

**PROTOCOLO Nº:** 250330/23  
**ORIGEM:** MUNICÍPIO DE JABOTI  
**INTERESSADO:** MUNICÍPIO DE JABOTI, REGIS WILLIAM SIQUEIRA RODRIGUES  
**ASSUNTO:** CONSULTA  
**PARECER:** 170/25

***Ementa:*** Consulta. Contratação direta de serviços jurídicos. Preliminar de inadmissibilidade. Parecer jurídico subscrito por assessor jurídico ocupante de cargo comissionado. Contratação de serviços jurídicos devem observar todos os requisitos de (I) procedimento administrativo formal; (II) inadequação da prestação do serviço pelos servidores; (III) alta complexidade da demanda; (IV) notória especialização do contratado; (V) compatibilidade do preço com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, e respeito ao valor de mercado, e os entendimentos exarados por esta Corte de Contas, em especial o Prejulgado nº 6.

Trata-se de Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Jaboti/PR.

Segundo petição acostada à peça 3, o objetivo da consulta é sanar dúvidas a respeito da “possibilidade da contratação de escritório de advocacia para patrocinar demandas específicas relativas ao Tribunal de Contas, Tribunais em segundo grau e Tribunais Superiores, visando obter maior economicidade na prestação de serviços jurídicos”.

Nesse contexto, o Consulente apresentou os seguintes questionamentos:

- (i) Em tese e considerando o entendimento mais recente sobre o tema, seria possível afirmar que: dadas as circunstâncias de distância das cidades do interior paranaense, e em especial de Jaboti-PR, em relação à Capital Paranaense; os custos de deslocamento; a estrutura limitada da Procuradoria Jurídica; a maior habitualidade e experiência para diligências in loco dos escritórios de advocacia com sede ou filial na capital ou nas cidades em que se encontram as sedes dos Tribunais, inclusive superiores; é possível a contratação direta de advogado ou escritório de advocacia especializado e com maior experiência no atendimento aos Tribunais, via inexigibilidade, para atendimento visando suprir tais diligências?

- (ii) Em tese e considerando o entendimento mais recente sobre o tema, seria possível afirmar que: dada a estrutura limitada da Procuradoria Jurídica e a dificuldade em construir um corpo jurídico especializado, conforme o parecer jurídico, é possível a contratação direta de advogado ou escritório de advocacia especializado visando suprir demanda excessiva e/ou específica da Procuradoria Jurídica do Município de Jaboti?
- (iii) Em caso positivo, atendidos os requisitos do inciso II do art. 25 da Lei n. 8.666/1993 ou do art. 74 da Lei 14.133/2021, é inexigível procedimento licitatório para contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública?
- (iv) O fato de o ente público ter assessor(es) em seu quadro e/ou procuradoria Jurídica é fator impeditivo para contratação de consultoria e/ou assessoria jurídica?
- (v) Quais os critérios objetivos que a Administração Pública pode utilizar para inferir que os advogados a serem contratados por processo de inexigibilidade detêm notória especialização, além dos critérios já previstos, de modo exemplificativo, na legislação (art. 25, §1º, da Lei nº 8.666/1993 e art.3º-A, caput, § 3º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 e parágrafo único, da Lei nº 8.906/1994)?
- (vi) Preenchidos os requisitos legais, é possível a contratação direta, por prazo determinado, de escritório de advocacia para atualização e treinamento da equipe da procuradoria e do departamento de compras no tocante à Nova Lei de Licitações e outras legislações/procedimentos pertinentes à matéria?
- (vii) Quais os critérios mais adequados para justificar o preço na contratação dos serviços técnicos jurídicos por inexigibilidade?
- (viii) No caso de se fazer necessária a contratação para causas específicas, que se busca o proveito econômico para o ente público contratante consistente em deixar de pagar ou receber quantia, é possível firmar contrato de serviços advocatícios por êxito? Em caso positivo, em até qual percentual?
- (ix) Preenchidos os requisitos para contratação por inexigibilidade, a confiança na capacidade técnica-intelectual, em última instância, pode ser adotada como critério no processo de escolha do contratado, haja vista a natureza subjetiva da contratação?
- (x) Por fim, considerando a natureza do serviço público pode-se dizer que os serviços de consultoria e/ou assessoria jurídica são considerados serviços contínuos?
- (xi) É possível a contratação de serviços advocatícios por dispensa de licitação, na forma do art. 24, II, da Lei nº 8.666/1993 e art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021? Em quais circunstâncias?

Na sequência, juntou-se aos autos o Parecer Jurídico (peça 04), com as seguintes considerações:

[...] em razão de o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por exemplo, se encontrar localizado na capital do Estado, os escritórios de Curitiba teriam um maior volume de demandas neste Tribunal e, conseqüentemente, uma maior afinidade, especialidade e conhecimento na matéria de sua competência. Além disso, eventuais diligências físicas de advogados da capital trariam custo menor e maior facilidade e habitualidade de levar, exemplificativamente, memoriais aos órgãos técnicos e Conselheiros (anota-se que Jaboti fica a 320 km da Capital Paranaense, o que gera um gasto com deslocamento).

O referido Parecer aponta que, atualmente, o Município possui apenas um servidor encarregado de analisar todas as questões jurídicas, o que levanta a necessidade de contratar um escritório de advocacia especializado.

Afirma que a contratação é uma possibilidade de obter serviços mais eficazes e, ao mesmo tempo, promover economia para a Administração Pública, já que a realização de um concurso para advogado poderia acarretar custos e tempo elevados, além de impactar a folha de pagamento.

Assevera, ainda, que o advogado público enfrenta dificuldades para se especializar em todas as áreas do Direito, necessitando de apoio em questões específicas. Destaca que apesar de haver entendimento jurisprudencial de que as atividades essenciais e permanentes devem ser executadas diretamente por servidores públicos, essa situação encontra desafios na prática, especialmente nos serviços jurídicos, uma vez que muitos municípios têm dificuldade em manter um corpo jurídico próprio devido a fatores como a alta rotatividade de advogados, que veem o cargo como temporário para adquirir experiência, visando oportunidades em carreiras mais bem remuneradas nas esferas estadual e federal.

Além disso, pontua que o advogado público também poderá deparar-se com adversidades, tais como:

- 1) excesso de serviço, de índole temporária, em virtude de sazonalidade ou evento específico; 2) serviço incomum e/ou complexo, para o qual não está capacitado e/ou suficientemente preparado; os serviços rotineiros não são necessariamente triviais; 3) serviço que demanda exclusividade e/ou grande dedicação de tempo, prejudicando o atendimento de outras tarefas corriqueiras e também impreteríveis; 4) serviço que reivindica execução em tempo célere; 5) serviço que não se esgota com a simples formulação de peça escrita, petição ou parecer, mas reclama o acompanhamento no

mesmo ritmo de procedimento, administrativo ou judicial, instaurado, às vezes, fora do município, que exige viagens constantes, conversa com assessores, interlocução com relator, sustentação oral etc.; 6) restrição para atuação em razão de parcialidade e/ou impedimento.

Por fim, o parecer aponta a possibilidade de que, dada a natureza técnica da matéria, o escritório a ser contratado elabore pareceres sobre as estratégias a serem adotadas, a fim de garantir a preservação do erário municipal, proteger o interesse público e orientar a condução das contratações de serviços e bens públicos.

Por meio do Despacho nº 856/2023-GCMRMS (peça 06) o Relator admitiu a consulta e encaminhou à Escola de Gestão Pública para juntada de informação sobre a existência de prejulgado ou decisões reiteradas sobre o tema em análise.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou à peça 08 o teor do Prejulgado nº 06, bem como o Acórdão 449/06<sup>1</sup>.

Após determinado o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio do Despacho nº 967/23 - GCMRMS (peça 9), a unidade técnica pugnou pela remessa dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, com posterior retorno para manifestação conclusiva (Despacho nº 662/23-CGM, peça 10).

Através do Despacho nº 764/23-CGF (peça 11), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que o tema abordado impacta em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas a ela vinculadas, tendo sugerido, ao final, o retorno dos autos para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessários às demais unidades técnicas.

---

<sup>1</sup> PROCESSO N °: 214625/05

“EMENTA: Consulta. Legislativo Municipal. Contratação de assessoria jurídica. Possibilidade de contratar os serviços mediante licitação. ... Por outro lado, como bem analisou o Procurador Geral, em seu parecer, “a terceirização dos serviços jurídicos pode ser admitida em caráter excepcional, pelo tempo necessário à criação e provimento dos cargos de assessor jurídico. Trata-se de contratação de serviços, não de pessoa que o prestará. Deverá ser realizada licitação, na modalidade adequada, conforme o art. 23, da Lei nº 8.666/93, ou contratação direta por dispensa de licitação, caso o valor estimado do contrato, incluindo possíveis prorrogações, não ultrapasse o limite de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), conforme o art. 24, II, da referida lei”.

Na sequência, por meio do Despacho nº 43/24-CGM (peça 12), A Coordenadoria de Gestão Municipal expôs que:

Em que pese às fls. 04-17 da citada Peça 04 o Assessor Jurídico desfilou toda a problemática do Município em relação ao ponto da Consulta, não houve no dito documento manifestação técnica sobre os questionamentos, enfrentando-os do ponto de vista técnico/jurídico.

[...]

Assim, esta Coordenadoria pugna pela devolução dos autos ao relator para manifestação. Caso o relator considere o processo apto a instrução – com o Parecer da forma como apresentado à Peça 04 – devolvam-se os autos a esta CGM para manifestação conclusiva.

Através do Despacho nº 346/24-GCMRMS, o relator considerou que o processo está apto a instrução, sendo este remetido à CGM para manifestação conclusiva e, após, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Em manifestação conclusiva, objeto da Instrução nº 785/25-CGM (peça 14), a unidade técnica concluiu pelo oferecimento das seguintes respostas aos questionamentos formulados pelo consulente:

**2.1. Em tese e considerando o entendimento mais recente sobre o tema, seria possível afirmar que: dadas as circunstâncias de distância das cidades do interior paranaense, e em especial de Jaboti-PR, em relação à Capital Paranaense; os custos de deslocamento; a estrutura limitada da Procuradoria Jurídica; a maior habitualidade e experiência para diligências in loco dos escritórios de advocacia com sede ou filial na capital ou nas cidades em que se encontram as sedes dos Tribunais, inclusive superiores; é possível a contratação direta de advogado ou escritório de advocacia especializado e com maior experiência no atendimento aos Tribunais, via inexigibilidade, para atendimento visando suprir tais diligências?**

As circunstâncias elencadas podem corroborar a necessidade da contratação de escritório de advocacia via inexigibilidade, porém, estas, por si só, não afastam a necessidade do preenchimento dos demais requisitos estabelecidos tanto na legislação específica quanto nos entendimentos desta Corte de Contas, em especial o Prejulgado nº 6.

**2.2. Em tese e considerando o entendimento mais recente sobre o tema, seria possível afirmar que: dada a estrutura limitada da Procuradoria Jurídica e a dificuldade em construir um corpo jurídico especializado, conforme o parecer jurídico, é possível a contratação direta de advogado ou escritório de advocacia especializado visando**

**suprir demanda excessiva e/ou específica da Procuradoria Jurídica do Município de Jaboti?**

Em regra, não é possível a contratação direta de escritório de advocacia especializado visando suprir demanda excessiva. Todavia, a depender das concretudes do caso e demonstrada, efetivamente, a ausência de suporte técnico jurídico mínimo e a iminência de prejuízos, mostra-se possível a contratação. No que se refere à contratação para demandas específicas, nos termos do Prejulgado nº 06, mostra-se possível para questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade, casos em que poderá haver contratação direta, mediante um procedimento simplificado e desde que seja para objeto específico e que tenha prazo determinado compatível com o objeto, não podendo ser aceitas para as finalidades de acompanhamento da gestão.

**2.3. Em caso positivo, atendidos os requisitos do inciso II do art. 25 da Lei n. 8.666/1993 ou do art. 74 da Lei 14.133/2021, é inexigível procedimento licitatório para contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública?**

Para a contratação de escritório de advocacia através de inexigibilidade de licitação, mostra-se necessário, além do atendimento ao artigo 74, III, da Lei nº 14.133/2021, a observância dos entendimentos desta Corte de Contas, em especial o Prejulgado nº 6.

