

ORIENTAÇÃO N.º 316/2025

SINGULARIDADE DO SERVIÇO SEGUNDO O TCESP

1. INTRODUÇÃO

Por meio do processo 019950.989.23-6 (Relatoria do Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli), o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo firmou posição sobre os requisitos necessários para a correta instrução do processo de inexigibilidade de licitação fundamentada em serviços técnicos especializados de natureza singular.

O julgado reconheceu a regularidade de contratação direta para atividades de treinamento e capacitação de professores, destacando a convicção do Tribunal de Contas da União expressa na Súmula 252, que exige presença cumulativa de três requisitos: serviço técnico especializado, natureza singular e notória especialização do contratado. A decisão alerta para a necessidade de atenção ao requisito de singularidade, que embora não esteja expressamente previsto na Lei Federal n.º 14.133/2021, continua sendo exigido pelos tribunais de contas como elemento essencial para caracterização da regularidade do processo.

2. DESENVOLVIMENTO

A inexigibilidade de licitação constitui hipótese de contratação direta prevista no art. 74 da Lei 14.133/2021, aplicável a situações em que a competição é inviável por características intrínsecas do objeto ou do mercado fornecedor. Diferentemente da dispensa de licitação, onde a competição é possível, mas a lei faculta sua não realização, na inexigibilidade a licitação é materialmente impossível por ausência de pluralidade de ofertantes ou por singularidade do objeto que impede comparação objetiva entre fornecedores.

A contratação envolvendo os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, exige que as empresas/profissionais, detenham “notória especialização”, isso com base no art. 74, inciso III, da Lei Federal n.º 14.133/2021.

Sendo que, da leitura complementar do §3º, do mesmo artigo, entende-se que a notória especialização deve ser comprovada através de: desempenho anterior, atestados, publicações, formação, estudos, aparelhamento, experiência, dentre outros elementos que possam evidenciar essa condição da empresa/profissional, que será contratado(a). Cita-se:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

[...]

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;



- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

[...]

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

De maneira similar, o art. 6º, da Lei Federal n.º 14.133, em seus incisos XVIII e XIX, conceitua os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e a notória especialização:

XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;
- d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso;

XIX - notória especialização: qualidade de profissional ou de empresa cujo conceito, no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato;

A comparação entre a Lei Federal n.º 14.133/2021 e a legislação anterior [Lei 8.666/1993] revela diferença relevante. A Lei 8.666/1993 mencionava expressamente "natureza singular" como requisito, enquanto a Lei 14.133/2021 omite esta expressão na redação do art. 74, inciso III.



Esta omissão legislativa gerou debates sobre se o requisito de singularidade permaneceria aplicável sob a Nova Lei. Marcelo Palavéri¹, por exemplo, defende a interpretação de aplicação da singularidade, ainda que de maneira velada/oculta no texto da Lei:

“A singularidade assim, é ínsita à notoriedade, sendo mesmo dispensada a inclusão da expressão no dispositivo legal.

[...]

A contratação direta é que exige a individualização do objeto, sua singularidade, a indicar a possibilidade de superação da licitação e a contratação de profissional notório.

Dizendo de outra forma: o notório somente pode ser chamado a prestar serviços e ser contratado diretamente em face dessa notoriedade, se diante de serviço singular que justifique a escolha de sua expertise diferenciada, *essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do contrato.*”

No processo 019950.989.23-6 do TCE/SP abordou especificamente esta questão no contexto de contratação de serviços de treinamento e capacitação de professores. O Tribunal reconheceu a regularidade da contratação, fundamentando-se na Súmula 252 do Tribunal de Contas da União. O Conselheiro Relator ressaltou a convicção exarada pelo Tribunal de Contas da União por meio da Súmula nº 252, em que a contratação direta – amparada seja no artigo 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, seja no artigo 74, inciso III, 'f', da Lei nº 14.133/2021 – pressupõe a presença cumulativa de três requisitos, todos, *prima facie*, atendidos nos casos ora em escrutínio: i) serviço técnico especializado, ii) natureza singular e iii) notória especialização do contratado". Veja:

TC - 019950.989.23-6 e outros²

(Sessão de 03/06/2025. Relatoria: Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli)

EMENTA: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATO. CONFIGURAÇÃO DA HIPÓTESE LEGAL DE CONTRATAÇÃO DIRETA. ATIVIDADES DE TREINAMENTO E CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE SISTEMA DE ENSINO. INAPLICABILIDADE DA DELIBERAÇÃO TCA021176/026/06. AUSÊNCIA DE VÍCIOS GRAVES CAPAZES DE MACULAR A MATÉRIA. FALHAS FORMAIS PASSÍVEIS DE RECOMENDAÇÃO E ADVERTÊNCIA. REGULARIDADE. EXECUÇÃO CONTRATUAL. CONHECIMENTO. REPRESENTAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA.

Nota CPAJ: Ressalta o e. Relator a convicção exarada pelo Tribunal de Contas da União por meio da Súmula nº 252, em que a “contratação direta – amparada seja no artigo 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, seja no artigo 74, inciso III, “f”, da Lei nº 14.133/2021 – pressupõe a presença cumulativa de três requisitos, todos, *prima facie*, atendidos nos casos ora em escrutínio: i) serviço técnico especializado, ii) natureza singular e iii) notória especialização do contratado”.

