

A FALSA SENSACÃO DE SEGURANÇA NA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO: O RISCO DA PADRONIZAÇÃO INDEVIDA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

THE FALSE SENSE OF SECURITY IN BIDDING INEXIGIBILITY: THE RISK OF IMPROPER STANDARDIZATION IN PUBLIC PROCUREMENT

LA FALSA SENSACIÓN DE SEGURIDAD EN LA INEXIGIBILIDAD DE LICITACIÓN: EL RIESGO DE LA ESTANDARIZACIÓN INDEBIDA EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS

Diego Luis Leandro Silva

¹ Especialista em Direito Administrativo e Contratações Públicas. Servidor público municipal. Pesquisador nas áreas de licitações, controle externo e governança pública. E-mail: diegollfinancas@gmail.com

RESUMO

O presente artigo analisa criticamente o uso recorrente da inexigibilidade de licitação na Administração Pública, com foco na crescente padronização indevida de objetos que deveriam ser tratados como singulares. A partir da Lei nº 14.133/2021, discute-se a distorção do conceito de inviabilidade de competição, o uso equivocado da notória especialização e os riscos associados ao controle externo. O estudo adota metodologia jurídico-descritiva, fundamentada em análise legislativa, doutrinária e jurisprudencial, notadamente nos precedentes do Tribunal de Contas da União. Ao final, propõem-se diretrizes concretas para uma atuação administrativa mais segura e juridicamente sustentável. Conclui-se que a replicação acrítica de modelos de inexigibilidade compromete o fundamento jurídico do instituto e expõe gestores a riscos relevantes no controle posterior, mesmo na ausência de dolo.

Palavras-chave: Inexigibilidade de licitação. Singularidade. Notória especialização. Contratação pública. Lei 14.133/2021.

ABSTRACT

This article critically analyzes the recurrent use of bidding inexigibility in public administration, focusing on the growing improper standardization of objects that should be treated as singular. Based on Law No. 14.133/2021, it discusses the distortion of the concept of competition unfeasibility, the misuse of notorious specialization, and the risks associated with external control. The study adopts a legal-descriptive methodology, grounded in legislative, doctrinal, and jurisprudential analysis, notably in the precedents of the Federal Court of Accounts (TCU). In conclusion, concrete guidelines are proposed for a more legally sustainable administrative practice. It is concluded that the uncritical replication of inexigibility models undermines the legal foundation of the institute and exposes managers to significant risks in subsequent control, even in the absence of intent.

Keywords: Bidding inexigibility. Singularity. Notorious specialization. Public procurement. Law 14.133/2021.

RESUMEN

Este artículo analiza críticamente el uso recurrente de la inexigibilidad de licitación en la Administración Pública, con énfasis en la creciente estandarización indebida de objetos que deberían tratarse como singulares. A partir de la Ley nº 14.133/2021, se discute la distorsión del concepto de inviabilidad de competencia, el uso equivocado de la notoria especialización y los riesgos asociados al control externo. El estudio adopta metodología jurídico-descriptiva, fundamentada en análisis legislativo, doctrinario y jurisprudencial, especialmente en los precedentes del Tribunal de Cuentas de la Unión. Se proponen directrices concretas para una actuación administrativa más segura y jurídicamente sostenible.

Palabras clave: Inexigibilidad de licitación. Singularidad. Notoria especialización. Contratación pública. Ley 14.133/2021.

1 INTRODUÇÃO

A inexigibilidade de licitação, prevista no art. 74 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (BRASIL, 2021), constitui hipótese excepcional de contratação direta, admitida exclusivamente nas situações em que a competição se afigura inviável. Trata-se de instituto que exige elevada densidade argumentativa e rigor técnico, justamente por afastar o dever constitucional de licitar, consagrado no art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Apesar de sua natureza restritiva, observa-se, na prática administrativa — especialmente no âmbito dos municípios de pequeno e médio porte — uma ampliação significativa do recurso à inexigibilidade. Esse movimento, embora muitas vezes justificado pela busca de eficiência operacional, tem sido acompanhado por uma preocupante padronização de justificativas e objetos contratuais.

O presente artigo sustenta que tal padronização compromete o fundamento jurídico da inexigibilidade, criando uma falsa sensação de segurança jurídica e expondo gestores a riscos relevantes no âmbito do controle externo. A questão central que orienta a pesquisa é: em que medida a replicação acrítica de modelos de inexigibilidade fragiliza o ato administrativo e amplia a responsabilidade dos gestores públicos?