**2.4. O fato de o ente público ter assessor(es) em seu quadro e/ou procuradoria Jurídica é fator impeditivo para contratação de consultoria e/ou assessoria jurídica?**

A existência de membros no quadro da Procuradoria Jurídica dos entes públicos não obsta a possibilidade da contratação de serviços jurídicos de consultoria e assessoria jurídica, desde que atendidos os requisitos legais e os entendimentos exarados por esta Corte de Contas, em especial o Prejulgado nº 6.

**2.5. Quais os critérios objetivos que a Administração Pública pode utilizar para inferir que os advogados a serem contratados por processo de inexigibilidade detém notória especialização, além dos critérios já previstos, de modo exemplificativo, na legislação (art. 25, §1º, da Lei nº 8.666/1993 e art.3º-A, caput, § 3º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 e parágrafo único, da Lei nº 8.906/1994)?**

Os elementos objetivos já dispostos nas legislações mencionadas alhures, demonstram ser suficientes para a aferição da notória especialização dos profissionais da advocacia, não se vislumbrando outros que poderiam ser citados para o fim de complementação aos já expressados.

**2.6. Preenchidos os requisitos legais, é possível a contratação direta, por prazo determinado, de escritório de advocacia para atualização e treinamento da equipe da procuradoria e do departamento de compras no tocante à Nova Lei de Licitações e outras legislações /procedimentos pertinentes à matéria?**

Considerando que os treinamentos e aperfeiçoamento de pessoal são expressamente considerados pela Lei nº 14.133/2021 como serviços técnicos especializados, não há vedação à contratação direta de escritório de advocacia, desde que atendidos os requisitos legais.

**2.7. Quais os critérios mais adequados para justificar o preço na contratação dos serviços técnicos jurídicos por inexigibilidade?** Os critérios mais adequados para justificar o preço na contratação de serviços técnicos jurídicos por inexigibilidade de licitação incluem, prioritariamente, a observância das regras estabelecidas no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, que determinam a compatibilidade do valor estimado com os preços praticados no mercado, com base em parâmetros como bancos de dados públicos, contratações similares realizadas pela Administração no período de até um ano, pesquisas em mídias especializadas e, quando necessário, pesquisa direta com fornecedores ou análise de notas fiscais eletrônicas. Não sendo possível a estimativa de valor conforme os critérios previstos nos §§1º, 2º e 3º desse artigo, aplica-se o disposto no §4º, segundo o qual o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com aqueles praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, mediante apresentação de notas fiscais ou outro meio idôneo. Além disso, em consonância com o entendimento dos Tribunais de Contas e do Supremo Tribunal Federal, a justificativa de preços deve assegurar a compatibilidade com os padrões de mercado, observando-se a singularidade do serviço e o grau de especialização do profissional ou escritório contratado, garantindo-se que os honorários estejam dentro de uma faixa de razoabilidade e que haja elementos objetivos que demonstrem a adequação do valor cobrado, seja pela comparação com preços de serviços similares prestados a outros entes públicos, seja pela análise de valores praticados anteriormente pelo mesmo contratado em situações análogas, respeitando-se, sempre, os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e indisponibilidade do interesse público.

**2.8. No caso de se fazer necessária a contratação para causas específicas, que se busca o proveito econômico para o ente público contratante consistente em deixar de pagar ou receber quantia, é possível firmar contrato de serviços advocatícios por êxito? Em caso positivo, em até qual percentual?**

Sim, é possível a contratação de serviços por êxito. No entanto, imprescindível a observância da legislação específica (em especial o artigo 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021) e dos entendimentos já exarados por esta Corte de Contas, destacando-se a necessidade de incidência sobre base determinada e atenção aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, a fim de se evitar desembolsos exorbitantes por parte da Administração Pública. Em relação ao percentual fixado, além da observância da legislação específica (artigo 36, do Código de Ética e Disciplina da OAB), este deve ser razoável e proporcional a depender das concretudes que envolvem a contratação, bem como estar amparado em pesquisa de mercado.

**2.9. Preenchidos os requisitos para contratação por inexigibilidade, a confiança na capacidade técnica-intelectual, em última instância, pode ser adotada como critério no processo de escolha do contratado, haja vista a natureza subjetiva da contratação?**

Sim, preenchidos os requisitos legais para a contratação por inexigibilidade de licitação — notória especialização, natureza singular do serviço e inviabilidade de competição —, a confiança na capacidade técnica-intelectual do profissional ou escritório de advocacia pode, em última instância, ser adotada como critério no processo de escolha do contratado, em razão da natureza subjetiva que envolve esse tipo de prestação de serviço. A relação de confiança é inerente à atividade advocatícia, especialmente pela natureza personalíssima e técnica do serviço prestado, desde que tal escolha não se baseie em mera preferência pessoal ou arbitrariedade, mas esteja respaldada no binômio notória especialização e confiança na técnica do profissional, observando-se sempre os princípios da motivação, da razoabilidade e do interesse público. Contudo, a confiança não pode ser utilizada como fundamento para a contratação dos serviços advocatícios por inexigibilidade, a teor do entendimento trazido pelo Superior Tribunal de Justiça.

**2.10. Por fim, considerando a natureza do serviço público pode-se dizer que os serviços de consultoria e/ou assessoria jurídica são considerados serviços contínuos?**

Sim, pode-se afirmar que os serviços de consultoria e/ou assessoria jurídica são considerados serviços de natureza contínua. Isso porque tais serviços são essenciais ao funcionamento regular e eficiente da Administração Pública, uma vez que a atuação jurídica é imprescindível para assegurar a legalidade, a eficiência e a defesa dos interesses públicos nas atividades cotidianas dos entes municipais, estaduais e federais. A eventual interrupção desses serviços pode comprometer a continuidade das funções administrativas e a tomada de decisões estratégicas, além de colocar em risco o cumprimento de prazos processuais e a adequada representação do ente público em demandas judiciais e administrativas.

**2.11. É possível a contratação de serviços advocatícios por dispensa de licitação, na forma do art. 24, II, da Lei nº 8.666/1993 e art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021? Em quais circunstâncias?**

É possível a contratação de serviços advocatícios por dispensa de licitação com fundamento no valor, desde que não haja fracionamento de despesas, que se respeitem os limites legais estabelecidos nas respectivas normas e que haja adequada fundamentação técnica e jurídica, especialmente sobre a inadequação da prestação do serviço pelos profissionais do quadro próprio da Administração.

É o relatório.

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

Ainda que a presente consulta se responda em tese, uma pesquisa sobre a situação do Município consulente revelou  **fatos cuja relevância suscita uma breve exposição** neste Parecer.

Ao analisar a **Lei Complementar Municipal nº 02/2012**, que trata da estrutura do plano de cargos e carreiras do Município de Jaboti, constatou-se, no **Anexo I**, que o cargo de advogado possui **duas vagas**.

### ANEXO I

#### CLASSES DA PARTE PERMANENTE DO QUADRO DE PESSOAL DO MUNICÍPIO DE JABOTI - PR

DENOMINAÇÃO DO CARGO	NÍVEL SALARIAL	QUANTIDADES DE VAGAS	CARGA HORÁRIA
Advogado	10	2	20 horas

Não obstante, em exame à folha de pagamento do ente municipal observa-se que **somente uma das vagas está ocupada**.

Nome	Matrícula	Cargo	Lotação	Licença
FABIO HENRIQUE CURAN	3181	Advogado	SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E FAZENDA	Não

Além disso, verificou-se **o Município também conta com um assessor jurídico**, subscritor do Parecer acostado à peça 04 destes autos.

FABIO ARAUJO GOMES	29022	Assessor Jurídico	SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E FAZENDA
--------------------	-------	-------------------	---

O fato acima exposto levanta questões adicionais que merecem ser discutidas antes de continuarmos a análise da legislação municipal referente ao plano de cargos do Município de Jaboti.

Consoante apontado anteriormente, **o Assessor Jurídico**, Fábio Araújo Gomes, **foi o subscritor do Parecer Jurídico acostado aos autos desta Consulta**, conforme pode ser confirmado da leitura da peça 04, fl. 17:

Jaboti, 11 de abril de 2023.

FÁBIO ARAUJO GOMES  
ASSESSOR JURÍDICO  
OAB-PR 43318

O **Supremo Tribunal Federal**, por meio da **ADPF 1037**, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, examinou a questão do impedimento que recai sobre os titulares de **Assessorias Jurídicas Setoriais**, que ocupam **cargos em comissão**, no que diz respeito ao exercício das funções de consultoria e assessoramento jurídicos, além da representação judicial e extrajudicial, atividades estas que são exclusivas dos Procuradores do Município.

A referida decisão destacou o posicionamento do Procurador-Geral da República, cujo parecer destacou que:

Na situação em apreço, conquanto os dispositivos questionados não estabeleçam as atribuições dos cargos de 'Assessorias Jurídicas Setoriais', verifica-se que os ocupantes dos cargos serão nomeados em comissão e podem exercer funções típicas e exclusivas dos procuradores municipais.

**A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que a atividade jurídica contenciosa ou consultiva dos Poderes Executivos estaduais cabe exclusivamente a pessoas pertencentes aos quadros das respectivas Procuradorias-Gerais estaduais. O mesmo raciocínio há de ser aplicado nos municípios em que existem procuradorias organizadas, onde os advogados públicos municipais desempenham idênticas atribuições às de seus congêneres no âmbito da União, dos estados e do Distrito Federal. (...)**

As atividades de advocacia pública – dentre as quais se incluem a assessoria jurídica, a representação judicial e extrajudicial dos entes federativos – hão de ser reservadas, com exclusividade, a profissionais investidos em cargos públicos, mediante aprovação em concurso público de provas e títulos.

Consequentemente, é inconstitucional atribuir a servidores ocupantes de cargos em comissão a representação judicial, de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo municipal, bem como a existência de estruturas orgânicas paralelas à Procuradoria do Município.” (eDOC. 18, p. 7-9)

Assim, o relator atribuiu *“interpretação conforme à Constituição ao art. 43, V, §§ 4º e 5º, da Lei Complementar 136/2020, do Município de Macapá/AP, para impedir que os titulares das Assessorias Jurídicas Setoriais, ocupantes de cargos em comissão, desempenhem as funções de consultoria e assessoramento jurídicos, bem como de representação judicial e extrajudicial, privativas dos Procuradores do Município, ressalvadas as hipóteses nas quais o nomeado integrar o quadro próprio da Advocacia Pública Municipal.”*

Diante o exposto, suscita-se **preliminar acerca da inadmissibilidade da presente Consulta**, uma vez que **o parecer foi firmado por assessor jurídico, exclusivamente ocupante de cargo em comissão**, em descumprimento ao entendimento exarado na ADPF 1037.

Na eventualidade de que a preliminar ora suscitada ser rejeitada, desde logo, procede-se a análise da legislação do Município de Jaboti.

O **Anexo III da Lei Complementar Municipal nº 02/2012** dispõe que a **carga horária do advogado** do Município é de **20 horas semanais**.

#### ANEXO III

#### CARGA HORÁRIA DOS ATUAIS E DOS NOVOS SERVIDORES PÚBLICOS

Denominação do Cargo	Carga Horária Semanal dos Atuais Servidores	Carga Horária Semanal dos Novos Servidores Públicos
Advogado	20h	20h

Embora já haja **um advogado** e **um assessor jurídico** em atividade, **além da possibilidade de preenchimento de mais uma vaga para o cargo de advogado**, observa-se também a **viabilidade de ampliação da carga horária dos advogados do quadro permanente para melhor atender a demanda dos serviços jurídicos do Município**.

Com efeito, de acordo com **artigo 53 da Lei Municipal nº 33/1994 (Estatuto dos servidores do Município de Jaboti)**, os ocupantes de **cargos de provimento efetivo** estão sujeitos a uma **jornada de trabalho de quarenta horas**

semanais, exceto quando houver disposições específicas em lei ou regulamento que estabeleçam condições diferentes.

Por sua vez, o **artigo 56** estabelece que os funcionários que exercem atividades relacionadas a **profissões regulamentadas** devem cumprir a carga horária semanal e diária específica de sua categoria profissional, conforme a legislação pertinente.

