

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

BRUNO BETTI COSTA

CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ADVOCACIA POR MUNICÍPIOS

SÃO PAULO

2023

BRUNO BETTI COSTA

CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ADVOCACIA POR MUNICÍPIOS

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito parcial para obtenção do título.

Área de Concentração: Direito Público

Orientadora: Profa. Dra. Vera Cristina Caspari Monteiro

SÃO PAULO

2023

Costa, Bruno Betti.

Contratação dos serviços de advocacia por municípios / Bruno Betti Costa. - 2023.
86 f.

Orientador: Vera Cristina Caspari Monteiro.

Dissertação (mestrado profissional) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo.

1. Escritórios de advocacia. 2. Contratos administrativos. 3. Serviços jurídicos - Terceirização. 4. Parceria público-privada. I. Monteiro, Vera Cristina Caspari. II. Dissertação (mestrado profissional) - Escola de Direito de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 347.44

BRUNO BETTI COSTA

CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ADVOCACIA POR MUNICÍPIOS

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito parcial para obtenção do título.

Área de Concentração: Direito Público

Data de aprovação: 28/08/2023

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Vera Cristina Caspari Monteiro
FGV-SP

Profa. Dra. Juliana Bonacorsi de Palma
FGV-SP

Prof. Dr. Guilherme Jardim Jurksaitis
TCE-SP

Agradecimentos

Como tudo em minha vida, Deus e Nossa Senhora da Conceição estiveram, estão e estarão sempre ao meu lado. A toda conquista, a todo aprendizado, eu só posso iniciar meus agradecimentos a Eles. Obrigado por guiarem meus passos e abrirem meus caminhos.

Aos meus pais, que sempre me incentivaram a estudar. Não há outro caminho, senão o estudo. Desde criança, aprendi isso com eles. Obrigado.

À minha esposa Aline, que, desde à época de estudo para os concursos, me incentivava a percorrer o caminho, dando apoio, suporte e me aguentando quando nem eu mesmo me aguentava.

À minha irmã, espelho que sempre tive no Direito e na vida. Ao meu sobrinho Bernardo, que sei que se espelha em mim, e por isso tenho a obrigação de não o decepcionar.

À minha orientadora Vera Monteiro. Sempre paciente, disponível e atenciosa. Obrigado, Vera.

Resumo

A contratação de escritórios de advocacia por entes públicos é um processo pelo qual órgãos governamentais, como municípios, estados e a União, celebram contratos com escritórios de advocacia privados para obter serviços jurídicos especializados. Isso permite que os entes públicos recebam orientação legal, representação em litígios e consultoria em questões legais relacionadas às suas atividades e obrigações.

Os serviços de advocacia são necessários em diversas situações, como elaboração e análise de contratos, defesa em processos judiciais, condução de processos administrativos e assessoria em questões regulatórias. Os escritórios de advocacia contratados atuam como consultores jurídicos, auxiliando os entes públicos a tomar decisões informadas e a cumprir as leis e regulamentos aplicáveis.

A contratação de serviços jurídicos por entes públicos gerou debates significativos no Brasil nas últimas décadas. Por um lado, alguns defendem a contratação direta, sem licitação, com base em fundamentos legais específicos. Por outro lado, há argumentos de que os serviços jurídicos devem ser prestados apenas pelas procuradorias dos entes públicos, com base na Constituição. Essa controvérsia tem resultado em ações de improbidade administrativa e condenações do Ministério Público, causando insegurança jurídica para gestores públicos e prejudicando a população.

O Poder Judiciário, principalmente o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, estabelece diretrizes para a contratação de serviços jurídicos pelos entes públicos, muitas vezes influenciadas pelas posições do Ministério Público.

O foco deste trabalho é analisar a contratação de escritórios de advocacia por municípios de pequeno porte, que compõem a maioria da Administração Pública brasileira. Municípios com cerca de 20 mil habitantes são considerados de pequeno porte, e enfrentam dificuldades para estabelecer procuradorias próprias. O trabalho busca discutir se a contratação sem licitação é possível para serviços comuns ou apenas para situações especiais e excepcionais.

O trabalho se baseia no artigo 22 da Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro (LINDB), que visa garantir a segurança jurídica e melhorar a gestão pública. No entanto, interpretações rígidas do direito têm levado a ineficiências na

administração pública, resultando em conflitos de interpretação e riscos legais para os gestores públicos.

A LINDB busca corrigir essas ineficiências reconhecendo a natureza não determinística do direito e promovendo uma tomada de decisão mais justa e equilibrada, considerando as particularidades de cada situação. O objetivo principal do trabalho é fornecer recomendações para viabilizar a contratação de escritórios de advocacia pelos entes públicos, especialmente os municípios de pequeno porte, para que possam desenvolver suas políticas públicas com assessoramento jurídico adequado e maior segurança jurídica.

O trabalho utilizará análises legislativas, doutrinárias e jurisprudenciais para propor recomendações de conduta aos entes públicos, garantindo que suas contratações estejam dentro dos limites da legalidade e evitando futuras responsabilizações dos gestores públicos.

Palavras-chave: Licitação. Contratação direta. Inexigibilidade. Serviços advocatícios. Notória especialização. Singularidade.

ABSTRACT

The hiring of law firms by public entities is a process by which government bodies, such as municipalities, states and the Union, enter into contracts with private law firms to obtain specialized legal services. This allows public entities to receive legal guidance, representation in litigation and advice on legal issues related to their activities and obligations.

Law services are necessary in a variety of situations, such as drafting and analyzing contracts, defending legal proceedings, conducting administrative processes and providing advice on regulatory issues. The contracted law firms act as legal consultants, helping public entities to make informed decisions and comply with applicable laws and regulations.

The hiring of legal services by public entities has generated significant debates in Brazil in recent decades. On the one hand, some advocate direct contracting, without bidding, based on specific legal grounds. On the other hand, there are arguments that legal services should only be provided by public entities' attorneys' offices, based on the Constitution. This controversy has resulted in actions of administrative improbity and convictions by the Public Prosecutor's Office, causing legal uncertainty for public managers and harming the population.

The Judiciary, mainly the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice, establishes guidelines for the contracting of legal services by public entities, often influenced by the positions of the Public Ministry.

The focus of this work is to analyze the hiring of law firms by small municipalities, which make up the majority of Brazilian Public Administration. Municipalities with around 20 thousand inhabitants are considered small, and face difficulties in establishing their own prosecutor's offices. The work seeks to discuss whether contracting without bidding is possible for common services or only for special and exceptional situations.

The work is based on article 22 of the Law of Introduction to the norms of Brazilian Law (LINDB), which aims to guarantee legal certainty and improve public management. However, rigid interpretations of the law have led to inefficiencies in public administration, resulting in conflicts of interpretation and legal risks for public managers.

LINDB seeks to correct these inefficiencies by recognizing the non-deterministic nature of the law and promoting fairer and more balanced decision-making, considering the particularities of each situation. The main objective of the work is to provide recommendations to facilitate the hiring of law firms by public entities, especially small municipalities, so that they can develop their public policies with adequate legal advice and greater legal security.

The work will use legislative, doctrinal and jurisprudential analyzes to propose conduct recommendations to public entities, ensuring that their contracts are within the limits of legality and avoiding future liability of public managers.

Keywords: Bidding. Direct hiring. Unenforceability. Attorney services. Notorious specialization. Singularity

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC – Ação Direta de Constitucionalidade

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AGU – Advocacia Geral da União

CR/88 – Constituição Federal de 1988

CPC – Código de Processo Civil

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PGM/BH – Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte

RE – Recurso Extraordinário

RESP – Recurso Especial

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCE/MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. Contratação de serviços advocatícios: análise legal e jurisprudencial.....	19
2.1. Análise à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.....	21
2.2. Licitação e a contratação direta: uma breve diferenciação entre dispensa e inexigibilidade	26
2.3. Análise legal: tratamento dado pela legislação à contratação de serviços advocatícios	28
2.4. Análise jurisprudencial: tratamento dado pela jurisprudência brasileira à contratação de serviços advocatícios.....	44
2.4.1. Superior Tribunal de Justiça	45
2.4.2. Supremo Tribunal Federal	53
2.4.3. Conclusões Parciais	59
3. Advocacia pública nos municípios brasileiros.....	65
3.1. O diagnóstico realizado pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais.....	65
3.2. O caso dos municípios do Estado de Minas Gerais	68
4. Conclusão e recomendações de conduta	76
REFERÊNCIAS	81

1. INTRODUÇÃO

A contratação de advogados externos pelos órgãos públicos pode ocorrer em função das características específicas de determinados problemas enfrentados pela Administração. Em determinadas situações, apesar de contar com uma equipe permanente de advogados e uma procuradoria bem estruturada, surgem questões jurídicas complexas e que estão além da expertise dos procuradores, gerando dúvidas e incertezas. Nesses casos, contratar um especialista pode ser a melhor solução para enfrentar adequadamente os desafios, seja buscando soluções jurídicas inovadoras ou equilibrando forças em litígios estratégicos.

Um exemplo ocorre no campo do Direito Administrativo, que passou por diversas mudanças legislativas nos últimos anos, impactando diretamente a Administração Pública. Temas como parcerias público-privadas, lançamento de ações de empresas estatais no mercado internacional, além da edição da nova Lei de Licitações e Contratos e a reforma na Lei de Improbidade Administrativa, trouxeram novidades que podem gerar insegurança para aqueles que não estão familiarizados com essas questões.

Em tais situações específicas, pode ser necessário que a Administração recorra a serviços jurídicos externos, buscando a assistência de escritórios e profissionais especializados. Impedir a contratação de especialistas externos nessas circunstâncias poderia colocar a Administração em desvantagem em relação ao setor privado com o qual se relaciona.

No entanto, também existem casos mais comuns em que a contratação de serviços advocatícios envolve tarefas mais rotineiras, como o acompanhamento de processos judiciais específicos, incluindo ações de execução fiscal ou desapropriação. Seria necessário buscar serviços jurídicos externos para esses casos? Ou existiria algum impedimento jurídico para essa prática? São provocações que precisam ser enfrentadas no dia a dia da Administração nacional, cuja resposta precisará passar por uma análise de casuística de cada ente federado.

Outra situação em que seria possível a contratação desses serviços refere-se a defesa pessoal de gestores envolvidos em processos judiciais decorrentes de atos praticados no exercício do mandato.

Com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/21, a nova Lei de Licitações e Contratos, bem como com o advento da Lei nº 14.039/2020, que alterou a Lei nº 8.906/94, o Estatuto da OAB, o tema voltou às discussões no âmbito do Direito Administrativo e da Administração Pública.

A verdade é que há tempos, a contratação de escritórios de advocacia por entes públicos é tema recorrente e polêmico, que mexe com paixões de todos os lados, o que eleva a insegurança jurídica para os administradores públicos e contratados, mas também do próprio ente federado e, conseqüentemente, da população diretamente interessada.

O Ministério Público, em vários casos, tende a alegar que a contratação de profissionais de advocacia estaria fora do rol permitido nas contratações diretas, seja por meio de dispensa, seja por meio da inexigibilidade de licitação. O *Parquet* parte da premissa que as atividades da advocacia pública seriam privativas de servidores públicos de carreira, ou seja, das procuradorias institucionalizadas, nos termos do arts. 131¹ e 132² da Constituição da República, segundo os quais estabelecem que a representação judicial e extrajudicial da União, dos Estados e do Distrito Federal, bem

¹ Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

² Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

como a consultoria e o assessoramento jurídicos deveriam ser desempenhados por procuradores titulares de cargos públicos efetivos. Assim, entenderia o Ministério Público que a contratação dos serviços advocatícios por entes públicos deveria ser uma contratação excepcional, não podendo ocorrer para atividades rotineiras dos entes públicos³.

Apesar de válido o argumento do Ministério Público, é importante considerar, o que este trabalho irá fazer, a realidade dos entes públicos, especialmente, os municípios brasileiros - que são milhares e são pequenos - nos quais, em grande parte das vezes, não se é viável, do ponto de vista técnico e econômico, institucionalizar uma procuradoria capaz de realizar as atividades de consultoria jurídica e patrocínio de causas judiciais, bem como não há servidores comissionados qualificados para exercerem essas funções.

A análise desse problema requer ponderação cuidadosa, rejeitando soluções simplistas e extremistas. Não é possível afirmar que todas as contratações diretas de advogados pelo Poder Público são ilegais, uma vez que o trabalho advocatício é fundamentalmente intelectual e pessoal. Por outro lado, não é possível afirmar que todas as contratações de advogados devem passar por um processo licitatório, uma vez que isso poderia entrar em conflito com o princípio da isonomia.

Nesse sentido, este trabalho pretenderá discutir que a contratação de escritórios de advocacia não se restringe a casos excepcionais e complexos, mas também quando necessária a assistência jurídica do ente público municipal de pequeno porte, isto é, quando houver necessidade administrativa. Assim, se demonstrará que, pela realidade do município, seria possível a inexigibilidade de licitação para serviços jurídicos comuns, afastando-se a realização de licitação.

Portanto, o que o trabalho pretende discutir é que, para municípios, a contratação de escritórios de advocacia não se resumiria apenas a serviços singulares sob o ponto de vista do objeto a ser executado, mas também sob a ótica do

³ DALLRI, Adilson Abreu. Evolução da Contratação de Advogado pela Administração Pública. In: FIGUEIREDO, Marcelo. **A Contratação Direta de Profissionais da Advocacia**: Novo Regime Jurídico. p 21.

profissional a ser contratado. Em outras palavras, caso o profissional que venha a ser contratado possua a notória especialização, seria possível a contratação por meio de inexigibilidade de licitação, pois a confiança depositada no profissional qualificaria o serviço a ser contratado.

Para ilustrar esse ponto acima, foram selecionados três municípios do interior de Minas Gerais, que não possuem procuradoria institucionalizada com servidores concursados. A escolha dos municípios de Minas Gerais ocorreu pelo fato de que o Estado mineiro é o ente da federação que possui o maior número de municípios, especialmente, pequenos municípios, que podem refletir a realidade da grande maioria de municípios ao longo de todo o Brasil, razão pela qual se trata de um nicho representativo da realidade brasileira. Ademais, o autor deste trabalho é mineiro e Procurador do Município de Belo Horizonte, o que facilitou o acesso às informações de cidades próximas. Também se escolheu os três municípios pelo fato de o autor conhecer pessoas próximas aos escritórios de advocacia, facilitando a intermediação e a obtenção de informações.

Também será analisada a contratação de um escritório de advocacia pelo Município de Belo Horizonte, que possui um corpo de procuradores municipais forte e estruturado, de modo que se pretende fazer um contraponto das contratações de advogado pelos pequenos municípios.

O tema também será enfrentado a partir de uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça e da legislação pátrias, e da doutrina, para, ao final, pretender estabelecer regras de conduta para que as contratações de escritórios de advocacia possam ocorrer da melhor maneira para os entes federados, de modo a evitar possíveis casos de desvio de finalidade, que, embora ocorram em algumas hipóteses, não devem ser fator impeditivo da contratação. Na verdade, os desvios de finalidades ocorrem em todos os setores da sociedade e, por consequência, no direito. Todavia, esses desvios não podem ser tomados como regra e, ademais, devem ser combatidos em todas as suas manifestações.

Em suma, o trabalho pretende demonstrar que não se pode ter uma presunção absoluta de que toda contratação de escritórios de advocacia por entes públicos seja ato de improbidade, lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa. Ao contrário, deve-se analisar casuisticamente a realidade dos entes federados, entendendo as reais dificuldades enfrentadas pelo município para ter o seu assessoramento jurídico, cuja ausência, sim, pode acarretar lesão ao patrimônio público e à moralidade administrativa. Afinal, a contratação de escritórios de advocacia por entes públicos é tanto uma alternativa juridicamente válida, como uma necessidade para uma gestão pública adequada e eficiente.

Esse, inclusive, é o direcionamento moderno de administração pública instituído pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que, inclusive é referenciada pela Lei nº 14.133/21, em seu art. 5º. Nesse sentido, o art. 20 da LINDB estabelece que, nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão, bem como no seu art. 22, segundo o qual, na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

No contexto da contratação de escritórios de advocacia por entes públicos municipais, a correlação com o art. 22 da LINDB se dá no sentido de que a motivação para essa contratação deve levar em conta os obstáculos e dificuldades enfrentados pelo gestor na condução de questões jurídicas específicas, além das necessidades impostas pelas políticas públicas sob sua responsabilidade.

Ao contratar um escritório de advocacia, o ente público municipal deve fornecer uma motivação clara e fundamentada que demonstre a necessidade da contratação, considerando os desafios jurídicos enfrentados, as particularidades do caso e as exigências das políticas públicas em questão. Essa motivação deve ser pautada em critérios objetivos e em conformidade com os princípios da administração pública, como a impessoalidade, a eficiência e a economicidade.