Para responder a essa indagação, adota-se metodologia jurídico-descriptiva, fundamentada em análise da legislação vigente, da doutrina especializada e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), com ênfase nos acórdãos mais recentes sobre contratação direta por inexigibilidade.

2 A INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO E O REQUISITO DA SINGULARIDADE

A Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar as hipóteses de inexigibilidade de licitação em seu art. 74, estabelece que a Administração Pública poderá realizar contratação direta quando houver inviabilidade de competição, especialmente nas situações de objeto singular e notória especialização do prestador (BRASIL, 2021).

Entretanto, a singularidade não pode ser compreendida como característica abstrata ou genérica do serviço. Trata-se de elemento concreto, que deve ser demonstrado à luz das circunstâncias específicas da contratação. Nesse sentido, Justen Filho (2021, p. 748) esclarece:

A singularidade não é atributo do serviço em abstrato, mas da relação entre o serviço e o contexto em que ele deverá ser prestado. Um mesmo tipo de serviço pode ser singular em determinado ente e não o ser em outro, a depender das características institucionais, da estrutura interna e da disponibilidade de fornecedores qualificados no mercado correspondente.

Nesse mesmo sentido, a jurisprudência do TCU tem evoluído para exigir uma demonstração efetiva de que o objeto não pode ser satisfeito por múltiplos fornecedores em condições equivalentes, rejeitando a ideia de que a complexidade ou relevância do serviço, por si sós, sejam suficientes para caracterizar a singularidade (BRASIL, TCU, Acórdão nº 2.993/2018 – Plenário).

3 A PADRONIZAÇÃO INDEVIDA E A REPLICAÇÃO DE MODELOS

Um dos fenômenos mais relevantes na prática administrativa contemporânea é a replicação de modelos contratuais entre diferentes entes públicos. Termos de referência, estudos técnicos preliminares e pareceres jurídicos passam a ser reutilizados em distintas contratações, com adaptações formais mínimas.

Embora a padronização seja desejável em diversos aspectos da gestão pública — como na elaboração de editais-padrão para pregões de bens comuns — sua aplicação à inexigibilidade de licitação é juridicamente inadequada. Isso porque a inviabilidade de competição não se presume e tampouco se transfere entre contextos distintos.

Cada contratação exige uma análise própria, considerando variáveis como: a estrutura administrativa do ente; o grau de maturidade institucional; as características do mercado fornecedor regional; as especificidades do objeto contratual; e as alternativas licitatórias disponíveis.

A ausência dessa individualização fragiliza a motivação do ato administrativo, tornando-o vulnerável ao controle externo. Conforme leciona Di Pietro (2022, p. 412), a motivação adequada dos atos de contratação direta "não é mera formalidade, mas condição de legitimidade do exercício da competência discricionária da Administração Pública".

4 O EQUÍVOCO NA INTERPRETAÇÃO DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO

Outro ponto crítico reside na interpretação ampliativa da notória especialização. Com a consolidação de mercados especializados em áreas como proteção de dados pessoais (LGPD), compliance, governança corporativa e assessoria tributária, tornou-se comum a existência de múltiplos prestadores altamente qualificados, atuando em todo o território nacional.

Nesse cenário, configura-se um paradoxo: serviços tecnicamente sofisticados passam a ser amplamente ofertados, o que, na prática, reabre a possibilidade de competição. A presença de especialização técnica não implica, por si só, inviabilidade de competição.

A inexigibilidade exige que a expertise do contratado seja distintiva e não substituível por outros agentes econômicos em condições equivalentes. Quando há pluralidade de fornecedores aptos, a solução juridicamente mais adequada é a realização de procedimento competitivo com critérios de técnica e preço, na modalidade Concorrência Pública, conforme disposto no art. 36 e seguintes da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

O TCU, ao analisar contratações diretas por notória especialização, tem reiteradamente exigido prova concreta da distinção qualitativa do contratado em relação ao mercado, não se contentando com atestados genéricos de qualificação técnica (BRASIL, TCU, Acórdão nº 1.174/2008 – Plenário).

5 O CONTROLE EXTERNO E OS RISCOS DA FALSA SEGURANÇA JURÍDICA

A adoção de modelos padronizados gera, com frequência, uma percepção equivocada de segurança jurídica. Processos formalmente instruídos, acompanhados de parecer jurídico e de documentação mínima, aparentam regularidade, inibindo a reflexão crítica sobre a adequação do instrumento contratual utilizado.