Sobre este ponto, destaca-se que a antiga redação do artigo 20 da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), determinava que a jornada de trabalho do advogado empregado, no exercício da profissão, não poderia ultrapassar quatro horas diárias e vinte horas semanais, salvo em situações de acordo ou convenção coletiva, ou em casos de dedicação exclusiva.

Entretanto, com a redação dada pela Lei nº 14.365, de 2022, o **artigo 20 do Estatuto da OAB** passou a consignar um novo limite de duração diária do trabalho, de até oito horas contínuas, e uma carga semanal de até quarenta horas.

Portanto, em respeito ao **artigo 53 Lei Complementar Municipal nº 02/2012** e, em observância à nova redação do **artigo 20 do estatuto da OAB**, existe a viabilidade de ampliar a carga horária dos cargos de advogado com a correspondente atualização da remuneração.

Outro aspecto que merece destaque neste Parecer é a **contumaz pré-existência de terceirização de serviços jurídicos no Município**, situação que já se configurava consolidada antes da apresentação desta Consulta.

O **Edital de Credenciamento nº 01/2024** bem ilustra a **prática de contratação de serviços jurídicos para atividades que são típicas dos advogados do quadro permanente**.



**AVISO DE LICITAÇÃO**  
**CRENCIAMENTO ELETRONICO. ° 01/2024**  
(Resumo para fins de publicação)

A **PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTI**, Estado do Paraná, torna público que fará realizar licitação, conforme segue:

**1 - MODALIDADE: CRENCIAMENTO ELETRONICO N° 001/2024.**

**2 – OBJETO:** Credenciamento de advogado para eventuais nomeações em sindicância, inquérito administrativo e processo administrativo disciplinar.

**3 Credenciamento Eletrônico:** Interessados em participar deste edital, que receberá, durante o período de **10/06/2024 a 09/06/2025**, no site [www.bllcompras.org.br](http://www.bllcompras.org.br). Abertura dia 15/07/2024.

**4 - O sorteio para escolha do primeiro:** Dia 15/07/2024 às 09:00,

**5 – INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES:** Departamento de Licitação, Prefeitura Municipal de Jaboti, na Praça Minas Gerais, 175, no horário das 08h00minh às 11h00min. e das 13h00minh às 16h00min. Edital completo, demais anexos, atas e contratos futuros no diário do município no site [www.jaboti.pr.gov.br](http://www.jaboti.pr.gov.br).

Edifício da Prefeitura Municipal de Jaboti, 06/06/2024.

*Juliano Rodrigo Moreira,*  
*Agente de contratação*  
*Portaria n° 80/2023.*

Situação	ABERTO
Modalidade	Credenciamento
N° da Licitação	1/2024
N° do Edital	1/2024
N° do Processo	38/2024
Modo de Disputa	Aberto
Amparo Legal	Lei 14.133/2021, Art. 1º, § 2º
Valor máximo global	R\$ 44.002,40
Publicado em	07/06/2024 às 08h00
Realização em	15/07/2024 às 08h00
Local	PORTAL BLL LICITAÇÕES

Credenciamento de advogado para eventuais nomeações em sindicância, inquérito administrativo e processo administrativo disciplinar.

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

Além disso, em **análise ao Portal da Transparência** do ente municipal, verificou-se a **contratação, no exercício de 2024, de advogado para atuação em processos administrativos:**

Abrir	Código	Fornecedor	Valor	Objeto
	15220	JULIANO SIQUEIRA USAE	2.933,49	
		Contrato número 117	2.933,49	Contratação de advogado (pessoa física) para Processo administrativo em geral

Abrir	Contrato_NR	Aditivo	Tipo ato	Tipo contrato	Tipo aditivo	Vigência	Período de Execução	Licitação	Valor	Entidade de origem
	117		Contrato	Prestação de serviços		05/11/2024 - 04/11/2025	05/11/2024 - 04/11/2025	5 / 2024 - Processo inexigibilidade	2.933,49	Município de Jaboti

É importante destacar que não há informações sobre o andamento do credenciamento mencionado. No entanto, como pode ser observado na imagem acima, **em data posterior à abertura do credenciamento, foi realizada a contratação de um advogado, por meio do Processo de Inexigibilidade 05/2024, para atuar em processos administrativos em geral** durante o período de 05/11/2024 a 04/11/2025.

O **Anexo VI** da **Lei Complementar Municipal nº 02/2012**, por sua vez, **delineia um conjunto de atribuições que são típicas do cargo de advogado**. Entre essas responsabilidades, destaca-se a instrução e a elaboração de pareceres em processos administrativos internos que lhe sejam submetidos.

### **ANEXO VI da LEI COMPLEMENTAR Nº 02**

DESCRIÇÃO DAS CLASSES DA PARTE PERMANENTE DO QUADRO DE PESSOAL DO MUNICÍPIO DE JABOTI – PR

#### **CARGO: ADVOGADO**

GRUPO OCUPACIONAL: SUPERIOR

GRAU DE INSTRUCAO: CURSO DE NÍVEL SUPERIOR EM DIREITO E REGISTRO NA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

Descrição sintética: compreende os empregos que se destinam a prestar assistência em assuntos de natureza jurídica, bem como representar judicial e extrajudicialmente o Município.

Atribuições típicas: /2012

- \* atuar em qualquer foro ou instância em nome do Município, nos feitos em que seja autor, réu, assistente ou oponente, no sentido de resguardar seus interesses;
- \* prestar assessoria jurídica às unidades administrativas do Município, emitindo pareceres sobre assuntos fiscais, trabalhistas, administrativos, previdenciários, constitucionais, civis, contratos, processos licitatórios, de habite-se, parcelamento do solo e outros, através de pesquisas da legislação, jurisprudências, doutrinas e instruções regulamentares;
- \* estudar e redigir minutas de projetos de leis, decretos, portarias, atos normativos, bem como documentos contratuais de toda espécie, em conformidade com as normas legais; \* interpretar normas legais e administrativas diversas, para responder a consultas das unidades do Município; \* promover desapropriações de forma amigável ou judicial;
- \* estudar questões de interesse do Município que apresentem aspectos jurídicos específicos;
- \* assistir ao Município na negociação de contratos, convênios e acordos com outras entidades públicas ou privadas;
- \* analisar processos referentes à aquisição, transferência, alienação, cessão, permuta, permissão e concessão de bens ou serviços, conforme o caso, em que for interessado o Município, examinando a documentação concernente à transação;
- \* **instruir e dar pareceres em processos administrativos internos que lhe sejam submetidos;**
- \* dar parecer nos processos licitatórios do Município conforme a legislação pertinente ao assunto;
- \* prestar assessoramento jurídico aos Conselhos Municipais, analisando as questões formuladas e orientando quanto aos procedimentos cabíveis;
- \* elaborar pareceres, informes técnicos e relatórios, realizando pesquisas, entrevistas, fazendo observações e sugerindo medidas para implantação, desenvolvimento e aperfeiçoamento de atividades em sua área de atuação;
- \* participar das atividades administrativas, de controle e apoio referentes à sua área de atuação;
- \* participar das atividades de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal técnico e auxiliar, realizando-as em serviço ou ministrando aulas e palestras, a fim de contribuir para o desenvolvimento qualitativo dos recursos humanos em sua área de atuação;
- \* participar de grupos de trabalho e/ou reuniões com unidades municipais e outras entidades públicas e particulares, realizando estudos, emitindo pareceres ou fazendo exposições sobre situações e/ou problemas identificados, opinando, oferecendo sugestões, revisando e discutindo trabalhos técnico-científicos, para fins de formulação de diretrizes, planos e programas de trabalho afetos ao Município;

\* executar outras atribuições correlatas.

Percebe-se, portanto, que o **Consulente já vem se utilizando da terceirização e serviços jurídicos para atividades típicas dos cargos de advogado**, de sorte que **se afigura evidente a propositura da presente consulta para legitimar proceder prévio da gestão.**

Ademais, no que se refere à **atuação nos tribunais superiores**, constatou-se que **a demanda nessas esferas judiciais não é tão expressiva** para o Município.

Em pesquisa realizada nos sites do STF, STJ e TST, observa-se que, nos últimos anos, as ações em que o Município é parte são ou foram as seguintes:

## STF:

Identificação: <b>AI 243480</b>		Número Único: <b>Sem Número Único</b>		
Parte:	Data Autuação:	Meio:	Publicidade:	Trâmite:
MUNICÍPIO DE <b>JABOTI</b> - PARANÁ	05/05/1999	Físico	Público	<b>Não</b>

**AI 243480**  
PROCESSO FÍSICO PÚBLICO

Dje Jurisprudência Peças Push

NÚMERO ÚNICO: SEM NÚMERO ÚNICO

**AGRAVO DE INSTRUMENTO**  
Órgão de Origem: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL  
Origem: DF - DISTRITO FEDERAL  
Relator: MIN. NÉRI DA SILVEIRA

AGTE.(S)	ADVOGACIA GERAL DA UNIAO
ADV.(A/S)	ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S)	<b>MUNICÍPIO DE JABOTI - PARANÁ</b>
ADV.(A/S)	<b>VALMOR SANTOS GIAVARINA</b>

## STJ:

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

Processo / UF	Num. Registro	Autuação	Tipo	Detalhes
<b>REsp 1602478/PR</b>	<b>2016/0136405-7</b>	18/05/2016	Eletrônico	<a href="#">mais</a>
RECORRENTE: RECORRIDO:	UNIÃO MUNICÍPIO DE JABOTI			
<b>REsp 1472707/PR</b>	<b>2014/0074905-6</b>	08/04/2014	Eletrônico	<a href="#">mais</a>
RECORRENTE: RECORRIDO:	MUNICÍPIO DE JABOTI MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ			
<b>Ag 1249058/PR</b>	<b>2009/0212171-3</b>	18/11/2009	Eletrônico	<a href="#">mais</a>
AGRAVANTE: AGRAVADO:	MUNICÍPIO DE JABOTI MARIA APARECIDA TEIXEIRA			
<b>Ag 1186262/PR</b>	<b>2009/0093469-9</b>	26/08/2009	Eletrônico	<a href="#">mais</a>
AGRAVANTE: AGRAVADO:	MUNICÍPIO DE JABOTI MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ			
<b>REsp 371868/PR</b>	<b>2001/0142226-0</b>	27/10/2001	Físico	<a href="#">mais</a>
RECORRENTE: RECORRIDO:	MUNICÍPIO DE JABOTI FAZENDA NACIONAL			
<b>Ag 205201/DF</b>	<b>1998/0070618-6</b>	28/09/1998	Físico	<a href="#">mais</a>
AGRAVANTE: AGRAVADO:	UNIÃO MUNICÍPIO DE JABOTI			

Nestes processos **representaram o ente municipal** os advogados, respectivamente<sup>2</sup>, (1) Luiz Carlos Milharesi, (2) Laércio Ademir dos Santos, (3) Fábio Henrique Curan, (4) André Cicarelli de Melo, e (5) Valmor Santos Giavarina.

À exceção do advogado Fábio Henrique Curan, **servidor efetivo do Município**, não há indicativos que os demais façam parte do quadro de servidores, de sorte que **ao menos em quatro oportunidades o Município recorreu a contratações de advogados nem necessitar de prévia consulta a esta Corte de Contas para legitimar o respectivo procedimento.**

Oportuno destacar que **nenhuma das contratações** aparece retratada no **Portal de Informações para Todos**, mantido por esta Corte, de sorte que não há como se aferir a respectiva legitimidade.

No **TST** percebe-se que **tramita uma única ação**, sob o patrocínio do advogado Laércio Ademir dos Santos, cuja legitimidade da contratação também

<sup>2</sup> Do processo mais atual para o mais antigo.

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

não foi possível se aferir, por não se encontrar os dados correspondentes no **Portal de Informações para Todos**, mantido por esta Corte.