Portanto, ao cumprir o dever de motivar a contratação de um escritório de advocacia, a Administração Pública municipal estaria atendendo às exigências do art. 22 da LINDB ao levar em conta os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor, assim como as necessidades das políticas públicas sob sua responsabilidade. Essa motivação é importante para garantir a transparência e a legalidade do processo de contratação, assegurando que os recursos públicos sejam utilizados de forma adequada e em benefício da coletividade.

Portanto, o que exige a LINDB é de que não se decida ou interprete uma legislação sem se pensar na realidade vivida por aquele ente federado e por aquele gestor.

O trabalho não pretende apenas elencar as legislações e as jurisprudências dos tribunais superiores sobre o tema. Em verdade, o que se pretender é fazer também uma análise crítica dos posicionamentos legais e jurisprudenciais, questionando acerca de suas adequações para as realidades de entes federados que não possuem um corpo técnico jurídico institucionalizado.

2. Contratação de serviços advocatícios: análise legal e jurisprudencial

No presente capítulo, será abordada a questão da contratação de serviços advocatícios pelos entes públicos, com foco na análise das principais legislações nacionais que regem esse tema. Serão examinadas as disposições relevantes contidas na Lei nº 8.666/93, na Lei nº 13.303/16 e na mais recente Lei nº 14.133/21.

O objetivo é compreender como cada norma aborda a contratação de advogados pelas entidades públicas, identificando suas particularidades, pontos de convergência e eventuais divergências. A análise criteriosa dessas leis é fundamental para fornecer uma visão abrangente sobre os procedimentos legais e os princípios norteadores que devem ser observados durante o processo de contratação de serviços advocatícios.

Serão destacados os principais aspectos da Lei nº 8.666/93. Posteriormente, serão examinadas as inovações trazidas pela Lei nº 13.303/16, conhecida como Lei das Estatais, que estabelece regras específicas para as empresas estatais na contratação de serviços, incluindo os serviços advocatícios.

Por fim, será dedicada uma seção especial para a análise da mais recente legislação sobre o tema, a Lei nº 14.133/21, que institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Será examinado como essa nova lei impacta a contratação de serviços advocatícios pelos entes públicos, em comparação com a Lei nº 8.666/93, e quais mudanças são introduzidas para aprimorar os processos de licitação e contratação.

Ao concluir esta análise, espera-se obter uma visão completa e atualizada das normas que regem a contratação de serviços advocatícios pelos entes públicos no Brasil, destacando os avanços legislativos e apontando possíveis pontos de aprimoramento.

Também será feita uma análise da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) – Decreto-Lei nº 4.657/42 - que foi alterado pela Lei nº 13.655/18. A Lei nº 13.655/2018 representa um marco significativo ao incluir os arts. 20 a 30 na

LINDB, estabelecendo regras fundamentais para garantir a segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público no país.

A segurança jurídica é um pilar essencial para o bom funcionamento do sistema legal, pois promove a estabilidade, previsibilidade e confiabilidade das normas e decisões judiciais. Com a inclusão desses novos dispositivos na LINDB, busca-se fortalecer esse princípio, criando uma base sólida para a atuação dos poderes públicos e dos cidadãos.

A eficiência, por sua vez, é uma necessidade incontestável no âmbito do direito público, uma vez que impacta diretamente a administração da justiça e a prestação de serviços públicos. Ao estabelecer diretrizes para a criação e aplicação das normas, a Lei nº 13.655/2018 visa otimizar os processos, reduzindo a burocracia e a morosidade, o que certamente contribui para a melhoria do funcionamento do sistema jurídico.

Além disso, é importante destacar que a lei em questão reflete uma abordagem progressista por parte do legislador, que se mostra comprometido em aprimorar o sistema jurídico nacional. Através da inserção desses dispositivos na LINDB, o legislador demonstra estar atento à necessidade de adequação do ordenamento jurídico às transformações sociais e econômicas, proporcionando maior adaptabilidade às mudanças contemporâneas.

Posteriormente, será feita uma análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto. A pesquisa jurisprudencial desempenha um papel de extrema importância no trabalho jurídico, pois possibilita a análise das interpretações e aplicações dadas pelos tribunais à legislação em casos anteriores. Os precedentes judiciais são fontes valiosas de orientação para a tomada de decisões legais, oferecendo diretrizes claras sobre como a lei é interpretada e aplicada em situações semelhantes. O domínio dos precedentes relevantes é essencial para fundamentar argumentos legais sólidos.

Além disso, a pesquisa jurisprudencial proporciona uma base sólida para a construção de argumentos jurídicos. Ao identificar casos similares, é possível

encontrar fundamentos e linhas de raciocínio utilizados pelos tribunais em situações anteriores.

2.1. Análise à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) não tem apenas a finalidade de garantir a segurança jurídica, mas também de promover melhorias na gestão pública em âmbito nacional. A maneira como o direito brasileiro tem sido interpretado e aplicado, especialmente pelos órgãos de controle, tem levado a ineficiências significativas no gerenciamento do setor público.

Um dos desafios enfrentados está relacionado à persistência de ideais irrealistas que permeiam o sistema brasileiro. A noção de que o ordenamento jurídico é completo e que é sempre possível encontrar uma solução jurídica específica para qualquer problema ou questão prática ainda exerce uma influência significativa. Essa visão jurídica idealizada e irrealista apresenta um grande problema para os gestores públicos e as instituições administrativas, uma vez que eles são responsáveis por interpretar e aplicar o direito na realidade concreta, mas acabam sendo submetidos a controles por parte de outras instituições.

Diante desse cenário, é importante reconhecer que a LINDB tem por objetivo corrigir as ineficiências gerenciais ao reconhecer a natureza não determinística do direito e as diferentes interpretações que podem surgir. A intenção é evitar penalizações injustas aos gestores públicos e promover uma gestão mais eficiente e eficaz, levando em consideração a complexidade do ambiente em que as decisões administrativas são tomadas.

Dessa forma, busca-se um equilíbrio entre a segurança jurídica e a necessidade de adaptabilidade diante das peculiaridades das situações enfrentadas pela administração pública.

O art. 22 assume um papel importante ao adotar uma abordagem contextual. Sua importância é amplamente reconhecida, uma vez que consagra a noção da primazia da realidade, valorizando a consideração dos elementos concretos envolvidos em uma situação. Essa abordagem contextual se reflete de maneira significativa no dispositivo, que busca estabelecer um equilíbrio entre as atribuições dos controladores e os desafios enfrentados pelos gestores públicos.

Uma das perspectivas fundamentais da LINDB é a compreensão de que, caso os controladores almejem assumir o papel de tomar ou substituir decisões administrativas, é necessário que também enfrentem as responsabilidades e dificuldades enfrentadas pelos gestores.

Nesse sentido, a LINDB reconhece a importância de considerar as complexidades inerentes à gestão pública, colocando os gestores e controladores em pé de igualdade. O objetivo é promover uma atuação mais justa e equilibrada, na qual os ônus e responsabilidades sejam devidamente compartilhados entre as partes. Ao buscar uma compreensão mais ampla das realidades vivenciadas pelos gestores públicos, a LINDB busca aprimorar a gestão pública como um todo, incentivando uma tomada de decisões embasada nas particularidades do contexto e nas necessidades reais da administração.

Assim, as políticas públicas e as contratações sob responsabilidade de uma determinada gestão devem ser implementadas levando em consideração os obstáculos e dificuldades reais enfrentados.

É nesse cenário que se encontra o objeto de estudo deste trabalho, qual seja, a viabilidade de contratação de escritório de advocacia por parte de entes públicos, especialmente, os municipais.

Ao proceder a contratação de terceiros para o assessoramento jurídico do ente público, o gestor precisará enfrentar as dificuldades e os obstáculos que a realidade vivenciada o impõe. Será necessário verificar se o ente público possui uma procuradoria institucionalizada, se os procuradores possuem o conhecimento necessário para o enfrentamento de determinada matéria, se a matéria em discussão

possui maior complexidade. Todos esses são fatores relevantes e reais, que se apresentam como verdadeiro obstáculo ao gestor público.

É nesse contexto que, o gestor, se valendo desses obstáculos irá proceder à devida e robusta motivação, para viabilizar a contratação de escritórios de advocacia para proceder à defesa do ente público, bem como a implementação de políticas públicas, cujo assessoramento jurídico é essencial e indispensável para o seu sucesso.

Diante da exigência legal de considerar os obstáculos e dificuldades reais, é evidente que a motivação dos atos administrativos deve contemplar esses elementos. O gestor público tem o dever de apresentar à sociedade e aos órgãos de controle o contexto em que suas decisões foram tomadas, incluindo a apresentação das alternativas disponíveis e as razões que embasaram suas escolhas, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 20.

Assim, a motivação dos atos administrativos não se limitaria apenas a indicar as razões jurídicas, mas também deve abranger a contextualização das dificuldades enfrentadas pelo gestor, proporcionando uma compreensão mais ampla das circunstâncias que influenciaram suas decisões. Dessa forma, a transparência e a prestação de contas são fortalecidas, garantindo uma maior legitimidade e confiança na atuação do gestor público.

Perceba-se que o art. 22 da LINDB tem como destinatário, de fato, o gestor público bem-intencionado. Todavia, é também preciso pontuar que o dispositivo em análise também se direciona aos órgãos de controle, incluindo aqui o Ministério Público, os Tribunais de Contas e o Poder Judiciário.

Todos esses atores precisam e necessitam se atentar à realidade enfrentada pelo gestor, isto é, as dificuldades e os obstáculos enfrentados diante de um caso concreto.

É importante ressaltar que a lei não estabeleceu um salvo-conduto para os gestores públicos, nos quais bastaria mencionar obstáculos e dificuldades para se

isentarem do controle sobre seus atos. Ao contrário, a menção a esses elementos no contexto da motivação dos atos administrativos é uma forma de promover uma gestão mais responsável e transparente.

A exigência de considerar os obstáculos e dificuldades reais implica que o gestor público não pode utilizar tais circunstâncias como uma mera justificativa para a falta de eficiência ou omissão em suas atribuições. Pelo contrário, ele deve apresentar uma análise criteriosa do contexto em que atua, demonstrando de forma clara as dificuldades enfrentadas e as medidas adotadas para superá-las.

Ao apresentar suas decisões e as razões que embasam suas escolhas, o gestor público deve fornecer informações detalhadas sobre as alternativas consideradas, os impactos esperados e as medidas mitigadoras adotadas para enfrentar os obstáculos identificados. Essa prestação de contas fortalece a transparência, a legitimidade e a confiança nas ações do gestor, permitindo que a sociedade e os órgãos de controle compreendam melhor os desafios enfrentados e avaliem a adequação das decisões tomadas.

Portanto, a menção aos obstáculos e dificuldades reais na motivação dos atos administrativos não é uma forma de eximir o gestor de sua responsabilidade, mas sim uma maneira de promover uma gestão pública mais informada, consciente e comprometida com a eficiência, a legalidade e o interesse público.

Há um ponto que precisa ser debatido: quais seriam os obstáculos e dificuldades reais que podem ser relatados pelos gestores públicos ou considerados pelos controladores. É importante e necessário pontuar que nem todas as dificuldades ou obstáculos enfrentados durante uma ação ou omissão administrativa serão relevantes.

Quanto à natureza das dificuldades e dos obstáculos que podem ser mencionados há os de natureza material, orçamentária e de pessoal. As dificuldades rotineiramente constatadas e relatadas pela Administração Pública em todo o país são a falta de recursos financeiros, tempo limitado para planejamento e execução, falta de

pessoal, qualidade inferior dos recursos humanos disponíveis e deficiências em materiais de escritório e infraestrutura de trabalho.

A contextualização exigida pela LINDB também objetiva lidar com a heterogeneidade da Administração Pública brasileira. As normas nacionais pressupõem erroneamente que os diferentes níveis da Administração Pública, em diferentes localidades geográficas, possuem as mesmas condições para implementar a legislação. Todavia, a realidade é que as condições orçamentárias, materiais e de pessoal variam consideravelmente em todo o país. É importante levar em conta essas disparidades ao interpretar adequadamente a legislação administrativa, especialmente quando se trata de pequenos municípios do interior. Não faz sentido aplicar e interpretar a legislação da mesma forma para gestores de uma capital rica e de um gestor de um pequeno município do interior.

Portanto, a consideração dos obstáculos e dificuldades reais nas análises e interpretações da legislação administrativa é fundamental para uma compreensão mais precisa das condições enfrentadas pelos gestores públicos em diferentes contextos. Isso permite uma abordagem mais justa e adequada às realidades e necessidades específicas de cada localidade, garantindo uma administração mais eficiente e equitativa em todo o país.

Mais uma vez, esse ponto se amolda perfeitamente às contratações de advogado pelos entes públicos. De fato, é preciso diferenciar as realidades experimentadas pelos entes públicos. Não se pode admitir que as mesmas hipóteses fáticas que legitimariam a contratação de escritório de advocacia pela União sejam as que legitimem de um município de pequeno porte. Nesses municípios, as dificuldades são outras, como a de realização de um concurso público que atraia profissionais preparados e capacitados para o exercício da advocacia pública, haja vista a baixa remuneração do cargo e a falta de estrutura de apoio.

2.2. Licitação e a contratação direta: uma breve diferenciação entre dispensa e inexigibilidade

A Constituição da República, em seu art. 37, XXI, estabelece que a Administração Pública deve realizar procedimento licitatório para as obras, serviços, compras e alienações, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A licitação é o instrumento por meio do qual a Administração Pública realiza suas contratações e desenvolve diversas de suas atividades. Conforme dispõe o art. 11 da Lei nº 14.133/21, a licitação tem por objetivos: a) assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; b) assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; c) evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos e, d) incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

A lógica da licitação é a de que os interessados na celebração dos contratos com a Administração ofereçam as melhores propostas que para eles sejam viáveis, em um ambiente de competição, de modo que caberá à Administração avaliar a viabilidade dessas propostas, decretar um vencedor e com ele celebrar o contrato. A licitação, portanto, é um instrumento, é um meio para se alcançar a finalidade pública. Assim, a licitação não é um fim em si mesmo, mas um meio para se alcançar o interesse público, que seria a contratação.

Por outro lado, a licitação não se limita a ideia de competitividade ou de competição. Outro valor importante a ser considerado para realizar uma licitação é a

de que a escolha da proposta vencedora e, conseqüentemente, a seleção da contratada, ocorra por meio da incidência de normas legais, em uma análise objetiva, sem interferência da vontade dos gestores públicos.

Em outras palavras, a licitação possui também como objetivo assegurar que as decisões tomadas pelos gestores públicos sejam decisões exclusivamente direcionadas ao atendimento do interesse público, permitindo que os licitantes tenham igualdade de oportunidades e sejam tratados nos termos da impessoalidade administrativa.

Importante salientar que a própria Constituição da República de 1988 definiu a obrigação de a Administração Pública realizar as suas contratações por meio de um processo licitatório qualificado nesses termos de competição e de julgamento objetivo, conforme se depreende da leitura do art. 37, XXI, da CR/88.

Porém, ao lado da realização do procedimento licitatório, a própria Constituição estabeleceu a possibilidade de se realizar contratações diretas, isto é, contratações de bens, serviços, obras, alienações etc. sem a realização de licitação. A contratação direta se divide em duas espécies, quais sejam, a inexigibilidade de licitação e a dispensa de licitação.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho propõe que a “a CF/1988 acolheu a presunção de que prévia licitação produz a melhor contratação, entendida como aquela que assegura a maior vantagem possível à Administração Pública, com observância do princípio da isonomia. Mas o próprio texto constitucional previu a possibilidade de contratação direta, nas hipóteses autorizadas legislativamente”.⁴

A dispensa de licitação consistiria numa espécie de contratação direta fundada em disposição legal, isto é, embora seja viável a competição, razões legais ensejariam a sua não ocorrência.

⁴ FILHO. Marçal, Justen. **Curso de Direito Administrativo**, 11ª ed. São Paulo: Editora RT, 2015, p. 509.

Por outro lado, a inexigibilidade de licitação consistiria numa espécie de contratação direta fundada na inviabilidade de competição. Na inexigibilidade, diferente da dispensa, não se trata de uma opção do legislador, mas, ao contrário, de uma inviabilidade lógica de realizar a licitação.

Diante disso, reafirma-se que a licitação é caminho para que a Administração alcance os seus objetivos, de modo que não se pode impor aos gestores públicos um meio em que não alcançariam ao interesse público e, por isso, a legislação permitiu a contratação direta, situações em que a realização de licitação não permitiria à Administração Pública alcançar o interesse público pretendido.

Partindo dessas premissas, o trabalho irá realizar uma análise do tratamento dado pela legislação e pela jurisprudência pátrias.

2.3. Análise legal: tratamento dado pela legislação à contratação de serviços advocatícios

O presente trabalho irá pontuar como a legislação nacional trata a contratação de serviços advocatícios pelos entes públicos. Dessa forma, serão analisadas a Lei nº 8.666/93, a Lei nº 13.303/16 e a Lei 14.133/21.

