu que houve abuso de discricionariedade, visto que o corpo jurídico existente, conforme Resp n.º 1.368.169/GO, relator ministro Humberto Martins, julgamento em 27/10/2015 (Brasil, 2015).

O entendimento adotado neste julgamento afastou a contratação pelo prisma da não demonstração da singularidade e da inviabilidade de ser executado pela procuradoria existente. Nesse contexto, o Superior Tribunal de Justiça, no Resp 1626693, relator Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 09/03/2017, entendeu que a existência de corpo jurídico não inviabiliza a contratação (Brasil, 2017).

Diante desse cenário, é possível compreender que a existência de corpo técnico não invalida a contratação de escritório de advocacia, uma vez que seja demonstrada a singularidade do objeto. Essa interpretação está alinhada com a Lei n.º 8.666/1993 e com o entendimento do STJ nos julgamentos mencionados acima (Brasil, 1993).

Os julgamentos mencionados ocorreram sob a vigência da lei anterior, e a observação do objeto singular era uma imposição normativa. Com a Lei n.º 14.133/2021, houve o afastamento da singularidade do objeto nas contratações, proporcionando maior discricionariedade na realização dessa relação jurídica (Brasil, 2021).

Quanto ao afastamento da singularidade da norma, é necessário ponderar sobre sua presença de forma implícita. A jurisprudência tem interpretação divergente acerca das contratações de escritórios de advocacia, especialmente no que diz respeito à não comprovação da singularidade. A existência de procuradoria pode, mesmo com o afastamento da singularidade, tornar-se um obstáculo à contratação, caso não seja demonstrada a inadequação dos serviços anteriormente executados. A inadequação dos serviços foi estabelecida como tese no julgamento de Repercussão Geral no STF, através dos Recursos Extraordinários n.º 656.558 e 610.523 (Brasil, 2017).

Como discutido neste tópico, a existência ou não de procuradorias no cenário atual, na vigência da Lei n.º 14.133/2021, não vincula o gestor à realização de procedimento licitatório, por três principais razões (Brasil, 2021). Afinal, uma vez demonstrada a necessidade da Administração Pública, a contratação encontra-se justificada. Ademais, a presença de um corpo técnico e o afastamento da singularidade desvinculam o gestor da obrigatoriedade de escolher serviços específicos, confirmada a inadequação dos serviços prestados pela procuradoria. Por fim, em terceiro lugar, os serviços jurídicos, por sua própria natureza singular e técnica, não apresentam critérios objetivos para um procedimento licitatório, sendo um ato discricionário do gestor a escolha de um especialista com notório saber.

Assim, diante do afastamento da singularidade pela norma, será necessário estabelecer uma nova definição jurídica para subsidiar as contratações por inexigibilidade de escritórios de advocacia. Um novo conceito guarda-chuva acerca da singularidade será explorado a seguir.

## **4 A DEFINIÇÃO JURÍDICA DE SINGULARIDADE NO PÓS ALTERAÇÃO NORMATIVA: O REPOSICIONAMENTO DE UM NOVO CONCEITO GUARDA-CHUVA**

A definição jurídica do conceito de singularidade na contratação de escritório de advocacia sofreu importantes modificações com a superveniência da Lei n.º 14.133/2021, que instituiu o novo marco legal para as licitações e contratos administrativos no Brasil (Brasil, 2021). Anteriormente, a Lei n.º 8.666/93 adotava o critério da “singularidade” como requisito para a contratação direta de serviços advocatícios, o que gerava interpretações diversas e, por vezes, insegurança jurídica, como apontado nos itens 2.1 e 2.2 deste trabalho.

Com a entrada em vigor da nova legislação, a expressão “singularidade” foi substituída pelo conceito de “notória especialização”, trazendo maior clareza e objetividade para a contratação de escritórios de advocacia. A Lei n.º 14.133/2021 busca alinhar a necessidade de escolha criteriosa de profissionais com a eficiência na gestão pública, permitindo que a administração contratante selecione advogados ou escritórios com base em sua expertise comprovada e conhecimento especializado comprovado (Brasil, 2021). A notória especialização, conforme estabelecido pela nova lei, refere-se à comprovação, pelo profissional ou escritório, de um histórico de atuação destacada e reconhecida em determinada área do Direito. Tal requisito objetiva assegurar que a contratação direta ocorra apenas quando for evidente a superioridade técnica do profissional ou equipe em questão, preservando, assim, os princípios da impessoalidade e eficiência na gestão pública.

Dessa maneira, com alteração normativa, houve um novo reposicionamento quanto à singularidade nas contratações de escritório de advocacia nos procedimentos licitatórios (4.1), surgindo um novo conceito guarda-chuva quanto à definição jurídica (4.2), e os limites presentes nessa nova definição de singularidade após a mudança legislativa (4.3).

### **4.1 O reposicionamento da definição jurídica da singularidade na contratação de escritórios de advocacia em processos licitatórios no Brasil**

Com o afastamento da singularidade nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de escritórios de advocacia um novo reposicionamento da singularidade. Que partiu do objeto ao sujeito, com a alteração do enfoque da definição jurídica da singularidade pelo legislador para as contratações de escritórios de advocacia em processos licitatórios no Brasil (4.1.1) e, do notório saber jurídico como

fundamento para o novo conceito de singularidade na contratação de escritórios de advocacia (4.1.2).

4.1.1 Do objeto ao sujeito: a alteração do enfoque da definição jurídica da singularidade pelo legislador para a contratação de escritórios de advocacia em processos licitatórios no Brasil

O objeto singular nas contratações por inexigibilidade com enfoque na Lei n.º 8.666/93 foi protagonista de inúmeros debates em virtude da sua indefinição jurídica. Com a mudança legislativa e seu afastamento da norma, houve um reposicionamento da singularidade, que partiu do objeto para o sujeito (Brasil, 1993).

Como já exposto, as contratações, por inexigibilidade, na égide da Lei n.º 8.666/93, autorizam os contratos de escritório de advocacia sem o procedimento licitatório que demonstrasse que os serviços a serem realizados eram singulares, únicos e não rotineiros (Brasil, 1993). A referida lei, por sua vez, em seu contexto jurídico, trouxe apenas a singularidade do objeto, não adentrando de forma conceitual do que seria de fato uma contratação singular.

É possível observar no art. 25, inciso II da Lei 8.666/1993, ao dispor acerca da contratação dos serviços técnicos especializados, que a Lei previu que o objeto a ser contratado deveria ser singular, não dando maiores detalhes em todo o contexto da lei a uma definição clara de quais serviços se enquadram no termo (Brasil, 1993 - art. 25, inciso II).

Durante anos, o ponto de questionamento se deu em torno do objeto, com fundamento de que a contratação dos serviços jurídicos deveria estar relacionada exclusivamente a uma contratação para determinado fim específico, para que se pudesse justificar o procedimento sem licitação. Ante a ausência de definição jurídica do que seria um objeto singular, surgiram definições interpretativas do Poder Judiciário, tribunais de contas e doutrinadores. O objeto singular tornou-se o centro do debate, tendo como principal questionamento se de fato as contratações eram serviços singulares, nos moldes da lei acima citada.

Para intensificar mais o debate, a discussão tomou contornos diferentes; passaram a definir que não era singular o objeto, mas o executor, que diante da sua expertise se tornava singular para o desempenho daquele serviço. Ocorre que, a própria lei trouxe a notória especialização no corpo da lei, explicou o que era um profissional com notório saber, não havendo o que se falar que o singular, nesse primeiro momento, fosse o profissional ou empresa contratada. Na verdade, as contratações por inexigibilidade de licitação antes da alteração

legislativa cassaram o objeto singular com a notória especialização, demonstrando uma independência e uma exigência da presença dos referidos requisitos separadamente.

O Tribunal de Contas da União, nas Súmulas 39 e 252, confirmou a exigência legislativa acima citada, e ainda acrescentou um terceiro requisito para subsidiar a contratação, destacando a expertise do profissional na área de atuação, a demonstração no ato da contratação do objeto singular, e os serviços técnicos especializados (Brasil, 2024a; Brasil, 2024b).

No Acórdão 2993/2018, o Tribunal de Contas da União trouxe mais um posicionamento acerca da singularidade do objeto, definindo que a singularidade não pode ser atrelada ao sujeito, nem ao pensamento de algo único, mas algo complexo e com suas especificidades, um serviço que demande uma atenção e desempenho cauteloso. O acórdão mencionado afasta o objeto do sujeito, dando robustez à interpretação de que o objeto deve ser algo diferenciado, não precisa ser único, mas necessita possuir características diferenciadas para que justifique a contratação de determinado escritório para executar os serviços. Não há dúvida a respeito do protagonismo da singularidade, bem como da sua indefinição jurídica (Brasil, 2018).

O Tribunal de Contas da União também trouxe posicionamento divergente quanto à singularidade ser apenas do objeto e, em recente julgado, posicionou seu entendimento de que deveria existir singularidade no executor dos serviços. A decisão, em partes, diverge dos próprios julgados anteriores do tribunal e traz um entendimento que já vinha sendo objeto de argumentação jurídica dos escritórios de advocacia. Nesse novo entendimento, o Tribunal de Contas no Acórdão n.º 8614/2021 - Primeira Câmara, no qual o relator Ministro Benjamin Zymler, em sentido adverso ao Acórdão acima, entendeu que a singularidade estaria presente quando se contrata um notório especialista (Brasil, 2021e).

Não há dúvidas quanto à divergência de entendimento em relação à matéria, trazendo enorme insegurança jurídica no momento de realizar a contratação. A Lei n.º 8.666/93, embora tenha trazido indefinição jurídica quanto ao objeto singular, determinou que em casos de inexigibilidade de licitação deveriam estar presentes os dois requisitos cumulativamente (Brasil, 1993).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) teve diversos entendimentos ao longo do tempo a respeito da matéria, e a singularidade do objeto sempre esteve em cena. A interpretação do tribunal é que o objeto singular é insuscetível de disputa, por ausência de critérios objetivos de comparação. Ou seja, o STJ entendeu que deveria analisar o objeto a ser executado, verificar a existência de critérios de comparação; caso não existisse, deveria ser analisado o executor dentro do seu grau de expertise (Brasil, 2014).

A interpretação jurídica quanto à inexigibilidade de licitação de serviços jurídicos, alvo de muito desacordo, se dava especialmente pelo não enquadramento da contratação ao critério de objeto singular, e até mesmo quanto à notória especialização do profissional que executa o objeto contratado. Na legislação anterior, a Lei n.º 8.666/93, como já debatido neste trabalho, estabelecia a presença de ambos os requisitos na contratação, não havendo que se falar naquele ordenamento jurídico de uma separação dos requisitos, para uma interpretação ampla de um englobando o outro (Brasil, 1993). O Supremo Tribunal Federal (STF), em recente julgado, estabeleceu que apenas será cabível a contratação de serviços técnicos com a concomitância dos requisitos legais (Brasil, 2021).

Observa-se com a interpretação do STF que a singularidade do objeto e a especialização do sujeito são coisas distintas e que precisam ser analisadas de forma separada, ao mesmo tempo em que exige a vinculação de ambas para legitimar a inexigibilidade do procedimento licitatório. No julgado analisado, Acórdão do STF ARE 1325646, o Supremo reforça também que a análise do objeto é ponto de partida para a contratação, no momento que define que os serviços corriqueiros da Administração Pública não poderão ser considerados singulares (Brasil, 2021d).

Do que foi até agora apresentado, observa-se que a singularidade sempre esteve vinculada ao objeto, tanto por força da Lei n.º 8.666/93, apesar da indefinição jurídica, quanto pelo entendimento jurisprudencial dos tribunais (Brasil, 1993).

Contudo, após a mudança legislativa em 2021, a qual revogou em 29/12/2023, a Lei n.º 8.666/93, trazendo a Lei n.º 14.133/2021, em vigência, alterou a norma jurídica em relação às contratações por inexigibilidade dos serviços técnicos especializados. A vigente norma afastou a singularidade do objeto nas contratações, mantendo apenas a notória especialização (Brasil, 1993; Brasil, 2021).

A mudança legislativa retirou do ordenamento jurídico a figura da singularidade do objeto, a qual sempre foi alvo de inúmeras discussões, como já demonstrado nesta dissertação, deixando apenas como principal requisito para fundamentar a contratação direta o notório saber jurídico (Niebuhr, 2021).

Embora a palavra singularidade tenha sido afastada, o notório saber jurídico toma a cena e passa a ser objeto de análise mais aprofundada. O legislador, com a referida mudança, buscou afastar a divergência criada acerca do objeto singular, trazendo o foco para o executor dos serviços, para quem vai executar o objeto contratado. A Lei n.º 14.133/2021 estabeleceu no §3º, do art. 74, as características do sujeito que poderá ser contratado, mas não estabeleceu qualquer



critério de quais serviços, leia-se objetos, seriam permitidos contratar (Brasil, 2021 - art. 74, §3).

A mudança legislativa e a exclusão do termo objeto singular sedimentam alguns debates a respeito do tema que sempre foi objeto de discussão, de que o sujeito sempre foi o principal protagonista da contratação por inexigibilidade, e não o objeto. O entendimento, conforme debatido no início deste tópico, estava relacionado ao objeto, mas já existia a interpretação de que a singularidade estava atrelada ao sujeito. A alteração convalidou que a singularidade não estava no objeto, quando retirou o termo do texto de lei, e sim no sujeito, e a sua notória especialização no desempenho dos seus conhecimentos para solução do objeto contratado (Mesquita, 2021).

Cada sujeito é único, e seu grau de conhecimento e forma de desempenhar suas atividades não são iguais às de outrem. Nessa linha é que se encontra a singularidade, que está ligada ao executor dos serviços, e não ao objeto em si. A mudança legislativa traz a singularidade do objeto para o sujeito, contrariando inúmeros julgados a respeito do tema, vez que, são majoritários o entendimento acerca da singularidade dos serviços contratados e não do executor com notória especialidade. No entendimento empossado no Tribunal de Conta da União no Acórdão 8926/2021, reforça a inviabilidade de competição imposta pelo caráter subjetivo na escolha do profissional que irá executar o objeto do contrato (Brasil, 2021f).

O Supremo Tribunal Federal decidiu no Inquérito 3074/2014 que, comprovado que o escritório de advocacia possui notória especialidade, deverá ser reconhecida a singularidade dos serviços executados. Ou seja, o Supremo muito antes da alteração normativa já havia decidido que a singularidade não estava no objeto, mas no sujeito, que dentro do seu campo de atuação e suas especialidades, tem como singular o desempenho do seu trabalho (Brasil, 2014a).

A nova roupagem trazida pela Lei n.º 14.133/2021, ao excluir o objeto singular, reforça a compreensão de que a singularidade é relevante, mas entende por singular, quando para a solução da necessidade, o ente público dependa da criatividade de quem vai resolver o problema, executando os serviços com seus próprios traços, habilidades e inteligência para atender melhor o ente público (Brasil, 2021; Mello, 1998).

O executor possui características próprias que são singulares, que lhe são próprias, as quais não são possíveis de serem auferidas em virtude do seu grau de subjetividade. Nessa linha, o doutrinador já trazia a singularidade dentro do sujeito, unificando-o a fim de demonstrar a inviabilidade de competição e, conseqüentemente, a inexigibilidade de licitação (Carvalho Filho, 2020).

Assim, a alteração legislativa deu enfoque à exclusão do objeto singular, trazendo considerável mudança nas contratações por inexigibilidade de serviços técnicos especializados, buscando resolver a celeuma quanto à divergência acerca do objeto singular e dos quais serviços seriam singulares. A lei de licitações enalteceu o sujeito que será contratado para desempenhar os serviços técnicos especializados, excluindo o objeto singular e o englobando subjetivamente dentro do campo de conhecimento do executor dos serviços.

Portanto, as contratações diretas sem licitação, por inexigibilidade, após a alteração normativa, não têm mais enfoque da singularidade no objeto, mas no notório saber jurídico. Dessa maneira, surge um novo conceito de singularidade no Brasil, que parte do objeto para o executor com notório saber jurídico, o que será abordado a seguir.

#### 4.1.2 O notório saber jurídico como fundamento para o novo conceito de singularidade na contratação de escritórios de advocacia em processos licitatórios no Brasil

Com o afastamento do objeto singular após a alteração normativa nas contratações por inexigibilidade de serviços técnicos especializados, existe apenas um critério no contexto legal que precisará ser observado para fundamentar o afastamento da licitação. Esse critério será o notório saber jurídico, o qual será utilizado para demonstrar a viabilidade da contratação do escritório de advocacia, tornando-se o novo conceito implícito de singularidade.

No tópico anterior, foi possível entender as divergências oriundas do objeto singular na norma revogada, a Lei n.º 8.666/1993 (Brasil, 1993). A singularidade era vista como a grande controvérsia jurídica, seja pela falta de conceito jurídico próprio, seja pelas diversas interpretações jurisprudenciais a respeito do tema. As decisões em diversos tribunais eram interpretativas, alguns julgados entendiam que determinadas contratações estavam enquadradas na singularidade, e uma grande maioria não.

A mudança legislativa, como visto, banuiu do mundo jurídico a expressão singularidade nas contratações por inexigibilidade, mantendo apenas a análise para referida contratação da notória especialização. O notório saber jurídico dentro da Lei n.º 14.133/2021 ganhou importante papel, visto que será com base no que dispõe a referida norma que se sustentarão as contratações dos escritórios de advocacia. O art. 74, inciso III, § 3º, da lei mencionada, estabeleceu o conjunto de características para enquadrar o executor dos serviços, afirmando que seria inexigível a licitação nas contratações dos serviços técnicos especializados de natureza predominante intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização (Brasil, 2021 – art. 74, inciso III, § 3º).

Para dar passo a isso, o legislador trouxe considerações acerca do que seria um profissional e empresa com notória especialização, descrevendo que a especialidade é construída no campo de atuações anteriores, estudos, experiências, equipes técnicas e outros requisitos que seja possível inferir que a execução dos serviços é reconhecida para atender o objeto. A lei anterior, outrora revogada, já trazia em seu contexto algumas das características aqui suscitadas, mas abraçada ao objeto singular; todavia, a Lei n.º 14.133/2021, trouxe apenas o notório saber jurídico, como principal embasamento para a inexigibilidade (Brasil, 2021).