### TST:

Processo Número Único: [AIRR - 6607800-02.2002.5.09.0900](#)  
Processo Número Antigo: [RE-AIRR - 66078/2002-900-09-00.1](#)  
Empregador: MUNICÍPIO DE JABOTI E OUTRO

Fase Atual: RE

Autuado em: 08/11/2002

### Partes do processo

**Recorrente(s):** ÁLVARO LUIZ PISSETI  
**Advogado:** Dr. ÁLVARO EIJI NAKASHIMA

**Recorrido(s):** MUNICÍPIO DE JABOTI E OUTRO  
**Advogado:** Dr. LAÉRCIO ADEMIR DOS SANTOS

No **TRF 4** observou-se a existência de um processo recente, cujos advogados representantes do Município são Fábio Henrique Curan e Luiz Carlos Milhares:

Apelação/Remessa Necessária Nº 5000415-43.2010.4.04.7001 (Processo Eletrônico - E-Proc V2 - TRF)  
Originário: Nº 50004154320104047001 (Processo Eletrônico - E-Proc V2 - PR)  
Data de autuação: 07/09/2011 15:35:34  
Tutela: Requerida  
Gabinete Atual: Vice-Presidência - JOÃO BATISTA PINTO SILVEIRA  
Gabinete Relator Originário: GAB. 31 (Des. Federal ROGERIO FAVRETO) - 3ª Turma

Situação: SUSP/SOBR-Aguarda dec.Inst.Sup  
Justiça gratuita: Não requerida  
Valor da causa: 1000.00  
Intervenção MP: Sim  
Maior de 60 anos: Não  
Competência: Administrativo (Turma)

#### Assuntos:

1. Regime Previdenciário, Regime Estatutário, Servidor Público Civil, DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

APELANTE: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

APELADO: MUNICÍPIO DE JABOTI/PR

MPF: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Nome: COORDENAÇÃO REGIONAL DE SERVIDORES ESTATUTÁRIOS (Procurador do APELANTE)  
Nome: LUIZ CARLOS MILHARES (Advogado do APELADO)  
Nome: FÁBIO HENRIQUE CURAN (Advogado do APELADO)  
Nome: FÁBIO BENTO ALVES (Procurador do MPF)

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

Não se sabe qual é o vínculo do advogado Luiz Carlos Milhalesi com o Município de Jaboti, sendo certo que além de titular da banca de advocacia em nome próprio também é **socio proprietário** da **empresa ACONJUR CONSULTORIA S/C LTDA.**, e integrante da diretoria (atual gestão) da **Associação Paranaense das Entidades Previdenciárias do Estado e dos Municípios – APEPREV**, onde atua na condição de Assessor Jurídico.

No Tribunal de Justiça do Paraná, o Município tem, ao todo, tão somente 79 processos ativos<sup>3</sup>, dos quais apenas quatro estão em grau recursal, cumprindo anotar que nestes quatro processos figura na condição de requerido<sup>4</sup>, e em todos representado pelo advogado do Município, Fabio Henrique Curan (OAB 37260-PR).

Já em relação aos precatórios há apenas dois processos aguardando pagamento:

Ord.	Prioridade	Ofício Precatório	Apresentação	Orç.	Natureza	Origem	Autos do Precatório	Situação Precatório
1º	Normal	📄 2025/916592	13/03/2025 21:36:56	2026	Alimentar	TJPR	000xxxx- 16.xxxx.8.16.7000	Requisitado
2º	Normal	📄 2025/900114	07/01/2025 16:26:56	2026	Comum	TJPR	000xxxx- 77.xxxx.8.16.7000	Requisitado

Portanto, examinando-se o quadro fático do Município constata-se:

**1. Não ser volumosa a demanda de processos em tramite, seja em primeira instancia e ou em grau recursal;**

<sup>3</sup> **PROJUDI PR.** Busca Avançada por Processos. BUSCA POR: Status do Processo: ATIVO  
Opção: PARTE PROMOVENTE e PROMOVIDA  
Nome da Parte: **Município de Jaboti**  
Tribunal: Tribunal de Justiça do Estado do Paraná  
Juízo: Todos  
**79 registro(s) encontrado(s).**  
<https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/>

<sup>4</sup> Processo de Jaboti em segundo grau: [0000024-14.2002.8.16.0171](#); [0000235-20.2020.8.16.0171](#); [0000629-22.2023.8.16.0171](#); e [0001693-77.2017.8.16.0171](#).

2. O Município, por decisão eminentemente política e discricionária, optou por não instituir uma Procuradoria Municipal devidamente estruturada;

3. Dos dois cargos efetivos apenas um se encontra provido; ou seja, o Município entende que com apenas 50% do seu quadro já há o satisfatório atendimento às suas demandas, fato que é reforçado pela deliberada redução de jornada (20 horas semanais) em contrariedade aos preceitos da legislação municipal de regência (artigo 53 Lei Complementar Municipal nº 02/2012)

4. O Município de Jaboti já recorreu a inúmeras terceirizações de serviços advocatícios, para representação junto a Tribunais Superiores, sem previa consulta a esta Corte de Contas;

5. Recentemente, o Município de Jaboti, de forma absolutamente irregular e imprópria, em clara violação aos preceitos legais de regência (Estatuto dos Servidores - Lei Complementar Municipal nº 02/2012; Lei de Licitações artigo 79, da Lei nº 14.133/2021; e Lei Orgânica – artigo 11, incisos XXVII e XXVIII, 95, inciso II, 98, 100, 110, 112), optou por credenciar advogados para atividades típicas da administração, como atuar em sindicâncias, inquéritos e processos administrativos disciplinares, conforme edital nº 01/2024.

6. De igual forma, em novembro de 2024, o Município de Jaboti utilizou de forma indevida a contratação, por inexigibilidade de advogado para atuar em processos administrativos em geral (edital 05/2024), função para a qual já tem em seu quadro um servidor efetivo e outro em cargo comissionado de assessor jurídico cuja atuação precípua deste último é a de atuar em processos administrativos, violando o requisito legal da singularidade, exigido pelo **artigo 3-A, do Estatuto da OAB** (Lei Federal 8.906/1994, com a redação dada pela Lei nº 14.039/2020)

Por oportuno, sugere-se, diante dos fatos acima apontados, a instauração de Tomada de Contas Extraordinária, a fim de apurar a irregularidade na terceirização de serviço jurídico para atividades corriqueiras

---

do corpo jurídico do Município de Jaboti, contrariando as diretrizes do Prejulgado nº 06 deste Tribunal de Contas.

Retornando ao tema da presente consulta, observa-se que o Município Consulente já tem utilizado a contratação de serviços jurídicos, mesmo em desacordo com as diretrizes estabelecidas no Prejulgado nº 06 desta Corte, conforme evidenciado no Credenciamento nº 01/2024 e no Contrato nº 117/2024.

Diante das particularidades mencionadas na introdução deste Parecer é importante destacar que as respostas à presente consulta devem ser elaboradas a fim de especificar claramente as condições excepcionais que justificam a terceirização de serviços jurídicos, assegurando que tais contratações ocorram de maneira criteriosa e fundamentada.

Não se pode, de forma alguma, legitimar a contratação indiscriminada de serviços jurídicos, como tem sido a prática adotada pelo Município de Jaboti, e por diversos outros entes públicos.

Tal prática deve ser uma exceção, respaldada por necessidades específicas que não possam ser atendidas pelos advogados efetivos já vinculados à Administração Pública.

Pertinente, a propósito a ressalva do ministro LUIZ ROBERTO BARROSO, no julgamento virtual da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADC 45, promovida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil,

**7. Inadequação da prestação do serviço pelo quadro próprio do Poder Público.** A disciplina constitucional da advocacia pública (arts. 131 e 132, da CF) impõe que, em regra, a assessoria jurídica das entidades federativas, tanto na vertente consultiva como na defesa em juízo, caiba aos advogados públicos. Excepcionalmente, caberá a contratação de advogados privados, desde que plenamente configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública.

**8. Contratação pelo preço de mercado.** Mesmo que a contratação direta envolva atuações de maior complexidade e responsabilidade, é necessário que a Administração Pública demonstre que os honorários ajustados encontram-se dentro de uma faixa de

razoabilidade, segundo os padrões do mercado, observadas as características próprias do serviço singular e o grau de especialização profissional. Essa justificativa do preço deve ser lastreada em elementos que confirmam objetividade à análise (e.g. comparação da proposta apresentada pelo profissional que se pretende contratar com os preços praticados em outros contratos cujo objeto seja análogo)

9. Parcial procedência do pedido, conferindo-se interpretação conforme a Constituição aos arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993. Fixação da seguinte tese: “São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde de que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado”.

- Trecho da ementa do voto do relator Ministro Roberto Barroso, apresentado ADC nº 45/DF, na sessão virtual de 16/10/2020 a 23/10/2020. Na referida sessão foi solicitado o destaque pelo Ministro Gilmar Mendes, e ao final ADC foi arquivada por perda de objeto em razão da superveniente alteração do dispositivo questionado pela Lei nº14.133/2021, que entrou em vigor dia 30.12.2023.

Feitas essas considerações, passa-se à análise dos quesitos e à pertinente fundamentação para as respostas à Consulta.

Inicialmente, cumpre salientar que os questionamentos apontados nos presentes autos guardam certa **similitude** com o questionamento formulado no item “e” da Consulta nº 546453/24, sob relatoria do Conselheiro Fabio de Souza Camargo.

Naqueles autos, o ex-gestor do Consórcio Público Intermunicipal de Gestão da AMUSEP (PROAMUSEP) buscou a manifestação desta Corte de Contas para sanar dúvidas a respeito de licitação compartilhada, cujo objeto seria a contratação de assessoria jurídica para atuar especificamente em demandas judiciais pontuais de interesse dos Municípios consorciados.

Embora a presente consulta inclua questionamentos mais específicos, em homenagem à **coerência jurídica** que deve prevalecer no trato desta matéria, o presente Parecer reafirmará algumas considerações que esta Procuradoria-Geral teceu no **Parecer Ministerial nº 42/25**, na **Consulta nº 546453/24**, a respeito da possibilidade de contratação de uma equipe jurídica ou de um único profissional, conforme a demanda exigir, e qual seria o instrumento adequado para essa contratação.

Dentre as diversas diretrizes do Prejulgado nº 6 desta Corte de Contas, permite-se a excepcional contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública, desde que preenchidos alguns requisitos:

No que tange às Consultorias [...], afirma-se que são possíveis para questões que exijam **notória especialização**, em que reste **demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade**, casos em que **poderá haver contratação direta, mediante um procedimento simplificado e desde que seja para objeto específico e que tenha prazo determinado compatível com o objeto, não podendo ser aceitas para as finalidades de acompanhamento da gestão**. (sem grifos no original)

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União, editou a Súmula nº 39, com a seguinte redação:

A **inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização** somente é cabível quando se tratar de **serviço de natureza singular**, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, **grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação**, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993. (sem grifos no original)

Ainda sobre a contratação de serviços jurídicos por entes públicos, sublinho o trecho da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do **Recurso Extraordinário (RE) 656558**, com repercussão geral reconhecida (Tema 309), que discutiu, dentre outros tópicos, a constitucionalidade do inciso II do artigo 25 da Lei nº 8.666/93, que estabeleceu a possibilidade de inexigibilidade de licitação

para a contratação dos serviços técnicos enumerados no artigo 13 da mesma legislação<sup>5</sup>:

[...] São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos **critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço)**, deve observar: (i) **inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público**; e (ii) **cobrança de preço compatível com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, observado, também, o valor médio cobrado pelo escritório de advocacia contratado em situações similares anteriores.**" (sem grifos no original)

Depreende-se que a Suprema Corte entendeu pela possibilidade de contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, desde que a **prestação do serviço pelo poder público seja inadequada e o preço do serviço contratado seja compatível com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, e respeite o valor de mercado.**

Além disso, declarou que se deve observar os dispositivos da Lei de Licitações quanto à necessidade de **procedimento administrativo formal**, a **notória especialização profissional** e a necessidade de **natureza singular do serviço contratado.**

<sup>5</sup> **Art. 25.** É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

[...]

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

**Art. 13.** Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#))

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

Nota-se que a decisão analisou a contratação por inexigibilidade, ainda sob a vigência da Lei nº 8.666/93 e, por essa razão, asseverou a necessidade de atender aos requisitos estabelecidos por essa legislação, o que justifica a menção à singularidade do objeto<sup>6</sup>.