A Lei nº 8.666/1993 estabelece em seu art. 25, em rol exemplificativo, as hipóteses de inexigibilidade de licitação, isto é, de situações em que há a inviabilidade de competição, restando impossível a realização de um procedimento licitatório competitivo.

Os incisos I e III do art. 25 não serão objeto de estudo da presente pesquisa, pois possuem como objeto outros serviços que não se relacionam com a contratação de serviços advocatícios.

Por sua vez, o inciso II, que é o que interessa a este estudo, propõe a inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 da Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.

Nesse sentido, o art. 13 elenca quais os serviços técnicos especializados podem ser objeto da inexigibilidade. Dentre eles, tem-se inciso V que prevê o serviço de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

Nos termos da Lei nº 8.666/93, para que seja possível a inexigibilidade de licitação de serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual, para além da inviabilidade de competição, seria necessário que o serviço seja de natureza singular e contratado com um profissional de notória especialização.

Essa hipótese não se trata de se ter apenas um profissional capacitado para a realização do serviço. Caso assim o fosse, estar-se-ia diante da hipótese do inciso I do art. 25, ou seja, de prestador de serviço exclusivo, o que nitidamente, não é o caso.

O caso do inciso II está na somatória de inviabilidade de competição em razão do objeto a ser licitado e da notória especialização do contratado, que não se submeteria a um procedimento licitatório, em razão desse grau de qualificação que possui. Assim, há uma inviabilidade de competição, pois não é possível selecionar a melhor proposta por meio de critérios objetivos, ou seja, há uma impossibilidade de julgamento objetivo das propostas possivelmente apresentadas, conforme será explicado ao longo deste capítulo, em razão das características específicas do objeto e da qualidade do profissional a serem contratados.

Todavia, antes de se discutir a singularidade do objeto a ser contratado, faz-se importante trazer o conceito de notória especialização. Para tanto, vale-se dos conceitos legais trazidos pela Lei nº 8.666/93, bem como pela Lei nº 14.133/21.

De acordo com o art. 25, §1º, da Lei 8.666/93, considera-se de notória especialização o profissional ou empresa 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.

Por sua vez, o art. 6º, inciso XIX, da Lei nº 14.133/21 conceitua a notória especialização como a 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.

Tratam de conceitos próximos, mas cuja sutil diferença na redação em seu final, tornam os conceitos diferentes. Ao passo que o regramento anterior das licitações estabelece que o trabalho é “*indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato*”, o novo regime licitatório estabelece que o trabalho é “*reconhecidamente adequado*” à plena satisfação do objeto contratado. Assim, há uma certa e acertada flexibilização no conceito de notória especialização, passando a se permitir a contratação por inexigibilidade de um trabalho que, feito por quem tem qualidade no seu campo de especialização, decorrente de trabalhos anteriores, seja adequado para atender aos interesses da Administração, não se exigindo mais que seja o mais adequado.

Assim, a Lei nº 14.133/21 entende que “*o que se busca, afinal, com as inexigibilidades fundadas no preceito é, antes, um juízo de compatibilidade da contratação com a necessidade administrativa, do que um juízo de otimização única no momento da eleição do contratado*”⁵.

É preciso pontuar que a notória especialização será parte integrante e necessária da motivação do gestor público que irá justificar e embasar a contratação direta, conforme orientação do art. 22 da LINDB.

⁵ FERRAZ, Luciano. ‘**The walking dead na Administração**’ – temporada final (nova lei de licitações. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222440/%5Bartigos%5D%20the%20walking%20dead%20na%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20-%20temporada%20final%20-%20conjur.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Os serviços de advocacia, sejam eles de consultoria jurídica ou de defesa judicial e extrajudicial, enquanto serviços intelectuais e trabalhos que são desenvolvidos segundo concepções próprias e individuais de seus autores, não podem ser previamente definidos de forma objetiva em minutas de edital e de contrato, para que a Administração possa, antecipadamente, saber o resultado e, conseqüentemente, cobrá-lo do contratado.

Em razão de sua natureza intrínseca, os serviços de natureza intelectual, como o serviço de advocacia, não podem ser comparados objetivamente com serviços de outros profissionais, bem como tampouco podem ser confrontadas de modo objetivo as vantagens técnicas e econômicas ofertadas para a sua prestação.

Nesse sentido, o cerne da contratação de um serviço advocatício está na confiança. Trata-se de requisito necessário e essencial para que seja viável a inexigibilidade de licitação, que não encontra fundamento expresso no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93, porém é exigido para as contratações por inexigibilidade, conforme jurisprudência do STF⁶ e do STJ⁷.

A licitação, portanto, seria inexigível por não ser compatível com a natureza subjetiva da contratação, uma vez que a confiança depositada no profissional contratado restaria, em última instância, como elemento norteador da sua escolha e integrante da motivação do gestor público. Conseqüentemente, a definição objetiva em edital de licitação se tornaria impossibilitada.

Não se desconhece que entes federados fazem licitação, notadamente, o pregão para contratação de serviços advocatícios. Todavia, entende este trabalho que não seria possível essa contratação por meio de licitação, exatamente pelo fato de o procedimento licitatório ignorar, no julgamento da proposta, a confiança que precisa existir nesse serviço.

⁶ Nesse sentido, HC 86.198/PR, julgado pela 1ª turma, no dia 17 de abril de 2007, com relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence.

⁷ Nesse sentido, REsp 488.842/SP; julgado pela Quinta turma, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, 05 de dezembro de 2008; REsp 861.566 julgado pela Primeira Turma, DJ. 23/04/2008, relatoria do Ministro Luiz Fux.

Nessa linha está a Súmula nº 39 do TCU, segundo a qual 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. (grifamos)

A Administração, dessa forma, irá selecionar aquele profissional em que deposita confiança na prestação adequada do serviço, para preservação do interesse público no caso concreto.

Esta, inclusive, foi a orientação fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Penal Pública nº 348/SC⁸. Neste julgado, O Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a “confiança” no trabalho profissional como elemento subjetivo a ser aferido, no contexto dos serviços especializados, quando do exame da inexigibilidade de licitação. Segundo o Ministro Eros Grau

Serviços técnicos profissionais especializados' são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços – procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo – é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do “trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato (cf. O §1º do art. 25 da Lei 8.666/93). O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança.

Assim, portanto, de acordo com o Ministro Eros Grau, a confiança não pode ser objetivamente demonstrada e apurada, embora possa ser justificada. Desse modo, a escolha é discricionária por parte do agente público competente.⁹¹⁰ Assim, faz-se necessário constar no processo de justificativa para a contratação.

⁸ STF. Ação Penal nº 348-SC, Plenário, rel. Min. Eros Grau, DJ de 03.08.2007.

⁹ Eros Roberto Grau. **Licitação e Contrato Administrativo** – estudos sobre a interpretação da lei. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 74-75

¹⁰ Esse foi o primeiro momento em que a confiabilidade do profissional a ser contratado foi enfrentada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Portanto, um serviço será considerado singular quando a confiança depositada pelo gestor no profissional for essencial para a realização do serviço, torando-o especial e incomparável.

Feita a análise do viés da notória especialização e da confiança da contratação por inexigibilidade de serviços advocatícios, parte-se para análise do caráter singular do serviço a ser executado (objeto a ser contratado).

Assim, a singularidade se refere ao objeto a ser contratado e não ao prestador de serviço. O que se quer dizer é que não se faz necessário que haja apenas uma pessoa a executar o serviço. O que se exige é que o serviço seja específico.

De acordo com o art. 25, II, da Lei nº 8.666/93, seria inexigível a licitação para a contratação de serviços “de natureza singular”.

Guilherme Jardim Jurksaitis¹¹ pontua que “a singularidade pode ser entendida como uma característica intrínseca do serviço, imprimida por quem o prestou. É o que se nota em trabalhos de natureza eminentemente intelectual”. Assim, a singularidade do serviço se associa à notória especialização do agente contratado¹².

O Ministro Barroso, na relatoria da ADC nº 45, cuja análise mais detalhada ocorrerá em tópico próprio, entendeu o seguinte:

[...] a natureza singular – prevista no art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993 – refere-se ao objeto do contrato, ao serviço a ser prestado, que deve escapar à rotina do órgão contratante e da própria estrutura de advocacia pública que o atenda. Não se pode contratar um profissional de notória especialização para um serviço trivial ou rotineiro. Não basta, portanto, que o contratado seja dotado de notória especialização: exige-se, igualmente, que a atividade envolva complexidades que tornem necessária a peculiar expertise. É essa nota de diferenciação que torna inviável a competição, mesmo entre prestadores qualificados, dada a necessidade de um elo de especial confiança na atuação do profissional selecionado.

¹¹ JURKSAITIS, Guilherme Jardim. **Contratação Direta**: Análise crítica do sistema e o caso dos serviços advocatícios. P.70.

¹² Nesse sentido, Carlos Ari Sunfeld, **Licitação e contrato administrativo de acordo com as leis 8.666/93 e 8.883/94**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 46.

Assim, o que a Lei nº 8.666/93, bem como a passagem do voto do Ministro Barroso exigem é que o profissional de confiança da Administração seja contratado para realizar serviços complexos, de difícil execução.

É verdade que esse entendimento é defendido por grande parte da doutrina administrativista¹³. Todavia, esse entendimento, talvez, não se adegue mais à realidade enfrentada e vivida pelos entes públicos, notadamente os municípios. Seria necessário repensar esse posicionamento, haja vista que, na prática, o gestor enfrenta dificuldades e obstáculos reais que impedem a adoção do entendimento firmado pelo STF.

No plano das ideias, esse posicionamento defendido pelo Ministro Barroso poderia ser entendido como correto e o que deveria nortear a atuação da Administração nacional.

Todavia, a realidade de entes municipais não é essa ao longo de todo Brasil. Não se está aqui dizendo sobre municípios de médio a grande porte, como Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro. Como também não se está aqui pensando na realidade de Estados-membros da Federação, haja vista todos estes possuem procuradoria institucionalizada.¹⁴ Está-se aqui pensando em municípios com população de 2.000 a 20.000 mil habitantes, que é a grande realidade do país¹⁵.

Nesses municípios não há procuradoria fixa, institucionalizada, bem como um corpo de assessores comissionados capazes de atender aos interesses da

¹³ CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO na obra *Licitações*, 1985, Revista dos Tribunais, p. 15. Flávio Amaral Garcia, **Licitações e Contratos Administrativos**, 4^o ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2016; p. 319.

Egon Bockmann Moreira. **Inexigibilidade de Licitação**. Curitiba: Zênite Editora. 2016. P. 174.

¹⁴ Sabe-se que também em municípios de médio e pequeno porte e nos Estados-membros há a contratação de serviços advocatícios para atividades rotineiras, que, em razão da alta demanda, não são passíveis de execução pelas procuradorias. A título de exemplo, o Estado de São Paulo realizou a contratação do BNDES para realizar a estruturação do projeto de Concessão Novas Escolas. O BNDES, por sua vez, realizou a contratação de uma série de profissionais, como escritório de advocacia, para, por exemplo, realizar o levantamento de imóveis que pertenceriam ao Estado, evitando eventuais desapropriações, que poderiam atrasar o projeto.

¹⁵ Municípios desse porte representam 70% dos municípios do Brasil, segundo dados do último Censo Demográfico realizado no ano de 2010.

Administração local e de seus municípios de modo perene. É essa a grande realidade brasileira¹⁶.

A realização de concursos públicos para eventuais procuradorias desses tipos de municípios não atrairia uma grande quantidade de pessoas interessadas, seja em razão de não disporem de uma estrutura física e tecnológica que dê ao Procurador condições de trabalho, seja porque a remuneração que poderia ser paga não atrairia bons candidatos. Ademais, não se pode ignorar o fato de que a contratação de servidores de carreira possui custo considerável para a Administração¹⁷.

No mesmo sentido, a contratação de comissionados para o exercício das funções jurídicas também não ofertaria boas remunerações, afastando bons profissionais.

Trata-se de uma realidade e uma limitação que boa parte da Administração Pública brasileira enfrenta no dia a dia da gestão pública, que justificaria, nos termos do art. 22 da LINDB, a contratação direta de escritórios de advocacia. Tratam-se, de fato, de obstáculos e dificuldades reais enfrentadas pelos gestores que limitam ou condicionam a suas ações. Portanto, são elementos que devem figurar na motivação da contratação de escritórios de advocacia, viabilizando, do ponto de vista jurídico, essa contratação.

A contextualização exigida pela LINDB também objetiva lidar com a heterogeneidade da Administração Pública brasileira. As normas nacionais pressupõem erroneamente que os diferentes níveis da Administração Pública, em diferentes localidades geográficas, possuem as mesmas condições para implementar a legislação. Todavia, a realidade é que as condições orçamentárias, materiais e de pessoal variam consideravelmente em todo o país. É importante levar em conta essas disparidades ao interpretar adequadamente a legislação administrativa,

¹⁶ MENDONÇA, Clarice Corrêa; VIERA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figueiredo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum. 2018. P. 30-36.

¹⁷ Nesse sentido Rezende, F., Cunha, A., & Bevilacqua, R. (2010). **Informações de custos e qualidade do gasto público**: lições da experiência internacional. *Revista de Administração Pública*, 44(4), 959-992.

especialmente quando se trata de pequenos municípios do interior. Não faz sentido aplicar e interpretar a legislação da mesma forma para gestores de uma capital rica e de um gestor de um pequeno município do interior.

Portanto, a consideração dos obstáculos e dificuldades reais nas análises e interpretações da legislação administrativa é fundamental para uma compreensão mais precisa das condições enfrentadas pelos gestores públicos em diferentes contextos. Isso permite uma abordagem mais justa e adequada às realidades e necessidades específicas de cada localidade, garantindo uma administração mais eficiente e equitativa em todo o país.

Nesse sentido, a Lei nº 13.303/16, a Lei das Estatais, segundo diploma normativo a ser enfrentado neste estudo, retirou a expressão “natureza singular” do seu art. 30, II. Apesar de ter uma redação muito próxima ao art. 25, II, da Lei nº 8.666/93, a Lei das Estatais estabeleceu a inexigibilidade de licitação a contratação de determinados serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação. Dessa forma, não houve a previsão expressa da natureza singular do serviço, como também não houve na Lei nº 14.133/21.

Nesse momento, uma parte da doutrina passou¹⁸ a defender a desnecessidade da singularidade do serviço para a inexigibilidade de licitação visando à contratação de serviços advocatícios no âmbito das Empresas Estatais.

¹⁸ Murilo Jacoby Fernandes enfatiza o tratamento distinto dispensado pela Lei nº 13.303/2016: “Na inexigibilidade, destaca-se a supressão da singularidade como condição para contratação do notório especialista. Na Lei nº 8.666/1993, para a contratação de especialista, exigia-se tanto a notoriedade deste quanto a singularidade do objeto. Para as estatais, a partir de agora, basta que o serviço se enquadre entre algum daqueles trazidos no inciso II do artigo 30” (FERNANDES, Murilo Queiroz Melo Jacoby. **Lei n. 13.303/2016**: novas regras de licitações e contratos para as Estatais. Revista IOB de Direito Administrativo, São Paulo, v. 12, n. 134, p. 9-15, fev. 2017).

Também nesse sentido Luiz Cláudio Chaves, analisando o art. 30, II, da Lei das Estatais, em artigo de sua autoria “Um estudo completo sobre a hipótese de inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos especializados”, assim afirmou: “O dispositivo sub examine não acolheu a expressão singular que compõe a norma correlata na Lei Geral de Licitações e Contratos”

Também, nesse mesmo sentido, está Ivan Barbosa Rigolin, segundo o qual “Uma importantíssima novidade desta L. 13.303/16 nesta questão é a de que a lei não mais se refere à natureza singular do objeto como requisito para a contratação direta. Eliminou-se um pesadelo da legislação, nunca compreendido nem por iminentes juristas, juízes e estudiosos, nem por quem quer que seja – sobretudo por quem tem competência para ingressar com ações civis públicas contra contratantes de objetos com ou sem natureza singular – quem sabe? –, e que o faz a torto e a direito contra culpados e contra inocentes em igual medida, e que quanto aos últimos rouba a saúde, destrói a economia e arruína

Portanto, constatada a notória especialização, a Administração Pública estaria autorizada a fazer a contratação direta, pois a singularidade está no bojo da notória especialização. Não se pode pensar em alguém que possua notória especialização, mas não possua um serviço singular.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União enfrentou a temática da necessidade da singularidade dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual na Lei nº 13.303/16, por meio do Acórdão 2761/2020 Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro. Nesse julgado, a Corte de Contas apreciando o dispositivo da Lei das Estatais, entendeu que

A contratação direta de escritório de advocacia por empresa estatal encontra amparo no art. 30, inciso II, alínea “e”, da Lei 13.303/2016, desde que presentes os requisitos concernentes à especialidade e à singularidade do serviço, aliados à notória especialização do contratado.