Com o afastamento do objeto singular e a permanência do notório saber jurídico para justificar as contratações, observa-se que a divergência anterior toma novos contornos perante o argumento da existência de inúmeros especialistas, o que viabiliza *a priori* a competição. Por esse viés, surgem novos embates acerca da inexigibilidade de licitação nas referidas contratações, pois, se o que fundamenta a contratação é a inviabilidade de competição do notório especialista, a existência de inúmeros profissionais poderia ensejar uma disputa licitatória (Brasil, 2021).

Percebe-se que, num primeiro momento, com a retirada do objeto singular, resolveria todo o impasse jurídico acerca da matéria, e a discussão estava totalmente resolvida, já que a lei não mais exigia que o olhar estivesse em torno do qual serviço contratar. E ainda, que as contratações destes profissionais teriam mais segurança jurídica, vez que não haveria necessidade de se demonstrar a natureza anômala do que seria contratado. Mas o legislador, com a alteração normativa, abre o debate se a notória especialização poderia ser objeto de disputa já que existem inúmeros escritórios e advogados especializados (Silva; Neto, 2023).

A inexigibilidade nasce da inviabilidade de competição e a existência de inúmeros executores possibilitaria a disputa. No entanto, a disputa num procedimento licitatório carece de critérios objetivos, o que não seria possível nas contratações de escritório de advocacia, por serviços técnicos especializados, ante ao grau de subjetividade para inferir o conhecimento. Ademais, o conhecimento, como já abordado no capítulo 2, é diferente para cada indivíduo. As percepções de cada ser são únicas e inconfundíveis, não sendo possível entre os contratados especialistas a possibilidade de alcançar o melhor e com menor preço, critérios estes utilizados no julgamento previstos no procedimento licitatório (Mesquita, 2021).

Nesse caminho, é possível enxergar que a mudança legislativa, embora tenha extirpado o objeto singular do ordenamento jurídico, permaneceu ao menos, implicitamente, com a singularidade na interpretação jurídica da norma. Isso porque, conforme dito nos parágrafos anteriores, a inexigibilidade de licitação exige que haja inviabilidade de competição, essa questão por si só, demonstra que deve ser algo único não suscetível de competição. Somado a

isso, o legislador estabeleceu os notórios especialistas como fundamento a inexigibilidade, ou seja, para fundamentar o afastamento da licitação é preciso que haja inviabilidade de competição entre os executores especialistas (Mesquita, 2021).

A singularidade, mesmo que implicitamente, continua presente na norma, isso porque o singular emerge de algo único, distinto e ímpar, o que converge com os predicados do ser humano, que por sua natureza são únicos. É desse ponto que o legislador nas entrelinhas deixa subentendido que a singularidade estará incutida justamente no sujeito, e não mais no objeto. Esse entendimento foi demonstrado na Lei n.º 14.030/2020, que acrescentou o art. 3-A no Estatuto da Advocacia, Lei n.º 8.906/1994, o qual enquadrou a singularidade nos serviços profissionais dos advogados (Brasil, 1994; Brasil, 2020 - art.3-A).

A alteração enfrentada pelo Estatuto da Advocacia, em conjunto com a lei de licitação em vigência, no campo das contratações de escritório de advocacia por inexigibilidade, confirma que o notório saber jurídico é o fundamento para o novo conceito de singularidade (Brasil, 1994). E mais, que os serviços praticados pelo advogado são singulares. Sendo assim, não pairam dúvidas de que as leis enumeradas acima, construídas pelo legislador, quiseram entregar ao especialista com notório saber jurídico os requisitos que o tornam único, acarretando sua singularidade no desempenho do exercício de sua função (Silva Neto, 2023).

O notório saber jurídico torna-se, para o advogado e os escritórios de advocacia, o principal fundamento para a criação do novo conceito de singularidade. A lei de licitações, 14.133/2021, por si só, em caráter normativo, já traz em seu contexto que os especialistas são singulares, permitindo a contratação direta. Todavia, para os serviços jurídicos, houve uma amplitude no ordenamento jurídico compreendendo a atividade desempenhada como singular e técnica (Silva Neto, 2023; Brasil, 2021).

Ocorre que nem tudo são flores; após a primeira mudança legislativa quanto à singularidade dos serviços jurídicos, não houve um acolhimento por parte do Poder Judiciário, que manteve o entendimento de que deveria ser analisada a singularidade do objeto, não considerando alguns serviços jurídicos como singulares. A decisão julgou favorável a contratação aplicando o entendimento de que ficou comprovada a singularidade e a notória especialização do contratado, não analisando o disposto no art. 3-A da Lei n.º 14.039/2020 (Brasil, 2020 - art. 3-A).

Permanecendo em divergência com a Lei n.º 14.133/2021, o Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial 1799690 SE 2019/0051858-1, permaneceu com entendimento de que a singularidade do objeto deverá ser comprovada na contratação dos escritórios de advocacia. O tribunal, em sua decisão, sustentou que a contratação não restou demonstrada a

singularidade do objeto, nem a notória especialização, defendendo que, mesmo a lei tenha afastado a singularidade do objeto, reconhecido os serviços jurídicos como singulares, a análise jurídica acerca do objeto singular deve permanecer, bem como a expertise (Brasil, 2021).

Um ponto a ser observado no julgado informado acima é que a análise do Superior Tribunal de Justiça se dá pela permanência implícita da singularidade, com o argumento de que a necessidade de contratação pelo ente público e a notória especialização deverão ser demonstradas.

Com toda vênua ao posicionamento do STJ, o referido entendimento foge do que dispõe o ordenamento jurídico; o tribunal sustenta seus fundamentos nas interpretações construídas na égide da Lei n.º 8.666/93, outrora revogada, que foi alvo de inúmeras interpretações e controvérsias (Brasil, 1993). A permanência no entendimento já superado pelo processo legislativo viola o estado democrático de direito, pois traz insegurança jurídica quanto ao cumprimento das leis, haja vista o confronto do posicionamento jurisprudencial com as Leis n.º 14.039/2020 e n.º 14.133/2021. É como se a lei trouxesse textos sem valor algum (Brasil, 2020; Brasil, 2021; Ferraz, 2022).

As contratações de escritório de advocacia, por força de lei, dentro das novas construções legislativas, unem o desempenho do exercício da profissão e sua especialização ao conceito singular e técnico. Essa unificação, frise-se permitida por lei, sem espaço para qualquer indefinição da norma, permite justificar a contratação dos referidos profissionais sob o prisma do que dispõe o art. 74, inciso III, §3º, da Lei n.º 14.133/2021 (Brasil, 2021 - art. 74, inciso III, §3º).

Dessa maneira, é incontroversa a compreensão de que o notório saber jurídico é fundamento para o novo conceito de singularidade nas contratações de escritório de advocacia, por inexigibilidade de licitação, haja vista que as características dos executores não são passíveis de disputa e de inferir competências perante a subjetividade, o que resta evidenciado quando no desempenho do labor, sendo traços únicos de cada indivíduo, o que o torna singular.

No mesmo sentido, é importante observar as divergências e buscar construir novos conceitos capazes de definir a singularidade que se encontra escondida na Lei n.º 14.133/2021, nos procedimentos de inexigibilidade de licitação (Brasil, 2021). É preciso entender todo o contexto da Administração Pública e construir entendimentos que possam subsidiar as contratações, trazendo mais segurança jurídica.

A lei deve ser observada em todos os seus aspectos e considerada como ponto de partida para a construção de um conceito guarda-chuva; não se pode fugir do texto da lei, o parâmetro é a norma, é dela que nasce o conceito velado da singularidade. Pensar de modo diversos, como

já dito, é violar as normas do Direito brasileiro. Nos tópicos a seguir, será abordada a construção da definição jurídica da singularidade dentro de um conceito guarda-chuva.

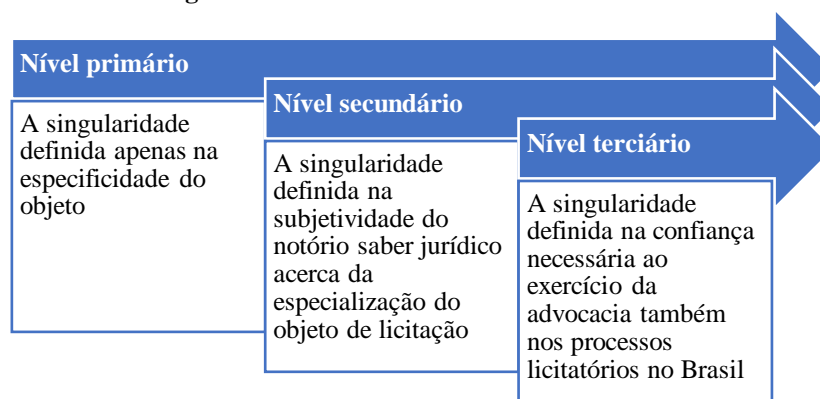
#### 4.2 A construção do conceito guarda-chuva da definição jurídica de singularidade

A singularidade do objeto foi extirpada da atual Lei de Licitações, e diante dessa exclusão, a mesma não poderá ser analisada objetivamente pelo contexto jurídico, mas de forma implícita. Sua análise não poderá mais ser observada dentro do conceito apenas do objeto, ante a revogação da lei, mas poderá ser analisada dentro de um contexto amplo construído por níveis.

Frise que, a exclusão do objeto singular da norma não diminui sua importância para o ordenamento jurídico; pelo contrário, de forma contida, a singularidade do objeto amplia a compreensão para uma nova construção interpretativa. Essa interpretação gera a criação de níveis de singularidade, nível primário (4.2.1), secundário (4.2.2) e terciário (4.2.3), e que leva à construção de um conceito guarda-chuva.

Neste trabalho, o conceito guarda-chuva significa um conjunto de conceitos os quais apontam para diferentes soluções. A definição está interligada a uma construção ampla de determinado assunto. Nesta abordagem, a criação do conceito guarda-chuva acerca da singularidade pós-alteração normativa, estabelece uma visão global acerca do assunto nas contratações públicas. A ideia de uma ampliação conceitual da singularidade é estabelecida por níveis, que remetem a um alinhamento, constituído por etapas que se completam entre si, (Acioli; Ehrhardt Júnior, 2017). Nessa senda, o conceito guarda-chuva se apresenta como uma ideia abrangente que engloba uma diversidade de subcategorias ou elementos correlacionados. Funciona, portanto, como um termo amplo que incorpora e abarca diversos aspectos dentro de um campo específico de estudo. Veja a representação gráfica deste conceito:

**Figura 1 - Níveis do Conceito Guarda-chuva**



Fonte: Autoria própria, 2024

Observe que a definição trazida aqui não significa uma sobreposição de conceitos, nem mesmo uma definição de conceitos no tempo, mas camadas de um único conceito com diversas perspectivas que começa a ser desenhado. É o que será observado nos tópicos a seguir.

#### 4.2.1 Nível primário: a singularidade definida apenas na especificidade do objeto

Em decorrência da mudança legislativa e do afastamento do termo objeto singular, faz-se necessário compreender como ficará o objeto da contratação dentro dos novos moldes trazidos pela Lei n.º 14.133/2021 (Brasil, 2021). A alteração não minimiza a importância do objeto a ser contratado; apenas institui que ele, por si só, não será causa de barreira para impedir a realização da contratação, quando estiverem presentes a necessidade e o interesse público. Desse modo, a singularidade do objeto, que sempre foi alvo de embates, estaria com uma nova roupagem, em contexto com a necessidade da administração, que diante da precisão da Administração Pública levantaria o objeto.

Para entender o contexto legal e jurisprudencial acerca da singularidade do objeto, é preciso ter em mente que, para fundamentar a inexigibilidade de licitação, seria necessário observar o que estaria sendo contratado pela Administração Pública. A lei anterior à 8.666/1993, no art. 13, cumulada com o art. 25, estabelecia os serviços técnicos especializados que poderiam ser objeto de contratação. Contudo, mesmo escolhendo um serviço técnico daquele descrito nos artigos mencionados, se fazia necessário observar se o objeto a ser contratado era ordinário, comum (Brasil, 1993 - art. 13 e 25).

O objeto singular na roupagem anterior era a peneira para demonstrar a inviabilidade de competição. Isso mesmo, a inviabilidade de competição que é o principal componente para que se demonstre que aquela contratação não poderá ser realizada por licitação. É dela que parte a essência da contratação direta, a exceção à regra constitucional do procedimento licitatório. Ao fugir à regra, a interpretação é que a administração firmasse uma relação jurídica anômala, que não pudesse ser constituída na licitação (Boselli, 2020).

A singularidade nesse cenário se tornou, por meio da interpretação jurídica, o principal filtro para validar as contratações. Para comprovar a inexigibilidade era preciso provar que o objeto era diferenciado de serviços corriqueiros do dia a dia da administração e que não estava ao alcance de qualquer executor, por ser algo impossível de ser resolvido por qualquer profissional especializado. O objeto singular estaria atrelado a demandas complexas e que

demandam mais que uma especialidade, um trabalho que apresente particularização e que seja peculiar (Ribeiro; Gregório; Pontone, 2023).

O Superior Tribunal de Justiça, no Acórdão AgRg no AREsp 350519/PR, sustentou que o objeto singular não possui paradigma de confronto, não se compara com outro da mesma espécie, que a exceção do procedimento licitatório está atrelada à inviabilidade de competição por conta do objeto a ser contratado. Esse objeto surge diante da ausência de critérios objetivos a fim de demonstrar que a competição é inviável perante a subjetividade presente nos critérios (Brasil, 2014).

Seguindo o mesmo entendimento acima, o tribunal superior, no julgamento do AgRg no REsp 1425230/SC, em 18/02/2016, afirmou que na análise do contrato firmado com escritório de advocacia, o objeto descrito no contrato era genérico, não apresentando complexidade. Asseverou ainda, a referida decisão, que o objeto não exigiu um conhecimento demasiado, não envolveria dificuldades de solução tendo em vista que é um serviço comum visto corriqueiramente (Brasil, 2016).

Para reforçar o que está sendo aduzido, a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, bem destacou em sua obra que, a inexigibilidade de licitação não estaria vinculada apenas aos serviços técnicos especializados descritos no art. 13, da lei n.º 8.666/93 (Brasil, 1993). Que a referida contratação estaria vinculada à condição do objeto singular, que tem relação com a complexidade e relevância do que se pretende contratar (Di Pietro, 2020).

Bem certo de que a lei mencionada no parágrafo anterior não trazia um conceito claro e objetivo do que seria o objeto singular, por isso, a construção da singularidade era totalmente interpretativa, seja por parte dos representantes do Ministério Público, pelos Conselheiros dos Tribunais de Contas, por juízes e, por fim, por doutrinadores estudiosos do assunto. A vinculação ao conceito definido de objeto singular, pelo Poder Judiciário, é totalmente interpretativa, estruturada em inúmeros julgados a respeito da matéria.

Mas com a mudança e o afastamento do objeto singular, cria-se uma total desconstrução de tudo que foi apresentado pela jurisprudência e pela doutrina até a entrada em vigor da Lei n.º 14.133/2021. O elemento objeto singular foi afastado. Agora o mundo jurídico é outro para as contratações por inexigibilidade de licitação, o objeto, até então protagonista, passa a não existir diretamente no contexto da lei. Sua aparência é contida apenas no mundo interpretativo (Brasil, 2021).

A referida mudança não abre a porteira para enxurradas de contratações por inexigibilidade, como se faz entender, num primeiro momento, o texto da Lei n.º 14.133/2021. A norma tira a palavra do contexto legal, mas cria inúmeras circunstâncias as quais,



previamente levantadas, permitiram chegar à conclusão de que o objeto a ser contratado deverá ser realizado pela contratação direta sem licitação (Brasil 2021) (Niebuhr, 2021).

Por essa razão, o art. 72 da Lei n.º 14.133/2021 traz um rol de critérios que antecedem a contratação por inexigibilidade e por dispensa. O referido dispositivo estabelece logo de início que o procedimento de contratação direta deverá ser construído através do documento de formalização de demanda (DFD) e, se for o caso, pelo Estudo Técnico Preliminar (ETP) (Brasil, 2021 - art.72).

O referido artigo determina a construção de critérios que precisam ser avaliados em torno de toda a lei, pois, conforme a lei mencionada, no art. 12, inciso VII, é a partir do documento de formalização de demandas que os órgãos vão elaborar o plano anual de contratação, com o objetivo de racionalizar as contratações (Brasil, 2021 - art. 12, inciso VII).

Ou seja, o afastamento da singularidade pela lei, com base nos dispositivos acima citados, demonstra que o legislador de forma alguma abriu a porteira para as contratações diretas. Pelo contrário, observa que de acordo com o novo contexto legal trouxe uma singularidade velada que está atrelada à “necessidade” da Administração Pública em contratar o serviço e o interesse público incutido na demanda.

Não só isso, o legislador determinou a criação de um plano para contratação, visando adequar com a lei orçamentária. E mais, através do documento de formalização de demanda e estudo técnico preliminar na fase preparatória da contratação, justificar a necessidade de contratar.

O artigo 6º, inciso XX, da lei de licitações aqui esmiuçada, explicou que o estudo técnico preliminar é o documento que inicia a etapa de contratação, construído a partir do interesse público e a melhor solução, dando sinal verde à contratação.

O interesse público como impulsionador das contratações dá robustez ao objeto que será contratado, vez que demonstra a necessidade da contratação, dando fundamento para sua aquisição pelo estado. Trazendo esse interesse para o contexto da contratação direta por inexigibilidade de serviços técnicos especializados, uma vez demonstrada a necessidade de contratar, não há que se falar em divergir se o objeto da contratação é um serviço comum ou corriqueiro, o que importa é a necessidade (Paiva, 2018).

A singularidade estaria incutida na necessidade de realizar a contratação e não mais no que estaria sendo contratado. O olhar muda de posição, tendo em vista que poderá ocorrer em muitos casos que o objeto da contratação seja de fato um serviço extraordinário, mas que não tenha necessidade de realizar a contratação. E vice-versa, haverá contratações para serviços corriqueiros que não haverá necessidade de contratar (Niebuhr, 2021).

Dito isso, percebe-se que a ideia do legislador não foi criar uma facilidade para afastar a obrigatoriedade de licitar, mas demonstrar que o objeto a ser contratado não tem relevância quando se estiver diante do princípio do interesse público, justificando a necessidade de contratar (Paiva, 2018).

