



PRESUNÇÃO DE SINGULARIDADE NA CONTRATAÇÃO DE ADVOGADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E INAPLICABILIDADE DO DANO *IN RE IPSA* NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

83

PRESUMPTION OF SINGULARITY IN HIRING LAWYERS BY THE PUBLIC ADMINISTRATION AND INAPPLICABILITY OF DAMAGE IN RE IPSA IN ADMINISTRATIVE IMPROBITY ACTIONS

Luciano Ferraz

RESUMO

O artigo trata dos impactos que a Lei n. 14.039/2020 trouxe para o ambiente das contratações de advogados pela Administração Pública no Brasil, tema objeto de intenso debate nos meios acadêmicos e profissionais.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Administrativo; Administração Pública; Lei n. 14.039/2020; contratação de advogados; presunção absoluta de singularidade; dano *in re ipsa*.

ABSTRACT

The article deals with the impacts of the Act 14,039/2020 into the environment of hiring lawyers by the Public Administration in Brazil, a subject of intense debate in academic and professional circles.

KEYWORDS

Administrative Law; Public Administration; Act 14,039/2020; hiring lawyers; absolute presumption of singularity, damage in re ipsa.

1 A CONTROVÉRSIA SOBRE A CONTRATAÇÃO DE ADVOGADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O tema da contratação direta de advogados pela Administração Pública é daqueles que gera paixões e ódios. Se, por um lado, os advogados e sua entidade de classe (OAB) sustentam que seus serviços, porque qualificados pela pessoalidade e pelo aspecto da confiança, são sempre passíveis de contratação direta, sem licitação; por outro, a maioria dos técnicos e membros dos Tribunais de Contas, dos órgãos de controle interno, do Ministério Público e da Advocacia Pública posiciona-se no sentido de que esse tipo de contratação simplesmente viola o dever de licitar e peremptoriamente está vedada.

Para os órgãos controladores da Administração Pública, via de regra, não interessa muito a execução do contrato (se exitoso ou não) e sua aptidão para gerar melhores resultados em prol da Administração Pública.

A CONAMP (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público) ingressou no STF com a ADI 6569, relator Ministro Edson Fachin, subscrita pelo notório advogado Aristides Junqueira, exatamente contra a alteração promovida pela Lei n. 14.039/2020, ao argumento de que *a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) tem dentre suas finalidades estatutárias a de defender os princípios e garantias institucionais do Ministério Público, bem como os predicamentos, as funções e os meios previstos para o seu exercício, e, de modo especial, a de "colaborar com os Poderes Públicos no desenvolvimento da justiça, da segurança pública e da solidariedade social", postas no art. 2º, incisos I, III e XI, do Estatuto.*

De acordo com a Associação, *os dispositivos da lei impugnada ampliam, sobremaneira, as exceções ao dever de licitar trazidas pelo art. 25, II, ç/c art. 13, III e V, ambos da Lei n. 8.666/93, pois, praticamente, tornam regra a contratação direta de advogados e contadores via procedimentos de inexigibilidade, sem a feitura da devida licitação (o que antes era exceção), em flagrante violação a diversos dispositivos da Constituição da República, como o disposto no art. 1º, caput (princípio republicano); art. 5º, caput (princípio da isonomia); art. 37, caput (princípio da impessoalidade); Art. 37, XXI (regra da prévia licitação pública); art. 132, caput (advocacia pública enquanto função essencial à justiça); e art. 37, II, (regra do concurso público)*¹.

No cotidiano jurídico, é comum nos depararmos com argumentações variadas, que traduzem ideias prontas e sem maiores preocupações com a substância teórica que o tema revela –, as quais hostilizam *tout court* as contratações administrativas diretas de advogados pela Administração Pública, tais como: (a) existência de outros potenciais advogados aptos à contratação; (b) presença de corpo jurídico próprio formado por servidores concursados que incompatibiliza a “terceirização dos serviços”; (c) inaptidão do inciso II do art. 25 da Lei n. 8.666/1993 para ser interpretado isoladamente, apenas se legitimando a contratação quando busca fundamento simultâneo no inciso I do art. 25 da lei; (d) descaracterização da singularidade todas as vezes que se

trate de serviço contínuo; (e) restrição da hipótese de inexigibilidade aos serviços inéditos e originais; (f) inviabilidade de definição prévia do profissional a ser contratado, cuja necessidade de contratação somente virá à tona após a deflagração da fase interna do certame público, como alternativa à fase externa; (g) possibilidade *in re ipsa* de obtenção de menores preços com a realização da licitação.

Para os órgãos controladores da Administração Pública, via de regra, não interessa muito a execução do contrato (se exitoso ou não) e sua aptidão para gerar melhores resultados em prol da Administração Pública. Isso parece ser tratado como mero detalhe... Costumo dizer que, se fosse vivo, Rui Barbosa teria dificuldade para ser contratado por inexigibilidade de licitação pela Administração Pública.

O próprio veto presidencial, derrubado pelo Congresso Nacional, ao Projeto (PL n. 4.489/2019) do qual se originou a Lei n. 14.039/2020, manifestou uma perspectiva enviesada sobre o tema da contratação direta de advogados ao dispor que *a propositura legislativa, ao considerar que todos os serviços advocatícios e contábeis são, na essência, técnicos e singulares, viola o princípio constitucional da obrigatoriedade de licitar, nos termos do inciso XXI, do art. 37 da Constituição da República, tendo em vista que a contratação de tais serviços por inexigibilidade de processo licitatório só é possível em situações extraordinárias, cujas condições devem ser avaliadas sob a ótica da Administração Pública em cada caso específico, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (v.g. Inq. 3074-SC, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 193, de 3/10/2014).*

Duas argumentações constantes do veto presidencial, com a devida vênia, merecem ser contraditadas. Primeiramente, não são todos os serviços de advocacia, também não a maioria deles, que se tornarão aptos à contratação por inexigibilidade com a vigência da lei nova, apenas aqueles contratados com os notórios e especializados e que antes da contratação tenham passado por um crivo adequado sobre a aptidão para satisfazer de maneira eficiente (*lato sensu*) necessidades administrativas em jogo²; secundariamente, a jurisprudência do STF manifesta oscilações quanto ao tema, sem que haja um posicionamento peremptório, inclusive do Plenário.