Por oportuno, anote-se que em 17 de agosto de 2020 foi promulgada a Lei Federal nº 14.039, a qual assim dispõe em seu artigo 1º:

Art. 1º A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

*“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.**”*

Na sequência, foi editada a Nova Lei de Licitações e Contratos, em cujo artigo 74, inciso III, alínea “e”, prevê a contratação direta, por inexigibilidade, dos serviços de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, exemplos de serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização.

Na mesma linha do contido no art. 1º da Lei Federal nº 14.039/2020, o § 3º do citado art. 74, da Lei nº 14.133/21, define que **um profissional ou empresa é considerado de notória especialização quando seu reconhecimento na área de atuação, baseado em desempenho anterior, estudos, experiência,**

---

<sup>6</sup> **Art. 25 da Lei 8.666/93.** É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

[...]

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de **natureza singular**, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

**publicações, infraestrutura, equipe técnica ou outros critérios pertinentes**<sup>7</sup>, permite concluir que seu trabalho é essencial e adequado para garantir a plena satisfação do objeto do contrato.

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:

[...]

e) **patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas**;

[...]

§ 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.** *(sem grifos no original)*

Ao se analisar o artigo 74 da Nova Lei de Licitações, observa-se que **não há mais menção expressa à singularidade** como requisito para contratação direta nesses casos.

Não obstante, percebe-se que essa característica da singularidade está presente nos serviços profissionais de advogado, quando comprovada sua notória especialização, conforme estabelecido pela **Lei Federal nº 14.039/2020, que acrescentou o art. 3º-A ao Estatuto dos Advogados**:

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

<sup>7</sup> Nesse contexto, corrobora-se com entendimento da unidade técnica, de que o “os elementos objetivos já dispostos no artigo 74, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, demonstram ser suficientes para a aferição da notória especialização dos profissionais da advocacia, não se vislumbrando outros que poderiam ser citados para o fim de complementação aos já expressados.”

Não obstante, ressalta-se que a Lei nº 14.133/2021 é expressa ao consignar a **necessidade de Estudo Técnico Preliminar (ETP)** para se identificar e analisar a necessidade de uma contratação pública, requisito que também deve ser observado para a contratação de profissionais de advocacia.

Outrossim, adverte-se que ausência de menção à singularidade na nova lei de licitações **não deve ser entendida como uma permissão para a banalização da contratação direta de serviços advocatícios**, e, conseqüentemente, a utilização da inexigibilidade licitatória para **quaisquer casos**.

Ainda sobre a **singularidade**, destacam-se as lições de Edgar Guimarães acerca do art. 30 da Lei das Estatais, que se amoldam ao presente caso, uma vez que apresenta redação análoga ao art. 74 da Nova Lei de Licitações:

**“não é qualquer serviço técnico profissional que pode ser contratado diretamente com empresas ou profissionais notoriamente especializados. Em que pese à lei não fazer menção expressa, é forçoso concluir que o serviço, além de técnico profissional especializado, deve ser de natureza singular, ou seja, deve ser excepcional, incomum ao cotidiano administrativo, diferenciando-se de outros similares a ponto de ser considerado peculiar”<sup>8</sup>. (sem grifos no original)**

Portanto, deve-se atentar quanto ao risco da contratação direta de profissionais renomados para a execução de serviços simples<sup>9</sup>.

Nesse sentido, salienta-se que a contratação direta de advogados ou escritórios para atividades que são típicas da Administração Pública, baseando-se apenas na justificativa de que o município está distante da capital, consoante aduziu o consulente, não se sustenta.

É importante destacar que os custos ou dificuldades relacionadas ao deslocamento do advogado público podem ser facilmente contornados, uma vez que esta Corte de Contas já se mostrou receptiva ao uso da tecnologia para permitir sustentações orais gravadas ou por videoconferência, bem como reuniões online.

Além disso, os Tribunais estaduais também têm se adaptado ao uso da tecnologia para aprimorar o atendimento aos jurisdicionados, por meio de

---

<sup>8</sup> GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. **Lei das Estatais**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 83

<sup>9</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio; ZOCKUN, Carolina Zancaner; ZOCKUN, Mauricio e ZANCANER, Weida. **Curso de Direito Administrativo**. 37 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p 439-441

balcões virtuais, **juízos 100% digitais** e **sustentações orais gravadas ou via videoconferência**.

Sublinha-se, ainda, que a atuação jurídica dos municípios perante este Tribunal de Contas abrange o **rol de atividades corriqueiras da Administração**.

Por outro lado, a representação em Tribunais Superiores, dependendo da complexidade do caso, pode, de fato, justificar a contratação de um escritório ou advogado especializado, desde que preenchidos os requisitos que serão abordados mais adiante.

Ainda acerca dos requisitos para a contratação direta de serviços jurídicos, também há que se ressaltar a diferença entre demanda excessiva e demanda complexa.

A demanda excessiva refere-se a um volume elevado de situações que precisam ser tratadas no Município, mas que não necessariamente possuem alta complexidade. Podem incluir atividades rotineiras e, muitas vezes, repetitivas, como a elaboração de documentos já padronizados, o atendimento a solicitações comuns ou a gestão de processos administrativos que seguem um fluxo estabelecido.

Por outro lado, a demanda complexa envolve casos que apresentam questões jurídicas intrincadas, exigindo um alto nível de especialização e um conhecimento aprofundado sobre a matéria em questão.

Percebe-se que somente a demanda complexa pode ser objeto de contratação direta de serviços jurídicos, pois está intrinsecamente ligada à necessidade de *expertise* do advogado ou escritório contratado.

Nesse contexto, oportuno destacar o entendimento do Ministro Dias Toffoli, nos autos do RE nº 656.558/SP, **Tema nº 309**:

Sabe-se que há serviços de natureza comum cuja prestação exige conhecimento técnico generalizado, o qual pode perfeitamente ser comparado objetivamente numa licitação pública. **Há, contudo, determinados serviços que demandam primor técnico diferenciado,**

**detido por pequena ou individualizada parcela de pessoas, as quais imprimem neles características diferenciadas e pessoais.**

Trata-se de serviços cuja especialização requer aporte subjetivo, o denominado 'toque do especialista', distinto de um para outro, o qual os qualifica como singular, tendo em vista a inviabilidade de comparar com objetividade a técnica pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, falecendo a possibilidade de competição. Destaque-se, mais uma vez que, diferentemente da inexigibilidade fundada no reconhecimento de fornecedor exclusivo, nessa hipótese, os serviços enunciados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 podem ser prestados por vários especialistas. No entanto, todos eles os realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los. (g.n.)

No referido julgado, o relator também cita manifestação doutrinária do Ministro Eros Grau quanto à singularidade de determinados serviços contratados pela Administração Pública:

**“Singulares são porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. (...) Ser singular o serviço, isso não significa seja ele necessariamente o único. Outros podem realizá-lo, embora não o possam realizar do mesmo modo e com o mesmo estilo de um determinado profissional ou de uma determinada empresa”** (Inexigibilidade de Licitação – serviços técnicos especializados – notória especialização. RDP 99/70).

Diante do exposto, pontua-se que a Administração Pública deve sempre buscar a melhor relação entre custo e benefício, assegurando que a contratação direta do profissional da área jurídica seja realmente justificada por sua *expertise* e não se torne uma prática comum para serviços que poderiam ser desempenhados pelos próprios servidores.

Antes de adentrar propriamente aos requisitos necessários para a contratação direta de serviços advocatícios para **patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas** (art. 74, alínea “e” da Lei de Licitações), destaca-se também a possibilidade de contratação direta de serviços de **treinamento e aperfeiçoamento de pessoal** (art. 74, alínea “f”).

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:

(...)

f) **treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;**

Consoante destacou a unidade técnica, embora não exista vedação à inexigibilidade de licitação para contratação de treinamentos e aperfeiçoamento de pessoal, consoante permissivo do art. 74, III, “f” da Lei de Licitações, ressalta-se, contudo, a necessidade de que seja demonstrada a notória especialização dos profissionais que ministrarão o treinamento.

Neste ponto, destaca-se novamente as disposições do § 3º do art. 74, da Lei nº 14.133/21, que define que **um profissional ou empresa é considerado de notória especialização quando seu reconhecimento na área de atuação, baseado em desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, infraestrutura, equipe técnica ou outros critérios pertinentes**<sup>10</sup>, permite concluir que seu trabalho é essencial e adequado para garantir a plena satisfação do objeto do contrato.

Oportuno destacar que **se o Município conta exclusivamente com um único advogado efetivo em seu quadro**, e que este já atua perante o Tribunal de Contas e Tribunais Superiores, **não se vislumbra quais seriam os demais servidores que estariam a reclamar treinamento específico**(?).

De outra parte, **a passagem da condição de Bacharel em Direito para a de Advogado pressupõe qualificação específica para lograr aprovação na OAB**, assim como **o próprio concurso público já é o mecanismo específico para selecionar os melhores profissionais**, de acordo com a natureza e complexidade dos cargos.

---

<sup>10</sup> Nesse contexto, corrobora-se com entendimento da unidade técnica, de que o “os elementos objetivos já dispostos no artigo 74, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, demonstram ser suficientes para a aferição da notória especialização dos profissionais da advocacia, não se vislumbrando outros que poderiam ser citados para o fim de complementação aos já expressados.”

Não se imagina a hipótese de o Município realizar concurso público para a seleção de profissionais não qualificados para o exercício dos cargos respectivos.

Não se sentido o profissional em exercício de determinado cargo público em condições de exercer as atribuições próprias do cargo, por **ausência de adequada qualificação**, nada lhe impede de solicitar sua **exoneração**.

No que se refere à contratação de serviços de **patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas**, não obstante a controvérsia a respeito da singularidade, fato é que a contratação direta de serviços advocatícios, por meio de inexigibilidade, deve observar:

1. Procedimento administrativo formal;
2. Inadequação da prestação do serviço pelos servidores;
3. Alta complexidade da demanda;
4. Notória especialização do contratado;
5. Compatibilidade do preço com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, e respeito ao valor de

No que se refere ao procedimento formal, salienta-se que deve ser devidamente motivada a escolha de determinado profissional por meio de inexigibilidade, demonstrando tratar-se de contratação criteriosa para demanda genuína da Administração Pública.

Consoante advertem Ana Luiza, Murilo e Jorge Ulisses Jacoby acerca da contratação direta de notórios especialistas, *“satisfeitos os demais requisitos exigidos expressamente em lei, a motivação do ato deve evidenciar por que o gestor público considera que uma empresa ou profissional, já notório*

---

***especialista nos termos da lei, é ‘essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.’”<sup>11</sup>***

Nesse ponto, pertinente é a indicação da unidade técnica ao julgado do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão acerca da confiança para justificar a contratação de advogado pela Administração Pública.

No referido julgado, repisa-se, aquela Corte de Contas asseverou que:

De antemão, **não estar-se-á a defender que o princípio da confiança autorizará escolhas arbitrárias, pois é imprescindível a observância dos requisitos para contratação por inexigibilidade**, isto é, o serviço técnico singular e de notória especialização. A questão da confiança refere-se a critério subjetivo que considera o próprio grau de confiança da Administração com o contratado (g.n.)

Nas palavras do Ministro Dias Toffoli, nos autos do RE nº 656.558/SP, Tema nº 309:

A inexigibilidade pode, como já referi, se manifestar mesmo que existam vários especialistas aptos a prestar o serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular.

Exatamente por isso a Administração deverá escolher um dos especialistas em detrimento de todos os demais eventualmente existentes.

Nesse processo discricionário, **o gestor público encontra certa liberdade na escolha do especialista que reputar o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com a estimativa subjetiva.**

**A liberdade de escolha, de fato, não é absoluta, mas limitada. A confiabilidade, conquanto determinada subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais sobressaem a experiência do especialista, sua boa reputação, o grau de satisfação obtido em outros contratos, entre outros.**

Dentre os especialistas que preencham esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança, na medida em que o considere mais apto para satisfazer o interesse público que outros, valendo aí seus traços pessoais, que devem identificar-se com o que pretende a Administração. (...)

---

<sup>11</sup> JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Murilo; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Contratação direta sem licitação na Nova Lei de Licitações*. Lei nº: 14.133/2021. 11 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 134-137

Portanto, sublinha-se que a confiabilidade não pode ser utilizada como único fundamento para a contratação direta de serviços jurídicos, sendo imprescindível que os demais requisitos previamente mencionados sejam atendidos.