O caso julgado consistiu em uma Representação formulada ao TCU¹⁹, que apontou possíveis irregularidades na contratação direta de escritório de advocacia criminalista, pela Petrobras, para a prestação de serviço técnico jurídico de defesa dos interesses da estatal em diversas ações penais decorrentes da Operação Lava Jato, que estava em curso na 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba/PR.

reputações profissionais como um tornado que eclode sem aviso prévio. Ao não prestigiar essa praga asquerosa que a lei de licitações denomina natureza singular do objeto e que ninguém jamais soube o que significa nem com mínima nitidez – porque é um conceito abstrato, indeterminado, necessariamente impreciso e inteiramente subjetivo, etéreo como o fogo de santelmo e na prática similarmente fantasmagórico -, exalçou-se o legislador, nesse passo, a uma grandeza inesperada. Pode ter sido boa a intenção do legislador ao referir-se à natureza singular do objeto, porém o que ensejou foi uma genuína desgraça na prática da lei, que dura ainda e não se sabe por quanto tempo. Lei não é poesia nem discurso filosófico, e também o inferno legislativo está cheio de boas intenções [...]. Cumpre entretanto, aqui novamente, dizer algo sobre aqueles específicos serviços. O primeiro a repisar é que na lei das estatais não existe a figura da natureza singular do serviço, como requisito à sua contratação direta. Assim, por exemplo, qualquer treinamento e aperfeiçoamento de pessoal pode ser contratado diretamente, desde apenas que o contratado seja notoriamente especializado nesse assunto” (RIGOLIN, Ivan Barbosa. As licitações nas empresas estatais pela Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2.016. Rigolin Advocacia. Disponível em: <https://rigolinadvocacia.com.br/artigos/detalhes/14>. Acesso em: dezembro de 2022)

¹⁹ Importante pontuar que o caso analisado foi o julgado do Tribunal de Contas da União que apreciou a Lei nº 13.303/16. Por essa razão, houve a seleção deste julgado.

A unidade técnica do Tribunal observou que a jurisprudência do TCU, no que se refere à contratação direta de serviços advocatícios, é pacífica no sentido de que sua realização por inexigibilidade de licitação não é, por si só, vedada, podendo ser realizada conforme os ditames do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, desde que reconhecidos no caso concreto a presença dos requisitos concernentes à singularidade do objeto e à notória especialização do contratado.

Nessa linha intelectual, mencionou o teor da Súmula TCU 252, segundo o qual, “a inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida Lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado”.

Por outro lado, pontuou-se que, em se tratando a Petrobras de entidade regida pela Lei 13.303/2016, a regra aplicável à contratação em comento é a contida no art. 30, inciso II, alínea “e” da referida norma, que estabelece: “Art. 30. A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de: [...] II - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados, 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;”.

Dessa forma, analisando os termos estabelecidos na Lei das Estatais, a unidade técnica consignou que “considerando o parâmetro de se tratar o objeto de serviço técnico especializado dentre os mencionados no art. 13 da Lei 8.666/1993, verifica-se que a previsão encontra parâmetro em termos similares aos daquela lei dentre as disposições da Lei nº 13.303/2016, ao se constatar a previsão genérica expressa constante do art. 30, II, ‘e’, dessa última norma, quanto a ‘patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas’”.

Por sua vez, no que se refere à notória especialização do contratado, entendeu-se que o vasto *curriculum vitae* do advogado criminalista, documento chancelado pela área jurídica da estatal, constitui comprovação suficiente para caracterizar tal requisito.

Quanto ao último referencial para a análise da matéria frente aos requisitos expressos na Súmula TCU 252, destacou-se, que a singularidade do objeto “pressupõe complexidade e especificidade, devendo ser compreendida como uma situação diferenciada e sofisticada que exige grande nível de segurança, restrição e cuidado”.

Nesse aspecto, “a Petrobras elenca, em síntese, a complexidade de atuação em causas extensas, de ritos distintos e sob demandas de repercussão e as relevâncias institucional e econômica”, sendo “possível identificar ser plausível a alegada relevância, para a estatal, da busca pela preservação do nome Petrobras contra a continuidade de efeitos assaz negativos para os negócios, captação de investimentos e atividades empresariais nos mercados de sua atuação e do próprio grupo empresarial estatal da qual é holding”.

Somou-se a isso a relevante economicidade entrevista para os cofres da empresa, uma vez que os valores estabelecidos “por ação penal foram identificados como próximos ou similares aos já pagos pela entidade em avenças para a atuação em matéria penal” e, mais relevante na ótica da unidade técnica, “a informação de que houve sentença em 22 das 30 ações penais sob responsabilidade do escritório contratado que resultaram no arbitramento favorável à Petrobras de R\$ 732.125.648,93 em valores indenizatórios a serem cobrados após o trânsito em julgado das referidas ações.”

Diante do que expôs, a unidade técnica arrematou que o contrato firmado possui natureza singular, tem característica de serviço técnico especializado e o contratado possui notória especialização, atendendo, assim, os três requisitos exigidos para a regularidade da forma de contratação adotada, além do que não havia indícios de prejuízos à estatal, razões pelas quais as supostas irregularidades noticiadas na representação não se caracterizaram. Acolhendo os encaminhamentos da instrução, cujos fundamentos integraram as suas razões de decidir, o ministro relator concluiu que “presentes os requisitos caracterizadores da especialidade e singularidade do serviço e da notória especialização do contratado (inciso II do art. 30

da Lei nº 13.303/2016), admite-se, a juízo discricionário da estatal, a contratação direta de escritório de advocacia”.

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Tribunal de Contas da União, mesmo com supressão expressa do requisito da singularidade na Lei nº 13.303/16, entendeu pela manutenção desse requisito, mesmo nas contratações ocorridas no bojo de uma Estatal.

O referido julgado do TCU faz-se importante frente à similitude de redações entre o art. 30, II, da Lei nº 13.303/16 e o art. 74, III, da Lei nº 14.133/21, que se estudará logo a frente. Trata-se de importante julgado, pois, mesmo diante de uma legislação que não trouxe o requisito da singularidade, a Corte de Contas manteve a exigência da natureza singular do serviço, o que poderá repercutir no enfrentamento da matéria referente à Lei nº 14.133/21.

Continuando as discussões acerca da contratação de serviços advocatícios, uma possível dúvida poderia ser levantada: não haveria divergência na contratação por inexigibilidade de licitação de serviços de natureza singular e na necessidade de licitação em serviços corriqueiros ordinários? Ou seja, a grande dúvida que se põe é se é possível haver julgamento objetivo para a contratação de serviços jurídicos?

Nesse sentido, a Ordem dos Advogados do Brasil, em sua petição inicial na ADC nº 45, entende que não é possível licitar serviços advocatícios, pois “inexiste um trabalho advocatício equivalente perfeito ao outro”²⁰²¹.

Continua a OAB e afirma que “em razão da confiança intrínseca à relação advogado e cliente, nota-se que a inexigibilidade de licitação é único meio para a contratação do serviço advocatício pela Administração Pública”.

²⁰ Petição Inicial da ADC nº 45, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil. P. 7.

²¹ Outro argumento debatido pela OAB, refere-se ao fato de a licitação levar a mercantilização dos serviços advocatícios. Essa mercantilização é vedada pelo Código de Ética e Disciplina da OAB, nos termos do art. 5º.

É verdade que há municípios que realizam licitação²² para a contratação de serviços advocatícios, bem como se valem de cargos em comissão providos por advogados, para realizarem a defesa dos interesses municipais.

Todavia, a realização de licitação para a contratação de serviços advocatícios não deve ser o procedimento padrão para a contratação de escritórios de advocacia por parte de entes públicos que não possuem estrutura administrativa de cargo efetivo ou em comissão de Assessor Jurídico para prestar a devida assessoria jurídica.

Na verdade, a pergunta que se precisa fazer é: há fundamento jurídico para a inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços ordinários de advocacia ou apenas para serviços especiais e excepcionais?

É aqui que o presente estudo se encontra. Ao analisar, em tópico próprio, a realidade de alguns municípios do Estado de Minas Gerais, entender-se-á pela viabilidade da contratação de serviços advocatícios, mesmo que não esteja presente a singularidade do serviço, haja vista que a realidade fática de defesa dos interesses da Administração e de sua população, impõe a necessidade de contratação de um corpo jurídico técnico e capaz²³ de proceder com as demandas jurídicas do ente municipal, sejam elas básicas ou não.

²² Nesse sentido, o município de Nova Lima, em Minas Gerais, realizou Concorrência para contratação de escritório de advocacia. De acordo com o item 3.1 do Edital, “constitui objeto da presente licitação, a contratação dos serviços de advocacia para fins de representação judicial e extrajudicial do Município de Nova Lima nos autos judiciais e administrativos afetos a relação de emprego e trabalho mantida junto aos servidores concursados, comissionados, contratados ou precários e terceirizados, nos processos em que a municipalidade figure como autora, ré ou terceira interessada, ainda que com competência declinado para outros juízos cíveis. Constitui ainda objeto do serviço à emissão de parecer em processos administrativos relativos à “administração de pessoal”, classe processual interna da Administração Pública Municipal relativa a pedidos formulados pelos servidores, notadamente sobre o seu contrato de trabalho.

Outro exemplo de licitação para a contratação de serviços advocatícios, agora na modalidade pregão, foi o realizado pela Câmara dos Vereadores do município de Alto Alegre dos Parecis, situado em Rondônia. De acordo com o item 1.1 do Edital, o pregão se destinaria à “Prestação de serviço de assessoria, consultoria técnica jurídica e parlamentar, representação jurídica do Poder Legislativo, incluindo a revisão e consolidação da Lei Orgânica Municipal e Regimento Interno, com a prestação de trinta e duas horas (32h) mensais distribuídas, assim, por semana: 4h na segunda-feira período noturno durante a realização da sessão e 4 horas na quarta-feira período matutino, defesos a subcontratação, terceirização e substabelecimento dos poderes decorrente da contratação.”

²³ Seja por meio da contratação de escritórios de advocacia, seja pelo provimento de cargos em comissão, ou a combinação entre eles.

Portanto, para municípios enquadrados nesse estudo, que não possuam procuradoria institucionalizada, ainda que possuam servidores comissionados para o exercício da assessoria jurídica, seria possível a contratação de escritórios de advocacia por inexigibilidade de licitação, haja vista a necessidade da confiança na prestação do serviço estar presente, o que não pode ser definido em critérios objetivo em edital de licitação.

Merece maiores comentários, a partir daqui, o tratamento dado ao tema pela Lei nº 14.133/21, que é o terceiro diploma normativo a ser enfrentado por este estudo.

A Lei nº 14.133/21, publicada no dia 1º de abril de 2021, seguindo a redação da Lei das Estatais, não trouxe o requisito da singularidade em sua redação, conforme pode ser atestado no art. 74, III, segundo o qual é inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de contratação de determinados serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação. Dentre os serviços técnicos passíveis de inexigibilidade está a *alínea e*, que dispõe sobre o patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

Assim como todas as legislações anteriores (Lei nº 8.666/93 e Lei nº 13.303/16), a nova lei de licitações também manteve o pressuposto de ausência de competição para que seja possível a contratação por inexigibilidade.

A Lei nº 8.666/93 sempre sofreu críticas que ela seria extremamente burocrática e formalista, sacrificando uma atuação eficiente da Administração Pública numa temática tão relevante para o país, afinal, no ano de 2019, as contratações públicas representaram 12% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, movimentando cerca de R\$ 900 bilhões, conforme dados extraídos do Portal de Compras Públicas²⁴.

²⁴https://www.portaldecompraspublicas.com.br/novidades/portalalcancaamarcade2milmunicipiosatendidos_1129/#:~:text=As%20compras%20p%C3%BAblicas%20representam%20uma,segundo%20o%20Minist%C3%A9rio%20da%20Economia. Acessado no dia 29/11/2022.

Assim, o que se exigia ou, ao menos, esperava de uma nova legislação sobre a matéria, é de que adotasse a agilidade e a simplicidade como norte das contratações públicas; que, acima, de tudo, ela pudesse se adequar rapidamente às novas necessidades de atuação das mais diversas administrações públicas pelo Brasil.

Talvez, esse seja o ponto crucial, que a nova legislação permitisse uma regulamentação de situações por atos infralegais, de modo a permitir que a ordem jurídica refletisse a situação real enfrentadas pelos mais diversos entes federados, conforme propõe a LINDB. O que se esperava é que a legislação não colocasse no mesmo bolo, todas as Administrações Públicas, diferenciando as realidades vividas e enfrentadas por um país tão heterogêneo como o Brasil.

O art. 74 da Lei nº 14.133/21 elencou, de modo exemplificativo, os casos de inexigibilidade de licitação, o qual será estudado apenas o inciso III. De acordo com o dispositivo é inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de contratação de determinados serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação. Dentre os serviços técnicos passíveis de inexigibilidade está a *alínea e*, que dispõe sobre o patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

A alteração promovida pela nova legislação fez novamente renascer as discussões acerca da presença ou não da singularidade do serviço, para que fosse viável a inexigibilidade de licitação.

A Lei nº 14.133/21 poderia ter afirmado quando realmente se materializaria a inviabilidade de licitação para contratação de serviços jurídicos, quais seriam os elementos essenciais para permitir a contratação direta, qual seria a importância da Advocacia Pública nesse cenário.

De todo modo, pela redação do art. 74, III, da nova legislação não se encontra mais expressão “natureza singular”. Veja-se:

Art. 74, 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:[...]

Para parte da doutrina²⁵, o fato de a legislação não ter trazido a expressão “natureza singular” não afastaria a sua exigência, pois essa singularidade seria pressuposto para a inviabilidade de competição.

2.4. Análise jurisprudencial: tratamento dado pela jurisprudência brasileira à contratação de serviços advocatícios

Antes de se adentrar na análise dos julgados selecionados, faz-se importante pontuar que a pesquisa jurisprudencial é fundamental para o trabalho jurídico em razão de permitir verificar como os tribunais têm interpretado e aplicado a legislação em casos anteriores. Os precedentes judiciais são fontes importantes de orientação para a tomada de decisões legais, fornecendo diretrizes sobre como a lei é interpretada e aplicada em situações semelhantes. Conhecer os precedentes relevantes é essencial para fundamentar argumentos legais sólidos.

Ademais, a pesquisa jurisprudencial fornece embasamento para a construção de argumentos jurídicos sólidos. Ao identificar casos semelhantes, é possível encontrar argumentos e fundamentos utilizados pelos tribunais em situações anteriores. Isso fortalece a fundamentação jurídica e aumenta as chances de sucesso na defesa de uma posição legal.

Outro ponto importante se refere à avaliação de riscos e estratégias. Nesse sentido, ao analisar a jurisprudência relacionada a determinada área do direito, é possível avaliar os riscos envolvidos em um caso e desenvolver estratégias

²⁵ Nesse sentido Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio, no livro **Dispensa e Inexigibilidade de Licitação: Aspectos Jurídicos à luz da Lei nº 14.133/21**, lançado pela editora Gen. No mesmo sentido Luciano Ferraz, no artigo “Por que a singularidade é o Wolverine da nova Lei de Licitações?”, publicado no site Conjur. < <https://www.conjur.com.br/2021-jun-03/interesse-publico-singularidade-wolverine-lei-licitacoes>> Acessado no dia 27 de dezembro de 2022.

Também no mesmo sentido Luciano Taques Ghignone e Rita Tourinho, no artigo Inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços advocatícios – limites e possibilidades, publicado na Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 83, jan./mar. 2022. P. 87-105

adequadas. Conhecer como os tribunais têm decidido casos similares ajuda a identificar pontos fortes e fracos, bem como a antecipar possíveis argumentos contrários.

Por fim, a pesquisa jurisprudencial contribui para a segurança jurídica, pois auxilia na previsibilidade das decisões judiciais. Ao verificar como os tribunais têm decidido questões jurídicas específicas, é possível antecipar qual poderia ser o resultado de um litígio, facilitando a tomada de decisões informadas pelos clientes ou pela própria Administração Pública.

Assim, diante do exposto, a jurisprudência pátria tem relevante papel no tratamento e na evolução da contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública. Apesar de no tópico anterior, o trabalho já ter pontuado alguns entendimentos da jurisprudência dos tribunais, o presente tópico fará uma análise mais detalhada da jurisprudência nacional.

2.4.1. Superior Tribunal de Justiça

Primeiramente, será estudada a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. A jurisprudência da Corte Cidadã, consolidada com base na Lei nº 8.666/93, sempre entendeu imprescindível, para a contratação de serviços advocatícios por meio de inexigibilidade de licitação, a singularidade do serviço e a inviabilidade de competição.

Para tanto foram selecionados alguns julgados do STJ para análise. O processo de escolha dos julgados analisados ocorreu da seguinte forma: primeiramente, foi-se ao site do STJ na parte de jurisprudência, onde se acessou a parte de pesquisa da jurisprudência do STJ. Digitou-se no campo de pesquisa os termos “contratação de serviços advocatícios”, no qual apareceram 136 Acórdãos. Percebeu-se que esse critério de pesquisa não seria satisfatório, pois foram encontrados julgados sem qualquer relação com o tema.