2 OS PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A CONTRATAÇÃO DE ADVOGADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A compreensão da matéria reclama estabelecer retrospectiva da jurisprudência do STF acerca da contratação direta de advogados pela Administração Pública. Vejam-se os precedentes:

- Em 24/10/1995, o STF apreciou o RHC 72.830, rel. Ministro Carlos Velloso, 2º T, compreendendo que *a contratação de advogado para a defesa de interesses do Estado nos Tribunais Superiores dispensa licitação, tendo em vista a natureza do trabalho a ser prestado, cujo preço é impossível de ser mesurado em termos de menor preço.*
- Em 14/3/2006, o STF julgou o RE 466.705/SP, rel. Ministro Sepúlveda Pertence, 1ª T, e em 15/12/2006, apreciou a AP 348/SC, rel. Ministro Eros Grau (Plenário). Em ambos os casos, por intermédio das intervenções do Ministro Eros Grau, o Tribunal destacou que *a contratação de serviços de advo-*

- gado, definidos pela lei como “serviços técnicos especializados”, isto é, serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. É isso, exatamente isso, o que diz o direito positivo [...] o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo; logo, a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços – procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo – é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do “trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do contrato” (cf. o § 1º do art. 25 da Lei. 8.666/93). Ademais, a licitação desatenderia ao interesse público na medida em que sujeitaria a Administração a contratar com quem, embora vencedor da licitação, segundo a ponderação de critérios objetivos, dela não merecesse o mais elevado grau de confiança.
- c) Em 17/4/2007, o STF julgou o HC 86.198, rel. Ministro Sepúlveda Pertence, 1ª T, decidindo que a presença dos requisitos de notória especialização e confiança, ao lado do relevo do trabalho a ser contratado, que encontram respaldo da inequívoca prova documental trazida, permite concluir, no caso, pela inexigibilidade da licitação para a contratação dos serviços de advocacia. Extrema dificuldade, de outro lado, da licitação de serviços de advocacia, dada a incompatibilidade com as limitações éticas e legais da profissão (Lei n. 8.906/1994, art. 34, inciso IV; e Código de Ética e Disciplina da OAB/1995, art. 7º).
- d) Em 29/3/2012, no julgamento do Inq. 3077, rel. Ministro Dias Toffoli, o Tribunal Pleno do STF igualmente, embora a tratar de serviços de auditoria, decidiu que o que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança. Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: os profissionais contratados possuíam notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração.
- e) Em 26/8/2014, sob a relatoria do Ministro Roberto Barroso, a 1ª Turma do STF retornou à matéria no julgamento do Inq. 3.074-SC, aduzindo, pela primeira vez, requisitos outros (extrínsecos à previsão legal de contratação – item “d” abaixo) para que a contratação direta pudesse se legitimar, compreendendo que a contratação direta de escritório de advocacia, sem licitação, deve observar os seguintes parâmetros: (a) existência de procedimento administrativo formal; (b) notória especialização profissional; (c) natureza singular do serviço; (d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; (e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado³.
- f) Em 16/5/2018, o Ministro Roberto Barroso proferiu decisão monocrática para suspender determinações do TCU à Eletrobrás, nos autos do MS 31.718/DF, afirmando que em se tratando de empresas estatais que explorem atividade econômica, principalmente as que estão inseridas em um regime concorrencial, a terceirização deve seguir lógica semelhante àquela prevista para a iniciativa privada, reconhecendo-se certa margem de discricionariedade para a escolha da melhor forma de atuação em demandas jurídicas, sendo legítima a utilização de corpo jurídico próprio de forma exclusiva ou parcial, bem como de contratação de advogados ou escritórios de advocacia também de forma exclusiva ou parcial. Neste caso, expõe a decisão a escolha administrativa, no entanto deveria atender às seguintes condições: (I) observância, como regra geral, do procedimento licitatório, salvo os casos em cabalmente demonstrada sua inexigibilidade;

(II) elaboração de uma justificativa formal e razoável; (III) demonstração, pautada por evidências concretas, da economicidade da medida, bem como da impossibilidade ou inconveniência da utilização do corpo jurídico próprio da entidade.

- g) Em 16/10/2020, o Plenário Virtual do STF iniciou novamente o enfrentamento da matéria no julgamento da ADC 45, rel. Ministro Roberto Barroso, movida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a fim de declarar a constitucionalidade dos arts. 13, inciso V, e 25, inciso II, da Lei n. 8.666/1993. O voto do relator, embora reconhecendo a constitucionalidade dos preceitos, foi além deles, repetindo o argumento lançado na decisão do Inq. 3074-SC, no sentido da necessidade da presença de elemento extrínseco às previsões legais mencionadas – notadamente a demonstração da inadequação da prestação dos serviços pelos advogados do quadro funcional da Administração – a partir de argumentação fundada nos princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência⁴, a fim de assentar interpretação conforme a Constituição. Houve pedido de destaque pelo Ministro Gilmar Mendes e o processo foi retirado do Plenário virtual, embora com a maioria dos votos dos excelentíssimos ministros já colhidos e acordes com o relator⁵.