A partir desse ponto, resta evidente que a necessidade baseada no interesse público é a primeira etapa que deverá ser analisada na contratação por inexigibilidade de licitação. A singularidade, em um nível primário, nasce exatamente no prisma do interesse público. O singular deixa de ser do objeto do contrato, com suas características de único, comum e anômalo, passando a se tornar o elemento implícito na necessidade de contratar determinado serviço (Ferraz, 2021).

O nível mais simples de conceito acerca da singularidade como objeto da contratação, após a alteração normativa, se constrói na fase preparatória que antecede a contratação. Nasce com a justificativa da necessidade de contratar, será nesse ponto que os órgãos fiscalizadores que divergiam das contratações na égide da antiga lei, passarão a observar quando aplicada a inexigibilidade nas contratações de escritório de advocacia. O objeto contratado deverá estar dentro da necessidade devidamente comprovada, justificada pelo documento de formalização de demanda e pelo estudo técnico preliminar (Niebuhr, 2021).

A necessidade é a pedra fundamental para a Administração Pública justificar a contratação de um profissional para atender determinado objeto. O objeto passa ao plano de execução, o serviço é o propósito, enquanto a razão para contratar é a necessidade. Por esse pensamento, o nível primário do conceito de singularidade o define dentro da necessidade, que comprovada, poderá ser quaisquer serviços, do comum e corriqueiro até o excepcional (Ferraz, 2021).

O conceito construído no nível primário acerca da singularidade não remete apenas para a necessidade da contratação, mas para uma análise perfunctória do que se espera com a contratação e os benefícios que trará para a administração. A singularidade no mundo jurídico atual, implícita nos passos preparatórios da inexigibilidade, não se vincula ao objeto, mas se a contratação atinge a finalidade pública.

Para cumprir a função da Administração Pública com eficiência, o objeto a ser contratado pouco importa, o que deve ser observado é a necessidade e a solução encontrada para resolver o problema. A partir dessa observação, será analisado o profissional que resolverá a demanda, com atenção à especialidade no seu campo de atuação.

Assim, a singularidade que está implícita na necessidade de contratação passará em nível secundário a ser observada na escolha do profissional que executará os serviços

necessários para atender a administração. Esse profissional, que deverá possuir notório saber jurídico, será escolhido por características únicas e singulares, assunto que será tratado no tópico a seguir, como nível secundário da singularidade na criação do conceito guarda-chuva.

#### **4.2.2 Nível secundário: a singularidade definida na subjetividade do notório saber jurídico**

Na busca da construção de um novo conceito para singularidade pós alteração normativa, encontra-se o notório saber jurídico que se torna o principal requisito a ser observado ante a necessidade da Administração Pública em contratar um profissional por inexigibilidade. Na mudança legislativa, a singularidade fica presente na incapacidade de inferir conhecimento dos notórios detentores do conhecimento, diante do grau de subjetividade.

Do que foi visto e debatido até aqui, as contratações por inexigibilidade sob o prisma da lei n.º 8.666/93, observavam o objeto singular e, após constatado que os serviços eram extraordinários, passavam para o segundo plano, a notória especialização de quem iria executar aqueles serviços (Brasil, 1993). A notória especialização nunca foi o principal debate; a preocupação pela contratação sempre ficou vinculada ao objeto, só após a confirmação de que era um serviço diferenciado, perpassa para a fase da análise dos profissionais (Niebuhr, 2021).

As divergências criadas pela jurisprudência a respeito das contratações de escritório de advocacia são tão acirradas que, mesmo demonstrada a singularidade do objeto, barravam as contratações porque não restou demonstrado a expertise do profissional em executar os serviços. A decisão não reconhecia a justificativa nas contratações abraçado ao argumento que determinado profissional não comprovou que possuía o conhecimento. O Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial n.º 448.442-MS, julgado em 23/02/2010, destacou a necessidade de demonstrar de forma contundente a notória especialização (Brasil, 2010).

A celeuma quando não partia do objeto partia do notório especialista que não comprovou seus conhecimentos, mesmo demonstrando através de documentos que tinha expertise no desempenho das suas funções, conforme o entendimento empossado na decisão citada no parágrafo anterior.

A comprovação da notória especialização também passou a ser alvo de inúmeras análises, principalmente quando demonstrada a necessidade da realização de contratação, e o Poder Judiciário passa a verificar se de fato existia expertise. O Superior Tribunal de Justiça decidiu favorável à contratação do escritório de advocacia, no julgado do AgInt no Recurso Especial n.º 1.600.264 – Go (2016/0122163-9). A decisão abordou que houve por parte do juiz

de primeiro grau a análise das provas que comprovam que o escritório profissional possuía notório conhecimento (Brasil, 2018).

Diante dos inúmeros debates, a OAB, como já apresentado nesta dissertação, resolveu no campo das contratações de advogados por ente público, editar decisões em seus plenários, fazer alterações legislativas, conforme a Lei n.º 14.039/2020, a fim de reforçar que o advogado era singular e as características de um notório especialista (Brasil; 2015; Brasil, 2020).

As mudanças impulsionadas pelo conselho da classe na Lei n.º 14.039/2020 não tiveram influência alguma no campo jurisprudencial, e os critérios adotados para inferir a competência dos profissionais continuaram a ser meramente interpretativos. Exigindo que as contratações deveriam comprovar a notória especialização, mesmo diante da alteração legislativa, conforme se depreende no julgado do Superior Tribunal de Justiça, após alteração do Estatuto da OAB. A decisão no Recurso Especial 1799690 SE 2019/0051858-1, de Relatoria do Ministro Sérgio Kukina, publicado 03/08/2021, entende que não houve generalização da norma de inexigibilidade de licitação. A decisão fundamenta que os requisitos do notório saber jurídico deveriam ser demonstrados na contratação e que a regra é que o procedimento de contratação seja licitatório, não havendo disseminação dessa modalidade de contratação. O entendimento do Tribunal Superior questiona a comprovação da notória especialização, não apenas a singularidade.

A depender do magistrado, os argumentos para declarar ilícitas as contratações sem licitações versam no sentido de evidenciar se ficou ou não demonstrado que determinado profissional possuía o notório conhecimento (Copola, 2015). Entretanto, as decisões não analisavam a dificuldade da Administração Pública de escolher, numa contratação sem critérios objetivos, os profissionais com notória especialização disponíveis no mercado, em virtude da impossibilidade de inferir o conhecimento.

Nessa estreia, o legislador através da Lei n.º 14.133/2021, altera o corpo da lei de licitações, além de afastar o objeto singular, altera o §1º do art. 25 da Lei n.º 8666/93, fazendo uma sutil mudança, mas respeitável, alterando o “mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”, para “[...] *permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato*” (Brasil, 1993 - art. 25 §1º; Brasil, 2021).

A referida norma, tem por intento pacificar a divergência apresentada no viés da notória especialização, e sedimentar que o profissional com expertise por si só inviabiliza a disputa com os demais. Já que a inexigibilidade tem na sua razão de existir as contratações que são inviáveis a disputa em decorrência da ausência de critérios objetivos.

O novo dispositivo reforça de forma mais contundente a inviabilidade de competição entre profissionais com notório saber jurídico, afirmando que os elementos internos são as diferenças para subsidiar a contratação de determinado profissional. Esse aspecto trazido pelo recente dispositivo trará tranquilidade ao gestor em sua decisão final (Pércio, 2022).

A estrada traçada pelo legislador não difere do que já vinha sendo pautado na lei anterior, mas aprimora a interpretação jurídica dizendo que o indivíduo que possuir atributos de conhecimento reconhecidos pela sociedade não poderá ser submetido a disputa, conforme reforçado no parágrafo anterior.

O doutrinador administrativista Joel de Menezes Niebuhr, em sua obra em 2015, destacou acerca da inexigibilidade e inviabilidade de competição, dispondo que a contratação direta se dá pela impossibilidade de comparação entre os profissionais. Asseverou que, cada profissional tem o seu desempenho pessoal, próprio das suas experiências vividas. E por essa razão, uma disputa já começaria morta, pois não haveria critérios a serem adotados para alcançar o melhor resultado (Niebuhr, 2015).

O doutrinador Marçal Justen Filho, na compreensão trazida pela lei de licitações, destacou a especialização e a notoriedade do executor dos serviços jurídicos, fazendo uma análise separada de cada um. A especialização é constituída através de critérios formais, constituídos a partir de formação de cursos e a títulos de pós-graduação, e autoria de obras e publicação acadêmica. E a notoriedade, por sua vez, é voltada ao reconhecimento da expertise do executor dentro do meio profissional que está inserido (Justen, 2021).

A visão de que as 02 (duas) situações, especialização e notoriedade são coisas distintas, como destacado acima. Todavia, a lei não distingue separadamente estes aspectos, considerando o art. 73, §3º da Lei n.º 14.133/2021, que considera notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade decorre de desempenho anterior, estudos, experiências e publicações (Brasil, 2021 – art. 73, §3º). Na verdade, esta lei trouxe um rol exemplificativo e não exaure os atributos que poderão ser observados para concluir que aquele contratado vai desempenhar com maestria os serviços outrora contratados.

Por esse viés, a norma reside na individualidade do sujeito, na capacidade que cada um possui de desenvolver os serviços que forem contratados para executar, dentro do campo de sua atuação. A lei de licitações não trouxe, no corpo da lei, de que forma objetiva escolher o profissional jurídico para executar os serviços, apenas destacou que deveria ser um notório especialista. A escolha do especialista reside na sua singularidade, que, de forma implícita, está inculcada no indivíduo por ser único no desenvolvimento do seu trabalho.

A singularidade se encontra como um dogma jurídico no viés da Lei n.º 14.133/2021, haja vista que, ao reformular o texto legal retirando o objeto singular, trouxe os holofotes para o sujeito. O singular está oculto na expertise do profissional, que diante do caráter subjetivo não é possível inferir em comparação com outros, perante as experiências vividas por cada um (Brasil, 2021).

A ausência de critérios objetivos é o principal elemento para demonstrar a inviabilidade de competição, resultando no fortalecimento do afastamento do procedimento licitatório para contratação do profissional jurídico. A alteração do estatuto, como já apresentado, tratou de qualificar o advogado no exercício da sua função de natureza técnica e singular (Brasil, 1994).

Se o desempenho do advogado tem caráter singular, se a lei define o especialista pelas experiências no campo de atuação e estudos e artigos publicados, por força da norma, o conceito da singularidade nos serviços jurídicos, de forma oculta, reside na subjetividade da escolha, trazida pela Lei n.º 14.133/2021, que não pode ser mensurado em processo licitatório. E pela Lei n.º 14.039/2020, está no múnus do advogado, que no desempenho de sua função já é reconhecido. Ambas as situações, evidentemente, resultarão na inviabilidade de competição, sendo inexigível a licitação (Brasil, 2021; Brasil, 2020).

Encontrada a singularidade na subjetividade, pela norma vigente de licitações, surgiram os critérios de escolha. O gestor obedecendo as considerações trazidas do notório especialista, irá escolher por sua discricionariedade, analisando critérios subjetivos, quem será o contratado que melhor atende às necessidades da Administração Pública, vinculado ao seu campo de atuação.

Portanto, o nível secundário do conceito de singularidade está presente na subjetividade do notório especialista para executar o objeto contratado, que será eleito pelo gestor, de forma discricionária, baseados em critérios de confiança que permite o administrador diante dos predicados permite inferir que o desempenho dos serviços será executado de forma mais adequado por determinado profissional. Dessa forma, exsurge o nível terciário fundamentando a singularidade na confiança no desempenho da advocacia. O que será tratado adiante.

#### 4.2.3 Nível terciário: a singularidade definida na confiança necessária ao exercício da advocacia também nos processos licitatórios no Brasil

A construção da singularidade, seguindo o prisma da recente lei de licitações, encontra-se dogmatizada na análise jurídica para as contratações por inexigibilidade. Ao analisar os níveis primário e secundário, faz-se necessário, do último, e não menos importante, do nível

terciário, grau que analisará a singularidade definida na confiança do gestor na escolha do advogado nas contratações por inexigibilidade.

Antes de adentrar na construção do nível terciário e na definição da singularidade atrelada à confiança do executor dos serviços, é salutar compreender o poder de decisão do gestor à frente da Administração Pública, sob o enfoque da discricionariedade.

O poder discricionário do agente público é encarado como uma liberdade que permite decidir ou não decidir algo, dentro de um contexto legal, entendendo ser qualquer decisão tomada a mais certa para o caso concreto. Essa escolha é um poder do agente; entretanto, suas decisões deverão ser vinculadas na amplitude concedida em lei. Na verdade, o ato discricionário, para que tenha validade no mundo jurídico, deve se limitar às decisões que a lei não determinou e condicionou a liberdade de decisão ao agente. Para uma compreensão mais exata, o ato discricionário está vinculado à imprecisão da lei ou algo que não está bem definido, o qual demanda do agente uma análise subjetiva para solução (Alves, 2017).

O gestor, no seu campo de atuação, deve seguir o que dispõe a lei, mas haverá situações que demandam do agente público um poder de decisão, seja pelas lacunas trazidas pela lei, seja pela permissão dada por lei permitindo que ocorra uma liberdade na administração do ente público. Os perímetros que a lei estabelece que permitam a escolha de várias soluções por parte do agente é esse poder que é encarado como poder discricionário. Ressalvado sua vinculação às barreiras impostas pela lei, visando não cometer ilegalidade ao desempenhar suas funções, com limitações também nos princípios da Administração Pública (Scheibler; Faganello, 2015).

Essas lacunas trazidas em lei, que permitem o exercício da discricionariedade, pode-se usar como exemplo a liberdade imposta pelo art. 74, inciso III, § 3º da Lei n.º 14.133/2021, que não determinou de que forma será escolhido o notório especialista para executar os serviços técnicos especializados. Observe que na contratação de um escritório de advocacia por inexigibilidade, fundamentada no referido dispositivo, a lei não estabeleceu critérios objetivos para o gestor, mas subjetivos para que escolher entre os notórios o mais adequado (Brasil, 2021 - art. 74, inciso III e § 3º).

Em decorrência da existência de inúmeros profissionais e empresas com vasto conhecimento e expertise que executariam o serviço, a escolha do mais adequado por parte do gestor é um peculiar caso de competência discricionária. A seleção por parte da administração, atendendo obviamente ao interesse público, observará se a contratação é apropriada e adequada para o ente, e se possui motivos que subsidiem a escolha (Motta, 2016).

A escolha, não resta dúvida, é subjetiva, mas deve ser motivada. O executor, para ser escolhido entre os demais, deverá preencher os critérios trazidos no art. 74, § 3º da Lei n.º

14.133/2021, trazer para administração os subsídios objetivos mínimos (Brasil, 2021 - art. 74, §3º). Cabe ao contratado demonstrar suas qualidades, suas experiências anteriores, trabalhos acadêmicos publicados, transmitindo para o gestor que vai avaliar a escolha e a confiança de que este é o mais adequado. A ideia trazida na lei, embora fundamente a discricionariedade do gestor em sua escolha, pela subjetividade, em hipótese alguma afasta a demonstração por parte do profissional e empresa o convencimento de que entre vários especialistas é o melhor. É uma construção de convencimento, que o contratado deverá transmitir para o ente público confiança para execução dos serviços (Motta, 2016).

No tocante à discricionariedade nas contratações por inexigibilidade de serviços jurídicos, abraçada ao elemento confiança, o ministro Relator Nunes Maia Filho, no Recurso Especial n.º 1.192.332- RS (2010/0080667-3), decidiu julgando improcedente a ação civil pública. A fundamentação da decisão estava atrelada à subjetividade da escolha do profissional para executar os serviços. Para o ministro, a opção dada ao gestor de escolher o mais adequado entre os disponíveis no mercado é um poder discricionário, e o gestor escolherá aquele que lhe transmitiu mais confiança em executar os serviços, observando o interesse público (Brasil, 2013).

Para defender a sua posição no julgado acima, reforçou o ministro que o trabalho intelectual é impossível aferir mediante procedimento licitatório, uma vez que os serviços jurídicos têm caráter personalíssimo, o que resultaria em impossibilidade de viabilizar uma competição entre os especialistas com notório saber jurídico. Por fim, consolidou o voto de que o conhecimento é individual.

Nesse caminho, corroborando o entendimento do Relator quanto à escolha do advogado, o Código de Ética e Disciplina da OAB, em seus art. 9º e 10, estabelece orientações sobre as relações entre advogado e cliente. Os referidos dispositivos afirmaram que a relação do advogado e cliente é permeada pela confiança, já que o cliente deposita no profissional todos os seus anseios na solução do problema (Brasil, 1994 - art. 9º e 10).

O profissional da área jurídica contratado pela Administração Pública segue os preceitos estabelecidos pelo código de ética, já que o ente ao realizar uma contratação torna-se cliente daquele profissional ou de sua empresa. A relação advogado e cliente, além de ser pautada no elo da confiança, também é regulada pela transparência e clareza. O código regula a forma como o profissional jurídico desempenha seu múnus diante das relações pactuadas, estabelecendo que é dever do profissional atuar de forma clara quanto aos riscos da pretensão do seu contratante. É o que se chama de dever de informação, fator preponderante no fortalecimento da relação.



O Superior Tribunal de Justiça, no Resp 136171 – PR/20120007404-3, do Relator Ministro Luís Felipe Salomão, acórdão julgado em 11/10/2016, ao analisar a rescisão de um contrato de honorários advocatícios, confirmou que a relação do cliente e advogado é lastreada na confiança. No julgado, foi entendido que a relação advogado e cliente é contrato personalíssimo e que a relação é firmada na confiança pela natureza do profissional da área jurídica.

O voto do relator ponderou que a essência da atividade advocatícia está na confiança existente entre cliente e o profissional, a ausência de uma delas não há razão de existir qualquer relação. A Administração Pública, após análises dos critérios objetivos trazidos em lei, no momento de escolher e avaliar o profissional, o fará observando todos os elementos que influenciaram o seu convencimento e que lhe transmitiram confiança de que os serviços seriam executados de forma adequada.