Posteriormente, em um refino na pesquisa, digitou-se no campo de pesquisa os termos “contratação de serviços advocatícios e administração pública”, no qual apareceram 36 acórdãos.

Em mais uma pesquisa, digitou-se os termos “contratação de serviços advocatícios e inexigibilidade de licitação” no qual 42 Acórdãos foram encontrados.

Com base nesses dois últimos refinamentos, houve uma melhor definição dos Acórdãos para leitura, isso porque em todos os julgados há o campo “jurisprudência citada”, de modo que se percebeu que os julgados paradigmáticos, representativos do entendimento do STJ estavam sempre sendo citados nos julgados mais recentes. Foram esses julgados que sempre estavam sendo referenciados nos julgados mais recentes que este trabalho procedeu a leitura e análise.

Os julgados analisados de maneira mais detida foram o AgInt no Agravo em Recurso Especial nº 1.426.621; o AREsp 1.520.982/SP; o REsp 1.838.182; o AgRg no HC Nº 669.347/SP e o REsp n. 1.626.693/SP.

A análise feita não pretende esgotar e exaurir o assunto, ou de apresentar uma análise absolutamente completa da jurisprudência sobre o tema. O que se pretender é aprofundar o estudo por meio de observações dos casos mais significativos que chegam aos tribunais e das decisões proferidas a partir deles, de modo que se espera propiciar um panorama da realidade e do debate, que está longe de se findar.

Nesse sentido, o primeiro julgado analisado do STJ foi o AgInt no Agravo em Recurso Especial nº 1.426.621, julgado no dia 15 de dezembro de 2020, pela 1ª turma do STJ, com relatoria do Ministro Gurgel de Faria. Nesse precedente, o Ministério Público do Estado de São Paulo entendeu ter ocorrido violação ao art. 25 da Lei nº 8.666/93, considerando ser necessária realização de licitação para a contratação dos serviços jurídicos para a Prefeitura de Porto Feliz/SP, pois, de acordo com o *Parquet*, não havia singularidade do objeto licitado, nem notória especialização o escritório contratado.

No voto vencedor, o Ministro Gurgel de Faria pontou que

A jurisprudência de ambas as Turmas que compõem a Seção de Direito Público deste Tribunal Superior firmou-se no sentido de serem imprescindíveis à contratação de advogado com inexigibilidade de licitação os requisitos da singularidade do serviço e da inviabilidade da competição

O segundo caso analisado foi o AREsp 1.520.982/SP, julgado no dia 28 de abril de 2020, pela 1ª turma do STJ, com relatoria do Ministro Sérgio Kukina. Nesse julgado, a Câmara Municipal do Município de Patrocínio contratou um escritório de advocacia verbalmente, isto é, sem um contrato escrito e formal, bem como sem um procedimento que demonstraria o preenchimento dos requisitos legais.

De acordo com o STJ,

[...] a contratação direta pelo agente público não se insere no âmbito de sua discricionariedade. Ao contrário, ainda que autorizada por lei, ela se sujeita a um rigoroso regime jurídico que exige não só a presença do requisito da notória especialização, como também da singularidade do objeto a ser licitado.

Assim, entendeu o STJ que “a tese de inexigibilidade no caso específico dos autos não se amolda à hipótese legal”.

O terceiro caso analisado foi o REsp 1.838.182, julgado no dia 5 de março de 2020, pela 2ª turma do STJ, com relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques. No presente caso, o Município de Borebi realizou a contratação de escritório de advocacia por meio de inexigibilidade de licitação que, segundo demonstrado nos autos, não estavam presentes o requisito da singularidade do objeto a ser desenvolvido pelo escritório de advocacia, configurando, segundo o STJ, burla à Lei nº 8.666/93.

Conforme constatado nos autos do processo, a contratação em questão foi realizada sem qualquer procedimento administrativo formal e sem pesquisa de preço de mercado para o serviço. Ademais, restou-se comprovado o objetivo de favorecer o escritório contratado utilizando-se de maneira indevida a inexigibilidade de licitação, uma vez que, no município, além de já existir uma procuradoria a patrocinar os interesses da municipalidade, não se demonstrou a complexidade dos serviços a

serem executados, nem demanda excessiva a implicar verdadeira terceirização do serviço jurídico.

O caso em questão traz ainda uma peculiaridade bastante comum em municípios Brasil afora, um dos sócios do escritório contratado já realizou o patrocínio de causas privadas do prefeito, o que se pode cogitar no desvirtuamento da contratação realizada pelo município.

Esses julgados mostram um entendimento até então sólido da jurisprudência do STJ, ainda sob o viés da Lei nº 8.666/93, acerca da necessidade da presença da singularidade do serviço.

Todavia, recentemente, o STJ, por meio de sua Quinta turma, pode ter dado sinais de mudança desse posicionamento. No AgRg no HC Nº 669.347-SP, julgado no dia 13 de dezembro de 2021, pela 5ª turma do STJ, com relatoria do Ministro João Otávio de Noronha, entendeu o Tribunal que *“conforme disposto no art. 74, III, da Lei n. 14.133/2021 e no art. 3º-A do Estatuto da Advocacia, o requisito da singularidade do serviço advocatício foi suprimido pelo legislador, devendo ser demonstrada a notória especialização do agente contratado e a natureza intelectual do trabalho a ser prestado”*.

Inicialmente, o STJ fez uma digressão acerca do tema, salientado que a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 13, V, caracterizava o "patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas" como serviço técnico especializado, que poderia ser contratado com inexigibilidade de licitação caso caracterizada a notória especialização do profissional e a singularidade do objeto.

Todavia, com o advento da Lei nº 14.133/2021, em seu art. 74, III, o requisito da singularidade do serviço advocatício deixou de ser previsto em lei, passando a ser exigida apenas a demonstração da notória especialização e a natureza intelectual do trabalho. Essa interpretação, segundo o STJ, é reforçada pela inclusão do art. 3º-A do Estatuto da Advocacia pela Lei nº 14.039/2020, segundo o qual *"os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei"*.

Desse modo, o STJ, valendo-se das alterações promovidas pela Lei nº 14.039/2020, considerando que o serviço de advocacia é por natureza intelectual e singular, uma vez demonstrada a notória especialização e a necessidade do ente público, será possível a contratação direta, não sendo necessário demonstrar a singularidade do serviço.

A Lei nº 14.039/2020 inseriu dispositivo no Estatuto da OAB (Lei nº 8.906/94) afirmando que os serviços prestados pelos advogados são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei. De acordo com o art. 3º-A e seu parágrafo único

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.

A Lei nº 14.039/2020 teve como propósito extinguir um dos requisitos exigidos pela Lei nº 8.666/93 e pela jurisprudência, qual seja a natureza singular do serviço.

Em uma análise literal do dispositivo, o que se pretendeu afirmar é que o serviço desempenhado pelo profissional deve ser considerado técnico e singular quando for comprovada a sua notória especialização.

O STJ se valeu também dessa redação para, em uma primeira decisão da Corte, afastar a necessidade de o serviço a ser contratado ser caracterizado como de natureza singular. É uma primeira posição do STJ que precisa ser acompanhada para se atestar que há ou não uma mudança de posicionamento do Tribunal.

Outro ponto relevante da decisão refere-se ao fato de o STJ ter feito uma análise da realidade do município envolvido. Nesse contexto, de acordo com a Corte,

ainda que as ações ajuizadas pelo escritório de advocacia contratado tratassem de temas tributários²⁶, não seria razoável exigir dos advogados públicos ou procuradorias de municípios de pequeno porte que tenham competências específicas para atuar em demandas complexas.

Este julgamento, repita-se, pode ser um início de mudança de posicionamento do STJ acerca das contratações de escritório de advocacia por parte dos entes públicos, o que pode levar também a uma alteração de como as Cortes brasileiras entendem o tema.

Outro ponto debatido pelo Tribunal foi o fato de a existência de corpo jurídico afastar a inexigibilidade de licitação. Aqui, trata-se de tema já decidido pelo STJ em outras oportunidades²⁷ e o entendimento é de que a mera existência de corpo jurídico no âmbito da municipalidade, por si só, não inviabiliza a contratação de advogado externo para a prestação de serviço específico para o ente público. Em idêntico norte, o entendimento firmado pelo STF²⁸ de que *"o fato de a entidade pública contar com quadro próprio de procuradores não obsta legalmente a contratação de advogado particular para a prestação de serviço específico. É necessário, contudo, que fique configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pela advocacia pública, dada a especificidade e relevância da matéria ou a deficiência da estrutura estatal"*.

Trata-se de reforço relevante de posicionamento, pois os órgãos de controle, como Tribunais de Contas, insistem na impossibilidade de contratação de serviços advocatícios, quando o ente federado possui um corpo técnico institucionalizado. Sustentam esse posicionamento, sob a justificativa de que a Advocacia Pública tem a função de apoiar a Administração Pública em todas as questões jurídicas que lhe toquem, garantido a impessoalidade das suas decisões²⁹.

²⁶ O contrato de prestação de serviços advocatícios, segundo a narrativa acusatória descrita no Voto-Vista, tinha por finalidade o ajuizamento de ações judiciais para recuperação de contribuições previdenciárias incidentes sobre verbas indenizatórias.

²⁷ A título de exemplo, o REsp n. 1.626.693/SP, Rel. Ac. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 03/05/2017.

²⁸ STF. Inq n. 3.074/SC, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 02/10/2014.

²⁹ TCU - TC-012.351.93.8-Representação

Sustentam também que os Procuradores possuem autonomia técnica frente aos gestores públicos, de modo que eventual contratação de serviços de advocacia por terceiros desorganizaria a estrutura da qual o ente público é dotado para que se desincumba de suas funções.

A alegação feita acima é defendida por muitos que desconhecem a realidade dos entes públicos e de suas procuradorias. Fato é que os serviços ordinários e corriqueiros de um ente que possui procuradoria estruturada não deve realmente ser realizado e executado por terceiros estranhos à estrutura da Procuradoria.

Na verdade, a contratação de serviços de advocacia, nesses casos, somente ocorrerá quando configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pela advocacia pública, dada a especificidade e relevância da matéria ou a deficiência da estrutura estatal, sendo uma dificuldade e um obstáculo reais enfrentados pelo gestor, devendo essas situações serem parte integrante da motivação na contratação, nos termos do art. 22 da LINDB. Não admitir a contratação nesse caso, significaria privar a Administração de melhores e mais eficientes recursos para atendimento dos interesses sob sua tutela.

Não seria possível afastar da Administração, sob pena de violação ao acesso à justiça, dar o melhor encaminhamento jurídico para esses tipos de questões complexas, apenas para que ficasse restrita aos profissionais de seu quadro.

Há quem pudesse alegar que os Procuradores estão lá para isso, para enfrentar temas complexos e fora do dia a dia, afinal são remunerados também para esse tipo de serviço. Este trabalho não está aqui para dizer o contrário.

De fato, os Procuradores de carreira precisam sim se debruçar sobre temas complexos, que não sejam da rotina da Administração. Há, inclusive, nas diversas procuradorias ao longo do todo o país, Procuradores capacitados, preparados e com totais condições técnicas de realizar tal tarefa. O que, muitas vezes não há, é uma estrutura de apoio que permita ao Procurador se concentrar em questões desse nível, de modo que o advogado público acaba tendo que realizar diversas atividades para além da questão jurídica. Mais uma vez, trata-se de uma dificuldade real enfrentada

no dia a dia da Administração Pública, o que justificaria a contratação de terceiros para a assessoria jurídica do ente.

Somado a isso, a verdade do dia a dia da advocacia pública é que as questões menos complexas e mais corriqueiras são as grandes demandas no desempenho das funções da advocacia pública, tomando extremo tempo dos Procuradores. Ademais, são em grande volume, o que poderia acarretar escolhas trágicas de não dar andamento àquilo que é de maiores volume e demanda na Administração e dar seguimento para uma específica demanda complexa. Ou o contrário, deixar de lado a demanda complexa e dar seguimento aos assuntos volumosos do dia a dia.

Nessa linha, a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo permite a contratação de pareceristas para emissão de pareceres sobre matéria específica.

De acordo com o art. 3º, § 1º, da Lei Orgânica, a Procuradoria Geral do Estado, em caráter excepcional e em razão de relevante interesse público, poderá contratar jurista para a emissão de parecer sobre matéria específica, mediante prévia motivação do Procurador Geral do Estado e oitiva do Conselho.

Trata-se de uma Procuradoria com corpo jurídico grande, qualificado e sólido. São mais de 500 Procuradores em atividade, contando com nomes de grande relevo no cenário nacional. Ainda assim, a legislação permite, acertadamente, a contratação de um parecerista para emitir parecer sobre matéria específica.

Importante dizer que esse é um posicionamento a ser defendido no caso de entes públicos que possuem corpo jurídico institucionalizado. Não se está aqui a falar dos entes municipais que sequer possuem Procurador, pois a estes entes a viabilidade para a contratação de escritórios de advocacia deve ocorrer inclusive, como já falado anteriormente, para serviços rotineiros do dia a dia da Administração, sendo necessária a devida motivação do gestor, demonstrando as dificuldades e os obstáculos reais enfrentados.

2.4.2. Supremo Tribunal Federal

Faz-se importante, a partir daqui analisar o tratamento dado ao tema pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A escolha dos acórdãos se deu na mesma esteira dos acórdãos proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça.

Assim, o sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal foi acessado no campo “jurisprudência” e “pesquisa”. Digitou-se no campo corresponde a expressão “contratação de serviços advocatícios e administração pública”. Dessa forma, foram encontrados apenas 3 Acórdãos. Todavia, apenas um possuía referência ao tema tratado, qual seja o Inquérito 3.074. No inteiro teor deste julgado, havia diversas referências a outros julgados correlatos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal, que foram também selecionados para análise

Ademais, devido ao fato de o site do Supremo Tribunal Federal não possuir uma gama extensa de julgamentos sobre o tema, os demais julgados aqui analisados foram encontrados pela maior repercussão gerada no meio jurídico e acadêmico, referenciados em outros trabalhos.

Os julgados do STF, analisados de maneira mais detida, foram a Ação Penal nº 348/06; o Recurso Extraordinário nº 466.705-3/06; o Habeas Corpus nº 86.198/07; o Inquérito 3.077/AL; o Inquérito nº 3.074/SC e a ADC nº 45/2020.

Assim, o primeiro caso analisado foi a Ação Penal nº 348/06, julgada pelo Plenário, no dia 15 de dezembro de 2006, relatado pelo Ministro Eros Grau. O caso também tratou de contratação de escritório de advocacia por ente público. Todavia, a contratação direta no caso ocorreu com base em dispensa emergencial, prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93. O STF afastou a possibilidade de contratação desse serviço com base na hipótese de dispensa apresentada e firmou posição pela viabilidade da contratação por inexigibilidade.

Foi na Ação Penal nº 348/06, que o Supremo Tribunal Federal enfrentou mais detalhadamente o requisito da confiança para a contratação de serviços advocatícios.

Para o Ministro Relator³⁰, a confiança que a Administração deposita no profissional contratado, requisito necessário para a inexigibilidade, não se demonstra, embora possa até ser justificada. Segundo o Ministro, a razão é pela escolha discricionária que o agente público possui nesse caso, haja vista a impossibilidade de a confiança ser objetivamente apurada.

O segundo caso analisado foi Recurso Extraordinário nº 466.705-3/06, julgado pela 1ª turma, no dia 13 de setembro de 2006, com relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence. Tratou-se, novamente, de contratação de escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação. O grande debate nesse julgado foi a caracterização da singularidade do serviço contratado, sob pena de configuração de contratação direta indevida a ensejar a condenação da parte em improbidade administrativa.

Nesse caso, o STF entendeu pela presença da singularidade do serviço a ser prestado e, conseqüentemente, pela legalidade da contratação e por não haver improbidade administrativa.

O terceiro caso analisado foi o Habeas Corpus nº 86.198/07, julgado pela 1ª turma, no dia 17 de abril de 2007, com relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence. Tratou-se, mais uma vez, da contratação de escritório de advocacia por parte de ente público. Nesse julgado, o STF manteve o posicionamento e os entendimentos fixados nos julgamentos anteriores.

Outro caso analisado (o quarto) é o Inquérito 3.077/AL, julgado pelo Plenário da Corte, no dia 29 de março de 2012, com relatoria do Ministro Dias Toffoli. Tratou-se de inexigibilidade de licitação para contratação de: 1) serviço assessorias ou

³⁰ Por certo, pode a Administração depositar 'confiança' em mais de um profissional ou empresa dotado de notória especialização relativamente à prestação de serviço técnico-profissional especializado, singular, mesmo porque, detendo notória especialização, todos eles são virtualmente merecedores da 'confiança', contudo, não pode ser objetivamente apurada, de modo que se possa identificar, entre os profissionais ou empresas nos quais o agente público incumbido de tomar a decisão referentemente a qual deles ou delas deve ser contratado, qual o que, sendo contratado, executará o trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. A decisão quanto à escolha desse profissional ou daquela empresa para a prestação do serviço não pode, repito, ser demonstrada, ainda que se a possa justificar. Repito: é escolha discricionária do agente público ou dos agentes públicos competentes para contratá-lo.

consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias e, de 2) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

O inquérito foi instaurado pelo Ministério Público Federal em desfavor da Prefeita Célia Maria Barbosa Rocha (na época do julgamento, estava como Deputada Federal) e contra José Soares da Silva (Procurador municipal) no intuito de se averiguar eventual cometimento de crime licitatório previsto no art. 89 da Lei nº 8.666/93, que versa sobre a contratação direta indevida.