3 A LEI N. 14.039/2020 E A PRESUNÇÃO DE SINGULARIDADE NA CONTRATAÇÃO DE ADVOGADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em meio a esse cenário jurisprudencial, recentemente veio à baila o art. 1º da Lei n. 14.039/2020 que acrescentou o art. 3º-A na Lei n. 8.906/1994 (Estatuto da OAB), *verbis*:

Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização,

aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Pela leitura do dispositivo, é perceptível que o legislador passou a considerar que os serviços de advogado são taxados como singulares, desde que – e sempre que – o profissional que o executar for considerado, nos termos da lei, um “notório especializado”. Considera-se como tais aqueles profissionais ou empresas cujo conceito no campo de sua especialidade permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Assim como antecipou Fabrício Motta⁶, em artigo publicado na ConJur, minha compreensão é de que a Lei n. 14.039/2020 estabeleceu uma presunção de singularidade na contratação firmada entre a Administração Pública e advogados notórios e especializados. E dita presunção, sobre ser fiada no aspecto subjetivo da contratação, é absoluta e não relativa. (FERRAZ, 2020)

Com efeito, o legislador democrático, seguindo a orientação até então prevalente na jurisprudência do STF, demarcou limites da interpretação possível sobre a natureza singular do serviço quando resultante da intervenção do notório especializado, na forma do art. 25, inciso II da Lei n. 8.666/1993, terminando por afastar cogitações hermenêuticas sobre a indiferença – tanto faz quem executa – na prestação de tais serviços advocatícios em benefício da Administração Pública⁷.

86

Se, por outro lado, a Administração não dispuser de meios próprios à satisfação, com o mesmo grau de certeza, eficiência e qualidade da finalidade pública envolvida, restar-lhe-á socorrer-se da contratação externa.

Em outras palavras, reconheceu o Poder Legislativo a inviabilidade de competição com base nas características personalíssimas do advogado destacado no campo de sua especialidade, estabelecendo uma ponderação legislativa a priori dos valores constitucionais em jogo (isonomia x eficiência).⁸ Essa ponderação realizada pelo Poder Legislativo – e revelada nas disposições da Lei n. 14.039/2020 (cujos reflexos não foram avaliados pelo voto proferido na ADC 45) – encontra fundamento constitucional na ressalva inicial constante do art. 37, inciso XXI, da Constituição, a ver: “ressalvados os casos especificados na legislação”, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

No caso específico da solução legislativa dada pela Lei n. 14.039/2020, não se há de falar em desrespeito aos limites constitucionais da atividade legislativa, porquanto, como

dito, a jurisprudência do órgão máximo do STF (Plenário) já admitia, mesmo antes da edição da lei, que a interpretação da Lei de Licitações (art. 25, inciso II e §1º) se inclinasse nesse sentido.

Assim, o que o legislador democrático objetivou foi apenas proceder a uma acomodação hermenêutica, fixando balizas à compreensão intelectual a propósito da singularidade na contratação de advogados notórios e especializados pela Administração Pública ao abrigo da Constituição (ver, por todos, a AP 348-SC, rel. Ministro Eros Grau).

Eis as razões que me levam a concluir que a presunção de singularidade veiculada pela Lei n. 14.039/2020 é uma presunção *jure et de jure*, definida a priori pelo legislador e que implica o reconhecimento de que o requisito objetivo da notória especialização do prestador converte o serviço prestado em singular, heterogêneo, “espécie evoluída de um gênero já existente.” (FERRAZ, 2002, p. 117).

Note-se que não se está a afirmar que um profissional mediano, bem posicionado na profissão, seria incapaz de fazer um bom trabalho em circunstâncias idênticas. Ele poderá fazê-lo. É provável que o faça. O que o legislador democrático quis afastar, afinal, foi o teste, a experimentação, o risco, optando pela qualificação certa e comprovada do profissional que é considerado como especialista pelo mercado e pelo meio jurídico⁹⁻¹⁰.

Nesse sentido, convém aludir à importante decisão do TCU que captou essa perspectiva preponderantemente qualitativa e de mitigação de riscos inerentes à contratação externa de atividades jurídicas, *verbis*: *Para fim de contratação com base no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, serviços advocatícios podem ser considerados como singulares não apenas por suas características abstratas, mas também em razão da relevância do interesse público em jogo, a exigir grande nível de segurança, restrição e cuidado na execução dos serviços, a exemplo de demandas judiciais envolvendo valores de indenização muito elevados, que coloquem em risco a sobrevivência da entidade contratante. (Acórdão 10940/2018, Primeira Câmara, Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler, Boletim de Jurisprudência 237/2018)*¹¹.

A partir dessas premissas, qualquer discussão sobre a necessidade ou não da contratação do notório especializado – que, “diga-se de passagem”, também se afigura uma discussão relevante para pavimentar os caminhos a serem trilhados – deve anteceder a decisão administrativa de se eleger e buscar o profissional de referência para a execução do objeto do contrato.

Essa antecedência, portanto, reside na identificação da necessidade administrativa da contratação e não na definição do seu objeto. É dizer que o objeto da contratação não se singulariza antes, senão mediante a intervenção do notório especializado, o qual imprime na execução do serviço sua bagagem de conhecimento e reconhecimento profissional¹².

Um exemplo aclarará o que se está a dizer. Suponhamos que a Administração cogita, para o atingimento de determinada finalidade pública, contratar um terceiro especializado para a solução de uma ou mais questões jurídicas. É pressuposto, portanto, que se tenha vislumbrado uma contingência administrativa e questionado a respeito das alternativas possí-

veis para solucioná-la: (a) utilizar-se dos próprios meios existentes e à sua disposição; (b) fazer um processo objetivo e selecionar propostas no mercado, segundo os critérios legais balizadores; (c) contratar um notório especializado, detentor dos predicados diferenciados de qualificação técnico-profissional, e proceder à execução do contrato.

Se a resposta ao questionamento *a priori* realizado se alinhar no sentido de que os meios já existentes e à disposição da Administração são bastantes e suficientes para atingir, **com o mesmo grau de certeza, eficiência e qualidade** (tais aspectos não entraram na argumentação do voto do Ministro Roberto Barroso nos autos da ADC 45), a finalidade pública em voga, será desnecessário que a Administração se valha dos préstimos de um terceiro. A contratação não se deve realizar.