O elemento confiança nas contratações por inexigibilidade de escritórios de advocacia sempre foi tema de debates, existem inúmeras divergências relacionadas ao tema. O Supremo Tribunal Federal (STF), em algumas decisões, deu espaço ao elemento confiança nas contratações de advogados, em especial na Ação Penal Pública n.º 348/SC, Relator Eros Grau. A decisão pautou o entendimento de que após a análise de demais critérios, a confiança deveria ser elemento autorizador para a escolha do contratante.

Ressalte-se que a confiança trazida no referido julgado não foi pautada como única justificativa para afastar o procedimento licitatório. O julgamento deixou claro a necessidade de considerar os demais critérios para a construção da inexigibilidade e seu afastamento nas contratações de escritórios de advocacia.

Na verdade, a decisão quis dizer que, uma vez atendidos os critérios trazidos pela antiga lei como objeto singular e notória especialização, a escolha por parte do gestor se daria a partir da confiança, já que a escolha do gestor é subjetiva. Na subjetividade de selecionar o profissional é que se encontra a confiança.

Por sua vez, em contramão à decisão do STF, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do AgInt no Resp 1581626/GO, discorreu que a escolha realizada pelo gestor deve ser devidamente comprovada. Deve ser demonstrado as razões pelas quais aquele escritório de advocacia foi contratado, afastando a confiança do poder de escolha dado pela própria lei (Brasil, 2016).

A decisão afastou a singularidade, declarando que o mais adequado deve ser o prisma adotado pela administração para fundamentar a inexigibilidade do profissional dentro da sua

especialidade. E que o critério de confiança entre o gestor e o contratante viola os princípios da Administração Pública.

O entendimento empossado pelo STJ não faz sentido, com toda vênia, não faz sentido. Um, porque a lei não estabeleceu critérios para a escolha por contratação de inexigibilidade, deixando a critério da subjetividade do gestor sua avaliação. Dois, porque as decisões do STF e do Tribunal de Contas da União já haviam reconhecido a confiança como um dos critérios para fundamentar a escolha. Basta observar a Súmula 39, do TCU (Brasil, 1993).

Vale frisar que a interpretação trazida pelo julgado do STJ, destacado alhures a respeito dos princípios da Administração Pública, é bem certo que, quando o gestor for agir com discricionariedade na escolha do executor, o agente deve observar o interesse público, escolhendo de forma lógica e adequada. Em hipótese alguma ao exercer seu poder de escolha, poderá ferir os princípios da Administração Pública destacados no art. 37, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Ademais, estabelecer que o elemento confiança entre a relação da administração e o contratado fere o princípio da impessoalidade traz em debate outros princípios, como da eficiência e do interesse público ao proceder com a vedação da contratação pela escolha discricionária do gestor. Além disso, a matéria é totalmente interpretativa, tanto na lei revogada quanto na lei atual de licitações, que para minimizar a divergência, excluí o objeto singular, mantendo apenas a análise ao critério da notória especialização. Interpretações que fogem à regra do que dispõe a lei, também cometem equívoco no prisma da legalidade (Bona, 2018).

Os serviços advocatícios, em sua própria atividade, constituem um trabalho inteligente e singular. O labor profissional está fundamentado na criação de tese e estratégia jurídica para resolver as demandas a ele atribuídas. No processo de inexigibilidade, entre os profissionais com notória especialização, caberá ao gestor, de algum modo, decidir, pois não há na lei outra opção para escolha; é discricionária, sendo baseada na confiança.

A confiança, com todo respeito aos entendimentos diversos, não pode se desvincular do ato de escolha do administrador público no momento de selecionar o profissional. O gestor da máquina pública tem toda sua gestão fiscalizada pelos Tribunais de Contas, Ministério Público e poder legislativo. Assim, é preciso que esteja acompanhado pelos melhores profissionais em quem confia. Deve ser assessorado por aqueles que o auxiliarão a seguir os caminhos da legalidade, evitando o cometimento de ilícitos que resultem em sua responsabilidade e condenações no âmbito civil e criminal, como a perda dos direitos políticos, da liberdade e dos patrimônios (Oliveira, 2014).

A Administração Pública, ao tratar de assuntos que possuem importância jurídica e política, deverá estar ladeada por profissionais que lhe tragam confiança e segurança. Pois é neles que o administrador baseará suas decisões para não cometer arbitrariedades e ilegalidades. A confiança tem ascendência no poder discricionário, que é inerente à Administração Pública (Assad Filho, 2014).

Como visto, a relação contratual entre advogado e a Administração Pública não pode se desvincular do elemento confiança. Também não é possível afastar a confiança como fundamento do gestor no momento de escolher o profissional, diante do seu ato discricionário permitido por Lei no caso da ocorrência de uma das hipóteses de inexigibilidade. Atrelado a isso, o exercício da advocacia, com natureza singular e técnica, demonstra que a singularidade dos escritórios de advocacia está pautada, em nível terciário, sendo o substantivo confiança um dos principais fundamentos para o afastamento da licitação.

Por outra via, obviamente, a construção do conceito guarda-chuva, pelos níveis apresentados até aqui, deverá possuir limites, os quais serão definidos após a alteração normativa, observando os impactos das mudanças legislativas nos julgados do Poder Judiciário. Além disso, é necessário olhar para a repercussão geral sobre o tema junto ao STF, e as limitações do poder discricionário ao mandato do gestor.

### **4.3 Os limites presentes na construção do conceito guarda-chuva da definição jurídica de singularidade após alteração normativa**

A alteração normativa das contratações por inexigibilidade de licitação definiu um novo dinamismo com o afastamento do objeto singular. Esse afastamento visou minimizar as diversas divergências de entendimentos acerca do que seria a contratação de um objeto singular. Com a exclusão do termo, conforme observado no tópico anterior (4.2), a singularidade se transformou em um dogma para as contratações sem licitação. Esse protagonismo nos bastidores permitiu que a singularidade, após a alteração, fosse conceituada em diversos níveis, criando um conceito guarda-chuva em sua definição jurídica. No entanto, a criação desse conceito possui limites que vão desde a norma jurídica até as decisões do Poder Judiciário quando se manifesta sobre a inexigibilidade.

Os limites residem no fato de impor um controle maior na fiscalização desses contratos, o que acarreta impactos negativos devido aos posicionamentos divergentes do judiciário em relação às determinações do legislativo na capacidade de evolução argumentativa para a definição da singularidade (4.3.1). Esse impacto negativo é reconhecido na repercussão geral

sobre o afastamento da singularidade e as contratações de escritórios de advocacia, por inexigibilidade, possuem o limite temporal vinculado ao mandato do gestor público (4.3.2).

#### 4.3.1 Os impactos negativos dos posicionamentos divergentes do judiciário em relação às determinações do legislativo na capacidade de evolução argumentativa para definição da singularidade

As contratações de escritórios de advocacia sem licitação por inexigibilidade possuem diversas divergências na jurisprudência, as quais condenam ou absolvem esses atos sem que exista uma unanimidade de entendimentos. As mudanças legislativas, por si só, não foram capazes de pacificar o entendimento jurisprudencial, o que revela um sentimento de incerteza. Esses posicionamentos impactam negativamente o enriquecimento do novo conceito da singularidade.

O tema da inexigibilidade de licitação em serviços técnicos especializados nas contratações de escritórios de advocacia desde a Lei n.º 8.666/1993 sempre foi alvo de um desgastante debate. As controvérsias alavancadas nessa modalidade de contratação surgiram inicialmente pelas críticas ao objeto que estava sendo alvo de contratação (Brasil, 1993). O Ministério Público, diante do poder fiscalizatório, ajuizou inúmeras Ações Cíveis Públicas de improbidade administrativa e Ações penais visando a condenação do gestor por ter contratado escritórios de advocacia sem licitação, sob o fundamento de que o objeto não era singular (Bona, 2018). A partir das inúmeras ações ajuizadas, passaram a surgir vastas decisões acerca do tema, debatendo os principais requisitos da referida contratação, se o objeto contratado era ou não singular para validar a relação jurídica, e ainda, se o profissional contratado possuía ou não expertise (Bona, 2018).

As decisões proferidas pelo Poder Judiciário referendam diversas posições sobre o tema, conforme Teses n.º 97, publicada no site do STJ. Parte das decisões partiam do pressuposto de que o objeto não precisava ser demonstrado, pois a relação estava sendo construída pela confiança e expertise do profissional. Outras decisões abordaram que o objeto não é singular e não houve comprovação da expertise jurídica, e outras, que o Poder Judiciário possuía corpo técnico, através de procuradorias, as quais deveriam executar os serviços (Brasil, 2018).

Ante o impasse que nasce pela provocação dos representantes do Ministério Público e termina com a decisão do Poder Judiciário, chama a atenção o cunho interpretativo dos envolvidos, tanto na suscitação quanto na construção das decisões acerca da inexigibilidade. Muitos dos julgados entram em conflito com o texto normativo que foi criado pelo poder

legislativo. Esse conflito deixa o campo das contratações públicas, num primeiro momento, remetendo o impasse para a Constituição Federal, e a posição de cada um na construção de um Estado Democrático, sem interferência na tripartição dos poderes.

Nessa divergência, a celeuma encontrada e debatida neste tópico não fica apenas nas decisões, mas na posição do Poder Judiciário e do poder legislativo, frente à constituição. A Constituição Federal de 1988, em seu conjunto, traz os poderes da União executivo, legislativo e judiciário, e bem destaca a autonomia de cada um deles e a harmonia que deve existir entre os mesmos. Embora sejam independentes e harmônicos, a Carta Magna permitiu que houvesse entre eles o sistema de freios e contrapesos. Esse sistema é uma espécie de controle que visa permitir entre os poderes uma fiscalização, visando proteger as garantias constitucionais. Vários são os exemplos trazidos da Constituição, todavia, na presente dissertação será abordado as divergências do poder legislativo e do judiciário, e a interferência deste último na lei de licitações referente às contratações por inexigibilidade (Brasil, 1988; Sade, 2021).

Além da divisão dos poderes da União e os freios e contrapesos conforme destacado alhures, a Constituição Federal definiu também a divisão entre as funções que cada um possui no Estado. O poder legislativo com a função de legislar, na criação das leis, o executivo de administrar a máquina pública, e o judiciário de se manifestar em julgados das controvérsias sociais de acordo com a lei.

O cerne surge a partir dessas funções, e diante dos freios e contrapesos, o ordenamento jurídico traz hipóteses em que o Poder Executivo poderá legislar através de medida provisória. O poder legislativo poderá exercer a função de julgar, conforme os casos de crimes praticados pelo presidente da república. E o Poder Judiciário, por sua vez, poderá editar súmulas vinculantes que terão força de lei, bem como, julgar as ações declaratórias de inconstitucionalidade das leis que foram criadas pelo poder legislativo (Brasil, 1988).

Essa intervenção de um poder no outro é justamente o sistema de freios e contrapesos. Todavia, o sistema de freios e contrapesos exercidos pelos poderes devem obedecer às competências oriundas de cada poder, não permitindo que em sua essência, passe o Poder Judiciário a editar leis e o poder legislativo a julgar. Após as ponderações acerca da divisão dos poderes, suas funções e as intervenções permitidas em lei, pelo sistema de freios e contrapesos, é necessário trazer para o cenário o impasse do Poder Judiciário quanto às contratações por inexigibilidade. Bem como, sua intervenção no ato discricionário do Poder Executivo na escolha do profissional contratado (Sade, 2023).

Conforme depreende em todo o contexto trazidos na presente dissertação, o Poder Judiciário através das decisões judiciais, mediante provocação do Ministério Público (MP), vem

condenando gestores públicos, do Poder Executivo, presidentes de câmaras, do poder legislativo, com fundamento na ilicitude nas contratações dos escritórios sem licitação. É prudente esclarecer que, mesmo diante das divergências do próprio Poder Judiciário, as condenações permanecem dentro do prisma interpretativo dos juízes, fundamentado em critérios subjetivos de análise (Brasil, 2018)

Como visto, a constituição permite a interferência de um poder no outro, todavia, no caso das contratações por inexigibilidade de licitação, percebe-se que tanto na égide da Lei n.º 8.666/1993, quanto após alteração normativa com a vinda da Lei n.º 14.133/2021, os impasses pelo Poder Judiciário ainda permanecem (Brasil, 1993; Brasil, 2021).

Esses impasses como já demonstrado surgiram da indefinição jurídica do termo objeto singular, uma vez que, a lei revogada não definiu um conceito objetivo. E continuou posteriormente com a recente lei de licitações (Brasil, 1993; Brasil, 2021)

Embora o Poder Judiciário deva se pronunciar mediante provocação, e de fato essas provocações existam por parte dos representantes do ministério público, está existindo condenações fundamentadas fora da norma. A lei permite a contratação por inexigibilidade de licitação de escritórios de advocacia, ante aos serviços técnicos especializados, e os serviços jurídicos são técnicos e singular. A norma destacou que os serviços seriam executados por um notório especialista, trazendo considerações de como seria esse profissional.

A verdade é que a lei possui indefinições jurídicas, tanto no objeto singular, quanto nos critérios de escolha, mas a construção dessa definição não pode partir do Poder Judiciário, nem pode a justiça definir os critérios. Em que pese exista o sistema de freios e contrapesos, não pode o judiciário legislar. O Poder Judiciário vai decidir, quando a lei for omissa, com base em outras fontes do direito, conforme dispõe o art. 4º, da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (LINDB) (Brasil, 1942).

Entretanto, o fato de existir permissão legal para julgar em outras fontes, a exemplo da analogia, costumes e os princípios do direito, no caso das contratações de profissionais por inexigibilidade, as interpretações do Poder Judiciário não encontram guarida. Isso ocorre porque, na Administração Pública, versa a presença de 5 (cinco) princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ao julgar uma contratação realizada pela Administração Pública, pelo Poder Executivo, com base na lei, decidindo sobre critérios subjetivos, sob o prisma que a lei a norma não impôs, o juiz está adstrito às fontes suscitadas no art. 4º da LINDB (Brasil, 1942; Brasil, 1988).

A interpretação do Poder Judiciário nas contratações de escritório de advocacia por inexigibilidade demonstra isso, as dissensões estão presentes no próprio Poder Judiciário, a

exemplo do julgamento REsp n.º 1725377/GO, julgado em 01/12/2020. O Tribunal de Justiça de Goiás reformou a sentença do juiz de primeiro grau, que declarou o contrato nulo, aplicando o entendimento de que os serviços advocatícios são inconciliáveis com o procedimento licitatório. E ainda, que os serviços advocatícios são incompatíveis com a mercantilização e a escolha do processo está vinculada à confiança (Brasil, 2020b).

O Superior Tribunal de Justiça, no REsp acima, alterou o entendimento do Tribunal de Justiça de Goiás, sob o argumento de que a decisão está em desacordo com as orientações firmadas pelo Tribunal Superior. Reforçou o STJ, que não há que se falar em mercantilização nas contratações públicas, que a disputa entre os advogados é totalmente possível, e que o vínculo de confiança não tem aplicação na Administração Pública em decorrência do princípio da impessoalidade. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) reforçou o entendimento já existente em outras decisões nos julgados AgInt no REsp n.º 1.581.626/GO, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 8/11/2016, e AgInt no AREsp n.º 975.565/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 28/9/2020 (Brasil, 2016; Brasil, 2020).

Os julgados acima mencionados mostram, de forma contundente, a divergência a respeito das contratações. Todavia, o que mais chama atenção nos referidos entendimentos é a data em que eles foram decididos. O REsp n.º 1725377/GO, em 01/12/2020 e AgInt no AREsp n.º 975.565/SP, em 28/09/2020, ocorreram após a alteração no Estatuto da Advocacia com a inclusão do art. 3-A, por força da Lei n.º 14.039/2020 (Brasil, 2020b; Brasil, 2020; Brasil, 2020).

Ambas as decisões não observaram o que foi dito pelo legislador no artigo mencionado, de que os serviços profissionais dos advogados são por natureza técnicos e singulares. A Lei n.º 14.039/2020, em 17 de agosto de 2020, publicada no Diário Oficial da União em 18 de agosto de 2020, ou seja, quando os dois julgados traçados no parágrafo anterior foram publicados, já era lei a natureza dos serviços advocatícios (Brasil, 2020).

Nesse cenário, nasce a insegurança jurídica para o gestor, que faz parte do Poder Executivo, ante a divergência do legislador e do Poder Judiciário. Este último, diante das mudanças trazidas pela lei mencionada, não deu relevância à norma, fazendo julgamento a partir de entendimentos jurisprudenciais, em total desacordo com o art. 4º da LINDB (Brasil, 1942 - art. 4º).

Para demonstrar mais impasse entre os entendimentos jurisprudenciais e a lei, basta analisar o Estatuto da Advocacia que proíbe a mercantilização, os art. 5º, 7º, 28º e 29, os quais descrevem os comportamentos que podem constituir infração disciplinar, barrando a

mercantilização e competição entre os próprios profissionais (Brasil, 1994 - art. 5º, 7º, 2º e 29). O Estatuto, que é de 1994, também não foi observado quanto às interpretações dos juízes ao prolatar decisões contra os escritórios de advocacia, conforme o AgInt no REsp n.º 1.581.626/GO, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 8/11/2016. O referido acórdão entende que a disputa dos advogados no processo licitatório é totalmente viável, e a mercantilização não é aplicada na Administração Pública (Brasil, 1994; Brasil, 2016).

No contexto dos julgados acima, estava em vigor a Lei n.º 8.666/1993, a qual previa o objeto singular, mas após alteração normativa, e sua revogação, entrou em cena a Lei 14.133/2021, que, como já visto, afastou o objeto singular da lei de licitações, visando afastar os embates acerca do tema (Brasil, 1993; Brasil, 2021).

Contudo, após a entrada em vigor da recente lei, o Poder Judiciário não afastou a singularidade no objeto da contratação, permanecendo o entendimento de que o objeto a ser contratado precisa ser comprovado, deve ser demonstrada sua natureza anômala, exclusiva e única, segundo o AgInt no AREsp n.º 1.595.416/MG, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 25/9/2023 (Brasil, 2023).

A decisão prolatada em 25/09/2023 demonstra que o STJ não aplicou os preceitos trazidos pela Lei n.º 14.133/2021, permanecendo com o entendimento empossado nos seus próprios julgados, que são divergentes, ainda exigindo o objeto singular que foi banido do texto de lei (Brasil, 2023; Brasil, 2021).