Nesse sentido, o Ministro Relator Dias Toffoli, valendo-se do conceito de inexigibilidade de licitação, previsto no art. 25, da Lei nº 8.666/93, pontuou que esse tipo de contratação direta exige a inviabilidade de competição, podendo se manifestar, dentre outras formas, na contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular.

De acordo com o Ministro Dias Toffoli, a aferição dos requisitos de inexigibilidade é bastante complexa, posto que é possível que haja uma pluralidade de pessoas aptas a prestar o serviço a ser contratado pela Administração. Assim, a impossibilidade de competição decorreria da falta de critérios objetivos para comparar os potenciais interessados.

Importante ponto levantado no voto vencedor é a comparação entre os serviços de natureza comum – aqueles que não exigem um conhecimento específico, bastando apenas um conhecimento técnico generalizado – e os serviços técnicos especializados – aqueles que exigem um conhecimento técnico mais apurado, detido por uma pequena parcela de pessoas.

Diante dessa comparação, é de se entender e, não seria diferente, que o primeiro tipo de serviço necessitaria de licitação para que pudesse ser contratado, ao passo que o segundo a licitação seria impossível, diante da peculiaridade/singularidade do serviço a ser executado.

Para aprofundar e entender melhor o tema, o STF, valendo-se da doutrina de Eros Grau, enfrenta o conceito de serviço singular. Pontua Eros Grau que

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.

Nesse sentido, os serviços técnicos presentes no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93 são prestados com subjetividade, de modo que, por óbvio, serão julgados de modo subjetivo, afastando o caráter objetivo do julgamento. Assim, conseqüentemente, a competição é afastada, conforme foi pontuado por este trabalho.

A Administração Pública precisará e deverá escolher um dos especialistas em detrimento dos demais que possam existir. Nesse processo discricionário de escolha, ao gestor público será dada certa liberdade na escolha do especialista que entender o mais próprio e adequado à satisfação das necessidades públicas.

Todavia, importante pontuar que a liberdade dada ao gestor para proceder à escolha não é total e absoluta, pois, em razão do Princípios da Legalidade e da Razoabilidade, a atividade administrativa é, por essência, limitada.

No julgado analisado, no qual o STF se valeu de todas as ponderações acima trazidas, houve o posicionamento pela legalidade da contratação, de modo que ficou *“demonstrado nos autos que preenche a referida empresa os pressupostos de ordem subjetiva, pertinentes à qualidade dos profissionais que integram os quadros da contratada; está igualmente demonstrada a experiência dos técnicos que a integram e atestados os estudos e trabalhos científicos produzidos e os cursos por eles realizados, o que lhe confere experiência bastante para singularizá-la naquele âmbito regional”*.

O quinto julgado analisado será o Inquérito nº 3.074-SC, julgado pela 1ª turma, no dia 26 de agosto de 2014, relatado pelo Ministro Barroso. O processo em questão tratava da contratação de serviços de escritórios de advocacia por entes públicos, bem como tratou do crime de inexigência indevida de licitação.

Importante pontuar que o voto vencedor se valeu das mesmas ponderações traçadas acima, quando do julgamento do Inquérito nº 3.077/AL.

Contudo, no Inquérito nº 3.074, o STF, de maneira mais clara, pontuou os requisitos para a contratação de serviços de advocacia por entes públicos, caso façam a inexigibilidade de licitação, quais sejam: a) necessidade de procedimento administrativo formal; b) notória especialização do profissional a ser contratado; c) natureza singular do serviço; d) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e, e) verificação da prática de preço de mercado para o serviço.

O Ministro Barroso pontuou que a atribuição de um escritório de advocacia por ente público pressupõe uma relação de confiança na expertise diferenciada do prestador. Todavia, também pontuou que essa relação de confiança não é suficiente, fazendo-se necessário que a qualificação seja demonstrada também por elementos objetivos, como a autoria de publicações relacionadas ao objeto da contratação e a formação acadêmica do profissional e daqueles que o auxiliam.

Por sua vez, enfrentando a natureza singular do serviço, o STF firmou posição no sentido de que o serviço a ser prestado “*deve escapar à rotina do órgão contratante e da própria estrutura da advocacia pública que o atende*”, isto é, o serviço a ser prestado deve envolver complexidades que o torne um serviço incomum, não podendo se prestar esse tipo de contratação a serviços ordinários do órgão ou da entidade.

No caso analisado, o STF também entendeu pela regularidade da contratação por inexigibilidade por estarem preenchidos todos os requisitos detalhados acima.

Como também já pontuado ao longo deste trabalho, o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal deve ser entendido para entes públicos que possuem uma procuradoria institucionalizada, não devendo ser aplicado para entes municipais que sequer possuem um corpo técnico estruturado.

Outro julgado a ser analisado se refere à ADC nº 45, cujo julgamento ainda não chegou ao seu fim, tendo, porém, voto do Ministro Relator Luís Roberto Barroso, exarado no dia 20 de outubro de 2020.

O voto do Ministro relator propõe a seguinte tese de julgamento:

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

O voto do Ministro Barroso propõe, com base ainda na Lei nº 8.666/93, que estejam presentes os requisitos da notória especialização do contratado, bem como a natureza singular do serviço. Trata-se, no entender deste trabalho, um entendimento que precisa ser relido, haja vista a superveniência da Lei nº 14.133/21, que retirou expressamente o requisito da singularidade para a contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual, no qual o serviço de advocacia se enquadra.

Assim, diante de todo o exposto, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado, sob égide da Lei nº 8.666/93, da necessidade de se demonstrar a natureza singular do serviço, bem como a notória especialização do profissional a ser contratado.

Trata-se de posicionamento, que, no entender deste trabalho, precisa ser relido e reinterpretado, diferenciando a realidade dos diversos entes federados brasileiros.

É preciso, com a redação trazida pela Lei nº 14.133/21, atrelar a singularidade ao conceito de notória especialização e confiança do gestor. Assim, o serviço prestado por um profissional respeitado na área jurídica, com conhecimentos e técnicas refinados, gerando a confiança no gestor, tornará o serviço singular, viabilizando a contratação direta.

2.4.3. Conclusões Parciais

Ao longo deste capítulo, foi observado que tanto o STF quanto o STJ têm mantido o entendimento de que a singularidade do serviço é um requisito essencial para a contratação de escritórios de advocacia por entes públicos. Essa posição é compartilhada pelo TCU, que, ao analisar a redação da Lei nº 13.303/16, também enfatiza a necessidade da singularidade do serviço para justificar a inexigibilidade de licitação, mesmo quando a lei não a menciona expressamente.

É relevante ressaltar que tais decisões não se limitam a um ente federado específico, mas apresentam um entendimento geral aplicável a todas as esferas de governo, incluindo a União, os Estados e os municípios, independentemente do porte deste último.

É verdade que esse entendimento é defendido por grande parte da doutrina administrativista³¹. Todavia, esse entendimento, talvez, não se adeque mais à realidade enfrentada e vivida pelos entes públicos, notadamente os municípios. Seria necessário repensar esse posicionamento, haja vista que, na prática, o gestor enfrenta dificuldades e obstáculos reais que impedem a adoção do entendimento firmado pelo STJ e pelo STF.

No âmbito teórico, o posicionamento dos Tribunais pode ser considerado correto e deveria guiar a atuação da Administração Pública em todo o país.

Entretanto, a realidade vivenciada por muitos municípios brasileiros é diferente. Não se está referindo aos municípios de médio a grande porte. Está-se a referir aos municípios com população de 2.000 a 20.000 habitantes, que constituem uma grande parte da realidade brasileira³².

³¹ CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO na obra *Licitações*, 1985, Revista dos Tribunais, p. 15. Flávio Amaral Garcia, **Licitações e Contratos Administrativos**, 4^o ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2016; p. 319.

Egon Bockmann Moreira. **Inexigibilidade de Licitação**. Curitiba: Zênite Editora. 2016. P. 174.

³² Municípios desse porte representam 70% dos municípios do Brasil, segundo dados do último Censo Demográfico realizado no ano de 2010.

Nesses municípios menores, a situação é desafiadora, pois nem sempre possuem recursos financeiros e estrutura administrativa adequada para manter uma procuradoria jurídica especializada.

Nesses municípios não há procuradoria fixa, institucionalizada, bem como um corpo de assessores comissionados capazes de atender aos interesses da Administração local e de seus munícipes de modo perene. É essa a grande realidade brasileira³³.

A realização de concursos públicos para eventuais procuradorias desses tipos de municípios não atrairia uma grande quantidade de pessoas interessadas, seja em razão de não disporem de uma estrutura física e tecnológica que dê ao Procurador condições de trabalho, seja porque a remuneração que poderia ser paga não atrairia bons candidatos.

No mesmo sentido, a contratação de comissionados para o exercício das funções jurídicas também não ofertaria boas remunerações, afastando bons profissionais.

Inclusive, nesse sentido, importante a recente decisão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo³⁴. Veja-se:

Por seu turno, quanto à inexistência de Procuradoria Municipal, em face da diminuta dimensão da Municipalidade, considero relevável a questão. Nesses casos, de Municípios com pequena população, é preciso sopesar as necessidades da Municipalidade com os recursos financeiros disponíveis. Assim, não vejo irregularidade em soluções alternativas, objetivando atender ao princípio constitucional da eficiência. Deve-se privilegiar sempre a melhor relação custo-benefício, além de se evitar o indesejável inchaço da Administração.

A Corte de Contas Paulista, nesse julgado, permitiu a contratação de escritórios de advocacia por entes públicos a partir de argumentos como a diminuta quantidade de serviços e dos custos inerentes à contratação e manutenção de servidores concursados.

³³ MENDONÇA, Clarice Corrêa; VIERA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figueiredo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum. 2018. P. 30-36.

³⁴ TCE/SP, 2º Câmara, TC-5139/989/18-0, rel. Cons. Subs. Sílvia Monteiro, j. 23.3.2021.

Entende o presente trabalho que, quando o legislador quis exigir a singularidade do serviço ou do objeto, ele o fez de maneira expressa, conforme em uma das hipóteses de inexigibilidade prevista no art. 74, V, c/c o art. 74, §5º, III. Perceba-se que o art. 74, §5º, ao estabelecer os requisitos para a inexigibilidade de licitação para aquisição ou locação de imóvel, em seu inciso III, deixou claro que se faz necessário “*justificativas que demonstrem a **singularidade** do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração [...]*” (grifamos).

Portanto, é de se entender, na visão deste trabalho, que a singularidade não é mais requisito ou pressuposto para a contratação por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos predominantemente intelectuais. Ao menos, não é de maneira dissociada da notória especialização do prestador do serviço. É dizer, o fato de o profissional contratado possuir notória especialização, gerando a confiança necessária ao gestor, o serviço se torna singular.

Assim, o que a Lei nº 14.133/21 objetivou que a singularidade esteja conjugada com a notória especialização do prestador, sendo parte integrante do seu conceito. Ou seja, na contratação por inexigibilidade de licitação de serviços advocatícios o fato de o prestador possuir a confiança do gestor e ser um profissional de notória especialização qualifica o serviço em especial, tornando-o incomparável e especial, ensejando a contratação direta.

Isso reafirma que não haverá uma banalização das contratações dos serviços de advocacia por inexigibilidade de licitação.

Em âmbito de entes federados que possuem uma procuradoria institucionalizada e capaz de atender às demandas do ente, a contratação de escritórios de advocacia não deve ser realizada para todo e qualquer caso. Na verdade, deve-se valer do art. 22 da LINDB e levar em conta os obstáculos e dificuldades enfrentados pelo gestor na condução de questões jurídicas específicas, além das necessidades impostas pelas políticas públicas sob sua responsabilidade. Assim, situações em que a procuradoria institucionalizada não disponha de estrutura

para realizar o serviço³⁵, bem como configuração da “impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pela advocacia pública, dada a especificidade e relevância da matéria”³⁶ são situações que podem e devem justificar a contratação de escritórios de advocacia.

O que se quer dizer é que não existe “letra morta” em lei, nem supressão de expressão sem uma razão de ser. É preciso que se respeite a posição adotada pelo legislador, com a supressão a singularidade para os casos previstos no art. 74, III e com a expressa previsão no art. 74, §5º, III, ambos da Lei nº 14.133/21.

Ainda que se defenda e entenda pela exigência da singularidade, deve-se distinguir a necessidade da contratação e o objeto a ser contratado. O objeto da contratação não precisa ser singular. O que precisa ser singular é a necessidade da Administração que motiva a contratação, haja vista a dificuldade enfrentada pelo gestor, associada à qualidade do profissional, que gera a confiança ao gestor na sua contratação, demandando a caracterização da necessidade administrativa e da proporcionalidade da solução dada.

Nesse sentido, Luciano Ferraz³⁷ propõe que a contratação de um profissional especializado pela Administração Pública não se trata apenas da conveniência do objeto do contrato, mas sim da necessidade administrativa a ser atendida por meio dessa contratação. A possibilidade de contratação direta com base na notória especialização visa evitar testes, experimentações e riscos, optando pela qualificação comprovada de profissionais especializados que possam servir ao setor público de forma eficiente. Segundo Ferraz, essa discussão não se refere à singularidade do

³⁵ Nesse sentido, é comum a contratação de consultorias para a estruturação de projetos complexos, como de Concessões e PPP's, abrangendo atividades jurídicas materiais, como estudos de casos, das jurisprudências. Ou seja, para a realização de atividades nas quais os procuradores não dispõem de tempo hábil para fazer, sob pena de se prejudicar a sua atividade-fim, de defesa dos interesses do ente público.

³⁶ STJ. AgRg no HC 669.347-SP, Rel. Min. Jesuíno Rissato (Desembargador Convocado do TJDF), Rel. Ac. Min. João Otávio de Noronha, Quinta Turma, por maioria, julgado em 13/12/2021.

³⁷ FERRAZ, Luciano. **'The walking dead na Administração'** – temporada final (nova lei de licitações). Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222440/%5Bartigos%5D%20the%20walking%20dead%20na%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20-%20temporada%20final%20-%20conjur.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

objeto, que é pressuposta na hipótese de contratação direta, mas sim aos meios disponíveis para a Administração cumprir sua finalidade pública com certeza, segurança e qualidade (eficiência). A necessidade pública e a escolha do meio mais eficiente para atendê-la são avaliadas qualitativamente, levando em consideração o aspecto subjetivo, privilegiando a garantia de qualidade e eficiência do serviço, decorrentes do diferencial técnico do executor.

A nova lei perdeu a grande oportunidade de revolucionar as contratações públicas no Brasil, inclusive, a de resolver ou, ao menos, pacificar um entendimento acerca das contratações de escritórios de advocacia por entes públicos.

Nesse sentido, o que se defende aqui é que as decisões tradicionais de STJ, STF e TCU não mais se amoldariam à realidade, seriam interpretações do passado, que desconsiderariam a existência de uma nova legislação sobre o tema, que não levariam em conta à realidade enfrentada pelos diversos entes públicos brasileiros.

É crucial que a jurisprudência e a doutrina olhem para o futuro. Nesse sentido, a recente decisão do STJ no AgRg no HC Nº 669.347-SP, proferida em 13 de dezembro de 2021, pode ser vista como uma tendência, pois levou em conta a nova redação da Lei nº 14.133/21 e do Estatuto da OAB.

O Tribunal entendeu que a Lei nº 14.133/2021 e o art. 3º-A do Estatuto da OAB eliminaram a exigência da singularidade do serviço advocatício, passando a requerer apenas a comprovação da notória especialização do profissional contratado e a natureza intelectual do trabalho a ser realizado. Em outras palavras, o serviço advocatício seria considerado técnico e singular quando houvesse a demonstração da notória especialização do advogado ou da sociedade de advogados.

Dessa forma, o STJ interpretou que, com base nessas alterações legislativas, a contratação direta de serviços advocatícios pelo ente público seria possível, desde que fosse comprovada a notória especialização do contratado e a necessidade do serviço.

Portanto, a Lei nº 14.039/2020 teve o propósito de eliminar a exigência da singularidade do serviço advocatício, e o STJ, em uma primeira decisão, afastou a necessidade de o serviço ser caracterizado como singular, indicando uma possível mudança de entendimento. A análise dessas questões deve estar em consonância com as evoluções legislativas e a realidade enfrentada pelos diversos entes públicos no Brasil.