Se, por outro lado, a Administração não dispuser de meios próprios à satisfação, **com o mesmo grau de certeza, eficiência e qualidade** da finalidade pública envolvida, restar-lhe-á socorrer-se da contratação externa. Nesse caso, o questionamento seguinte do processo interpretativo passará pela avaliação da **indiferença na execução do objeto do contrato** pelo profissional B, C ou Y, considerando-se, de igual modo, o cumprimento equivalente, **em termos de certeza, eficiência e qualidade**, da finalidade pública envolvida na contratação.

Se a resposta ao segundo questionamento for positiva – tanto faz quem executa o contrato –, será o caso de realizar-se licitação, preferencialmente na modalidade concurso, conforme, aliás, determina a disposição do art. 13, § 1º, da Lei n. 8.666/1993. Se, por outro lado, a resposta for negativa, isto é, se a finalidade pública não puder ser satisfeita de maneira igual por qualquer profissional habilitado, ou seja, se faz diferença, **em termos de certeza, qualidade e eficiência**, que o objeto do futuro contrato seja executado por um profissional destacado no ramo de sua especialidade, será o caso de contratá-lo sem licitação, porquanto *a singularidade terá ressonância para o tema na medida em que seja necessária, isto é, em que por força dela caiba esperar melhor satisfação do interesse administrativo a ser provido.*

(BANDEIRA DE MELLO, 2005, p. 505)

A escolha do profissional notório especializado dar-se-á, neste último caso, em juízo de discricionariedade, indevasável, portanto, pelos órgãos de controle e pelo Poder Judiciário. **A singularidade do objeto é absolutamente presumida e se revelará no produto final da execução do contrato, porquanto, em termos de certeza, qualidade e eficiência – considerada a marca pessoal do seu executor – o serviço será adequado ipso facto à plena satisfação da finalidade pública envolvida.**

Portanto, não se devem confundir: (a) a decisão sobre o cabimento da contratação do notório especializado, que passa necessariamente por um juízo de proporcionalidade¹³; (b) a escolha do profissional notório especializado (que se trata de escolha discricionária); (c) a definição do objeto em si do contrato (que revelará o seu caráter singular com a execução efetivada pelo profissional notório especializado).

O que se quer significar, com isso, é que discussões sobre a necessidade da contratação vis a vis aos meios que se colocam à disposição da Administração para cumprir a finalidade pública, com o mesmo grau de certeza, eficiência e qualidade, não dizem respeito à singularidade do objeto, reclamando, por assim dizer, embates de outra ordem. É que a identificação da necessidade pública e a definição quanto ao meio mais eficiente para o seu provimento é um **processo avaliativo de matriz qualitativa e não quantitativa.**

4 EFEITOS DA PRESUNÇÃO DE SINGULARIDADE DA LEI N. 14.039/2020 SOBRE A TESE RELATIVA AO DANO IN RE IPSA NA CONTRATAÇÃO DE ADVOGADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma vez constatada a presença da presunção de singularidade na contratação do advogado notório e especializado, **cabe verificar o impacto que a nova lei traz sobre a jurisprudência do STJ**, essencialmente no que respeita à tese do dano *in re ipsa*, ordinariamente suscitada na hipótese prevista no art. 10, inciso VIII, da Lei n. 8.429/1992 (LIA).

Nos termos do art. 10, caput, da LIA, **exige-se, para fins de configuração do ato de improbidade administrativa, a**

presença da lesão ao erário. As condutas que constituem o núcleo tipológico da infração são “perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de bens ou haveres”, **todas alinhadas ao efeito de constatar a diferença patrimonial para menos antes e depois do resultado.**

O Superior Tribunal de Justiça chegou a pacificar sua jurisprudência, em decisões da Primeira e da Segunda Turma, no sentido de que *as condutas descritas no art. 10 da LIA demandam a comprovação de dano efetivo ao erário público, não sendo possível caracterizá-las por mera presunção*¹⁴, afinal **presumir-se a ocorrência de um dos elementos de um tipo infracional (seja ele penal ou administrativo) é, em última instância, presumir a própria ocorrência da infração.**

Sem embargo disso, nos últimos tempos tem sido construída orientação diversa no âmbito do STJ, **admitindo-se o dano in re ipsa**, aplicável aos casos previstos no inciso VIII do art. 10 da Lei n. 8.429/1992, um dano presumido que decorreria *ipso facto* do enquadramento indevido dos casos de contratação direta sem licitação, **pela suposição de que o certame encontraria menores preços acaso tivesse sido realizado¹⁵.**

O fundamento utilizado pela tendência jurisprudencial **contrária, com a devida vênia, previsão legislativa que determina a aplicação da modalidade concurso (na qual a disputa entre os licitantes não se estabelece em razão do preço)** como preferencial à licitação de serviços técnicos previstos no art. 13 da Lei n. 8.666/1993, entre os quais os serviços de advocacia e consultoria jurídica (incisos II e V).

Clovis Beznos, em artigo publicado na Conjur, supinamente demonstrou esse descompasso, ao escrever: *Dispõe o § 1º do artigo 13 da Lei 8.666/93 que “ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração”. É de suma clareza que quanto a tais serviços especializados, a modalidade da licitação prevista na lei é prioritariamente o concurso, que não objetiva ipso facto ou*

presumidamente a obtenção da proposta menos dispendiosa para a Administração Pública, senão aquela de melhor qualidade técnica. Isso significa dizer que a ausência de realização do concurso como modalidade de licitação calcada em aspectos técnicos não induz a uma presunção de dano ou qualquer coisa do tipo, pelo que se mostra inadequada a aplicação da teoria do dano in re ipsa às contratações diretas de serviços técnico profissionais descritos no artigo 13 da Lei 8.666/93. Por outras palavras, se a previsão legal preconiza o concurso, como forma por excelência de se licitar serviços técnicos especializados – quando não contratados diretamente, como a lei autoriza –, evidentemente ostenta o inquestionável objetivo de buscar a melhor técnica, decorre daí a conclusão do descabimento da presunção de dano nas hipóteses em que o contrato tem como objeto serviços técnicos-especializados, e não se direciona ao menor preço, ou à maior vantagem financeira.