Outra decisão do Superior Tribunal de Justiça a respeito das contratações de escritório, julgada em 01/06/2021, manteve a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que reconheceu o objeto singular e a notória especialização do contratado. Todavia, nas fundamentações do Ministro Relator Herman Benjamin, o mesmo não adentrou no contexto da Lei n.º 14.133/2021, apenas abordou que não caberia análise de provas pelo STJ, por força da Súmula 7, de acordo com o REsp n.º 1.292.976/SP (Brasil, 2021).

Por outro lado, no Agravo Regimental em Habeas Corpus Penal, julgado em 13/12/2021, o Ministro relator, Jesuíno Rissato, desembargador convocado do TJDF, aplicou os entendimentos trazidos pela Lei n.º 14.133/2021 (Brasil, 2021). A decisão afastou a condenação criminal, diante da atipicidade da conduta, em virtude do afastamento da singularidade por força da lei, e a presença da singularidade nos serviços jurídicos por força do art. 3-A, da Lei n.º 14.039/2020, que alterou o Estatuto da Advocacia. A decisão acolheu integralmente as mudanças legislativas, não deixando espaço para divergência, reconhecendo a licitude na contratação realizada (Brasil, 2020 - art. 3-A). E por fim, ainda no STJ, em



recentíssima decisão monocrática, no REsp 1792091, em 29/02/2024, de Relatoria do Ministro Paulo Sérgio Domingues, o julgador não aplicou as diretrizes trazidas pela Lei n.º 14.133/2021, permanecendo com entendimento acerca da demonstração e comprovação da singularidade (Brasil, 2021).

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, no Agravo de Instrumento n.º 763977/SP, no STF, a Ministra Cármen Lúcia, julgamento em 19/10/2012, sustentou que a contratação realizada dos serviços técnicos especializados por inexigibilidade deveria observar, antes de tudo, a singularidade do objeto, o que impede a licitação e a competição de qualquer profissional (Brasil, 2012).

Em outra decisão do Supremo a respeito do tema, Inquérito n.º 3074/SC, Relator Ministro Roberto Barroso, julgamento em 26/08/2014, rejeitou a investigação contra os acusados, argumentando que as condutas adotadas nas contratações por inexigibilidade ficaram demonstradas a singularidade não do objeto, mas do especialista contratado (Brasil, 2014a).

Na contramão do entendimento anterior, na Ação Penal n.º 683/MA, em 09/08/2016, o relator, Ministro Gilmar Mendes, entendeu que não ficou demonstrada a inexistência de outros profissionais, através da pesquisa de preços no mercado, que pudesse demonstrar que aquela contratação atendia à inexigibilidade. Ou seja, entendeu ser possível a competição do notório especialista (Brasil, 2016).

Os julgados mencionados acima no STF, estava sob o escudo da Lei n.º 8.666/1993; contudo, o STF já se pronunciou após mudança legislativa, no julgamento do ARE 1325646/MG, de relatoria do Ministro Luiz Fux, em 06/06/2021, após a entrada em vigor da lei n.º 14.133/2021 (Brasil, 1993; Brasil, 2021d). O entendimento no julgamento do referido ARE é acerca da necessidade de comprovação da singularidade do objeto, e que, a singularidade não estaria prevista nos serviços comuns e corriqueiros.

Em remate, encontra-se pendente de julgamento, no Supremo Tribunal Federal, matéria de repercussão geral, nos Recursos Extraordinários n.º 656.558 e 610.523. E, também, a ADC 45, ajuizada pelo Conselho Federal da OAB, na Ação declaratória de Constitucionalidade ADC 45. Os referidos processos serão julgados em conjunto, referente a matéria relacionada às contratações por inexigibilidade de licitação, referente aos escritórios de advocacia.

Os processos mencionados no parágrafo anterior, já obtiveram voto do Ministro Relator Dias Toffoli, que reconheceu a constitucionalidade da contratação de escritório de advocacia, no prisma da antiga Lei n.º 8.666/1993, e afastou a condenação em improbidade administrativa; todavia, a matéria ainda está pendente de apreciação dos demais ministros (Brasil, 1993).

Não restam dúvidas quanto à considerável divergência jurisprudencial acerca das contratações por inexigibilidade de licitação de escritórios de advocacia, e à negligência do Poder Judiciário em relação às leis criadas pelo poder legislativo. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF), na maioria dos votos, têm seguido a orientação de que é necessário demonstrar a singularidade do objeto e que há viabilidade de competição dos escritórios de advocacia.

Ao analisar os julgados apresentados, é notável a falta de consenso na própria estrutura judiciária sobre as contratações por inexigibilidade. Nesse sentido, a persistência dessa divergência diante das recentes mudanças legislativas não faz sentido. Exigir o cumprimento, por parte do gestor, de um objeto singular que não mais existe representa uma afronta ao estado democrático de direito e à Lei de Introdução às Normas de Direito brasileiro. O princípio constitucional fundamental de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei também é ressaltado, destacando que jurisprudência não é lei (Brasil, 1942; Brasil, 1988).

Apesar da existência de uma singularidade implícita na norma, sua conceituação não pode ser a mesma criada nos moldes da lei revogada. A singularidade, presente de forma oculta no ordenamento jurídico, deve ser observada em uma construção de níveis, que começa na necessidade justificada, passa pela notória especialização e chega à discricionariedade na escolha do profissional.

Este trabalho não busca o afastamento do Poder Judiciário na análise da legalidade das contratações sem licitação, mas uma apreciação mais assertiva e vinculada à norma jurídica. Não se trata de barrar o sistema de freios e contrapesos, mas de reforçar o próprio sistema, que visa o controle em situações de descumprimento da legalidade. O sistema não permite a interferência nos poderes, pois os três são independentes e harmônicos, mas uma interseção por parte do judiciário no executivo deve ocorrer no âmbito da legalidade. A interpretação do Poder Judiciário fora da norma e de forma subjetiva não deve ter ingerência na gestão administrativa, tampouco estar ligada à escolha pela administração dos profissionais a serem contratados e dos objetos a serem executados.

Assim, a existência de divergências nos entendimentos jurisprudenciais resulta em insegurança jurídica na nova definição jurídica acerca da singularidade após alteração normativa. De igual modo, os processos com repercussão geral pendentes de julgamento pelo STF, mencionados anteriormente, terão impactos negativos sobre a concepção da singularidade após a alteração normativa, como será abordado a seguir.

#### 4.3.2 O impacto negativo do reconhecimento da repercussão geral sobre o afastamento da singularidade

A divergência existente nos entendimentos do Poder Judiciário acerca da contratação de escritórios de advocacia por inexigibilidade de licitação, surgiu a repercussão geral sobre a inconstitucionalidade dessas contratações. Os Recursos Extraordinários n.º 656.558 e 610.523, bem como a ADC n.º 45, levaram o tema à pauta do Supremo Tribunal Federal, que decidirá sobre a constitucionalidade ou não dessas contratações, matéria de grande relevância. Entretanto, a decisão está pautada na ótica da Lei n.º 8.666/1993, e não na Lei n.º 14.133/2021 (Brasil, 1993; Brasil, 2021). Com a decisão do STF, novos efeitos surgirão, trazendo impactos no mundo jurídico.

Inicialmente, é necessário fazer algumas ponderações acerca das competências do Supremo Tribunal Federal e sobre o que constitui uma repercussão geral, objeto de análise pelo Supremo. A Constituição Federal, em seu art. 102, estabeleceu as competências do Supremo, conforme o Brasil de 1988 (Brasil, 1988). O rol ali descrito destaca-se pelas seguintes competências: o julgamento na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e nos recursos extraordinários, quando a decisão recorrida contrariar dispositivo da Constituição ou declarar a inconstitucionalidade de Tratado ou Lei Federal.

Ainda, no mencionado artigo, em seu §2º, o constituinte estabeleceu que os julgados na ADI e ADC produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante ao Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. No §3º, referente ao julgamento do recurso extraordinário, para ser acolhido pelo Supremo, o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral da matéria, para que o STF examine sua admissão.

Os recursos pendentes de julgamento mencionados acima já tiveram declarada sua repercussão geral, e a ADC 45, de competência originária do STF, para julgar a matéria encontra-se dentro dos cabimentos previstos em lei. Após esclarecer a competência do STF nos julgamentos de demandas que constitucionalmente são obrigatórias passar pelo seu crivo, é preciso destacar o significado de um julgamento com repercussão geral.

A repercussão geral é a demanda que possui importância no mundo jurídico. É o julgamento em que a matéria debatida tem relevância na esfera jurídica, econômica, social e até mesmo política. A partir dela, é autorizada a apreciação pela alta corte do país. O recurso dotado de repercussão geral está voltado à necessidade de debater a contenda sob o prisma da Constituição e à relevância da decisão na sociedade para dirimir os conflitos sobre o tema. O

objetivo da aplicação da repercussão, para posterior análise do STF, é uniformizar a interpretação constitucional da matéria que é relevante (Reichelt, 2011).

A decisão proferida na matéria de repercussão geral tem implicações em todo o Poder Judiciário, influenciando os julgados e a sociedade, uma vez que atinge todos os processos que tratam da mesma matéria. A repercussão geral é um requisito essencial para que o Supremo Tribunal Federal possa julgar o recurso extraordinário promovido (Reichelt, 2011).

Feitas tais ponderações sobre a competência do Supremo e a repercussão geral como juízo de admissibilidade (recursos extraordinários n.º 656.558 e 610.523 e na ADC 45), será realizada uma análise dos três processos objeto de repercussão geral, que envolvem o afastamento da singularidade nas contratações de escritórios de advocacia e o cometimento de improbidade administrativa.

Seguindo a ordem, o Recurso Extraordinário n.º 656.558 originou-se de uma Ação Civil Pública, na qual o Ministério Público pleiteou a condenação do escritório de advocacia e do município de Itatiba (SP) por improbidade administrativa devido à contratação do escritório. Em primeira instância, a sentença foi julgada improcedente e, em segunda instância, manteve-se o entendimento. No entanto, no Superior Tribunal de Justiça, foi dado provimento ao Recurso Especial do MP-SP, condenado por improbidade administrativa, independentemente de dolo ou culpa, em decorrência da contratação irregular, e ainda aplicou multa (Brasil, 2017).

A decisão do Superior Tribunal de Justiça não analisou as provas produzidas no primeiro e nem no segundo grau. Entendeu que a contratação era irregular por não demonstrar a singularidade do objeto na contratação e não comprovar a expertise do escritório contratado para executar o serviço.

Diante da decisão, o escritório e o Município recorrido embargaram e, em seguida, interpuseram Recurso Extraordinário, o qual teve seu seguimento negado. Por fim, agravaram a decisão por meio do Agravo de Instrumento n.º 791.811/SP, junto ao STF, que denegou a remessa ao Supremo Tribunal Federal. Nessa ocasião, através do Agravo, foi possível demonstrar a repercussão geral para análise do Supremo.

Por sua vez, o Recurso Extraordinário n.º 610.053, trata-se do mesmo processo acima mencionado, com uma diferença que, neste recurso foi interposto pelo MP-SP, da decisão do tribunal de justiça de São Paulo, que não deu provimento ao apelo. Quando do julgamento do recurso pelo TJ/SP, o MP/SP propôs simultaneamente dois recursos, um Recurso Especial endereçado ao STJ e o Recurso Extraordinário direcionado ao STF. Ambos foram recebidos e admitidos pelo TJ/SP com as respectivas remessas.

O Ministério Público de São Paulo, em seu apelo ao STF, fundamentou que houve violação aos art. 5º, inciso LXXIII; 37, caput, inciso XXI e §4º; art. 93, inciso IX, da Constituição Federal, na contratação irregular do escritório de advocacia. Sustentando admissibilidade do recurso extraordinário, pela presença de repercussão geral, conforme o art. 102º, § 3º da Constituição Federal. O tribunal de justiça admitiu o recurso, todavia, limitou a inconstitucionalidade da decisão apenas quanto ao inciso XXI, do art. 37 da Constituição Federal, eis a análise (Brasil 1988, art. 37, inciso).

Por derradeiro, a ADC 45, Ação Declaratória de Constitucionalidade, ajuizada pelo Conselho Federal da OAB, para que fosse declarado constitucional os art. 13, inciso V e 25, inciso II da Lei n.º 8.666/1993 (Brasil, 1993). A petição inicial ainda estabeleceu pedido para que as contratações de escritório de advocacia fossem realizadas apenas por meio de inexigibilidade, pediu a distribuição do processo por prevenção ao Recurso Extraordinário n.º 656.558/SP. Sustentou, por fim, que a causa de pedir estava atrelada às inúmeras controvérsias sobre o tema. Bem, ambos os recursos acima relatados e a ADC 45, foram pautados ao pleno do STF, sendo lançados os votos dos relatores, todavia, até a escrita dessa dissertação não havia finalizado o julgamento. Os Recursos Extraordinários n.º 656.558 e 610.523, são de relatoria do Ministro Dias Toffoli, e a ADC 45, do Ministro Luís Roberto Barroso.

Aos recursos extraordinários acima mencionados, em 14/06/2017, o Relator Ministro Dias Toffoli, votou a respeito das contratações de escritório de advocacia e o ato de improbidade pelo contrato irregular. A referida decisão do definiu pontos importantes em relação ao cometimento de improbidade administrativa, o relator afastou o elemento culpa, reforçando que deveria ficar demonstrado o dolo do agente público e do escritório contratado. Asseverou que deveria ter provas que os envolvidos tinham plena consciência de que estariam violando os art. 9º, 10 e 11 da Lei n.º 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa, assim, a culpa para efeitos de condenação em atos ímprobos, acolhendo a tese suscitada pelo escritório de advocacia (Brasil, 2017; Brasil, 1992 - art. 9º, 10 e 11).

Em continuidade, a referida decisão, o Ministro Toffoli, em relação à contratação realizada, sedimentou seu voto pela legalidade da contratação e constitucionalidade dos art. 13º, inciso V, e art. 25, inciso II, da lei n.º 8.666/1993 (Brasil, 1993 - art. 13 inciso, art. 25 inciso II). Todavia, acrescentou que, além dos requisitos previstos em lei, que são: procedimento administrativo formal, notória especialização e singularidade, somam-se mais dois critérios. Os critérios firmados no voto foram a demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e a cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado.

No voto da ADC 45, em 10/2020, em plenário virtual, o Ministro Barroso declarou constitucionais as contratações de escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação. No início do seu voto, o Ministro entendeu pelo cabimento da ADC, por entender que diante das divergências apresentadas em vários julgados a respeito dos art. da Lei n.º 8.666/1993, a legitimidade do pedido realizado pela CFOAB através da ADC para afastar as incertezas e dar segurança jurídica (Brasil, 2020; Brasil, 1993).

No mérito do voto, o Ministro Barroso reforçou a constitucionalidade da norma a partir do que dispõe o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o qual dá ressalva no procedimento licitatório, permitindo as contratações sem o referido procedimento (Brasil, 1998 - art. 37, inciso XXI). Abordou no julgado o elemento confiança entre gestor e executor, afirmando que a relação de confiança entre gestor e escritório não é meramente subjetiva, mas voltada a uma confiança calcada em parâmetros objetivos, visando atender ao interesse público.

Por fim, o relator firmou a tese confirmando a constitucionalidade dos art. 13, inciso V e art. 25, inciso II da Lei n.º 8.666/1993, e além dos critérios nos referidos artigos, relacionados à singularidade do objeto e à notória especialização, o Ministro Luís Barroso estabeleceu dois requisitos do voto de Dias Toffoli, que não estão na lei (Brasil, 1993 - art. 13, inciso V e art. 25, inciso II). Destacando que as contratações deveriam analisar a) inadequação de prestação dos serviços por parte do poder público e b) cobrança de valores compatíveis com o mercado. Após breve resumo dos processos com repercussão geral no Supremo Tribunal Federal, referentes às contratações de escritório de advocacia, é salutar observar o impacto dessa decisão no meio jurídico e na Administração Pública.

Os votos dos relatores, com toda vênua, embora inicialmente reforcem a constitucionalidade da lei n.º 8.666/1993, ao trazer dois requisitos que não têm previsão legal, invadem competências do poder legislativo (Brasil, 1993). A decisão do STF, nos julgados acima, afronta a própria Constituição Federal em seu art. 2º, pois o Supremo, em sua decisão, passa a redigir critérios que não estão na lei, ou seja, está legislando (Baptista, 2020).

O esforço do STF nos julgamentos destacados alhures, a princípio, não resolve a celeuma já existente. Isso porque não define de forma objetiva o que é um objeto singular, o que é um serviço de natureza anômala, não define os critérios de escolha do notório especialista entre tantos encontrados no mercado, embora reforce a inviabilidade de competição. E por fim, traz mais critérios para embasar o debate, a inadequação dos serviços pela própria administração, sem demonstrar como será comprovado isso, com ou sem as procuradorias dos entes federados. E a questão dos valores compatíveis no mercado, sem observar a não

mercantilização da advocacia, e a tabela de honorários da OAB com parâmetros mínimos (Baptista, 2020).

Além do que, a decisão da ADC apresentada aos votos em outubro de 2020, após a lei n.º 14.039/2020, não se manifestou a respeito da natureza singular do advogado no desempenho de suas funções (Brasil, 2020). Também não observou a mercantilização da advocacia e a proibição de lançamentos públicos de honorários para captação de clientes.

E mais, as decisões dos julgados acima estão fundamentadas em pedidos formulados sob o prisma da lei n.º 8.666/1993, sendo que em 2021, foi sancionada a lei n.º 14.133/2021, que revogou a primeira lei acima mencionada. E após alteração normativa, houve afastamento do objeto singular, exigindo a lei apenas a notória especialização (Brasil, 1993; Brasil, 2021).

Essas observações trazidas demonstram que as decisões do STF, se não observarem as mudanças legislativas trazidas pelas Leis n.º 14.039/2020 e n.º 14.133/2021, trarão impactos negativos no ordenamento jurídico brasileiro (Brasil, 2020; Brasil, 2021). E mais além, trará enorme contrassenso entre os Poderes Legislativo e Judiciário, restando demonstrada total invasão de competência ante a recente mudança da lei de licitações e a diminuição de critérios acerca da contratação por inexigibilidade. E ainda, os processos com repercussão geral possuem em sua causa de pedir fundamentação em lei morta, revogada. Nessa seara, o STF, ante ao princípio constitucional de que a lei só retroage para beneficiar, e ante o brocardo *tempus regit actum*, limitado à vigência da Lei n.º 8.666/1993, essa seria a linha de pensamento de acordo até com o art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Ferraz, 2018; Brasil, 1993 - art. 24).