Além disso, salienta-se a necessidade de se observar os preceitos da Lei nº 14.133/2021, notadamente os incisos XIX e XX do artigo 6º:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...]

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**;

XX - **estudo técnico preliminar**: **documento** constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que **caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução** e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

De outro modo, consoante entendimento exarado no Parecer Ministerial nº 42/25, na Consulta nº 546453/24, tratando-se de hipótese em que seja possível observar os critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, pode o Administrador optar pela modalidade de concorrência, desde que respeitados os dispositivos da Lei de Licitações.

Essa escolha é válida quando a natureza do serviço a ser contratado não apresenta características que justifiquem a contratação direta por inexigibilidade, permitindo, assim, a competição e comparação objetiva entre os prestadores.

Portanto, ainda que o STF tenha apresentado entendimento quanto à possibilidade de contratação de serviços jurídicos por inexigibilidade<sup>12</sup>, quando atendidos os requisitos expostos anteriormente, o Administrador tem a liberdade de avaliar se a contratação pode ser realizada por meio da concorrência, considerando

---

<sup>12</sup> Segundo o Ministro Dias Toffoli “Ademais, **na minha concepção, respeitando aquela dos que têm entendimento distinto, no caso especial da advocacia, dada a série de empecilhos impostos pela essência da profissão, norteadada pela ética profissional, torna-se latente a dificuldade de se proceder ao procedimento licitatório para a contratação desses serviços.** Aliás, dispõe o art. 34, IV, do Estatuto dos Advogados, a Lei nº 8.906/94, que constitui infração disciplinar ‘angariar ou captar causas, com ou sem intervenção de terceiros’.”

o grau de complexidade do serviço e a capacidade do mercado em atender à demanda, assim como a necessidade de assegurar a economicidade e a eficiência na gestão pública.

Assevera-se que, uma vez existente a modalidade de julgamento da concorrência por técnica e preço, é imprescindível que o edital contemple, além do preço apresentado, critérios que avaliem a qualidade dos serviços prestados, visando garantir que a escolha do contratado não se baseie apenas em critérios financeiros, mas também em aspectos técnicos e qualitativos, evitando a seleção de propostas que possam comprometer a execução do objeto contratual.

No que se refere às Procuradorias Jurídicas Municipais, destacam-se as recentes decisões do STF (ADI 6331 e a ADPF 1037):

INTERPRETAÇÃO QUE PERMITE OBRIGATORIEDADE DE INSTITUIÇÃO DE PROCURADORIA NOS MUNICÍPIOS. OFENSA À AUTONOMIA MUNICIPAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. NORMA QUE PERMITE A CONTRATAÇÃO DE ADVOGADOS PARTICULARES PARA A EXECUÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DO ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA. EXCEPCIONALIDADE. VIOLAÇÃO À REGRA CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO

1. A instituição de Procuradorias municipais depende da escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua auto-organização. 2. **É inconstitucional a interpretação de norma estadual que conduza à obrigatoriedade de implementação de Procuradorias municipais**, eis que inexistente norma constitucional de reprodução obrigatória que vincule o poder legislativo municipal à criação de órgãos próprios de advocacia pública. Precedentes. 3. **É materialmente inconstitucional dispositivo de Constituição Estadual que estabeleça a possibilidade de contratação direta e genérica de serviços de representação judicial e extrajudicial, por ferir a regra constitucional de concurso público**. 4. Realizada a opção política municipal de instituição de órgão próprio de procuradoria, a composição de seu corpo técnico está vinculada à incidência das regras constitucionais, dentre as quais o inafastável dever de promoção de concurso público (artigo 37, inciso II, da Constituição Federal). (STF - ADI 6331, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 09-04-2024)

3. **Municípios não são obrigados a instituir Advocacia Pública Municipal**. Liberdade de conformação. 4. **Criada Procuradoria Municipal, há de observar-se a unicidade institucional. Exclusividade do exercício das funções de assessoramento e consultoria jurídica, bem assim de representação judicial e extrajudicial**. Ressalvadas as hipóteses excepcionais, conforme a jurisprudência do STF. 5. Impossibilidade de ocupantes de cargos em comissão, estranhos ao quadro da Procuradoria-

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

---

Geral do Município, exercerem as funções próprias dos Procuradores Municipais  
(STF - ADPF 1037, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 19-08-2024)

As decisões do Supremo Tribunal Federal ressaltam não ser obrigatória a criação de procuradorias municipais, em observância ao poder de auto-organização dos Municípios.

Não obstante, sublinham a vedação de contratação de serviços jurídicos para exercer funções típicas das Procuradorias.

**“[...] a opção de instituir ou não um corpo próprio de procuradores municipais é decisão de competência de cada Município, como ente federativo autônomo. Entretanto, feita a opção por sua instituição, a realização de concurso público é a única forma constitucional possível de provimento desses cargos, na forma do art. 37, II, da CRFB/88. Ressalvam-se, apenas, as excepcionais situações em que também à União, aos Estados e ao Distrito Federal pode ser possível a contratação de advogados externos quando, mediante processo administrativo formal, em que constatada a necessidade de notória especialização profissional em serviço de natureza singular que não possa ser adequadamente prestado pelos integrantes do corpo próprio de procuradores.” (ADI 6331)**

A partir dos trechos mencionados, conclui-se que a mera presença de procuradores municipais concursados no Município não impede a contratação de advogados ou escritórios de advocacia por meio da inexigibilidade de licitação, desde que haja uma necessidade concreta e que sejam atendidos os requisitos de (I) procedimento administrativo formal; (II) inadequação da prestação do serviço pelos servidores; (III) alta complexidade da demanda; (IV) notória especialização do contratado; (V) compatibilidade do preço com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, e respeito ao valor de mercado.

Para melhor elucidar as condições necessárias para aferir a legalidade da contratação de serviços jurídicos pela Administração Pública, por oportuno, cito excerto da fundamentação do RE 656.558:

A singularidade da situação pode exigir da municipalidade a contratação de determinado profissional. Isso porque, realizando-se uma interpretação sistemática do regime jurídico, **podemos concluir que existem duas condições cumulativas para se aferir a legalidade de uma contratação de serviços advocatícios** – para fins de representação processual ou de

consultoria – **sem prévia licitação**, quais sejam: **a) a necessidade e a natureza do serviço, sua singularidade ou complexidade, a evidenciar que esses não podem ser normalmente executados pelos profissionais do próprio quadro e, b) o caráter não continuado do serviço específico e singular.**

Sublinha-se que o item b) “*caráter não continuado do serviço*”, implicitamente mostra-se como um dos requisitos apresentados no Prejulgado 06 desta Corte de Contas, que condiciona a contratação direta de serviços jurídicos para **objeto específico** e com **prazo determinado**:

Consultorias contábeis e jurídicas - Possíveis para questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade, casos em que **poderá haver contratação direta**, mediante um procedimento simplificado e **desde que seja para objeto específico e que tenha prazo determinado compatível com o objeto**, não podendo ser aceitas para as finalidades de acompanhamento da gestão.

Segundo a Instrução Normativa nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, “*os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional*”.

Já os serviços considerados não continuados ou contratados por escopo são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto.

**Lei 14.133/2021.**

**Art. 6º:**

XV - **serviços e fornecimentos contínuos**: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;

XVII - **serviços não contínuos ou contratados por escopo**: aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a **prestação de um serviço específico em período determinado**, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto

Ante o exposto, afirma-se que, embora as atividades jurídicas cotidianas do Município se configurem exercícios contínuos da Administração Pública, discorda-se da unidade técnica quanto ao suposto caráter continuado dos serviços de consultoria ou assessoria jurídica **elegíveis para contratação direta**.

Isso se deve ao fato de que a própria condição para a contratação desses serviços reside em sua não vinculação com as atividades rotineiras da Administração Pública, não servindo como uma forma de terceirização para o acompanhamento da gestão.

Além disso, destaca-se que a contratação direta de serviços jurídicos só poderá ocorrer para um objeto específico (demanda de alta complexidade ou treinamento específico com profissional de notória especialização) e com prazo determinado.

Assim, não se vislumbra que tais serviços possam configurar-se como contínuos.

É exatamente esta particularidade e diferença que fundamenta os requisitos para a terceirização de serviços jurídicos na Administração Pública. Enquanto as atividades jurídicas relacionadas ao acompanhamento da gestão são, de fato, serviços imprescindíveis e contínuos do ente público, as atividades excepcionais que envolvem alta complexidade, e que exigem a *expertise* de profissionais especializados, não se configuram como serviços contínuos. Justamente por serem tão raras e excepcionais, essas atividades permitem a contratação de profissionais externos aos quadros permanentes do ente.

Oportuno ainda destacar que para a hipótese de **serviços advocatícios, técnicos e singulares**, quando **a causa for de relevância tal que possa repercutir no âmbito de vários municípios**, que recentemente, por meio da

Lei Federal nº 14.341/2022, houve expressa alteração do Código de Processo Civil instituído pela Lei Federal nº 13.105/2015, para consignar que **os Municípios serão representados em juízo, ativa e passivamente, por seu prefeito, procurador ou Associação de Representação de Municípios, quando expressamente autorizado.**

E, expressamente consigna o § 5º do art. 75 do CPC, conforme inclusão da Lei Federal nº 14.341/2022:

§ 5º A **representação judicial** do Município pela Associação de Representação de Municípios **somente poderá ocorrer em questões de interesse comum dos Municípios associados e dependerá de autorização do respectivo chefe do Poder Executivo municipal, com indicação específica do direito ou da obrigação a ser objeto das medidas judiciais.**

Está claro, portanto, que o arcabouço legislativo nacional é expresso ao consignar que **a representação judicial do Município se dá por meio de seus procuradores**, sendo possível a representação por terceiro em situações especialíssimas. Não para atividades corriqueiras e triviais da advocacia pública.

Quanto à justificação do preço para a contratação, repisa-se que um dos critérios apresentados pelo STF no Recurso Extraordinário (RE) 656558, com repercussão geral reconhecida (**Tema 309**) é a compatibilidade do preço com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, e respeito ao valor de mercado.

Nesse sentido, corrobora-se integralmente com a fundamentação da unidade técnica quanto à necessidade de observância ao artigo 23 da Lei 14.133/2021, bem como os entendimentos dos Tribunais de Contas e do Supremo Tribunal Federal apresentados às fls. 20/24 da sua instrução.

No que se refere aos contratos de serviços jurídicos por êxito, como bem delineado pelo Ministro Dias Toffoli, na Pet. 13458<sup>13</sup>, “[...] **o fato de sua remuneração se dar de acordo com a cláusula quota litis não afasta a aplicação do item (ii) da letra b) da tese fixada para o Tema nº 309. Ou seja, mesmo que a remuneração dos serviços advocatícios em comento se dê com base na cláusula quota litis, é certo que ela deve ficar limitada pelo preço compatível com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, observado, também o valor médio cobrado pelo escritório de advocacia contratado em situações similares anteriores.**” (g.n.)

Além disso, destaca-se, assim como asseverou a unidade técnica, que conforme entendimento exarado por esta Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 3577/23 – Tribunal Pleno, os honorários não devem incidir sob base indeterminada/desconhecida, de maneira que, ainda que seja estipulado percentual sobre o êxito, não se saiba ao certo quanto o serviço custará ao erário municipal.

Nesse contexto, destaca-se a seguinte notícia<sup>14</sup> divulgada pelo Ministério Público de Contas de São Paulo: **“Em disputa por royalties de petróleo, Município deixa advocacia pública de lado e pode pagar R\$ 140 milhões a assessoria jurídica.”**

Segundo a notícia, ao firmar um acordo com a associação civil NUPEC, a Prefeitura de São Sebastião, sob a justificativa da necessidade de contratação de escritório de advocacia com conhecimento específico na área de Direito Regulatório de Petróleo e Gás Natural, estipulou honorários contratuais de 20% sobre o valor recuperado, com pagamento condicionado a resultados favoráveis em litígio sobre os *royalties* de petróleo travado com o Município de Ilhabela.