A tese do dano *in re ipsa* é uma construção jurisprudencial, que teve origem em decisões proferidas pela Segunda Turma do STJ, a exemplo do RESP 817921/SP, Ministro Castro Meira, j. 27/11/2012, DJe 6/12/2012 e do REsp AgRg nos EDcl no AREsp 419.769/SC, rel. Ministro Herman Benjamin, j. 18/10/2016, DJe 25/10/2016), destacando-se, respectivamente, as seguintes passagens: *a indevida dispensa de licitação, por impedir que a administração pública contrate a melhor proposta, causa dano in re ipsa, descabendo exigir do autor da ação civil pública prova a respeito e do tema; e a fraude à licitação tem como consequência o chamado dano in re ipsa, reconhecido em julgados que bem se amoldam à espécie.*

88

[...] a grande maioria das ações de improbidade administrativa pertinentes ao tema tem como fundamento (e causa de pedir) a ausência da singularidade do objeto, mesmo quando atestada a notória especialização do contratado.

Em ambos os julgados, os votos condutores dos acórdãos fizeram referência a outros dois precedentes da própria Segunda Turma do STJ, ambos de relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, o REsp 1.280.321/MG, DJe 9/ 3/2012 e o REsp 1.190.189, DJe 10/9/2010. Mencionou-se, ainda, na decisão relatada pelo do Ministro Herman Benjamin, o julgado da Segunda Turma do STF, RE 160.381/SP, DJ 12/8/1994, rel. Ministro Marco Aurélio.

É essencial estabelecer um *distinguish* entre os precedentes reverenciados e as decisões de que se originam a tese do dano *in re ipsa*, em ordem a demonstrar a ausência de identidade. Com efeito, o primeiro acórdão citado (REsp 1.280.321/MG) foi prolatado em sede de ação civil pública ordinária e não em sede de ação de improbidade administrativa. É questionável a condenação ao ressarcimento sem a ocorrência de efetivo dano ao erário, seja qual for a ação judicial, tanto que o precedente do STJ não admitiu – e nem poderia – a tipificação do ato de improbidade administrativa por dano presumido. Apenas decidiu sobre a nulidade do ato administrativo impugnado e o ressarcimen-

to (art. 3º da Lei n. 7.347/1985). Os dois outros julgados citados (REsp. 1.190.189 e RE 160.381) também não foram prolatados em sede de ação de improbidade administrativa, senão em sede de ação popular, que definitivamente não é uma ação judicial de caráter punitivo (Lei n. 4.717/1965)¹⁶.

A Lei n. 4.717/1965 (Lei de Ação Popular) prevê, no art. 4º, hipóteses consideradas por parcela da doutrina¹⁷ como atos presumidamente nulos e potencialmente lesivos ao erário, mas **essa disposição só tem o efeito prático (e jurídico) de inverter o ônus de prova sobre a legitimidade do atos inquinados (STJ – REsp 802.378/SP)¹⁸, jamais o de possibilitar a condenação ao ressarcimento sem que haja dano efetivo ao erário, considerando-se, ainda, como essencial, o elemento subjetivo da conduta (art. 37, § 6º, da Constituição e art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB).**

Com efeito, a doutrina contemporânea do Direito Administrativo tem compreendido que *é perfeitamente possível que se verifique ausência de prejuízo a ser indenizado, sendo bastante o desfazimento do ato [...] A sentença na ação popular não pode gerar um efeito de enriquecimento sem causa a qualquer dos envolvidos*¹⁹.

O STJ, em julgado da 1ª Seção (EResp 260.821, STJ, EREsp 260.821/SP, rel. Ministro Antônio Carlos Ferreira, rel. p/ acórdão Ministro João Otávio de Noronha, j. 1/12/2011), enfatizou que *o fato de a Constituição Federal de 1988 ter alargado as hipóteses de cabimento da ação popular não tem o efeito de eximir o autor de comprovar a lesividade do ato, mesmo em se tratando de lesão à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural. Isso porque não há por que cogitar de dano à moralidade administrativa que justifique a condenação do administrador público a restituir os recursos auferidos por meio de crédito aberto irregularmente de forma extraordinária, quando incontroverso nos autos que os valores em questão foram utilizados em benefício da comunidade.*

O STF, em recente decisão monocrática, do Ministro Alexandre de Moraes (ARE 1265026/RJ, j. 13/5/2020), **reformou acórdão do STJ que determinava a condenação dos réus, em caso envolvendo contratações administrativas diretas, com base em dano presumido (dano in re ipsa).** O voto adotou a linha preconizada pelo Ministro Napoleão Nunes Maia, no AgInt no AREsp 1.252.262, a ver que *cabere rememorar a vetusta lição civilista de que dano não se presume, salvante as hipóteses excepcionais do chamado damnum in re ipsa, ocorrente em situações absolutamente típicas, nas quais não se incluem os danos decorrentes de infrações apuráveis. Também convém pôr em destaque que, na ação de improbidade administrativa, a natureza, a extensão e a grandeza do dano são elementos axiais da dosimetria da sanção, de modo que a sua quantificação depende do dano devidamente apurado, o que exclui a alternativa de ele ser presumido.*

O advento da Lei n. 14.039/2020 tende a descortinar um novo panorama a respeito da aplicação da tese do dano in re ipsa (art. 10, inciso VIII, da LIA) na contratação direta de advogados. É que a grande maioria das ações de improbidade administrativa pertinentes ao tema tem como fundamento (e causa de pedir) a ausência da singularidade do objeto, mesmo quando atestada a notória especialização do contratado.