Todavia, os órgãos de controle têm aprimorado suas metodologias de análise, passando a examinar a substância da contratação e não apenas seus aspectos formais. O TCU, em especial, tem desenvolvido uma jurisprudência consistente no sentido de que a ausência de demonstração concreta da inviabilidade de competição é suficiente para caracterizar a irregularidade da contratação.

Nesse contexto, as consequências para os gestores públicos podem ser severas, independentemente da presença de dolo, incluindo:

- irregularidade formal da contratação e determinação de anulação do ato;
- glosa das despesas realizadas com imputação de débito ao responsável;
- aplicação de multa por descumprimento de norma legal;
- responsabilização por ato antieconômico, mesmo na ausência de má-fé;
- determinação de realização de licitação para futuras contratações similares.

Nesse sentido, o Acórdão nº 2.993/2018 do Plenário do TCU estabeleceu que "a boa-fé do gestor não é suficiente para afastar a responsabilidade decorrente de falhas estruturais na motivação do ato de contratação direta, quando ausente a demonstração objetiva da inviabilidade de competição" (BRASIL, TCU, 2018).

6 DIRETRIZES PARA UMA INEXIGIBILIDADE JURIDICAMENTE SUSTENTÁVEL

Com vistas a mitigar os riscos identificados e assegurar a conformidade jurídica das contratações diretas por inexigibilidade, propõem-se as seguintes diretrizes para a prática administrativa:

- 1. Elaboração de estudo técnico preliminar individualizado**, com análise específica das características do objeto e do contexto institucional do ente contratante, vedada a simples reprodução de modelos de outros processos ou entes.
- 2. Realização de pesquisa de mercado consistente**, com identificação dos fornecedores existentes e avaliação comparativa de suas qualificações, de modo a demonstrar, com evidências concretas, a impossibilidade ou inadequação de uma solução competitiva.
- 3. Demonstração objetiva e documentada da inviabilidade de competição**, com registro das razões específicas que tornam o objeto singular no contexto do ente público.
- 4. Comparação fundamentada com as alternativas licitatórias disponíveis**, especialmente a Concorrência Pública com critério de técnica e preço, demonstrando por que tais alternativas não atendem adequadamente às necessidades da Administração.
- 5. Registro detalhado e motivado das razões da escolha do contratado**, com referência a atributos específicos que o diferenciam de outros prestadores qualificados no mercado.
- 6. Submissão do processo ao controle interno antes da homologação**, com emissão de parecer técnico independente sobre a adequação da modalidade contratual adotada.

A adoção dessas diretrizes não apenas protege os gestores em eventual fiscalização dos órgãos de controle, mas contribui para elevar o padrão de qualidade das contratações públicas, assegurando maior eficiência na aplicação dos recursos públicos.

7 CONCLUSÃO

A inexigibilidade de licitação permanece como instrumento legítimo e necessário em determinadas situações, especialmente naquelas em que a natureza do objeto ou as características do mercado efetivamente inviabilizam a competição. No entanto, sua utilização exige cautela redobrada, sob pena de desvirtuamento do instituto.

A padronização indevida — embora sedutora do ponto de vista operacional — compromete a essência da inexigibilidade e amplia, de forma significativa, os riscos jurídicos da contratação. O crescimento do mercado de prestadores altamente qualificados em áreas antes consideradas singulares impõe uma reavaliação constante da adequação do instrumento contratual.

A verdadeira segurança jurídica não reside na repetição de modelos, mas na construção de decisões administrativas fundamentadas, individualizadas e alinhadas à realidade concreta de cada ente público. Ignorar isso é substituir a segurança jurídica real por uma ilusão confortável — e, na gestão pública, ilusões costumam ter um custo muito alto.

Espera-se que o presente artigo contribua para ampliar o debate acadêmico e prático sobre os limites e requisitos da inexigibilidade de licitação, estimulando uma atuação administrativa mais reflexiva, transparente e comprometida com os princípios que regem as contratações públicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 abr. 2026.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 05 abr. 2026.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.174/2008 – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 2008.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.993/2018 – Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, DF, 2018.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 39. Nas contratações diretas por inexigibilidade ou dispensa de licitação, a justificativa de preço é requisito essencial para caracterizar a economicidade da despesa pública. Brasília, DF, 1987.
- TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 16. ed. Salvador: JusPodivm, 2025.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.
- PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.
- RIBEIRO, Maurício Portugal. Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos. São Paulo: Atlas, 2020.
-