---

<sup>13</sup> Na PET 13458, o STF deferiu a tutela provisória de urgência para, estendendo os efeitos da decisão proferida no RE nº 656.558/SP, Tema nº 309, suspender diversas decisões do TCE-SC que impedem, *a priori*, que os próprios Municípios façam uma avaliação das suas necessidades e concluam (ou não) pela imprescindibilidade de contratação de serviços advocatícios, com base nos arts. 13 e 25, II, da Lei nº 8.666/96, correspondente ao art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/21.

<sup>14</sup> <https://www.mpc.sp.gov.br/em-disputa-por-royalties-de-petroleo-municipio-deixa-advocacia-publica-de-lado-e-pode-pagar-r-140>

Em 2022, os depósitos judiciais referentes a ações do Município ultrapassavam R\$ 700 milhões, o que poderia resultar em honorários excessivos de mais de R\$ 140 milhões.

O Procurador de Contas, Dr. Rafael Neubern Demarchi Costa, destacou que o valor a ser pago era desarrazoado e sugeriu a adoção de um teto fixo para os honorários ou faixas de remuneração atreladas aos resultados alcançados, a fim de garantir proporcionalidade entre a remuneração e o trabalho realizado.

Após analisar a documentação sobre a contratação da NUPEC e as denúncias de possíveis irregularidades, o Procurador de Contas posicionou-se pela irregularidade da inexigibilidade de licitação e do contrato firmado. Ele observou que os litígios que levaram à contratação da assessoria não exigiam discussões técnicas complexas, mas tratavam de questões processuais comuns.

Além disso, ressaltou que os procuradores municipais já haviam vencido uma ação semelhante em primeira instância, o que contradizia a justificativa de falta de *expertise* para a contratação da NUPEC.

A situação ilustrada levanta questionamentos sobre a necessidade e a legalidade da contratação externa em detrimento da valorização da advocacia pública.

Nesse sentido, pertinente são as considerações do Ministro Dias Toffoli nos autos do RE 656558:

[...] 3. No que diz respeito aos arts. 13, inciso V, e 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, **deve-se ter em mente, como bem apontou o Ministro Roberto Barroso, que a disciplina constitucional da advocacia pública (arts. 131 e 132 da CF) impõe que, em regra, a assessoria jurídica das entidades federativas, tanto na vertente consultiva como na defesa em juízo, caiba aos advogados públicos. Excepcionalmente, caberá a contratação de advogados privados, desde que plenamente configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública.** 4. Ainda em relação aos dispositivos mencionados, insta realçar que, mesmo que a contratação direta envolva atuações de maior complexidade e responsabilidade, é necessário que a Administração Pública demonstre que os honorários ajustados se encontram dentro de uma faixa de razoabilidade,

segundo os padrões do mercado, observadas as características próprias do serviço singular e o grau de especialização profissional. [...] [g.n.]

Sublinha-se que ao invés de recorrer indiscriminadamente à contratação de serviços jurídicos privados, é necessário que a Administração Pública promova uma melhor estruturação da carreira dos advogados públicos, oferecendo condições adequadas de trabalho e incentivos para o desenvolvimento profissional.

Ainda acerca da remuneração nos contratos de serviços jurídicos, a unidade técnica assevera que, consoante o artigo 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, deve existir, em todo contrato, cláusula que estabeleça o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento.

A situação anteriormente exposta, juntamente com os requisitos legais destacados pela unidade técnica, nos leva a sugerir que, em casos de contratação de serviços advocatícios que envolvam ações de valores significativos, que possam resultar em honorários de êxito desproporcionais, a remuneração do profissional seja estabelecida de forma prévia e em valor fixo.

Assim, será possível garantir maior transparência e previsibilidade nessas relações contratuais, protegendo tanto a Administração Pública quanto os profissionais envolvidos.

Outra sugestão, já exposta no Parecer Ministerial nº 42/25, na Consulta nº 546453/24, considerando as altas cifras que tais contratações representam, resultando em vultuosos honorários, se observado o padrão usual de contratações, e considerando, ainda, que os contratados perceberão honorários de sucumbência nos moldes fixados no art. 85 do CPC, é que as Administrações Municipais, ao optarem pela terceirização dos serviços advocatícios, observem a razoabilidade dos valores a serem fixados a título de honorários de êxito, em moldes similares aos parâmetros fixados para os honorários de sucumbência (art. 85, §§ 2º e 3º).

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

---

Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor.

[...]

§ 2º Os honorários serão fixados entre o mínimo de dez e o máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa, atendidos:

I - o grau de zelo do profissional;

II - o lugar de prestação do serviço;

III - a natureza e a importância da causa;

IV - o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço.

§ 3º **Nas causas em que a Fazenda Pública for parte, a fixação dos honorários observará os critérios estabelecidos nos incisos I a IV do § 2º e os seguintes percentuais:**

I - **mínimo de dez e máximo de vinte por cento** sobre o valor da condenação ou do proveito econômico **obtido até 200 (duzentos) salários-mínimos;**

II - **mínimo de oito e máximo de dez por cento** sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido **acima de 200 (duzentos) salários-mínimos até 2.000 (dois mil) salários-mínimos;**

III - **mínimo de cinco e máximo de oito por cento** sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido **acima de 2.000 (dois mil) salários-mínimos até 20.000 (vinte mil) salários-mínimos;**

IV - **mínimo de três e máximo de cinco por cento** sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido **acima de 20.000 (vinte mil) salários-mínimos até 100.000 (cem mil) salários-mínimos;**

V - **mínimo de um e máximo de três por cento** sobre o valor da condenação ou do proveito econômico **obtido acima de 100.000 (cem mil) salários-mínimos.**

Observando esses critérios, a situação anteriormente exposta, acerca da ação de *royalties* de petróleo, na qual o Município poderia desembolsar R\$ 140 milhões para a assessoria jurídica, seria delineada de maneira diversa, observando a proporcionalidade, razoabilidade e melhor interesse público.

Naquele caso, o proveito econômico foi de R\$ 700 milhões, o que, ao ser convertido em salários-mínimos (R\$ 1.518,00), resulta em aproximadamente 460.416 salários-mínimos.

Conforme o § 3º do art. 85 do CPC, esse valor se enquadra na última faixa de honorários (inciso V), que prevê um percentual de 1% a 3% sobre o proveito econômico acima de 100.000 salários-mínimos.

Assim, no exemplo citado, os honorários devidos à assessoria jurídica poderiam variar entre R\$ 7 milhões (1%) e R\$ 21 milhões (3%), dependendo do percentual aplicado, montantes que são significativamente inferiores aos R\$ 140 milhões que o Município pretendia pagar.

Por fim, quanto à contratação de serviços jurídicos por dispensa de licitação em razão do valor, com fundamento no artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, corrobora-se com a unidade técnica acerca da possibilidade, desde que se evite o fracionamento indevido de despesas e que sejam igualmente respeitados e demonstrados os requisitos anteriormente discutidos.

Em conclusão, ante as razões expostas neste Parecer, **em sem prejuízo de se reiterar as preliminares suscitadas**, inclusive no que tange a ilegitimidade da consulta acompanhada de parecer jurídico subscrito por titular de cargo exclusivamente em comissão, este Ministério Público de Contas opina pelo oferecimento das seguintes respostas às indagações formuladas pelo consulente:

**(I) Em tese e considerando o entendimento mais recente sobre o tema, seria possível afirmar que: dadas as circunstâncias de distância das cidades do interior paranaense, e em especial de Jaboti-PR, em relação à Capital Paranaense; os custos de deslocamento; a estrutura limitada da Procuradoria Jurídica; a maior habitualidade e experiência para diligências in loco dos escritórios de advocacia com sede ou filial na capital ou nas cidades em que se encontram as sedes dos Tribunais, inclusive superiores; é possível a contratação direta de advogado ou escritório de advocacia especializado e com maior experiência no atendimento aos Tribunais, via inexigibilidade, para atendimento visando suprir tais diligências?**

**A distância entre o Município e a capital**, onde se encontram o Tribunal de Contas e o Tribunal de Justiça, os custos de deslocamento **e as limitações da estrutura** da Procuradoria Jurídica Municipal **não se constituem**,

---

**isoladamente, em fatores que justifiquem a contratação direta de advogados ou escritórios de advocacia**, notadamente ante e evidente **DESNECESSIDADE de tal deslocamento**, em razão dos mecanismos tecnológicos colocados à disposição dos jurisdicionados, que lhes permitem atuar perante os Tribunais sem a necessidade de se deslocar de sua sede.

Os custos e empecilhos de deslocamento estão superados pelo uso da tecnologia incrementado neste Tribunal de Contas, assim como as tecnologias já em uso no âmbito do Tribunal de Justiça e Tribunais Superiores, que permitem o envio de sustentações orais gravadas ou a participação de forma direta, por videoconferência e reuniões remotas.

Salienta-se que a atuação jurídica dos Municípios perante as Cortes de Contas encontra-se no rol de atividades corriqueiras da Administração Pública.

No entanto, em casos que demandam atuação nos Tribunais Superiores, a complexidade da causa pode justificar a contratação de um escritório especializado.

De qualquer modo, deve-se preencher os requisitos de (I) procedimento administrativo formal; (II) inadequação da prestação do serviço pelos servidores; (III) alta complexidade da demanda; (IV) notória especialização do contratado; (V) compatibilidade do preço com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, e respeito ao valor de mercado, bem como os entendimentos desta Corte de Contas, em especial o Prejulgado nº 6.

**(II) Em tese e considerando o entendimento mais recente sobre o tema, seria possível afirmar que: dada a estrutura limitada da Procuradoria Jurídica e a dificuldade em construir um corpo jurídico especializado, conforme o parecer jurídico, é possível a contratação direta de advogado ou escritório de advocacia especializado visando suprir demanda excessiva e/ou específica da Procuradoria Jurídica do Município de Jaboti?**

Em regra, **não é possível a contratação direta de escritório de advocacia especializado visando suprir demanda excessiva**, quando estas se constituem atividades comuns e rotineiras da Administração Pública.

Cabe ao gestor avaliar o dimensionamento da estrutura de pessoal, bem como aferir a compatibilidade da carga horária; notadamente quando esta se dá de forma reduzida.

No entanto, para demandas de alta complexidade, quando preenchidos os demais requisitos exigidos por lei (procedimento administrativo formal; inadequação da prestação do serviço pelos servidores; notória especialização do contratado; compatibilidade do preço com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, e respeito ao valor de mercado, bem como os entendimentos desta Corte de Contas, em especial o Prejulgado nº 6) é possível a contratação.

Contudo, sendo explícita a vontade política do gestor municipal em não instituir, de forma adequada, uma Procuradoria Municipal, **revela-se incompatível com os princípios regentes da administração pública recorrer-se à sistemática terceirização dos serviços típicos da gestão**. Tal proceder equivale às emergências fabricadas, revelando **dolo específico e vontade consciente de violar o arcabouço jurídico vigente**.

**(III) Em caso positivo, atendidos os requisitos do inciso II do art. 25 da Lei n. 8.666/1993 ou do art. 74 da Lei 14.133/2021, é inexigível procedimento licitatório para contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública?**

A Lei nº 8.666/1993 já se encontra revogada e não é mais utilizável para novas contratações. Neste sentido confira-se a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na **ADC 45-DF**.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. REVOGAÇÃO DA NORMA. PEDIDO PREJUDICADO.

Para a contratação de escritório de advocacia através de inexigibilidade de licitação, mostra-se necessário, além do atendimento ao **artigo 74, III, da Lei nº 14.133/2021**, a observância ao **artigo 3-A do Estatuto da Advocacia**, e aos **entendimentos desta Corte de Contas**, em especial o Prejulgado nº 6, bem como os requisitos de (I) procedimento administrativo formal; (II) inadequação da prestação do serviço pelos servidores; (III) alta complexidade da demanda; (IV) notória especialização do contratado; (V) compatibilidade do preço com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, e respeito ao valor de mercado.