Porém agora – devidamente compreendida a distinção entre juízo de proporcionalidade da contratação (que foi apresentada na primeira parte deste artigo), e singularidade do objeto (absolutamente presumida em face da presença do notório especializado na execução do serviço –, **encontra-se afastada de plano qualquer cogitação sobre ilegitimidade/lesividade da contratação por ausência de singularidade do objeto na contratação direta de advogados notórios e especializados.**

Em outras palavras, quando o legislador democrático definiu limites à exegese sobre a natureza singular do objeto contratual executado pelo advogado detentor da notória especialização, **impediu que se discuta em juízo a presença ou não deste requisito (singularidade).** A razão de ser é singela: **nesse tipo de contratação predomina o aspecto subjetivo, a ver a balança pesar em favor da garantia de qualidade e eficiência do serviço, que decorrem essencialmente do diferencial técnico – o “toque do especialista”.** A presunção de que o seu trabalho é diferenciado e adequado à plena satisfação do objeto do contrato (singular) é absoluta.

Logo, o efeito imediato e mais perceptível da alteração produzida pela Lei n. 14.039/2020 no universo da contratação de advogados pela Administração Pública é o de romper em definitivo com o sistema de presunções instalado sobre a ilegalidade/lesividade de sua utilização, pois **presunção por presunção, há de prevalecer a legislativa: presunção de singularidade.**

NOTAS

1 Convém registrar a dúvida quanto à legitimidade da CONAMP para questionar os dispositivos da Lei n. 14.039/2020. É que a CONAMP não é legitimada universal ao controle de constitucionalidade concentrado perante o STF. Daí porque a pertinência temática, elemento essencial ao reconhecimento da legitimidade especial da entidade, haveria de se revelar de modo a estabelecer uma correlação entre o texto da Lei n. 14.039/2020 e o conjunto de prerrogativas funcionais do Ministério Público de *per se*. Nesse sentido, parece-me que a norma impugnada, por ser de direito material e tratar de requisitos para a contratação direta sem licitação no âmbito da Administração Pública, não induz infringência às prerrogativas funcionais dos membros do MP, tal como de seu, por exemplo, nos

casos em que se discutia a legitimidade da Defensoria Pública (ADI 3943) para a propositura de ação civil pública (que interferia na legitimidade do MP para as ACP) e no caso (ADI 2797) do foro por prerrogativa de funções (que alterava a estrutura de competência dos órgãos do Poder Judiciário e via de consequência dos membros do MP).

2 Asseveram Justino de Oliveira e Pedro Ferraz: *Com base em análises tão açodadas quanto superficiais, noticiou-se erroneamente que o Legislativo estaria autorizando a livre e aleatória contratação pública de advogados e contadores sem licitação. Essa esdrúxula interpretação levaria a inexacto entendimento de que as classes profissionais referidas no novo texto legal estariam “passando uma boiada”, por meio de lobby realizado junto aos parlamentares e que, a partir de agora, estaria instituída legalmente uma nova e muito mais flexível modalidade de contratação direta dessas categorias de profissionais pelo poder público.* (OLIVEIRA, 2020). A definição que consta do art. 3-A, parágrafo único, da Lei n. 8.906/1994, incluído pela Lei n. 14.039/2020 – e que reproduz a disposição do § 1º do art. 25 da Lei n. 8.666/1993 – não enseja a conclusão de que todo e qualquer profissional da advocacia possa ser considerado como notório especializado. A lei cria parâmetros objetivos que devem ser observados nesta identificação.

3 A intenção de utilizar essa última orientação da 1ª Turma do STF, que agrega elemento novo à jurisprudência da Corte, como parâmetro para dizer da legalidade de contratações públicas já formalizadas ao seu tempo, revela a necessidade de se considerar parâmetros de segurança jurídica. Por força do disposto no art. 24 da LINDB e do art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei n. 9.784/1999, os novos requisitos listados na decisão que o Plenário do STF vier a adotar sobre o tema somente poderiam ser exigidos para contratações posteriores à sua divulgação. Ver, a propósito, o texto de Ferraz (2018).

4 De acordo com a crítica de Carlos Ari Sundfeld (2014, p. 183-186), que é albergada por Marçal Justen Filho (2018, p. 97-98) no texto a seguir: *a invocação dos princípios costuma ocultar um voluntarismo pessoal, senão a violação às normas. Essa crítica não pode ser ignorada. O princípio jurídico não fornece a solução para a controvérsia do caso concreto. Os princípios exteriorizam valores essenciais e devem necessariamente influenciar a decisão. Somente em hipóteses muito extremas é cabível produzir uma decisão fundada exclusivamente em princípios. É imperioso tomar consciência de que a indeterminação dos princípios constitucionais cria o risco de atividade defeituosa, em que o aplicador invoca um princípio para justificar uma decisão dotada de subjetivismo e arbitrariedade.* No caso específico da ADC 45, utilizar os princípios constitucionais para deles extrair requisito novo, não previsto na lei, equivale, com o devido respeito, ao ato de legislar. Os princípios constitucionais não se prestam a tal finalidade (em abstrato), porque direcionados a dar soluções específicas, em juízo de ponderação, a casos concretos. Se a ausência de requisitos para a inexigibilidade na lei de licitações viola princípios constitucionais, o caminho do desatamento da ação melhor se acomodaria na declara-

ção de inconstitucionalidade.

5 Até a data da finalização deste artigo, o julgamento da ADC 45 não havia terminado.

6 *O que o legislador estabeleceu, como analisou com primazia o professor Luciano Ferraz, foi uma presunção em favor da singularidade do objeto da contratação, que terá lugar todas as vezes que os serviços advocatícios forem executados por profissionais detentores de notória especialização.* (MOTTA, 2020). É esta também a opinião de Gustavo Justino e Oliveira e Pedro Ferraz (2020), *litteris: parece bastante claro que a maior finalidade da Lei federal n. 14.039/20 é a de organizar o cenário tormentoso e inseguro em que se transformou a contratação direta de advogados pela Administração Pública, conferindo-lhe pragmatismo e segurança jurídica por meio da previsão de uma clara e inequívoca presunção legal [...]. Tal inovação legislativa mostrou-se, portanto, absolutamente necessária porque Tribunais de Contas, Ministério Público e Judiciário, ao se debruçarem sobre essas contratações, geralmente acabavam “criminalizando” a quase totalidade dos contratos firmados com advogados, gerando forte insegurança no gestor público e criando obstáculos a situações nas quais a contratação de serviços jurídicos altamente especializados seria não somente legítima, mas principalmente necessária para o adequado desenvolvimento da atividade administrativa e atendimento do interesse público em casos concretos.*