Dessa forma, como visto, a repercussão geral dos recursos extraordinários n.º 656.558 e 610.523 e na ADC 45, que já foram lançados os votos pelos relatores, têm impacto negativo em relação ao afastamento da singularidade. As decisões mantêm o critério de singularidade, todavia, ressalta-se que os votos não analisaram as mudanças legislativas recentes trazidas pela Lei n.º 14.133/2021 (Brasil, 2021). Assim, após a vigência da norma, nos processos acima, os relatores não se pronunciaram se vai exigir a singularidade apenas durante a vigência da Lei n.º 8.666/1993, ou se vai declarar sua existência de forma implícita, mantendo o entendimento outrora para contratações futuras (Brasil, 1993).

Muito embora o posicionamento dos votos pelos relatores acerca da comprovação da singularidade, em análise aos critérios apresentados pelo Supremo, merece destaque a inadequação de prestação dos serviços por parte do poder público. Esse critério remete a uma permissão ao gestor, que durante o seu mandato, analisando a inexistência de corpo técnico, ou

até a inadequada prestação de serviços, contrate escritório de advocacia durante o período em que foi eleito.

#### 4.3.3 As contratações de escritório de advocacia, por inexigibilidade, possuem o limite temporal vinculado ao mandato do gestor público

A Administração Pública enfrenta grandes desafios, e o gestor, representante do Poder Executivo, eleito democraticamente, ao tomar posse, depara-se com inúmeros desafios inerentes à gestão pública. Muitas vezes, os eleitos em seu primeiro mandato não possuem experiência na máquina pública, carecendo de noção sobre o que podem ou não fazer sem incorrer em arbitrariedades e violações à legalidade. Esses gestores, representantes do Poder Executivo, precisam formar equipes capazes de cumprir o plano de governo, visando executá-lo da melhor forma durante o mandato. Nesse contexto, destaca-se a contratação de profissionais com expertise, que podem ser contratados por inexigibilidade para executar os serviços necessários para uma gestão proba.

É fundamental esclarecer que o Poder Executivo, conforme previsto no art. 2º da Constituição Federal, tem como principal função executar políticas públicas, promover o desenvolvimento social em prol do interesse público e impulsionar a economia. A Administração Pública, por sua vez, é composta por órgãos encarregados de executar o planejamento estabelecido pelo governo por meio de seu governante. É por meio dessa administração que as políticas públicas alcançam a sociedade, buscando atingir o interesse coletivo (Brasil, 1988 - art. 2º).

Para cumprir o desígnio constitucional relacionado às funções do Poder Executivo, o gestor enfrenta inúmeros desafios, pois precisa reorganizar toda a estrutura administrativa logo ao assumir o cargo para executar o seu plano de governo. O gestor público tem a complexa missão de alterar os rumos da Administração anterior, seja para aprimorar o que estava sendo executado, seja para implementar novos projetos sociais visando proporcionar qualidade de vida à população (Albarello, 2006).

O gestor possui uma tarefa árdua, sem dúvida, quanto ao seu grau de responsabilidade ao liderar a máquina pública, conduzindo os recursos públicos na execução de políticas sociais. Em uma análise simplória, o representante do Executivo precisa se preocupar com áreas como educação, saúde, assistência social, obras e construções, manutenção de estradas, estímulo à economia com indústria e comércio para gerar empregos e renda. Além disso, deve gerenciar o



extenso quadro de funcionários públicos, adotando uma gestão sustentável e controlando os gastos públicos com foco na responsabilidade fiscal (Albarello, 2006).

Os impasses enfrentados por uma Administração Pública são significativos, incluindo a falta de recursos financeiros, servidores desmotivados para desempenhar suas funções e dívidas a serem pagas de gestões anteriores que administraram sem eficiência. Todos esses são desafios suportados por quem assume o cargo e passa a administrar a coisa pública (Pereira; Figueiredo; Costa, 2023).

Diante das dificuldades que permeiam a Administração Pública, o representante do executivo, ao conduzir sua gestão, tem a obrigação de analisar os princípios da Administração Pública com a finalidade de não os violar. Os princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal são os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988 - art. 37). Esses princípios desempenham um papel crucial para a sociedade, impondo limites aos gestores e controlando suas ações para evitar a gestão do ente público em prol de interesses pessoais.

O princípio da legalidade, como o próprio nome sugere, exige que o gestor, ao administrar o ente público, observe as leis. Ele só pode agir dentro dos limites da legalidade, mesmo quando estiver exercendo o poder discricionário, devendo fazê-lo dentro desse contexto. O princípio da impessoalidade requer que a promoção do agente público seja retirada, excluindo privilégios pessoais e direcionando-o a cumprir fielmente as finalidades da Administração Pública (Barros, 2002).

O princípio da moralidade visa assegurar que o gestor exerça suas funções pautado na honestidade, probidade e boa-fé, indo além dos critérios legais para cultivar lealdade com a coisa pública. O princípio da publicidade tem por objetivo tornar públicos todos os atos praticados pelo gestor, proporcionando transparência e lisura. Por fim, o princípio da eficiência estabelece que o gestor desempenhe suas atividades com foco em alcançar os resultados das políticas em prol da sociedade, observando os demais princípios (Pereira; Figueiredo; Costa, 2023).

Além dos princípios constitucionais, que devem ser observados pelo gestor, existe a Lei Complementar n.º 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que regula a gestão das finanças da Administração Pública. Essa lei tem como finalidade proporcionar equilíbrio, mais transparência e prevenir a corrupção (Brasil, 2000).

Paralelamente, o gestor deve administrar com um olhar voltado para evitar qualquer conduta tipificada na Lei de Improbidade Administrativa, a Lei n.º 8.429/1992. Nessa lei, o art. 9º estabelece que aquele que age com dolo e se utiliza do dinheiro público comete

enriquecimento ilícito. O art. 10 dispõe que, por dolo, causar danos ao erário, e o art. 11º determina que, por dolo, viola os princípios da Administração Pública (Brasil, 1992 - art. 9º, 10 e 11).

Observa-se que, ao adentrar no Poder Executivo para cumprir seu mandato, o gestor enfrentará imediatamente a inexperiência com a gestão pública e a falta de conhecimento jurídico, contábil e técnico acerca das normas vigentes. É de sua inteira responsabilidade, respondendo solidariamente por atos praticados por pessoas por ele nomeadas ou não, o chamado *culpa in vigilando*, se o mesmo designar pessoas que não tenham aptidão técnica para cumprir as atribuições designadas (Araújo, 2022).

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, por meio do Acórdão TC 1453/2021, segunda câmara, e com o Relator Conselheiro Substituto Ruy Harten, em julgamento realizado em 23/09/2021, afastou a culpa *in vigilando*. A decisão sustentou que não ficou provado que os agentes nomeados e designados não possuíam competências técnicas para as atribuições designadas. Caso ficasse provada a incompetência para desempenhar, restaria demonstrada a culpa *in vigilando* (Pernambuco, 2021).

Essa decisão corrobora o que vem sendo tratado até aqui sobre as dificuldades enfrentadas pelo gestor. Entre tantas incumbências, encontra-se a escolha de quem vai compor sua equipe técnica para acompanhá-lo durante o período do seu mandato. A escolha dos melhores técnicos contribuirá para uma administração eficiente, atendendo ao princípio da eficiência e ao interesse público. Caso escolha profissionais que não são capazes de cumprir com maestria a execução dos serviços, o administrador sofrerá as consequências por suas escolhas. O julgamento do referido acórdão mostra como foi importante a escolha do técnico, que ao cometer um deslize vai responder diretamente, afastando a responsabilidade solidária do gestor. No caso em tela, a comissão de licitação não realizou a pesquisa de preço, uma falha técnica que não pode ser atribuída ao gestor, que escolheu um técnico competente para resolver. Por outro lado, caso não tivesse competência, como já dito, responderia pela culpa *in vigilando* e *in eligendo*.

O Tribunal de Contas da União (TCU) também já se manifestou acerca do assunto, e no Acórdão n.º 7477/2015, da segunda câmara, seguiu o entendimento de que a delegação dos poderes não exime a responsabilidade do gestor. O voto explicou que o gestor tem como principal obrigação escolher bem o subordinado e tem o ônus de fiscalizá-lo (Brasil, 2015).

Em outro acórdão de número 2818/2015, o TCU decidiu que a irregularidade praticada por servidores designados e subordinados ao gestor não afasta sua responsabilidade, ante a culpa *in eligendo* ou na culpa *in vigilando* (Brasil, 2015). Um terceiro acórdão, n.º 10679/2021,

do TCU, de relatoria do ministro Benjamin Zymler, decidiu acerca da responsabilidade do prefeito, não acolhendo a preliminar de ilegitimidade sobre as irregularidades cometidas pelo secretário de educação. O ministro pontuou que três condutas do gestor podem acarretar sua responsabilidade: comprovação do conhecimento de que a pessoa designada estava cometendo, conivência do prefeito, má escolha do delegado a quem confiou (a chamada culpa *in eligendo*) e o dever de fiscalização (culpa *in vigilando*) (Brasil, 2021g).

O Tribunal Regional da 5ª Região, no acórdão de relatoria do Desembargador Federal Leonardo Henrique de Cavalcante Carvalho, julgado em 03/08/2021, entendeu pelo não afastamento da condenação do Prefeito. A decisão firmou o entendimento de que a delegação não exime o Prefeito, enquanto chefe do Poder Executivo (Pernambuco, 2021). O acórdão acima foi objeto de Recurso Especial, e o Resp 2070640, relatado pela Ministra Regina Helena Costa, julgado em 06/10/2023, manteve o entendimento do TRF5 a respeito da condenação do prefeito por não entender que a delegação afasta a responsabilidade do gestor (Brasil, 2023a).

Esses julgados demonstram a vulnerabilidade do gestor que assume o mandato para gerir a máquina pública. A escolha dos melhores técnicos deve ser um ato discricionário do administrador, pois será dele a responsabilidade por qualquer má prestação de serviços. A escolha não pode sofrer interferências dos demais poderes.

Dito isso, na contratação de escritórios de advocacia, não será diferente. O gestor, ao escolher uma assessoria jurídica, o faz desempenhando sua discricionariedade no profissional em quem possui mais confiança entre os especialistas. Além da observância do que diz a lei sobre a inexigibilidade, o elemento da confiança é a “cereja do bolo”, pois, já que o gestor é fiscalizado por seus atos, deve estar bem assessorado, tanto na esfera administrativa quanto judicial. Sem falar, é claro, que o representante do executivo deverá tomar decisões que trarão efeitos à sociedade, e que eventual ato de fiscalização ou cometimento de ilícito resultará na perda de seus direitos políticos, patrimônio e liberdade (Oliveira, 2014).

Dessa forma, o que foi dito até aqui tem por finalidade comprovar que o gestor poderá e deverá cercar-se de profissionais técnicos, os quais tenham expertise nas respectivas áreas, notória especialização e experiências anteriores para auxiliá-lo. O gestor precisa de uma assessoria jurídica que busque defender o interesse público, mas que também procure evitar que o administrador cometa erros que resultem em sua condenação por crimes na esfera penal, em ações de improbidade administrativa, e que tenha suas contas reprovadas.

A escolha desses profissionais, como já demonstrado nesta Dissertação, após demonstrada a necessidade e notória especialização, deve ser feita por ato discricionário do gestor, que vai selecionar entre os especialistas aquele que mais nutre confiança e respeito no

trabalho. O contratado não assumirá para sempre o serviço público, mas executará no campo de sua especialidade seus serviços, limitados ao mandato do gestor, visando contribuir junto com a administração na entrega de uma gestão eficiente e proba, sem violação aos princípios da Administração Pública e à lei de responsabilidade fiscal.

## 5 CONCLUSÃO

As contratações públicas por meio de aquisição de bens e serviços devem, em regra, ser realizadas por meio de um procedimento licitatório conforme determina a Constituição Federal, estabelecendo método criterioso para seleção mais vantajosa para a Administração Pública. Esse procedimento é responsável em promover a disputa de vários licitantes na oferta de produtos e serviços em favor do ente público, permitindo que o poder público – entre as variadas propostas – seja capaz de escolher a mais eficiente à máquina governamental. Contudo, a Constituição Federal e as leis infraconstitucionais, previram situações de exceção para aplicação do procedimento licitatório, através das contratações diretas por meio das modalidades de inexigibilidade de licitação e dispensa. A inexigibilidade de serviços técnicos especializados dos profissionais da área de direito, em especial, sempre foi alvo de inúmeras críticas e investigações, ante a divergência acerca da singularidade do objeto a ser contratado.

Pode-se constatar, neste estudo, que as críticas estavam relacionadas principalmente ao serviço contratado, haja vista que, segundo os críticos, o objeto a ser contratado não poderia ser qualquer serviço, mas um serviço anômalo, único, que demandasse primor técnico; entretanto, *a priori*, essa definição de objeto singular não estava descrita na Constituição Federal, nem na Lei n.º 8.666/1993, sendo uma construção interpretativa. Essa construção passou a trazer inúmeras divergências junto às decisões judiciais, em virtude do ajuizamento de Ações civis e Ação de Improbidade Administrativa, contra os gestores que contratavam os escritórios de advocacia por inexigibilidade. As contratações dos técnicos jurídicos acarretaram inúmeras demandas, e cada decisão possuía uma interpretação diversa do objeto singular e do notório especialista, tendo em vista a indefinição jurídica incutida na Lei n.º 8.666/1993.

Ressou patente que, em virtude das divergências apontadas quanto ao objeto da contratação, houve significativas mudanças quanto à singularidade. A OAB, através da Lei n.º 14.039/2020, incluiu o artigo 3-A, reconhecendo o serviço do advogado como técnico e singular (Brasil, 2020). Posteriormente, a Lei n.º 14.133/2021, revogou a Lei n.º 8.666/1993, afastando do texto da lei o objeto singular, mantendo apenas o notório saber jurídico.

Portanto, é possível afirmar, conforme demonstrado no capítulo 2, que há uma inaplicabilidade da singularidade nas contratações por inexigibilidade, vez que, não é possível aferir competência de profissionais, haja vista a subjetividade do conhecimento. O que torna totalmente inviável exigir o objeto singular nas contratações de escritório de advocacia para justificar a contratação, haja vista que o exercício da advocacia é por natureza singular (2.1). Desse modo, foi confirmado no presente trabalho, a ausência de parâmetro para definição da

singularidade, que já existia na lei n.º 8.666/1993, e, após o afastamento pela alteração normativa, não há mais uma obrigatoriedade, reforçando a indefinição da justiça do objeto singular nas contratações de escritório. A indefinição da legislação anterior, se tornou mais efetiva após a mudança legislativa (2.1.1). Conclui-se nessa dissertação, que com o afastamento da singularidade da norma vigente, há uma permissão legal para realização da contratação de qualquer serviço, sem a necessidade de análise acerca da natureza dos serviços, não há qualquer obrigatoriedade legal de verificar se é comum ou não os serviços contratados (2.1.2). Em relação às contratações de escritório por meio de licitação, restou confirmado a inviabilidade do procedimento licitatório para contratação dos profissionais da área do direito, por duas razões: ausência de critérios objetivos e a não mercantilização da advocacia. A OAB veda a comercialização dos serviços jurídicos, o que resulta no contrassenso com o procedimento licitatório e as fases de lance para aquisição da proposta com menor valor ou maior desconto. Assim, os serviços jurídicos não podem ser licitados (2.1.3).

Ficou devidamente comprovado que é inviável o procedimento licitatório ante a ausência de critérios objetivos. Não sendo possível aferir que o profissional do direito possui conhecimento baseado apenas em meros títulos de especialização. Que essa avaliação é subjetiva, não possuindo parâmetros capazes de comprovar que determinado profissional tem mais conhecimento que outro (2.2). Chegou-se à conclusão da existência de dupla inviabilidade competitiva na contratação do escritório de advocacia em processo licitatório (2.3). Uma vinculada ao notório saber jurídico, que não pode ser aferido perante o grau de subjetividade do profissional da área jurídica. Pois, os títulos, as publicações e experiências, não são passíveis de ser aferida num processo de contratação por inexigibilidade, tampouco, pelo procedimento e modalidades licitatórios (2.3.1). Segundo, evidenciou que a discricionariedade na escolha do profissional, permitida na própria Lei n.º 14.133/2021, admite um grau de subjetividade do gestor na seleção do profissional que executará os serviços, e que essa escolha é construída pelo critério da confiança. A relação contratual de advogado e cliente, tanto na esfera privada quanto na pública tem que ser baseada na confiança (2.3.2).

Em vista dos argumentos apresentados, restou comprovado que o afastamento da singularidade fundamenta a contratação de escritórios de advocacia por inexigibilidade, vez que, critérios subjetivos não coadunam com as etapas de licitação (capítulo 3). Que o afastamento do objeto singular viabiliza múltiplas contratações de serviço, sem observar a natureza jurídica do objeto. Restou demonstrado, ainda, que a mudança legislativa desobriga o gestor a limitação de contratar serviços incomum, permitindo contratar os serviços corriqueiros típicos do dia a dia da Administração Pública (3.1). Também ficou devidamente comprovado

nesta dissertação, que o afastamento permite uma liberdade na contratação de escritório pela Administração Pública pela confiança do gestor (3.2). Essa liberdade é confirmada neste estudo, porquanto possibilita maior eficiência na melhoria dos processos de gestão, em decorrência da confiança do gestor nos escritórios contratados, pois, ao escolher os profissionais que possuem mais confiança, o gestor conseguirá executar uma administração eficiente (3.2.1). Restou hialino que, ante a responsabilidade do gestor público, há justificativa para essa liberdade, a fim de que contrate o escritório que nutre mais confiança, visando atender os anseios da Administração Pública, o que naturalmente evitará cometimento de qualquer violação aos princípios da Administração Pública, sob pena de o gestor vir a responder pessoalmente pelos danos causados ao erário (3.2.2). É possível afirmar, ainda, ante ao foi abordado, que o afastamento da singularidade e a liberdade de contratação pelo critério da confiança não possui limitação em razão de haver procuradorias municipais constituídas. Isso ocorre, seja por conta da incompatibilidade do procedimento licitatório nas contratações de escritório de advocacia, seja diante da ausência de critérios objetivos ou pelo afastamento da singularidade e a permissão de contratar quaisquer serviços, não vinculando mais a contratação ao objeto singular (3.3).