¹ PALAVÉRI, Marcelo. Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas para Municípios Volume I – Licitações. Leme-SP: Editora Mizuno, 2021. P. 471.

² Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/2/0/0/971002.pdf. Acessado no dia 12 de dezembro de 2025.



A Súmula 252 do TCU, editada ainda sob a vigência da antiga Lei de Licitações, estabelece:

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

O julgado do TCE/SP, ao aplicar a Súmula 252 do TCU às contratações sob a Lei 14.133/2021, consolida posição importante sobre permanência do requisito de singularidade. Embora a Nova Lei não mencione expressamente este requisito, os tribunais de contas continuam exigindo sua demonstração como condição de validade da inexigibilidade. Esta posição fundamenta-se na compreensão de que a singularidade constitui elemento essencial da inviabilidade de competição, não podendo ser suprimida por omissão legislativa.

A análise dos três requisitos cumulativos esclarece o alcance da inexigibilidade. O primeiro requisito é tratar-se de serviço técnico especializado. Serviço técnico especializado é aquele que exige conhecimentos específicos, formação qualificada, experiência comprovada ou habilidades técnicas não amplamente disponíveis no mercado. No caso de treinamento e capacitação, caracteriza-se pela necessidade de domínio especializado do conteúdo a ser ministrado, metodologias pedagógicas adequadas e experiência na área de atuação.

O segundo requisito é a natureza singular do serviço. Singularidade significa qualidade única, distintiva, que impede comparação objetiva entre diferentes prestadores. O serviço singular não comporta padronização ou especificação objetiva que permita competição em igualdade de condições. No contexto de treinamento e capacitação, a singularidade pode decorrer de metodologia específica desenvolvida pelo contratado, abordagem pedagógica única, expertise em área altamente especializada ou combinação de fatores que tornam o serviço insubstituível por alternativas disponíveis no mercado.

O terceiro requisito é a notória especialização do contratado. Notória especialização significa reconhecimento público e objetivo da excelência do profissional ou empresa na área de atuação, demonstrada através de títulos acadêmicos, publicações especializadas, prêmios e distinções, experiência comprovada em projetos relevantes, reconhecimento por entidades de classe ou outros indicadores objetivos de expertise. A notoriedade deve ser comprovada documentalmente, não bastando mera alegação subjetiva de qualificação.

A demonstração da singularidade constitui o ponto mais complexo e frequentemente questionado nas inexigibilidades. A Administração deve fundamentar adequadamente por que o serviço possui natureza singular, explicitando características únicas que impedem competição.



A documentação adequada da inexigibilidade exige elaboração de justificativa técnica robusta que aborde os três requisitos cumulativamente. A ausência de qualquer destes elementos pode ensejar questionamento pelos órgãos de controle.

O julgado também destaca a importância da análise casuística. A caracterização da inexigibilidade depende das circunstâncias concretas de cada contratação, não havendo possibilidade de aplicação automática ou generalizada. Serviços de treinamento e capacitação, embora expressamente previstos no art. 74, inciso III, alínea "f", não são automaticamente inexigíveis, dependendo da demonstração dos três requisitos em cada situação específica, sendo a listagem legal, mera exemplificação, que não esgota outras situações cabíveis.

Por fim, outro trecho pertinente da decisão, relaciona que essa instrução processual de inexigibilidade, apesar da necessidade de atendimento de quesitos mínimos, possui grau de discricionariedade por parte do Gestor contratante, aspecto que nem sempre é admitido ou visualizado em decisões do gênero, por isso, cabe o destaque:

Cumpramos ressaltar que a seleção do prestador, quando fundamentada em critérios objetivos e orientada pelos princípios da eficiência, da razoabilidade e da indisponibilidade do interesse público, insere-se no exercício legítimo da discricionariedade administrativa, não se evidenciando, no caso concreto, qualquer vício que justifique a intervenção desta Corte.

CONCLUSÃO

O Processo TC 019950.989.23-6 do TCE/SP estabelece entendimento fundamental sobre permanência do requisito de singularidade nas inexigibilidades de licitação sob a Lei Federal n.º 14.133/2021, não obstante a omissão deste termo no texto legal. Alinhando-se à Súmula 252 do TCU, o Tribunal Paulista confirma que a contratação direta de serviços técnicos especializados, incluindo treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, pressupõe presença cumulativa de três requisitos: serviço técnico especializado, natureza singular e notória especialização do contratado. A Administração Pública deve demonstrar adequadamente os três requisitos em cada contratação direta, elaborando justificativa técnica robusta que explicita as características únicas do serviço, a impossibilidade de competição e as comprovações objetivas da notória especialização do contratado. A ausência de demonstração adequada da singularidade constitui irregularidade que pode ensejar questionamento pelos órgãos de controle, aplicação de sanções e anulação da contratação.

Adamantina/SP, 12 de dezembro de 2025.

Leonardo Vieira de Souza

Consultor Responsável pela Elaboração

José Carlos Pacheco de Almeida

Responsável pela Revisão e Aprovação