7 Essa solução dada pelo legislador da Lei n. 14.039/2020, embora restrita aos serviços de advocacia e contabilidade, não discrepa no essencial daquela implementada pelo art. 30, inciso II, da Lei n. 13.303/2016, ao estabelecer a inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnico-profissionais especializados avençados com profissionais de notória especialização, sem qualquer alusão ao caráter singular do serviço. Também não destoam da previsão de dispensa com semelhante sentido que constava do revogado Decreto-lei n. 2.300/1986 (art. 22, inciso VIII), bem como da hipótese do art. 25, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, que trata da contratação de artistas, presumindo que a execução do serviço pelo artista reconhecido pela crítica especializada ou pela opinião pública torna o objeto diferenciado.

8 Sobre o tema das escolhas legislativas, observa Humberto Ávila (2009): *Como a Constituição de 1988 é composta basicamente de regras, e como ela própria atribui, em inúmeras situações, ao Poder Legislativo a competência para editar regras legais, sempre que esse poder exercer regularmente a sua liberdade de configuração e de fixação de premissas dentro dos parâmetros constitucionais, não poderá o aplicador simplesmente desconsiderar as soluções legislativas.*

9 Nesse sentido, vale a advertência de Marcos Nobrega e Brason Camelo: *há muito a ciência econômica alertou que economia não é sobre dinheiro (ou preço) mas sobre incentivos. Se ficarmos olhando somente o preço, agiremos como o zagueiro que marca a bola e não o atacante. Levaremos um gol pelas costas.* (NOBREGA, CAMELO, 2020)

10 Fabrício Motta (2020) apresentou a seguinte advertência: *A nova lei tornou clara a nota diferencial, o chamado “toque de especialista”: todos os serviços que os notórios especialistas*

- executam, em razão sua experiência, estudos, publicações anteriores, organização etc. (art. 25, § 1º, Lei n. 8.666/1993), serão singulares. Essa mudança da lei exigirá exame mais atento dos requisitos para enquadramento dos advogados no conceito de notória especialização. Será preciso considerar se o profissional possui tal diferencial ao ponto de que todo o produto de sua atividade seja singular.*
- 11 De se notar que a Lei n. 13.303/2016 não reproduziu a singularidade do objeto como requisito para a validade das contratações calcadas no conceito de notória especialização (art. 30, inciso II), tal como destacado na nota n. 8 deste artigo. E isso porque o legislador passou a pressupor que a participação do notório especialista na execução dos serviços é suficiente à “singularização” do objeto. Mesmo assim, em manifestação típica de “interpretação ‘vintage’” (aquela que intui, com base em disposições pretéritas, repaginar a lei ao desejo do intérprete), recente decisão do TCU registra que: *a contratação direta de escritório de advocacia por empresa estatal encontra amparo no art. 30, inciso II, alínea “e”, da Lei n. 13.303/2016, desde que presentes os requisitos concernentes à especialidade e à singularidade do serviço, aliados à notória especialização do contratado.* (Acórdão 2761/2020 Plenário, Representação, Relator Ministro Raimundo Carreiro, Boletim de Jurisprudência 332/2020).
- 12 É isso precisamente o que pretendeu dizer Fabrício Motta (2020), quando, na passagem citada abaixo, pontuou que “a caracterização do serviço precede a busca do profissional”. Na verdade, essa antecedência não é na caracterização do serviço, mas na identificação da necessidade administrativa a ser suprida pela contratação do serviço. Veja-se a passagem do autor: *É importante ressaltar que a caracterização do serviço precede a busca do profissional mais apto para executá-lo. A partir das características de determinado serviço de advocacia surgirá a necessidade/possibilidade de contratação de advogado ou escritório com qualificações diferenciadas. Não se parte inicialmente da escolha do advogado para depois atribuir-lhe serviços - a legitimidade da busca por um notório especialista advém da necessidade de sua experiência, conceito, e formação para atender, de forma mais adequada possível, à plena satisfação do objeto do contrato. Essa afirmação não obsta a possibilidade contratações que necessitem de ajustes posteriores na delimitação do objeto, necessárias justamente em razão das atividades a serem desempenhadas pelo profissional (como serviços de consultoria ligados à busca de solução ou modelagem jurídica complexa, com fatores que vão sendo conhecidos e definidos ou apresentados ao contratado na medida da delimitação ou do surgimento da necessidade administrativa durante a execução).*
- 13 A fim de verificar a proporcionalidade da escolha administrativa pela contratação do notório especializado, convém passá-la pelo teste das sub regras (ou subprincípios) – adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito – propostos pela doutrina de Robert Alexy (1999, p. 67-79). Cabe questionar: 1. A contratação é adequada à satisfação da finalidade pública (relação meio e fim)? 2. A contratação é necessária ao atingimento da