Finalmente, após análise desta dissertação, é imperativo reconhecer que, a mudança legislativa na lei de licitações e contratos, trouxe um novo conceito guarda-chuva para singularidade (capítulo 4.). Após alteração normativa ficou copiosamente claro que houve um reposicionamento da definição jurídica da singularidade nas contratações de escritório de advocacia (4.1). Esse reposicionamento da singularidade partiu do objeto para o sujeito, não devendo mais ser analisado o objeto, mas o executor dos serviços, ou seja, se o sujeito possui expertise para resolver a demanda. A mudança do singular para o profissional fundamenta o procedimento de inexigibilidade, haja vista que a mudança não vincula mais ao objeto, mas a quem vai executar os serviços. Ou seja, a própria lei confirma o reposicionamento da singularidade que vai do objeto ao sujeito (4.1.1). O estudo realizado corrobora que o reposicionamento do singular do sujeito, reforça o critério do notório saber jurídico como base para o novo conceito de singularidade. O escritório de advocacia, destarte, para ser contrato sem licitação precisará, com base nos estudos abordados, demonstrar que possui singularidade, construída na especialização, perante os critérios trazidos em lei a respeito de como comprovar o notório especialista (4.1.2).

Em vista dos argumentos apresentados nesse trabalho, entende-se que houve um reposicionamento da singularidade, e a construção de um conceito guarda-chuva da definição da singularidade. O conceito guarda-chuva é um conjunto de soluções que ampliam determinado assunto. Nessa dissertação foi possível ratificar a existência de um conceito amplo

da singularidade, construída através de níveis que se integram entre si, após alteração normativa (4.2). O nível primário desse conjunto de conceito ficou demonstrado através da necessidade justificada na contratação de escritório de advocacia, a observado que não se trata de uma visão acerca do objeto contratado, mas da necessidade de firmar a contratação (4.2.1) O nível secundário, concluiu-se a definição através da subjetividade de aferir um notório especialista, situação que evidenciaria a singularidade (4.2.2). E no nível terciário, a singularidade estaria definida pela confiança na contratação do profissional. O elemento que chancelaria a escolha de determinado profissional, após a observação dos níveis anteriores, este se se completariam.

A construção do conceito guarda-chuva, conforme apontado nesta dissertação, deverá observar os limites presentes na definição jurídica, observando o posicionamento do Poder Judiciário e o poder legislativo (4.3). Foi confirmado neste estudo os impactos negativos nos posicionamentos do Poder Judiciário e do poder legislativo quanto à singularidade. A existência de uma violação à autonomia dos poderes, bem como, um desequilíbrio aos freios e contrapesos apresentados pela Constituição Federal. A referida divergência criaria, obviamente, impactos totalmente negativos na construção do novo conceito guarda-chuva (4.3.1). Além disso, a Repercussão Geral, RE n.º 656.558, sobejou que a decisão prolatada a respeito da singularidade nas contratações diretas de escritório de advocacia, não poderia afetar as contratações da atualidade, baseada na Lei n.º 14.133/2021, pois, o julgado de repercussão é pelo prisma da Lei n.º 8.666/1993, outrora revogada (4.3.2). Finalmente, infere-se que o conceito guarda-chuva acerca da singularidade nas contratações de escritório de advocacia possuía limites temporal, vinculado ao mandato do gestor público, o que evitaria a permanência do profissional contrato de forma permanente, evitando a ocupação de um cargo público sem o devido provimento advindo de concurso público (4.3.3).

Portanto, a singularidade do objeto sempre foi o principal personagem nas contratações por inexigibilidade de licitação dos serviços técnicos especializados de escritório de advocacia. Após a mudança normativa, houve o afastamento da singularidade nas contratações diretas, o que buscou dirimir os conflitos existentes acerca da indefinição jurídica do objeto singular na Lei n.º 8.666/1993. Essa mudança trazida pela Lei n.º 14.133/2021, embora tenha afastado o termo objeto singular do texto da lei, evidencia que a singularidade permanece de forma velada, implícita, como um dogma no contexto legal. Na construção desse dogma acerca da singularidade, os 3 (três) níveis apresentados conceituam o novo reposicionamento da singularidade, buscando trazer uma definição jurídica, visando facilitar a compreensão nos procedimentos de contratação sem licitação. O conceito construído nos níveis apresentados permite que as divergências acerca do que seria um objeto singular, ou um profissional singular,



deixe de existir por força da lei anterior, mas que permaneça viva com uma releitura da lei atual. A construção concomitantemente dos três níveis, um completando o outro, afasta a divergência do objeto singular, observando a singularidade na necessidade justificada como principal ponto de partida. Em seguida, perante o critério subjetivo, a singularidade estará presente no executor dos serviços, diante da impossibilidade de aferir o conhecimento. Por fim, a singularidade inculcada no ato discricionário do gestor na escolha do profissional que acredita ser o melhor, mediante a confiança construída, cria um novo conceito guarda-chuva acerca da singularidade.

O presente trabalho contribui de forma significativa para os gestores das administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, bem como aos poderes legislativo e judiciário, uma vez que, o novo conceito guarda-chuva poderá dar uma maior segurança jurídica para as contratações mediante inexigibilidade de licitação de escritórios de advocacia. Essa segurança estará diretamente vinculada à observação dos níveis apresentados nesta Dissertação, os quais serão aplicados de forma conjunta.

## REFERÊNCIAS

- ACIOLI, Bruno de Lima; ALBUQUERQUE, Marcos Augusto de; JUNIOR, Ehrhardt. Uma agenda para o direito ao esquecimento no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 3, p. 383-410, 2017.
- ALBARELLO, Cristiane Botezini. O papel do administrador na gestão pública. **Revista de Administração**, v. 5, n. 9, p. 49-71, 2006.
- ALVES, Ana Paula Gross. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. **REGEN Revista de Gestão, Economia e Negócios**, v. 1, n. 2, 2020.
- ALVES, Alcameno *et al.* Breves Comentários Sobre O Poder Discricionário Da Administração Municipal Em Dispor Dos Próprios Dominicais À Luz Da Função Social. **Revista Jurídica**, v. 20, n. 19, 2017.
- ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. Responsabilização pelos tribunais de contas com base na culpa in vigilando. **Conjur**, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-30/aldem-johnston-tribunal-contas-culpa-in-vigilando/>. Acesso em: 23 abr. 2024.
- ASQUINI, Stephanie; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. A nova Lei de Licitações e a ‘natureza singular’ dos serviços técnicos especializados. **JOTA**, 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/nova-lei-de-licitacoes-natureza-singular-servicos-tecnicos-especializados-21112021?non-beta=1>. Acesso: 23 abr. 2024.
- ASSAD FILHO, César Augusto. A singularidade do serviço do Advogado e a inexigibilidade de licitação. **OAB Pará**, 2014. Disponível em: <https://www.oabpa.org.br/noticias/a-singularidade-do-servico-do-advogado-e-a-inexigibilidade-de-licitacao-cesar-augusto-assad-filho>, acesso 23 abr. 2024.
- BAPTISTA, Antonio Sergio. Contratação de advogado(s). Inexigibilidade de licitação. STF. ADC 45 julgamento virtual. **Revista Migalhas**, 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/335609/contratacao-de-advogado-s---inexigibilidade-de-licitacao--stf--adc-45-julgamento-virtual>, acesso 23 abr. 2024.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARROS, Felipe Luiz Machado. Princípios administrativos aplicados à licitação pública. **Jus Navigandi**, 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3175/principios-administrativos-aplicados-a-licitacao-publica>, acesso 23 abr. 2024.
- BITTAR, Eduardo. C. B. **Introdução ao estudo do Direito: humanismo, democracia e justiça**. 15.ed. São Paulo: Saraiva, 2022.
- BONA, Daniel Braga. O conceito da confiança na contratação direta de banca de advocacia. **Revista Consultor Jurídico**, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jun-11/contratacao-banca-licitacao-respeitar-impessoalidade/>, acesso 23 abr. 2024
- BOSELLI, Felipe Cesar Lapa. **Dispensa e inexigibilidade de licitação: o marco normativo constitucional e infraconstitucional da contratação direta no Brasil**. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2020.

BRASIL. **Conselho Federal da OAB**. Súmula 5/2012 COP. Disponível em: <https://www.oab.org.br/Content/pdf/sumulas/sumula-05-2012-COP.pdf>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil De 1988. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Constituição Política do Imperio do Brazil (De 25 De Março De 1824). **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm), acesso 23 abr. 2024, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4536-28-janeiro-1922-567786-publicacaooriginal-91144-pl.html>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2300-86.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L5456.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5456.htm), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.906, de 4 de junho de 1994. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8906.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10520.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114039.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114039.htm), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp73.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2073%2C%20DE%2010%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201993&text=Institui%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica%20da,Uni%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2073%2C%20DE%2010%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201993&text=Institui%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica%20da,Uni%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. PEC 32/2020. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. AgInt no AgRg no REsp n. 1.330.842/MG, relatora Ministra Regina Helena Costa, relator para acórdão Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 7/11/2017, DJe de 19/12/2017. Disponível em: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ\\_AGRG-RESP\\_1330842\\_cbe7f.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1710855309&Signature=rBJGzItpVTgV4CcqXZKiRSLgiE%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ_AGRG-RESP_1330842_cbe7f.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1710855309&Signature=rBJGzItpVTgV4CcqXZKiRSLgiE%3D), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. AgRg no AREsp n. 350.519/PR, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/5/2014, DJe de 20/6/2014. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=34883301&num\\_registro=201301630745&data=20140620&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=34883301&num_registro=201301630745&data=20140620&tipo=5&formato=PDF), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. AgRg no HC n. 669.347/SP, relator Ministro Jesuino 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. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202101604413&dt\\_publicacao=14/02/2022](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101604413&dt_publicacao=14/02/2022), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. AgInt no REsp n. 1.581.626/GO, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 8/11/2016, DJe de 14/11/2016. Disponível em: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ\\_AGINT-RESP\\_1581626\\_75daa.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1710728190&Signature=O3wU6SIc2J7X7o5H4X%2F92DoK7d8%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ_AGINT-RESP_1581626_75daa.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1710728190&Signature=O3wU6SIc2J7X7o5H4X%2F92DoK7d8%3D), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. AgInt no REsp n. 1.961.478/MG, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 27/11/2023, DJe de 5/12/2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. EDcl no AgRg no REsp Nº 1.064.596 - SP. Ministro Relator: Herman Benjamin. Segunda Turma, julgado em 07/05/2009. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=880370&tipo=0&nreg=200801226812&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20100324&formato=PDF&salvar=false>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp n. 1.192.332/RS, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 12/11/2013, DJe de 19/12/2013. Disponível em: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ\\_RESP\\_1192332\\_45e2e.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1710858643&Signature=LyR8EJ0%2FaXyjeokU2is0iO%2F2Z1U%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ_RESP_1192332_45e2e.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1710858643&Signature=LyR8EJ0%2FaXyjeokU2is0iO%2F2Z1U%3D), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp n. 1.292.976/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 1/6/2021, DJe de 1/7/2021. Disponível em: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ\\_RESP\\_1292976\\_efa51.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1710729383&Signature=7vky7uyoQ1%2F8tY03QB7X%2Bsz3L2s%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ_RESP_1292976_efa51.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1710729383&Signature=7vky7uyoQ1%2F8tY03QB7X%2Bsz3L2s%3D), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp n. 1.337.749/MS, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 14/2/2017, DJe de 6/4/2017. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%27201201661652%27.REG>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp n. 1.721.706/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/2/2022, DJe de 24/6/2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/escritorio-atuou-ciente-licitacao-seria.pdf>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp n. 1.725.377/GO, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 1/12/2020, DJe de 9/4/2021. Disponível em: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ\\_RESP\\_1725377\\_a7465.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1710728758&Signature=UAVdjZD56uWESziUX4x05kqTx1M%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ_RESP_1725377_a7465.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1710728758&Signature=UAVdjZD56uWESziUX4x05kqTx1M%3D), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp n. 2.070.640, Ministra Regina Helena Costa, DJe de 09/10/2023. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo\\_documento=documento&componente=MON&sequencial=212103840&num\\_registro=202301436566&data=20231009](https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=212103840&num_registro=202301436566&data=20231009), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Tese nº 97. Brasília, 2018. Disponível em: [file:///C:/Users/mvadv/Downloads/11345-35093-1-SM%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/mvadv/Downloads/11345-35093-1-SM%20(2).pdf), acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADC 45/DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5030897>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. AI 763977. Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA. Julgamento: 19/10/2012. Publicação: 26/10/2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2692835>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. AP 348, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15-12-2006, DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03-08-2007 PP-00030 EMENT VOL-02283-01 PP-00058 LEXSTF v. 29, n. 344, 2007, p. 305-322. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur5554/false>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. AP nº 683/MA. Segunda Turma. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 09/08/2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4244057>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ARE 1325646. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 04/06/2021. Publicação: 09/06/2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6171361>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Inq 3074. Órgão julgador: Primeira Turma. Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO. Julgamento: 26/08/2014. Publicação: 03/10/2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4018618>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 656558 e 610.523. Plenário. Relator(a): Min: Dias Toffoli. Julgado em 01/03/2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4138258>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 690765. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 05/08/2014. Publicação: 12/08/2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4249884>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº 1453/2021. Disponível em: <file:///C:/Users/mvadv/Downloads/Ac%C3%B3rd%C3%A3o%20de%20rela%C3%A7%C3%A3o%201453%20de%202021%20Plen%C3%A1rio.pdf>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº2818/2015. Disponível em: <file:///C:/Users/mvadv/Downloads/Ac%C3%B3rd%C3%A3o%202818%20de%202015%20Segunda%20C%C3%A2mara.pdf>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº7477/2015. Disponível em: <file:///C:/Users/mvadv/Downloads/Ac%C3%B3rd%C3%A3o%207477%20de%202015%20Segunda%20C%C3%A2mara.pdf>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão 8614/2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25208614%252F2021/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão 8926/2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25208926%252F2021/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº10679/2021. Disponível em: <file:///C:/Users/mvadv/Downloads/Ac%C3%B3rd%C3%A3o%20de%20rela%C3%A7%C3%A3o%2010679%20de%202021%20Segunda%20C%C3%A2mara.pdf>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Súmula 39. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Súmula 252. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sumula-252-tcu/>, acesso 23 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Acre. Relator (a): Des<sup>a</sup>. Regina Ferrari; Comarca: Mâncio Lima; Número do Processo:0800040-41.2016.8.01.0015; Órgão julgador: Segunda Câmara Cível; Data do julgamento: 23/06/2020; Data de registro: 25/06/2020)

BRASIL. Tribunal de Justiça de Alagoas. Número do Processo: 0804230-65.2016.8.02.0000; Relator (a): Des. Celyrio Adamastor Tenório Accioly; Comarca: Foro de Boca da Mata; Órgão julgador: 3ª Câmara Cível; Data do julgamento: 18/08/2017; Data de registro: 28/08/2017

BRASIL. Tribunal de Justiça de Amazonas. AI 0819639-83.2021.8.10.0000, Rel. Desembargador (a) ANTONIO PACHECO GUERREIRO JUNIOR, 2ª CÂMARA CÍVEL, DJe 27/07/2023

BRASIL. Tribunal de Justiça de Bahia. Classe: Apelação, Número do Processo: 0000309-42.2007.8.05.0040, Relator (a): SILVIA CARNEIRO SANTOS ZARIF, Publicado em: 05/09/2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Ceará. Agravo de Instrumento - 0628741-03.2016.8.06.0000, Rel. Desembargador (a) MARIA IRANEIDE MOURA SILVA, 2ª Câmara Direito Público, data do julgamento: 20/09/2017, data da publicação: 20/09/2017

BRASIL. Tribunal de Justiça de Goiás. Apelação Cível: 02695930820108090083 ITAPACI, Relator: Des (a). NORIVAL SANTOMÉ, Data de Julgamento: 23/02/2021, 6ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 23/02/2021

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. Agravo de Instrumento n. 1413278-78.2020.8.12.0000, Cassilândia, 1ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Sérgio Fernandes Martins, j: 11/02/2021, p: 18/02/2021

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais - Apelação Cível 1.0231.07.093525-0/002, Relator (a): Des. (a) Teresa Cristina da Cunha Peixoto, 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 25/02/2021, publicação da súmula em 04/03/2021

BRASIL. Tribunal de Justiça da Paraíba. 0801228-31.2019.8.15.0191, Rel. Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque, APELAÇÃO CÍVEL, 3ª Câmara Cível, juntado em 06/09/2022

BRASIL. Tribunal de Justiça de Pernambuco. Apelação Cível 0000012-50.2021.8.17.2840, Rel. ERIK DE SOUSA DANTAS SIMOES, Gabinete do Des. Erik de Sousa Dantas Simões, julgado em 07/08/2023, DJe

BRASIL. Tribunal de Justiça de Rio Grande do Norte. APELAÇÃO CÍVEL, 0100272-51.2016.8.20.0117, Magistrado (a) DILERMANDO MOTA PEREIRA, Tribunal Pleno, JULGADO em 30/05/2020, PUBLICADO em 03/06/2020).

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. AC: 00208005420118240023 Capital 0020800-54.2011.8.24.0023, Relator: Jaime Ramos, Data de Julgamento: 23/04/2019, Terceira Câmara de Direito Público

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. AC 10023156720148260624 SP 1002315-67.2014.8.26.0624, Relator: Fermino Magnani Filho, Data de Julgamento: 17/03/2021, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 17/03/2021

BRASIL. Tribunal de Justiça de Sergipe - Relator(a): Roberto Eugenio da Fonseca Porto - Julgado em 28/01/2016).

BRASIL. Tribunal de Justiça de Tocantins. Ação Penal - Procedimento Ordinário, 0008509-05.2014.8.27.0000, Rel. JOÃO RIGO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 17/11/2017, DJe 20/11/2017 11:55:22).