3. Advocacia pública nos municípios brasileiros

No contexto da presente pesquisa, dedica-se este capítulo à análise da advocacia pública nos municípios brasileiros. Para fundamentar a abordagem, apoiara-se no diagnóstico realizado pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais, o qual traz informações e *insights* relevantes sobre essa temática. Além disso, será aprofundada a investigação ao examinar o caso de três municípios em Minas Gerais que optaram pela contratação direta de advogados, buscando entender os motivos que levaram a essa escolha e os resultados obtidos.

A advocacia pública municipal desempenha um papel fundamental na defesa dos interesses da administração local, representando o município em questões jurídicas e judiciais. Nesse sentido, é de extrema importância compreender como esse serviço é estruturado, qual a qualificação dos profissionais envolvidos e como ocorre a contratação de seus serviços.

Ao explorar o diagnóstico elaborado pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais, será possível identificar tendências e desafios enfrentados pela advocacia pública municipal em âmbito nacional.

No que tange aos três municípios de Minas Gerais que realizaram a contratação direta de advogados, é essencial investigar os motivos que os levaram a essa decisão. Será de interesse compreender se essa opção foi adotada por questões de economicidade, especialidade técnica ou outras razões específicas.

Outro ponto importante a ser abordado é o caso do Município de Belo Horizonte, que optou por contratar diretamente um escritório de advocacia para uma causa específica.

3.1. O diagnóstico realizado pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais

A Associação Nacional dos Procuradores Municipais, no ano de 2016, realizou o primeiro e até então único diagnóstico das Procuradorias de Municípios no Brasil, cujos resultados são essenciais para entendermos a evolução dos entes federados municipais.

O Diagnóstico realizado levantou diversos dados, cuja análise se torna essencial para podermos entender a importância de uma procuradoria institucionalizada no ente federado. Primeiramente, o Diagnóstico levantou quantos municípios possuem Procurador(es) concursado(s). Posteriormente, analisou-se as regiões geográficas brasileiras que apresentam maior ou menor número de Procuradores concursados. Também foi analisado o porte do município - de acordo com o número de habitantes - e a quantidade de procuradorias instituídas. Analisou-se também o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios e a relação com a institucionalização das procuradorias, bem como de indicadores de qualidade da gestão pública e a relação com procuradorias institucionalizadas.

De acordo com os resultados apresentados pelo Diagnóstico, apenas 34,4% dos municípios possuem ao menos um Procurador concursado, isto é, ocupante de cargo de provimento efetivo. Trata-se de dado relevante, que mostra o real desafio e dificuldade em se instituir uma procuradoria com Procuradores efetivos, haja vista que a maioria dos municípios ainda se encontra desprovido de Procuradores concursados para o exercício da função.

Outro levantamento realizado pelo Diagnóstico foi o cruzamento entre as variáveis de existência de profissionais concursados e a região geográfica das procuradorias. De acordo com o Diagnóstico, as regiões Norte e Nordeste apresentam menor percentual de municípios com Procuradores concursados, respectivamente 15,8% e 23,0% de municípios com, ao menos, um Procurador de carreira.

Por outro lado, as regiões Sul e Sudeste apresentam as maiores proporções, quais sejam de 62,3% e 33,3%, respectivamente.

Outro critério levado em consideração no Diagnóstico foi o porte do município. Analisou-se municípios pelos seus números de habitantes, dividindo-se municípios de

pequeno porte I (municípios de até 20.000 habitantes), municípios de pequeno porte II (município de 20.001 a 50.000 habitantes), municípios de médio porte (50.001 a 100.000 habitantes), municípios de grande porte (município de 100.001 a 900.000 habitantes) e metrópoles (município de 900.001 habitantes ou mais).

O resultado encontrado não é surpresa. Os municípios de grande porte e as metrópoles apresentaram o maior percentual de procuradorias institucionalizadas, com 57,9% e 93,8%, respectivamente. Por outro lado, os municípios de médio porte e os de pequeno porte II e I apresentaram resultados parecidos, quais sejam, 30,4%, 34,3% e 33,1%, respectivamente.

Outro dado levantado a análise é o Índice de Desenvolvimento Humano de municípios com procuradoria institucionalizada.

Verificou-se, nesse caso, que uma maior proporção de municípios conta com procuradores efetivados por meio de concurso público específico para a carreira entre o conjunto de municípios com níveis mais elevados de desenvolvimento humano (45,7%). Entre aquelas com IDHM médio, esse percentual é de 30,4%, e de apenas 24,1% nos municípios com baixo IDHM. As regiões Sul e Sudeste, nas quais se identificaram maiores percentuais de municípios com Procuradores concursados, são aquelas que também possuem níveis mais elevados de desenvolvimento humano, o que, segundo pontuado no Diagnóstico, reforçaria a correlação entre IDH melhor e municípios com procuradorias institucionalizadas.

Por fim, o último dado levantado, cuja análise se faz importante para o presente trabalho é a correlação entre a existência de procuradorias institucionalizadas e dois indicadores de qualidades da gestão pública, quais sejam o Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração (IGM-CFA), que analisa a gestão pública brasileira a partir de três dimensões: gastos e finanças públicas, qualidade da gestão e desempenho, e o Índice de Gestão Fiscal da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (IFGF), que mensura a administração dos tributos e a responsabilidade administrativa e fiscal dos municípios.

De acordo com os dados cruzados pelo Diagnóstico, quanto maior a qualidade da gestão pública, apurada segundo a metodologia específica de cada um desses índices, maior o percentual de municípios cuja Advocacia Pública municipal conta com ao menos um Procurador concursado.

3.2. O caso dos municípios do Estado de Minas Gerais

O presente trabalho analisou o Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 2010³⁸. Para tanto, foi feito um corte de análise de municípios de até 20.000 habitantes, isso porque o trabalho realizou conversas com escritórios de advocacia que realizam ou realizavam os serviços jurídicos de municípios do Estado de Minas Gerais cuja população está cerca de até 20.000 habitantes. Dessa forma, a realidade encontrada nesses municípios, provavelmente, é uma realidade que se encontrará nos demais municípios do país.

O trabalho entrevistou escritórios de advocacia de três cidades mineiras, quais sejam Paineiras, Quartel Geral e Morada Nova de Minas. Ademais, um desses escritórios já havia prestado serviços jurídicos para a cidade de Abaeté.

O trabalho também analisou a contratação de um escritório de advocacia pelo município de Belo Horizonte que foi a única realizada nos últimos 5 anos.

Primeiramente, o Município de Paineiras possuía no ano de 2010 uma população de cerca de 4.631 habitantes, segundo dados da própria Câmara Municipal³⁹ e uma população estimada para o ano de 2021 de 4.440 pessoas⁴⁰. Por sua vez, o Município de Quartel Geral possuía população, no ano de 2010, de cerca de 3.303 pessoas⁴¹, com população estimada para o ano de 2021 de 3.603 pessoas. O Município de Morada Nova de Minas possuía uma população no ano de 2010 de cerca de 8.256 pessoas e uma população estimada para o ano de 2021 de 8.955. Por

³⁸ O Censo demográfico de 2022 ainda não havia sido concluído, quando a pesquisa se encerrou, razão pela qual se adotou o último Censo realizado. Todavia, acredita-se que não haverá prejuízo na análise, pois, possivelmente, a variação da população não deve ter sido significativa a mudar o patamar/categoria dos municípios analisados.

³⁹ Disponível em <https://www.paineiras.cam.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/historia-de-paineiras/5865#:~:text=Com%20uma%20popula%C3%A7%C3%A3o%20de%20aproximadamente,252%20Km%20da%20Capital%20Mineira>.

⁴⁰ Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/paineiras.html>

⁴¹ Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/quartel-geral/panorama?>

fim, o Município de Abaeté possuía no ano de 2010 uma população de 22.690 pessoas e uma população estimada para o ano de 2021 de 23.263 habitantes.

Importante dizer que as variações das populações entre os anos de 2010 e 2021 não acarretam grandes repercussões nas políticas públicas municipais, pois se trata de uma variação pequena.

A contratação de escritórios de advocacia por entes públicos, notadamente, municípios é uma realidade no dia a dia da Administração Pública. O Brasil possui 5.570⁴² municípios, sendo que, sua grande maioria, é formada por municípios de pequeno porte.

O Censo Demográfico de 2010 mostra muito bem essa realidade. O país possuía, à época, 118 municípios com população até 2.000 habitantes. Por sua vez, municípios com mais de 2.000 e menos de 5.000 habitantes somam 1.183. Já municípios que possuem mais de 5.000 até 10.000 habitantes perfazem um total de 1.212 municípios. Por fim, municípios entre 10.001 e 20.000 habitantes formam um total de 1.401 municípios.

Portanto, o corte feito nas três primeiras faixas de população⁴³, tem-se 3.914 municípios, o que representa 70% dos municípios no país, razão pela qual os municípios selecionados para entrevistas podem representar, de fato, a realidade dos demais municípios brasileiros.

No que tange aos escritórios de advocacia contratados, apesar de publicidade dos atos de contratação, houve um pedido para que os seus nomes não fossem relevados, o que este trabalho respeitará.

⁴² Segundo dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-03/ibge-atualiza-areas-mapas-e-estimativas-da-populacao>

⁴³ Segundo o estudo do IBGE, as demais faixas seriam de a) municípios entre 20.001 a 50.000 habitantes, que representariam um total de 1.043 municípios; b) municípios entre 50.001 a 100.000 habitantes, que representariam um total de apenas 325 municípios; c) municípios entre 100.001 a 500.000 habitantes, que totalizariam apenas 245 municípios; e, por fim, apenas 38 municípios teriam mais de 500.000 habitantes.

Foram feitas conversas nos dias 27, 28 e 29 de novembro de 2022 pela plataforma zoom, onde foram feitas as seguintes perguntas: 1) Qual a forma de contratação realizada pelo município? 2) Quais as atividades desempenhadas pelo escritório? 3) Qual a relação existente entre o escritório e as autoridades municipais? 4) Houve atuação em políticas públicas de médio e longo prazo?

Novamente, nos dias 22 e 23 de maio de 2023, foram realizadas novas conversas com alguns gestores desses municípios onde se questionou quais eram as dificuldades e os obstáculos que foram e são enfrentados no dia a dia da administração, que ensejariam a terceirização do serviço de advocacia.

Diante dessas perguntas realizadas, o trabalho constatou uma mesma linha de atuação por parte dos escritórios de advocacia. Primeiramente, todos foram contratados por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25, II, da Lei nº 8.666/93.

No que tange às funções desempenhadas, segundo foi relatado, o foco principal da atuação do escritório e, inclusive, de preocupação das autoridades municipais é o da precaução, isto é, o serviço jurídico prestado deveria antever eventuais problemas jurídicos que poderiam surgir, por questionamentos que poderiam ser feitos no Poder Judiciário e no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, de modo a minimizar eventuais ações que pudessem prejudicar a política desenvolvida e implementada pelas autoridades. Dessa forma, constatou-se que a atividade desenvolvida era de verdadeiro assessoramento jurídico, no qual o advogado atuava ao lado das autoridades administrativas durante todo o processo de determinada política pública. Não se tratava apenas de uma atividade de controle de legalidade após todo o processo estar concretizado. Constatou-se que o escritório contratado não era apenas um legitimador de projetos, por meio de uma simples emissão de parecer.

Trata-se de atuação importante e atual, vigente nas grandes procuradorias do Brasil. O trabalho desenvolvido nas procuradorias é exatamente o de assessoramento jurídico, participando de todas as fases dos projetos desenvolvidos pelos entes federados.

Trata-se de uma atuação moderna, em que a advocacia pública se vê parte integrante do processo de tomada de decisões, o que acarretará decisões juridicamente mais qualificadas, eliminando ou reduzindo a litigiosidade sobre aquele projeto, o que, no final das contas, é ganho para o interesse público e, conseqüentemente, para toda a população que poderá ser beneficiada no desenvolvimento da política pública.

Ainda sobre as funções desempenhas, os escritórios de advocacia atuam também nos processos licitatórios, no qual toda modelagem jurídica da licitação, com elaboração de minutas de edital, de termo de referência, de projeto básico e de contrato ficam por conta do escritório de advocacia. Importante dizer e isso foi frisado nas entrevistas, os escritórios de advocacia realizam essas minutas de acordo com o interesse da gestão, ouvindo as diversas áreas técnicas (quando existentes) dos municípios.

Outro campo de atuação dos escritórios está relacionado no contencioso judicial do município. Todavia, neste ponto, a atuação do escritório era mais limitada, de maneira que a atuação está mais restrita em ações de improbidade administrativa, ações no âmbito de tribunais, como mandados de segurança, ações no âmbito dos tribunais de contas e ações que questionam a constitucionalidade de leis.

Segundo o relatado, ações com assuntos mais básicos, como servidores públicos e responsabilidade civil do estado, os municípios possuíam um corpo de servidores comissionados que desempenhavam as funções.

Trata-se, aqui, de um ponto que pode gerar certa preocupação, pois, na parte contenciosa do município, os escritórios atuam apenas em ações que envolvem a própria autoridade administrativa. Não se trata efetivamente de um problema, afinal, há procuradorias de municípios grandes, de estados e a própria AGU que realizam a defesa da própria autoridade.

Todavia, pode-se levantar certo questionamento do papel desses escritórios como um escritório que estaria mais preocupado na defesa da própria autoridade, do

que na defesa do próprio município, ainda mais que os recursos que pagam esses escritórios são recursos públicos. Poderia ser levantado eventual conflito em que a autoridade se vale de recursos públicos para a defesa pessoal em processos pessoais.

De todo modo, pode-se superar essas alegações por meio de um controle rígido por parte dos órgãos de controle, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

Além disso, hoje, há dois diplomas normativos que legitimam a defesa da autoridade por parte da procuradoria.

Primeiramente, a Lei nº 14.133/21, em seu art. 10, estabelece que se as autoridades competentes e os servidores públicos que tiverem participado dos procedimentos relacionados às licitações e aos contratos precisarem defender-se nas esferas administrativa, controladora ou judicial em razão de ato praticado com estrita observância de orientação constante em parecer jurídico elaborado pela procuradoria, a advocacia pública promoverá, a critério do agente público, sua representação judicial ou extrajudicial.

Em um segundo momento, a Lei nº 8.429/92, com redação dada pela Lei nº 14.230/21, em seu art. 17, §20, estabelece que a assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público ficará obrigada a defendê-lo judicialmente, caso este venha a responder ação por improbidade administrativa, até que a decisão transite em julgado.

Especificamente, no que se refere ao disposto na Lei de improbidade, o STF, por meio das ADIs 7.042 e 7.043, entendeu pela inconstitucionalidade parcial com redução de texto do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei nº 14.230/2021, no sentido de que não existe obrigatoriedade de defesa judicial; havendo, porém, a possibilidade dos órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia.

Assim, o STF não vedou ou impossibilitou que os órgãos de advocacia pública realizem a defesa das autoridades administrativas. Na verdade, o STF permitiu essa defesa, vedando que haja uma obrigação e uma imposição legal nesse sentido.

Portanto, embora possa ser questionável a atuação dos escritórios de advocacia contratados pelos municípios a realizarem a defesa pessoal da autoridade, trata-se de atividade possível e permitida de ser realizada.

No que se refere a terceira pergunta realizada, qual seja, a relação existente entre o escritório de advocacia e as autoridades administrativas, a resposta foi no sentido de que a relação existente é profissional e técnica, preocupada única e exclusivamente com os interesses públicos a serem desenvolvidos e implementados pela gestão municipal, não havendo qualquer tipo de favorecimento ou outro aspecto subjetivo nessa relação.

Por fim, no que se refere a quarta pergunta, isto é, a atuação em políticas públicas de médio e longo prazo, apenas um escritório teve atuação nesse campo. Trata-se do escritório que prestou serviços ao Município de Abaeté, que possui pouco mais de 20.000 habitantes.

Nesse município realizou-se uma Parceria Público-Privada referente à iluminação pública, bem como a Concessão do serviço de abastecimento de água junto à COPASA. Segundo relatado pelo escritório, a atuação ocorreu conforme normalmente o escritório atua em projetos mais simples, isto é, houve um acompanhamento do nascedouro até um desenvolvimento maior do projeto. Todavia, segundo relatado, antes da conclusão do projeto, o contrato entre o município e o escritório se encerrou e não houve renovação, razão pela qual o escritório não mais acompanhou o projeto, de modo que este passou a ser acompanhado por outro escritório.

Um debate que foi muito marcante nos anos de 1990, que ainda hoje pode ser percebido, refere-se à contratação de serviços advocatícios pelo Poder Público para a defesa pessoal de agentes públicos envolvidos em processos judiciais decorrentes de atos praticados no exercício do mandato ou função. O fortalecimento dos órgãos

de controle como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, e também o fortalecimento de leis como a de ação popular, a de ação civil e a de improbidade administrativa levaram a uma avalanche de processos contra os gestores públicos. Muitas dessas ações poderiam ter por pano de fundo motivação política, com o claro objetivo de desestabilizar o administrador público. Em razão disso, chegou-se a defender a possibilidade de os entes públicos suportarem o ônus financeiro da contratação de advogados para a defesa dos acusados.