- finalidade pública, ou seja, ela apresenta potencial de satisfazer dita finalidade com maior grau de eficiência e segurança (relação meio e meio)? 3. A contratação condiz, em termos de custo/benefício, com as capacidades orçamentário-financeiras da Administração (proporcionalidade em sentido estrito)? Se as respostas forem positivas, a contratação é proporcional e descabe inquiri-la com contrário ao Direito. Sobre a questão do preço dos contratos cite-se a Orientação Normativa n. 17 da AGU, de 1º de abril de 2009: *A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos.* Também é interessante registrar a posição do TCU em idêntico sentido: *A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/1993) pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar.* (Acórdão 2993/2018 Plenário, Denúncia, Relator Ministro Bruno Dantas, Boletim de Jurisprudência 249/2019).
- 14 STJ, REsp 1.228.306/PB, rel. Ministro Castro Meira, j. 9/10/2012, REsp 621.415/MG, rel. Ministra Eliana Calmon, j. 16/2/2006; REsp 805.080/SP, 1ª Turma, DJe 6/8/2009; REsp 939.142/RJ, 1ª Turma, DJe 10/4/2008; REsp 678.115/RS, 1ª Turma, DJ 29/11/2007; REsp 285.305/DF, 1ª Turma, DJ 13/12/2007; REsp 714.935/PR, 2ª Turma, DJ 8/5/2006; REsp 1.038.777/SP, 1ª Turma, rel. Ministro Luiz Fux, DJ 3/2/2011, Dp 16.3.2011.
- 15 BEZDOS, Clóvis. A contratação de serviços técnicos especializados e o dano in re ipsa. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-02/bezdos-contratacao-servicos-tecnicos-dano-in-re-ipsa>. Acesso em: 10 nov. 2020.
- 16 *Tem-se, dessa forma, como imprescindível a comprovação do binômio ilegalidade-lesividade, como pressuposto elementar para a procedência da ação popular e conseqüente condenação dos requeridos no ressarcimento ao erário em face dos prejuízos comprovadamente atestados ou nas perdas e danos correspondentes. Eventual violação à boa-fé e aos valores éticos esperados nas práticas administrativas não configura, por si só, elemento suficiente para ensejar a presunção de lesão ao patrimônio público, conforme sustenta o Tribunal a quo; E assim é porque a responsabilidade dos agentes em face de conduta praticada em detrimento do patrimônio público exige a comprovação e a quantificação do dano, nos termos do art. 14 da Lei 4.717/65.* (REsp 1447237/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/12/2014, DJe 9/3/2015).
- 17 A controvérsia doutrinária a respeito da lesividade na ação popular é registrada por Irene Nohara (NOHARA, Irene. *Direito Administrativo*, 5. ed., São Paulo: Atlas, 2015. p. 892-893). Ver, ainda, DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, *Direito Administrativo*, 29 ed., São Paulo: Forense (Gen.) 2016. p. 954-963).
- 18 De acordo com o que registrado no item 2 da ementa do julgado: *A ilegalidade que con-*

duz à lesividade presumida admite, quanto a esta, a prova em contrário, reservando-a ao dispositivo, o condão de inverter o onus probandi. (REsp 802.378/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/4/2007, DJ 4/6/2007, p. 312)

- 19 Justen Filho (2018, p. 1203). Em sentido similar: *se a lesão não for aferida pecuniariamente, a decisão limitar-se-á à anulação do ato; caso possível essa aferição, aí sim, a sentença, além do conteúdo anulatório, terá também conteúdo condenatório, em ordem a responsabilizar os agentes e terceiros que deram ensejo à lesão, o que é expressamente autorizado pelo art. 11 da Lei n. 4.717/1965.* (CARVALHO FILHO, 2016, p. 1116).

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização dos direitos fundamentais no Estado democrático de direito. *Revista de Direito Administrativo: RDA*, Rio de Janeiro, n. 217, p. 67-79, jul./set. 1999.
- ÁVILA, Humberto. Neoconstitucionalismo: entre a ‘ciência do direito’ e o ‘direito da ciência’. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Instituto Brasileiro de Direito Público, Salvador, n. 17, p. 1-19, jan./mar., 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=316>. Acesso em: 19 nov. 2020.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BEZDOS, Clóvis. A contratação de serviços técnicos especializados e o dano in re ipsa. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 2 jul. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-02/bezdos-contratacao-servicos-tecnicos-dano-in-re-ipsa>. Acesso em: 19 nov. 2020.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Forense, 2018.
- FERRAZ, Luciano. *Licitações: estudos e práticas*. 2. ed. Rio de Janeiro Esplanada, 2002.
- FERRAZ, Luciano. Nova Lindb reafirma o brocardo tempus regit actum. 2018. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 18 out. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-18/interesse-publico-lindb-reafirma-brocardo-tempus-regit-actum>. Acesso em: 19 nov. 2020.
- FERRAZ, Luciano. Nova presunção de singularidade na contratação de advogados é absoluta. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 19 nov. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-19/interesse-publico-presuncao-singularidade-efeito-retroativo>. Acesso em: 19 nov. 2020.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.
- MOTTA, Fabrício. A nova lei de contratação direta de serviços de advocacia por inexigibilidade de licitação. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 3 set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-03/interesse-publico-lei-contratacao-direta-servicos-advocacia-inexigibilidade-licitacao>. Acesso em: 19 nov. 2020.
- MOTTA, Fabrício. Advocacia e inexigibilidade de licitação: nem tudo mudou. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 24 set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-24/interesse-publico-advocacia-inexigibilidade-licitacao-nem-tudo-mudou>. Acesso em: 19 nov. 2020.
- NOBREGA, Marcos; CAMELO, Bradson. O que o

prêmio Nobel de Economia de 2020 tem a ensinar a Hely Lopes Meirelles? : o modelo de licitações que temos no Brasil é eficiente? *Jota*, São Paulo, 15 out. 2020. Coluna Análise. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abde/premio-nobel-economia-2020-ensinar-hely-lopes-meirelles-15102020. Acesso em: 19 nov. 2020.

NOHARA, Irene. *Direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; FERRAZ, Pedro da Cunha. A nova presunção legal sobre serviços de advogado na Lei 14.039/20. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 4 set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-04/oliveira-ferraz-servicos-advogado-lei-1403920>. Acesso em: 19 nov. 2020.

SUNDEFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

Artigo recebido em 19/11/2020.

Artigo aprovado em 7/12/2020.

Luciano Ferraz é Professor Associado de Direito Administrativo na UFMG. Professor Adjunto de Direito Financeiro e Administrativo na PUC Minas. Doutor e Mestre em Direito Administrativo pela UFMG. Pós-Doutorado em Direito pela Universidade Nova de Lisboa (Portugal). Advogado e consultor de entidades públicas e privadas.