CARVALHO, José dos Santos Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2020.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Editora JusPODIVM, 2022.

CITTADINO, Raphael Sodré. Contratação direta de escritório de advocacia pela Administração Pública. **Revista Consultor Jurídico**, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-31/raphael-cittadino-contratacao-direta-escritorio-advocacia/>, acesso 23 abr. 2024.

CHAVES. Luiz Claudio. Um estudo completo sobre a hipótese de inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos especializados. **Revista do TCU**, n. 143, p. 4-31, 2019. COPOLA, Gina. Jurisprudência comentada: contratação de advogado por inexigibilidade de licitação. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 157, p. 38-43, jan. 2015



CÓRDULA, Eduardo Beltrão de Lucena; NASCIMENTO, Glória Cristina Cornélio do. A produção do conhecimento na construção do saber sociocultural e científico. **Educação Pública**, 2018. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/18/12/a-producao-do-conhecimento-na-construo-do-saber-sociocultural-e-cientifico>, acesso 23 abr. 2024.

COSTA, Débora. Fase preparatória e planejamento na nova Lei de Licitações. **Revista Consultor Jurídico**, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-30/debora-costa-fase-preparatoria-lei-licitacoes/>, acesso 23 abr. 2024.

DEZAN, Sandro Lúcio; DA SILVA PEREIRA, Eliomar. Contributo da teoria do delito para a imputação jurídica no Direito Público Sancionador. **Rei-Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 1, p. 88-104, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2020.

DE ARAÚJO DUTRA, Luiz Henrique. A ciência e o conhecimento humano como construção de modelos. **Philósophos-Revista de Filosofia**, v. 11, n. 2, p. 247-286, 2006.

FERRAZ, Luciano. Nova presunção de singularidade na contratação de advogados é absoluta. **Revista Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-22/interesse-publiconova-presuncao-singularidade-contratacao-advogados/>, acesso 23 abr. 2024.

FERRAZ, Luciano. INTERESSE PÚBLICO 'The walking dead' na Administração — Temporada final (nova Lei de Licitações). **Revista Consultor Jurídico**, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-22/interesse-publico-the-walking-dead-administracao-publica-temporada-final/>, acesso 23 abr. 2024.

FERRAZ, Luciano. INTERESSE PÚBLICO Por que a singularidade é o Wolverine da nova Lei de Licitações?. **Revista Consultor Jurídico**, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-03/interesse-publico-singularidade-wolverine-lei-licitacoes/>, acesso 23 abr. 2024.

FERRAZ, Luciano. STJ: Lei 14.133/21 suprimiu singularidade na contratação de notório especializado. **Revista Consultor Jurídico**, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-24/interesse-publico-stj-singularidade-contratacao-notorio-especializado/>, acesso 23 abr. 2024.

FERRARI, Flávia Jeane; VIEIRA, Josiany Fiedler Vieira. O ensino jurídico brasileiro: crise e possibilidades de mudança. **Revista Jus Navigandi**, 2021. Disponível em: [https://jus.com.br/artigos/94633/o-ensino-juridico-brasileiro-crise-e-possibilidades-de-mudanca#google\\_vignette](https://jus.com.br/artigos/94633/o-ensino-juridico-brasileiro-crise-e-possibilidades-de-mudanca#google_vignette), acesso 23 abr. 2024.

FORTINI, Cristiana; CAVALCANTI, Caio Mário Lana; NETO, Oder Ferreira. A possibilidade de Contratação Direta de Advogados pela Administração Pública Municipal segundo o STJ e a Lei de Improbidade Administrativa. **Solicita Portal**, 2022. Disponível em: <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/18835/a-possibilidade-de-contrata%C3%A7%C3%A3o-direta-de-advogados>, acesso 23 abr. 2024.

GAMEIRO, Roberto. Para debates em família e na escola. **O texto no contexto como pretexto**, 2018. Disponível em: <https://www.textocontextopretexto.com.br/2020/07/a-educacao-familia-e-sociedade-texto-2.html>, acesso 23 abr. 2024.

GOIÁS. **Tribunal de Justiça do Estado de Goiás**. Duplo Grau de Jurisdição nº 5309882-29.2017.8.09.0154. Disponível em: [https://storage.googleapis.com/jus-jurisprudencia/TJ-GO/attachments/TJ-GO\\_\\_53098822920178090154\\_49e8f.pdf?X-Goog-Algorithm=GOOG4-RSA-SHA256&X-Goog-Credential=calendar-api%40jusbrasil-155317.iam.gserviceaccount.com%2F20240319%2Fauto%2Fstorage%2Fgoog4\\_request&X-Goog-Date=20240319T132211Z&X-Goog-Expires=601&X-Goog-SignedHeaders=host&X-Goog-Signature=bdd72e5eaa91b024f82587d2aab12a99cf127ff87b4f4b2f7d4f137dbc6a5c8e584f459d01847a3b11d60beef5c8f4f47066343e505b66b61bf8089d57d33cd1fbd57b65bfef54728a24e8c6985112f1133da2f9e5e66a5324686e1d788f8169e817bc0d6e2c997d7c2505fdc8da9cd8e44bef0477711d524225a86055019066d07ded3bda1667419f53756eddbd818ac91a4e4215235620057d7d9b510c362496813bdd3731720c4769e2ada95c7ac20c23d8f018c3d8863060addc78b7d40bbef2f968990e3a442c7e609473f075cefb0d35df55a3384ebc23f29c90f2468b9b0a35eb426759663325bf74b985f8cdf07e9b754457535bb606dfc95bba02](https://storage.googleapis.com/jus-jurisprudencia/TJ-GO/attachments/TJ-GO__53098822920178090154_49e8f.pdf?X-Goog-Algorithm=GOOG4-RSA-SHA256&X-Goog-Credential=calendar-api%40jusbrasil-155317.iam.gserviceaccount.com%2F20240319%2Fauto%2Fstorage%2Fgoog4_request&X-Goog-Date=20240319T132211Z&X-Goog-Expires=601&X-Goog-SignedHeaders=host&X-Goog-Signature=bdd72e5eaa91b024f82587d2aab12a99cf127ff87b4f4b2f7d4f137dbc6a5c8e584f459d01847a3b11d60beef5c8f4f47066343e505b66b61bf8089d57d33cd1fbd57b65bfef54728a24e8c6985112f1133da2f9e5e66a5324686e1d788f8169e817bc0d6e2c997d7c2505fdc8da9cd8e44bef0477711d524225a86055019066d07ded3bda1667419f53756eddbd818ac91a4e4215235620057d7d9b510c362496813bdd3731720c4769e2ada95c7ac20c23d8f018c3d8863060addc78b7d40bbef2f968990e3a442c7e609473f075cefb0d35df55a3384ebc23f29c90f2468b9b0a35eb426759663325bf74b985f8cdf07e9b754457535bb606dfc95bba02), acesso 23 abr. 2024.

GONÇALVES, Amanda Caroline Dias; NUNES, Renato de Souza. A nomeação dos ministros do STF: uma ofensa a separação dos poderes?. Disponível em: <https://www.unicerp.edu.br/revistas/rumos/20191/artigo6.pdf>, acesso 23 abr. 2024.

GREGORIUS, Marcio Rosni. A Administração Pública e suas funções. **Jusbrasil**, 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-administracao-publica-e-suas-funcoes/195654350>, acesso 23 abr. 2024.

JUSTEN, Marçal Filho. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/93**. 18ª Edição. Dialética: São Paulo, 2019.

MARCONI, Marina de Andrade.; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTÍNEZ, Sérgio Rodrigo. **A evolução do ensino jurídico no Brasil**. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/29074-29092-1-PB.pdf>, acesso 23 abr. 2024.

MARTINAZZO, C. J. **Identidade Humana: Unidade e Diversidade Enquanto Desafios para uma Educação Planetária**. Ijuí: Editora Unijuí, 2010.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Da Dispensa da Licitação para a Contratação de Advogado**. Disponível em: [https://www.gomesdemattos.com.br/wp-content/uploads/2024/02/da\\_dispensa\\_de\\_licitacao\\_para\\_a\\_contratacao\\_de\\_advogado.pdf](https://www.gomesdemattos.com.br/wp-content/uploads/2024/02/da_dispensa_de_licitacao_para_a_contratacao_de_advogado.pdf), acesso 23 abr. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MESQUITA, Marcos André Bezerra. **Singularidade do Objeto e Notória Especialização Indeterminação e Interpretação**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília para a obtenção do Título de Bacharel em Direito. Brasília, 2021.

MOTTA, Fabrício. A nova lei de contratação direta de serviços de advocacia por inexigibilidade de licitação. **Revista Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-19/interesse-publico-contratacao-servicos-advocacia-inexigibilidade-licitacao/>, acesso 23 abr. 2024.

MORAIS, Janaina Jacolina. Princípio da eficiência na Administração Pública. **ETHOS JUS: Revista Acadêmica de Ciências Jurídicas**. Avaré: Faculdade Eduvale de Avaré, v. 3, n. 1, p. 99-105, 2009.

MOURA, Anaisa Alves de; MARTINS, Evaneide Dourado; BERNARDO, Anacléa de Araújo. O processo de construção do conhecimento e os desafios do ensino-aprendizagem. **Revista Online de Política e Gestão Educacional**, v. 22, n. 1, p. 410-423, 2018.

MOURA, Elianderson. A importância do Direito Municipal no âmbito do Direito Público. 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-importancia-do-direito-municipal-no-ambito-do-direito-publico/1764927074>, acesso 23 abr. 2024.

NIEBUHR, Joel de Menezes. A polêmica da singularidade como condição para a inexigibilidade de licitação que visa à contratação de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. **Blog Zenite**, 2021. Disponível em: <https://zenite.blog.br/a-polemica-da-singularidade-como-condicao-para-a-inexigibilidade-de-licitacao-que-visa-a-contratacao-de-servico-tecnico-especializado-de-natureza-predominantemente-intelectual/>, acesso 23 abr. 2024.

OAB. OAB Nacional. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/60148/a-historia-do-ensino-juridico-no-brasil>, acesso 23 abr. 2024.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; ACCIOLI FILHO, Wilson. Reforma administrativa e estabilidade no serviço público: o contrato vitalício. **Revista Consultor Jurídico**, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-15/publico-pragmatico-reforma-administrativa-estabilidade-servico-publico/>, acesso 23. Abr. 2024.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; FERRAZ, Pedro da Cunha. A nova presunção legal sobre serviços de advogado na Lei nº 14.039/20. **Revista Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-04/oliveira-ferraz-servicos-advogado-lei-1403920/>, acesso 23 abr. 2024.

OLIVEIRA, Murillo Preve Cardoso de. Quais são as modalidades de licitação? Entenda as suas principais características. **Schiefler Advocacia**, 2021. Disponível em: <https://schiefler.adv.br/modalidades-de-licitacao/>, acesso 23 abr. 2024.

OLIVEIRA, Thiago Chianca. Inexigibilidade de licitação para os serviços técnicos-jurídicos prestados por advogados aos entes públicos. **Jus Navigandi**, 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/30402/inexigibilidade-de-licitacao-para-os-servicos-tecnicos-juridicos-prestados-por-advogados-aos-entes-publicos/2>, acesso 23 abr. 2024.

OLIVEIRA, Thiago Alves Chianca Pereira. Inexigibilidade de licitação para os serviços técnicos-jurídicos prestados por advogados aos entes públicos. **Jusbrasil**, 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/inexigibilidade-de-licitacao-para-os-servicos-tecnicos-juridicos-prestados-por-advogados-aos-entes-publicos/146492567>, acesso 23 abr. 2024.

OLIVEIRA, Simone Zanotello de; NETO, Eloi de Castro. O Planejamento das Contratações Públicas na Fase Preparatória da Licitação. **Cadernos**, v. 1, n. 9, p. 39-62, 2022.

OXFORD, Languages. Brasil. 2024. Disponível em: <https://languages.oup.com/google-dictionary-pt/>, acesso 23 abr. 2024.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

PAIVA, Daniel Machado de. **As licitações e o interesse público**. Monografia apresentada a Universidade Federal de São João Del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública. Araxá, 2018.

PERCIO, Gabriela; TORRES, Ronny Charles. **A Nova Lei de Licitações e a Justificativa de Preços em Contratação por Inexigibilidade**. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2021/10/Artigo-A-NLLCA-e-justificativa-de-precos-na-inexigibilidade-Gabriela-Percio-e-Ronny-Charles.pdf>, acesso 23 abr. 2024.

PÉRCIO, Gabriela Verona. A inviabilidade de competição relativa na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021): principais mudanças e proposta de interpretação para maximizar a eficiência da contratação direta. **ONLL Observatório da Nova Lei de Licitação**, 2022. Disponível em: <https://www.novalelicitacao.com.br/2021/07/01/a-inviabilidade-de-competicao-relativa-na-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos-lei-no-14-133-2021-principais-mudancas-e-proposta-de-interpretacao-para-maximizar-a-eficiencia-da-contr/>, acesso 23 abr. 2024.

PEREIRA, Jeferson Botelho; FIGUEIREDO, Cristiane Xavier; COSTA, Tecimara Marçal. Os desafios da Administração Pública Novas tendências do setor em busca da eficiência. **Revista Jus**, 2023. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/102320/os-desafios-da-administracao-publica-novas-tendencias-do-setor-em-busca-da-eficiencia>, acesso 23 abr. 2024.

PRADO, Ariel. Da Natureza Científica do Direito e Seus Diversos Tipos de Conhecimento. Jusbrasil, 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/da-natureza-cientifica-do-direito-e-seus-diversos-tipos-de-conhecimento/594109194>, acesso 23 abr. 2024.

REGO, Elisa Albuquerque Maranhão; TAVARES, Gustavo Machado. Advocacia pública municipal e sua dimensão constitucional. **Revista Consultor Jurídico**, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-09/regoe-tavares-advocacia-publica-municipal-dimensao/>, acesso 23 abr. 2024.

REICHELT, Luis Alberto. A duração do processo, o julgamento do recurso extraordinário dotado de repercussão geral e a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade. **Revista de Processo**, vol. 193, pp. 131-150, Mar/2011.

REIS, José Aparecida Freire dos. **A Importância do Processo Licitatório para a Administração Pública**. Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós-graduação em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Câmpus Pato. Branco. Pato Branco, 2014.

RIBEIRO, Adriano da Silva; GREGORIO, Giovanni Galvão Villaça; PONTONE, Estevão Grill. A Singularidade do Objeto como Fundamento para a Inexigibilidade de Licitação: Contratação Direta de Serviços De Advocacia. **Revista do Direito Público**, v. 18, n. 2, p. 48-64, 2023.

ROSA, Mike Lucio. O desacertado e ressurgente “Notório Saber.” Jusbrasil, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-desacertado-e-ressurgente-notorio-saber/1839035371>. acesso 23 abr. 2024.

SADE, Rodrigo Gean. **A separação de Poderes e o sistema de freios e contrapesos e a atuação do Poder Judiciário no Brasil**. Dissertação apresentada como requisito parcial para graduação no Curso de Ciência Política pela UnB – Universidade de Brasília. Brasília, 2021.

SALES, Tainah Sales; MARTINS, Ana Laís Pinto. Planejamento, transparência, controle social e responsabilidade na Administração Pública após o advento da lei de responsabilidade fiscal. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 34.1, jan./jun. 2014, pp. 241-257.

SANTOS, Mauro Sérgio do; SANTOS, Jefferson Beijamim dos. Inexigibilidade de licitação para contratação de serviços advocatícios. **Revista Processus de Políticas Públicas e Desenvolvimento Social**, v. 5, n. 9, p. 12-23, 2023.

SÃO PAULO. OAB São Paulo. E-4.958/2017. Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/tribunal-de-etica-e-disciplina/ementario/2018/E-4.958.2017>, acesso 23 abr. 2024.

SCHEIBLER, Juliana Luisa; FAGANELLO, Matheus Rocha. **Direcionamento de licitações pela Administração Pública e mecanismos de controle da discricionariedade**. *Novatio Iuris*, 2015.

SERGIPE. **Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe**. Apelação cível n.º 202100827940. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/tj/tj-manda-acao-expedicao-diploma-justica.pdf>, acesso 23 abr. 2024.

SILVESTRI, Kátia Vanessa Tarantini. **As Teorias do Conhecimento: A Fundamentação Epistemológica das Ciências Humanas**. São Paulo: Revista Ensaios Pioneiros, 2019.

SIMÃO. Valdir M.; WARDE. Walfrido. O peso da responsabilidade dos gestores públicos não pode paralisá-los. **Revista Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-17/simao-warde-peso-responsabilidade-gestores-publicos/>, acesso 23 abr. 2024.

SIMIONATO, Katia Maria da Costa. Licitações desertas e fracassadas: Distinções e efeitos jurídicos. **Migalhas**, 2020. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/depeso/338078/licitacoes-desertas-e-fracassadas--distincoes-e-efeitos-juridicos>, acesso 23 abr. 2024.

STROPPA, Christianne; PÉRCIO, Gabriela. O Processo de Contratação Direta na Lei nº 14.133/21. **ONLL Observatório da Nova Lei de Licitação**, 2022. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/08/19/o-processo-de-contratacao-direta-na-lei-no-14-133-21/>, acesso 23 abr. 2024.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. O princípio da proteção da confiança e o novo Código de Processo Civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 247, set./2015.

TCU. **Tribunal de Contas da União**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/responsabilizacao-de-agentes-segundo-a-jurisprudencia-do-tcu-uma-abordagem-a-partir-de-licitacoes-e-contratos-aulas-1-a-5.htm>, acesso 23 abr. 2024.

TORRES, Maricel Karina López; NAKAYAMA, Marina Keiko. Confiança & Relações de Trabalho: Abordagens e Perspectivas. **International Journal of Knowledge Engineering and Management**, v. 2, n. 4, p. 75-93, 2013.

VARELLA, M. Quem Influencia a Pós-Graduação em Direito no Brasil? Uma Análise Empírica Da Nucleação Acadêmica. **Revista de Direito Brasileira**, v. 12, n. 5, p. 111-127, 2015.

VIEIRA. J.G.S. **Metodologia de pesquisa científica na prática**. Curitiba: Editora Fael, 2010.