É nesse viés que se pode estudar uma outra experiência de contratação de serviços jurídicos por terceiros estranhos à estrutura da Administração. Trata-se da contratação realizada pelo Município de Belo Horizonte⁴⁴ que realizou a contratação escritório de advocacia Felipe Martins Pinto Sociedade de Advogados, visando à defesa de agente público denunciado por conduta omissiva negligente referente à queda de um viaduto em uma das avenidas mais movimentadas de Belo Horizonte dias antes do início da Copa do Mundo de 2014 no Brasil.

Há legislação permitindo que a Procuradoria do Município de Belo Horizonte realize a defesa do servidor ou autoridade do Poder Executivo em ações judiciais e processos administrativos nos quais figurem como parte em razão de atos praticados no exercício regular de cargo ou função. A disciplina está prevista na Lei Municipal nº 11.065/17⁴⁵, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 16.526/16⁴⁶.

A opção por contratar um terceiro para realizar a defesa decorreu do fato de a PGM BH não possuir nos seus quadros Procurador especializado em Direito Penal, matéria envolvida no processo em questão.

⁴⁴Disponível em <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1169610>

⁴⁵Art. 59. A Procuradoria-Geral do Município - PGM - tem como competência planejar, coordenar, controlar e executar as atividades jurídicas de interesse do Município, notadamente no que se refere às atividades de: V - representação de servidores públicos do Poder Executivo em ações judiciais e processos administrativos nos quais figurem como parte em razão de atos praticados no exercício regular de cargo ou função, desde que em consonância com as orientações previstas em regulamento.

⁴⁶ Art. 1º - Este Decreto disciplina os procedimentos relativos à representação judicial e em processos administrativos dos servidores públicos do Poder Executivo, pela Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte.

Parágrafo único – O inciso V do art. 59 da Lei nº 11.065, de 1º de agosto de 2017, que dispõe sobre a representação de servidores públicos do Poder Executivo em ações judiciais e processos administrativos nos quais figurem como parte em razão de atos praticados no exercício regular de cargo ou função, fica regulamentado por este decreto.

Assim, há justificativa plausível para a contratação de profissionais para a prestação do serviço jurídico em questão, qual seja, a ausência de profissional nos quadros da procuradoria qualificados para desempenhar essa função incumbida à procuradoria.

Por sua vez, no que se refere ao questionamento acerca das dificuldades e dos obstáculos enfrentados no dia a dia da gestão, naquilo que pertinente aos serviços de assessoramento jurídico, os gestores foram unânimes em pontuar a impossibilidade financeira de o ente municipal manter um quadro de procuradores, haja vista a incapacidade orçamentária de manter bons salários, que poderiam ser atrativos para profissionais mais capacitados.

Outro fator levantado é o desinteresse de muitos profissionais em morar em municípios pequenos, com pequena infraestrutura de serviços de lazer, hospitalar e médico.

Também foi alegado que, na região, poucas são as pessoas que se formam em curso superior, especialmente em Direito. Ademais, aqueles que cursam a faculdade de Direito se mudam para cidades de outros Estados ou para Belo Horizonte e não têm o interesse de regressar para os municípios de origem.

Assim, na linha do que já foi defendido por este trabalho, valendo-se do art. 22 da LINDB, caberá ao gestor, motivadamente, apontar todas as dificuldades e os obstáculos que a realidade impõe à gestão pública, para justificar a contratação dos serviços de advocacia, afastando possíveis responsabilizações na via judicial ou controladora.

4. Conclusão e recomendações de conduta

É fato que a contratação de serviços jurídicos por entes públicos, sobretudo com a vigência das Leis nº 14.133/21 e nº 14.039/20, continuará a despertar novos e diferentes entendimentos dos expostos ao longo deste trabalho.

A primeira conclusão a que se chega, especialmente no que tange ao objeto de estudo deste trabalho, qual seja, a contratação de escritórios de advocacia por entes públicos, é de que a regra, e não poderia ser diferente, é que as atividades jurídicas devem ser desenvolvidas por servidores públicos concursados ocupantes de cargos efetivos, isto é, o papel de assessoramento jurídico e defesa judicial e extrajudicial dos entes federados deve ser, de fato, realizado por Procuradores de cargo efetivo.

Todavia, essa conclusão não impede a contratação de escritórios de advocacia por entes públicos, mesmo aqueles que possuam uma procuradoria institucionalizada. Conforme pontuado ao longo de todo o trabalho, as dificuldades e os obstáculos reais enfrentados pelo gestor no dia a dia da Administração, como a existência de matérias jurídicas complexas, a ausência de Procuradores especializados nos temas, a falta de estrutura que viabilize a procuradoria a fazer a defesa do ente, entre outros, são fatores que devem ser levados em consideração, de modo a serem parte integrante da devida motivação a ser realizada para viabilizar a contratação, conforme dispõe o art. 22 da LINDB.

Nesse ponto, é importante reforçar a necessidade de uma motivação robusta, que demonstre, de fato, os reais obstáculos e impedimentos enfrentados pelo gestor, de modo que apenas a contratação do escritório seria apta a superá-los.

Dessa forma, a contratação de serviços jurídicos por pessoal estranho à estrutura da Administração Pública que possui corpo de procuradoria próprio deve-se valer da devida motivação do gestor, pontuando as dificuldades reais enfrentadas. Nesse sentido, conforme pontuado ao longo do trabalho, a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo permite a contratação de profissional para

emissão de parecer jurídico em caso de alta complexidade, após aprovação prévia pelos órgãos devidos.

Nesse ponto, chega-se a segunda conclusão, qual seja, a da viabilidade da contratação de escritórios de advocacia por parte de entes públicos municipais de pequeno porte que não possuam procuradoria institucionalizada, pois somente assim será possível possibilitar a defesa jurídica dos interesses públicos desse tipo de ente federado.

Como é sabido, a realização de concursos públicos por esses entes não atrairá interessados ou interessados qualificados para o desempenho do papel da advocacia pública, afinal, o poder de remuneração que esses entes terão será baixo.

Não se trata de uma banalização da contratação de escritórios de advocacia por parte dos entes. Na verdade, ao contrário, trata-se de um posicionamento que visa efetivar o postulado do acesso à justiça e da realização de políticas públicas que irão beneficiar a população desses municípios.

Para tanto, recomenda-se que esses entes federados façam a contratação de profissionais com notória especialização no âmbito daquele ente federado ou de sua região. Essa contratação e sua execução devem, de fato, ser acompanhadas pelos órgãos de controle, que devem desenvolver os seus papéis constitucionais sem um caráter punitivista onde não houver razão para ocorrer.

O que se quer dizer é que a simples contratação de um escritório de advocacia por um ente federado que não possui uma procuradoria institucionalizada não pode ser, por si só, fato relevante a ensejar o ajuizamento de ações de improbidade administrativa ou qualquer outra que vise à punição do gestor público e do contratado, notadamente quando há a devida motivação realizada pelo gestor da sua realidade, das dificuldades e dos obstáculos enfrentados pelo seu município.

Ademais, recomenda-se que esses escritórios de advocacia desempenhem papel moderno de órgão de advocacia pública, isto é, atuem ao lado do gestor público

durante toda a elaboração e execução do projeto, em verdadeiro papel de assessoramento.

A terceira conclusão a que se chega e outra recomendação de conduta que se propõe, conforme já delineada acima, é que a contratação direta, no caso, deve ser exaustivamente justificada e motivada, valendo-se, não apenas das disposições das leis de licitações, mas também das disposições relevantes contidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com ênfase, claro, nos seus arts. 20 a 30. A exauriente e profunda fundamentação da contratação é parâmetro obrigatório a ser observado pelo gestor público.

A motivação dos atos administrativos não se limitaria apenas a indicar as razões jurídicas, mas também deve abranger a contextualização das dificuldades enfrentadas pelo gestor, proporcionando uma compreensão mais ampla das circunstâncias que influenciaram suas decisões. Dessa forma, a transparência e a prestação de contas são fortalecidas, garantindo uma maior legitimidade e confiança na atuação do gestor público.

Assim, caberá à Administração, conforme dispõe o art. 18 da Lei nº 14.133/21, em sua fase preparatória, proceder a um prévio e adequado planejamento da contratação, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, dentre as quais se destacam 1) a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; 2) a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso; 3) a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento; 4) o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação; e, 5) a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

Caberá ao administrador público investigar as práticas do mercado privado, considerando que, quando houver uma pluralidade de advogados com notória especialização, deve-se verificar as faixas remuneratórias habitualmente cobradas, de

modo a evitar sobrepreço na contratação e, conseqüentemente, responsabilização do agente público e do contratado, cumprindo a exigência do art. 72, II e VII, da Lei nº 14.133/21, ou seja, demonstrar a estimativa de despesa e a justificativa do preço.

Para confirmar a notória especialização do profissional a ser contratado, o ente público deverá analisar elementos como: (a) o tempo de inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, o que se supõe atestar a experiência; (b) alguma atuação acadêmica; (c) a realização de cursos de pós-graduação; e, (d) a aprovação em concurso público, cumprindo a exigência do art. 72, V e VI, da Lei nº 14.133/21, ou seja, demonstrar a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessárias e a razão da escolha do contratado

Nesse sentido, o que se quer dizer é a realidade local não isenta o município de obedecer aos parâmetros mínimos fixados pela legislação para a contratação de serviços advocatícios. Refere-se aqui ao disposto no art. 72 da Lei nº 14.133/21 e no art. 26 da Lei nº 8.666/93.

Desse modo, havendo respeito a todas as recomendações propostas, sendo tomados os cuidados pontuados, com clareza dos parâmetros da contratação e das atividades a serem desenvolvidas, pontuando as dificuldades e os obstáculos reais enfrentados, incluídas na motivação do gestor, conforme assevera o art. 22 da LINDB, não haverá cabimento aos órgãos de controle opor posicionamento à escolha do escritório de advocacia contratado.

A menção aos obstáculos e dificuldades reais na motivação dos atos administrativos não é uma forma de eximir o gestor de sua responsabilidade, mas sim uma maneira de promover uma gestão pública mais informada, consciente e comprometida com a eficiência, a legalidade e o interesse público.

Assim, em uma quarta conclusão e uma outra recomendação de conduta, notadamente ao gestor, é que se não for viável a realização de uma justificativa robusta para a inexigibilidade ou mesmo o gestor não se mostrar confortável com este tipo de contratação, por entender que a confiança não é indispensável, é plenamente

possível que se realize um procedimento licitatório, seja por meio de pregão ou outra modalidade adequada.

Por fim, como demonstrado na evolução da jurisprudência do STJ⁴⁷, é possível que estejamos diante de uma mudança jurisprudencial por parte da Corte Cidadã, o que, de fato, poderá revolucionar as contratações de escritório de advocacia por parte dos entes federados.

Com o advento da Lei nº 14.133/2021, em seu art. 74, III, o requisito da singularidade do serviço advocatício deixou de ser previsto em lei, passando a ser exigida apenas a demonstração da notória especialização e a natureza intelectual do trabalho. Essa interpretação, segundo o STJ, é reforçada pela inclusão do art. 3º-A do Estatuto da Advocacia pela Lei nº 14.039/2020, segundo o qual "*os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei*".

Desse modo, o STJ, valendo-se das alterações promovidas pela Lei nº 14.039/2020, considerando que o serviço de advocacia é por natureza intelectual e singular, uma vez demonstrada a notória especialização e a necessidade do ente público, será possível a contratação direta, não sendo necessário demonstrar a singularidade do serviço.

⁴⁷ No AgRg no HC Nº 669.347-SP, julgado no dia 13 de dezembro de 2021, pela 5ª turma do STJ, com relatoria do Ministro João Otávio de Noronha, entendeu o Tribunal que "conforme disposto no art. 74, III, da Lei n. 14.133/2021 e no art. 3º-A do Estatuto da Advocacia, o requisito da singularidade do serviço advocatício foi suprimido pelo legislador, devendo ser demonstrada a notória especialização do agente contratado e a natureza intelectual do trabalho a ser prestado".

REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Modalidades e rito procedimental da licitação. Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Coord.). Rio de Janeiro: Forense, 2021.

Ana Paula Brandão Ribeiro e Isabella Carolina Miranda Rodrigues, *Os Dispute Boards no direito brasileiro*. Revista Direito Mackenzie. v. 9, n. 2, p. 129-159.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BRODSKY, J. **Mesas paralelas de resolución de controversias en mega proyectos de ingeniería y construcción**: uma perspectiva prática. In: GARCÍA, R. H. (Coord.). *Dispute boards in: Latinoamérica experiências y retos*. Peru: Estudio Mario Castillo Freyre, 2014.

CARVALHO FILHO, José Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26ª ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Atlas, 2012.

COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito comercial*, volume 3: direito de empresa. 11ª ed. São Paulo: Saraiva. 2010.

COSTA, Bruno Betti. *Inexigibilidade dos serviços de advocacia na nova Lei de Licitações*. JOTA, 2021. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/advocacia-publica-em-estudo/inexigibilidade-dos-servicos-de-advocacia-na-nova-lei-de-licitacoes-04022021>. Acesso em 19/06/2021.

CUNHA, Dirley. *Curso de Direito Administrativo*. 7ª ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; DAL POZZO, Augusto Neves. Ensaio sobre a contratação de advogado por inexigibilidade na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. In: *A Contratação Direta de Profissionais da Advocacia: Novo Regime Jurídico*. p. 41-55, Marcelo Figueiredo (coordenador). São Paulo: Malheiros/Juspodivm. 2022

DALLARI, Adilson Abreu. Evolução da Contratação de Advogado pela Administração Pública. In: A Contratação Direta de Profissionais da Advocacia: Novo Regime Jurídico. p 21-28., Marcelo Figueiredo (coordenador). São Paulo: Malheiros/Juspodivum. 2022

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª ed São Paulo: Atlas, 2012.

FERNANDES, Murilo Queiroz Melo Jacoby. Lei n. 13.303/2016: novas regras de licitações e contratos para as Estatais. Revista IOB de Direito Administrativo, São Paulo, v. 12, n. 134, p. 9-15, fev. 2017

FERRAZ, Luciano. Função regulatória da licitação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 9, n. 37, p. 133-142, jul./set. 2009.

_____. 'The walking dead na Administração' – temporada final (nova lei de licitações. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222440/%5Bartigos%5D%20the%20walking%20dead%20na%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20-%20temporada%20final%20-%20conjur.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

FERRAZ, Sérgio. Contratação Direta de Serviços Advocatícios. **A contratação Direta de Profissionais da Advocacia: novo regime**, São Paulo: editora Malheiros, volume 1. p.289-298.

GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e Contratos Administrativos, 4º ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2016

GHIGNONE, Luciano Taques; TOURINHO, Rita. Inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços advocatícios – limites e possibilidades. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 83, jan./mar. 2022. P. 87-105.

GRAU, Eros Roberto. *Licitação e contrato administrativo: estudo sobre a interpretação da lei*. São Paulo: Malheiros. 1995. 132 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 9ª ed, rev. atual. Ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

_____. *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*. São Paulo: Dialética. 2003.

JURKSAITIS, Guilherme Jardim. *Contratação Direta: Análise crítica do sistema e o caso dos serviços advocatícios*. 128p.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Licitação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 19ª ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MENDONÇA, Clarice Corrêa; VIERA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figueiredo. *1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil*. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum. 2018.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *Inexigibilidade de Licitação*. Curitiba: Zênite Editora. 2016.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Contrato de gestão*. São Paulo: RT, 2008.
OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo: Método, 2017.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos administrativos: teoria e prática*, 7. ed., rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

_____. A nova Lei de Licitações: um museu de novidades? Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-dez-23/rafael-oliveira-lei-licitacoes-museu-novidades> Acessado no dia 20/12/2022.

PÉRCIO, Gabriela Verona. A inviabilidade de competição relativa na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021): principais mudanças e proposta de interpretação para maximizar a eficiência da contratação direta. Disponível em <<https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/07/01/a-inviabilidade-de-competicao-relativa-na-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos-lei-no-14-133-2021-principais-mudancas-e-proposta-de-interpretacao-para-maximizar-a-eficiencia-da-contr/>>. Acessado no dia 04 de fevereiro de 2023.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito financeiro esquematizado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2014.

RAMOS, André Luiz Santa Cruz. *Direito Empresarial*. 7ª ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. *Direito financeiro esquematizado®*. 3ª. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018. (Coleção esquematizado® / coordenador Pedro Lenza)

RIGOLIN, Ivan Barbosa. As licitações nas empresas estatais pela Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2.016. Rigolin Advocacia. Disponível em <https://rigolinadvocacia.com.br/artigos/detalhes/14>. Acesso em: dezembro de 2022

SUNDFEID, Carlos Ari. *Licitação e contrato administrativo de acordo com as leis 8.666/93 e 8.883/94*. São Paulo: Malheiros, 1994

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. Salvador: JusPodivm, 2018.