**(IV) O fato de o ente público ter assessor(es) em seu quadro e/ou procuradoria Jurídica é fator impeditivo para contratação de consultoria e/ou assessoria jurídica?**

A existência de membros no quadro da Procuradoria Jurídica dos entes públicos não obsta a possibilidade da contratação de **serviços jurídicos de consultoria**, desde que atendidos os requisitos de (I) procedimento administrativo formal; (II) inadequação da prestação do serviço pelos servidores; (III) alta complexidade da demanda; (IV) notória especialização do contratado; (V) compatibilidade do preço com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, e respeito ao valor de mercado, e os entendimentos exarados por esta Corte de Contas, em especial o Prejulgado nº 6.

Já os serviços de assessoria, assim compreendidos como os serviços que demandam qualificação técnica jurídica para seu exercício em apoio as atividades cotidianas da administração, na elaboração de pareceres, informações e orientações sobre questões jurídicas, além de auxiliar na estruturação de políticas públicas e na análise de atos administrativos, são atividades próprias das Procuradorias.

Neste posto, destaque-se **Anexo VI da Lei Complementar Municipal nº 02/2012** é expresso ao consignar ser a **assessoria jurídica atribuição do titular do cargo de advogado**.

Portanto, eventual contratação de assessoria jurídica sob o pálio da lei de licitações caracterizará deliberada violação à regra do concurso público.

**(V) Quais os critérios objetivos que a Administração Pública pode utilizar para inferir que os advogados a serem contratados por processo de inexigibilidade detém notória especialização, além dos critérios já previstos, de modo exemplificativo, na legislação (art. 25, §1º, da Lei nº 8.666/1993 e art.3º-A, caput, § 3º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 e parágrafo único, da Lei nº 8.906/1994)?**

Os elementos objetivos já dispostos nas legislações mencionadas alhures (reconhecimento na área de atuação baseado em desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, infraestrutura, equipe técnica ou outros critérios pertinentes), demonstram ser suficientes para a aferição da notória especialização dos profissionais da advocacia.

Cumprе salientar, no entanto, que a Lei nº 14.133/2021 é expressa ao consignar a **necessidade de Estudo Técnico Preliminar** (ETP) para se identificar e analisar a necessidade de uma contratação pública, avaliar a viabilidade técnica e econômica das soluções possíveis, e fornecer a base para a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico.

Em resumo, o ETP visa garantir que a Administração Pública tome decisões de contratação baseadas em informações técnicas e econômicas sólidas, promovendo a escolha da melhor solução para atender às suas necessidades.

Portanto, sem prévio ETP, ilegítima é a contratação.

Nos termos do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 da referida Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos, dentre outros elementos, a descrição da

---

necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido.

**(VI) Preenchidos os requisitos legais, é possível a contratação direta, por prazo determinado, de escritório de advocacia para atualização e treinamento da equipe da procuradoria e do departamento de compras no tocante à Nova Lei de Licitações e outras legislações/procedimentos pertinentes à matéria?**

Considerando que os treinamentos e aperfeiçoamento de pessoal são expressamente considerados pela Lei nº 14.133/2021 como serviços técnicos especializados, não há vedação à contratação direta de escritório de advocacia, desde que atendidos os requisitos legais.

Contudo, **revela-se desnecessária a contratação de treinamento quando inexistentes servidores a serem treinados**, de sorte que tal contratação pode vir a caracterizar o crime tipificado no artigo 337-E do Código Penal.

Art. 178. O Título XI da Parte Especial do [Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940](#) (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte Capítulo II-B:

“CAPÍTULO II-B

DOS CRIMES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

**Contratação direta ilegal**

[Art. 337-E](#). Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

**Frustração do caráter competitivo de licitação**

**(VII) Quais os critérios mais adequados para justificar o preço na contratação dos serviços técnicos jurídicos por inexigibilidade?**

Os critérios mais adequados para justificar o preço na contratação de serviços técnicos jurídicos por inexigibilidade de licitação incluem,

prioritariamente, a observância das regras estabelecidas no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, que determinam a compatibilidade do valor estimado com os preços praticados no mercado, com base em parâmetros como bancos de dados públicos, contratações similares realizadas pela Administração no período de até um ano, pesquisas em mídias especializadas e, quando necessário, pesquisa direta com fornecedores ou análise de notas fiscais eletrônicas.

Não sendo possível a estimativa de valor conforme os critérios previstos nos §§1º, 2º e 3º desse artigo, aplica-se o disposto no §4º, segundo o qual o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com aqueles praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, mediante apresentação de notas fiscais ou outro meio idôneo.

Além disso, em consonância com o entendimento dos Tribunais de Contas e do Supremo Tribunal Federal, a justificativa de preços deve assegurar a compatibilidade com os padrões de mercado, observando-se a singularidade do serviço e o grau de especialização do profissional ou escritório contratado, garantindo-se que os honorários estejam dentro de uma faixa de razoabilidade e que haja elementos objetivos que demonstrem a adequação do valor cobrado, seja pela comparação com preços de serviços similares prestados a outros entes públicos, seja pela análise de valores praticados anteriormente pelo mesmo contratado em situações análogas, respeitando-se, sempre, os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e indisponibilidade do interesse público.

**(VIII) No caso de se fazer necessária a contratação para causas específicas, que se busca o proveito econômico para o ente público contratante consistente em deixar de pagar ou receber quantia, é possível firmar contrato de serviços advocatícios por êxito? Em caso positivo, em até qual percentual?**

Apesar de ser possível a contratação de serviços por êxito é imprescindível a observância da legislação específica (em especial o artigo 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021) e dos entendimentos já exarados por esta Corte de

Contas, destacando-se a necessidade de incidência sobre base determinada e atenção aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, a fim de se evitar desembolsos exorbitantes por parte da Administração Pública.

Em relação ao percentual fixado, além da observância da legislação específica (artigo 36, do Código de Ética e Disciplina da OAB), este deve ser razoável e proporcional a depender das concretudes que envolvem a contratação, bem como estar amparado em pesquisa de mercado.

É recomendável que as Administrações Municipais, ao optarem pela terceirização dos serviços advocatícios, observem a razoabilidade dos valores a serem fixados a título de honorários de êxito, em moldes similares aos parâmetros fixados para os honorários de sucumbência (art. 85, §§ 2º e 3º do CPC/2015).

**(IX) Preenchidos os requisitos para contratação por inexigibilidade, a confiança na capacidade técnica-intelectual, em última instância, pode ser adotada como critério no processo de escolha do contratado, haja vista a natureza subjetiva da contratação?**

A confiança na capacidade técnica-intelectual do contratado, dado seu alto grau de subjetividade, **não pode ser o elemento determinante no processo de escolha do contratado.**

Necessário é observar-se os preceitos da Lei nº 14.133/2021, em especial o disposto nos incisos XIX e XX do artigo 6º.

Assim, deve-se aferir se preenchidos os requisitos para a contratação por inexigibilidade de licitação — (I) procedimento administrativo formal; (II) realização de estudo técnico preliminar e efetiva demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos servidores; (III) alta complexidade da demanda; (IV) notória especialização do contratado; (V) compatibilidade do preço com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, e respeito ao valor de mercado, e os entendimentos exarados por esta Corte de Contas, em especial o Prejulgado nº 6.

Ainda que a relação de confiança seja inerente à atividade advocatícia, especialmente pela natureza personalíssima e técnica do serviço prestado, tal escolha não pode se basear em mera preferência pessoal ou arbitrariedade, mas deve estar respaldada no binômio notória especialização e confiança na técnica do profissional, observando-se sempre os princípios da motivação, da razoabilidade e do interesse público.

**(X) Por fim, considerando a natureza do serviço público pode-se dizer que os serviços de consultoria e/ou assessoria jurídica são considerados serviços contínuos?**

Os serviços de consultoria jurídica elegíveis para contratação direta possuem a particularidade ou condicionante de serem (1) **serviços específicos**; (2) de **alta complexidade**, e (3) **não contínuos**, não se tratando de atividades rotineiras da Administração Pública. Além disso, esses serviços devem ser contratados com um prazo determinado para sua execução, o que não se alinha à definição de serviços contínuos disposta na Lei 14.133/2021, que visam atender a necessidades permanentes ou prolongadas.

Já os serviços de assessoria jurídica, de natureza contínua, nos termos da legislação municipal e entendimentos do STF, devem ser providos pela procuradoria do ente federativo.

**(XI) É possível a contratação de serviços advocatícios por dispensa de licitação, na forma do art. 24, II, da Lei nº 8.666/1993 e art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021? Em quais circunstâncias?**

Não é possível a contratação de serviços advocatícios por dispensa de licitação, na forma do art. 24, II, da Lei nº 8.666/1993, vez que tal Lei se encontra revogada.

A contratação na forma do art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021, por dispensa de licitação com fundamento no valor, não desobriga da observância do

artigo 3-A do Estatuto da OAB, de sorte que apenas se justificam diante da singularidade da contratação almejada, a ser demonstrada por ocasião do estudo técnico preliminar, documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução, na qual se conclua pela viabilidade da respectiva contratação.

Por fim, cumpre seja alertado o consultante que **o expediente de Consulta não é o meio adequado de se legitimar ações administrativas já empreendidas**, tampouco de **validar contratos já celebrados** à margem da legislação de regência.

Nesta perspectiva, **sugere-se a instauração de Tomada de Contas** para se aferir a regularidade de todas as contratações de serviços advocatícios em curso, não só a do credenciamento objeto do edital 01/2024, e da dispensa/inexigibilidade do edital 5/2024, mas também de todos os vínculos que conferem a advogados alheios ao quadro de servidores o direito de representar o município em ações que estejam ainda em tramitação perante o Poder Judiciário.

Igualmente, **sugere-se que seja o Município orientado a observar adequadamente a previsão do artigo 39, § 1º, da Constituição Federal, estabelecendo um quadro de pessoal, em especial no que tange a estruturação dos serviços jurídicos**, seja por meio de Procuradoria Municipal ou outro arranjo organizacional, adequado às efetivas necessidades do município, observada a legislação estatutária municipal no que tange à carga horária.

Ressalta-se que o exercício da Advocacia Pública exige a observância dos artigos 37, XVI e XVII; 39, § 4º e 135 da Constituição Federal de 1988, da Lei 8.906/94, e do entendimento firmado pelo STF na ADPF 1037.

Relembra-se que no julgamento da referida ADPF, o Relator Ministro Gilmar Mendes consignou que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é *“estável, íntegra e coerente no sentido de que a Constituição Federal não impõe aos Municípios a criação de Procuradorias Municipais, tampouco autoriza que as Constituições estaduais instituem obrigação de igual natureza aos Municípios. Em*

*outros termos, os Municípios detêm ampla margem de conformação para criar, ou não, Procuradorias Municipais”, mas ressaltou que, “**uma vez criada a Procuradoria Municipal, esta deve submeter-se ao regramento constitucional pertinente, de modo que a ela se aplica, igualmente, o art. 132 da Constituição Federal. Ou seja, embora não seja obrigatória a sua criação, sendo instituída a Procuradoria Municipal, a observância do regramento constitucional da Advocacia Pública mostra-se imperativa, notadamente a unicidade institucional**”.*

Sublinha-se, também a decisão oriunda da ARE 1520440/MS, de relatoria do Ministro Flávio Dino, aplicando o mesmo entendimento no âmbito do Poder Legislativo:

I. A atividade de representação judicial ou extrajudicial do Poder Legislativo Municipal deve ser exercida por procuradores organizados em carreira, cujo ingresso se dá por aprovação em concurso público de provas e títulos. II. É inconstitucional o dispositivo inserido em norma municipal que cria o cargo em comissão de Procurador Geral, atribuindo-lhe o desempenho das funções de representação judicial e extrajudicial, bem como de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Legislativo.

O Ministro asseverou que “*se a Câmara Municipal possui procurador efetivo, aplica-se o mesmo raciocínio aplicável ao Poder Executivo, temperando-se a autonomia entre funções políticas (Vereadores) e funções técnicas (Procuradores)*”.

De todo o exposto, reitera-se que o presente Parecer não se presta a legitimar a contratação indiscriminada de serviços jurídicos pela Administração Pública, destacando a importância da devida estruturação do quadro de servidores da área jurídica, para que se recorra à terceirização de serviços advocatícios **apenas** em casos excepcionais e de alta complexidade.

É o parecer.

Curitiba, data da assinatura digital.

ASSINATURA DIGITAL

**GABRIEL GUY LÉGER**

**Procurador-Geral do Ministério Público de Contas**