



**Parecer jurídico SMLC/DJ nº 305/2023**

EMENTA. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA COM NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ENVOLVENDO DISCUSSÃO DO AUMENTO DO RATEIO PARA O MUNICÍPIO DE CANOAS DOS *ROYALTIES* SOBRE A PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS. ART. 25, II, DA LEI Nº 8.666/93. PARECER DESFAVORÁVEL.

**I. RELATÓRIO**

1. Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhada pelo Procurador-Geral do Município a esta Diretoria Jurídica para que se manifeste acerca da viabilidade de dispensa de licitação para eventual contratação de escritório de advocacia com notória especialização para prestação de serviços envolvendo a questão dos *royalties* sobre a produção de petróleo e gás com o fito de, em síntese, aumentar a participação do Município de Canoas no seu rateio.

2. Assim, conforme documentos que instruem o processo administrativo SEI 16596-4/2023, foi apresentada ao Município proposta comercial pelo Escritório Bornholdt Advogados, de Joinville, SC. Confira-se:

*Nos termos da legislação aplicável, a presente proposta versa sobre diretrizes para a contratação da Bornholdt Advogados mediante inexigibilidade de licitação, fundada (i) na **notória especialização** do Escritório no ramo do Direito de Petróleo e Gás Natural (especificamente na área de participações governamentais sobre a produção de hidrocarbonetos); e, (ii) na **natureza singular** dos serviços técnicos a serem desenvolvidos em favor do Município. (grifos nossos)*

(...)

*a) Prestação de serviços jurídicos de natureza consultiva, mediante verificação e conferência dos critérios aplicados ao Município por parte dos órgãos competentes, bem como da estrutura de equipamentos presentes no território do município, para fins de repasses de participações governamentais pela exploração e produção de petróleo e gás natural; e,*

*b) Propositura e acompanhamento, a juízo técnico dos profissionais de nossa equipe, de ações judiciais e/ou processos administrativos visando o reenquadramento do município, perante os órgãos competentes da Administração federal, para efeitos do recebimento de participações governamentais pela exploração e produção de petróleo e gás natural, em condição mais favorável do que a atualmente reconhecida ao Município.*

3. Para tanto, teria assim sua remuneração:

*a) 20% (vinte por cento) do proveito econômico obtido pelo Município, em virtude das medidas administrativas e/ou judiciais descritas no item I da presente proposta;*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

a.1) Entende-se como proveito econômico, para efeitos da presente proposta, a diferença entre o valor que seria pago ao Município pelos critérios atualmente aplicados pela ANP e o valor que for aplicado por força de decisões, judiciais ou administrativas, decorrentes da atuação da Bornholdt Advogados;

b) O cálculo do proveito econômico incidirá sobre as verbas recebidas pelo Município nas seguintes hipóteses:

b.1) valores recebidos durante o curso do(s) processo(s), por força de decisões liminares ou provisórias, enquanto tais decisões mantiverem seus efeitos, com o limite de 60 (sessenta) repasses; e, concomitantemente;

b.2) valores recebidos a título de indenização, a serem devolvidos ao Município, em relação às diferenças pretéritas no repasse dos royalties.

4. Em despacho direcionado ao Procurador-Geral do Município de Canoas (despacho 123789), o Diretor de Consultivo da PGM assim se manifestou:

*Na proposta anexada aos autos, o escritório proponente informa que os honorários seriam somente mediante êxito administrativo ou judicial no incremento das receitas oriundas dos royalties. Entretanto, para o proponente, considera-se êxito inclusive as decisões liminares ou provisórias conquistadas. **Ocorre que não há previsão de ressarcimento ao erário público em caso de reversão destas decisões que, por seu caráter liminar ou provisório, são instáveis. Entendemos que é necessário o esclarecimento deste ponto.***

*Foram juntados aos autos uma série de notícias veiculadas na imprensa ou no site do próprio proponente, indicando que efetivamente a matéria depende de notória especialização. Também foi informado a prestação de serviços para outros municípios. **Sugerimos então que o proponente anexe aos autos os atestados de capacidade técnica expedidos pelos municípios em que já prestou serviços, como também o repositório jurisprudencial de suas atuações.***

*Por fim, sugerimos que a Diretoria de Contencioso Judicial desta PGM se manifeste sobre a especialidade da matéria, indicando a inviabilidade de representação do Município nestas demandas. (grifos nossos)*

5. Por fim, como já indicado, veio a esta Diretoria Jurídica de Licitações e Contratos pedido de análise jurídica e Parecer acerca da viabilidade de inexigibilidade de licitação para contratação dos serviços mencionados alhures.

É o relatório.

## II. DA ANÁLISE JURÍDICA

6. Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta diretoria jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

7. Isso porque, nos termos da lei nº 6.627/2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do poder executivo municipal de canoas, compete à secretaria municipal de licitações



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

e contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:

*Art. 11. As competências das secretarias de natureza instrumental compreendem: (...)*

*(...)*

*C) compete à secretaria municipal de licitações e contratos (smlc):*

*(...)*

*2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e **juridicamente**, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta; (grifei)*

8. Desta feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à secretaria municipal de licitações e contratos – assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral – se limita à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

### **III. DA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS DE INEXIBILIDADE**

#### **1. DA PRESENÇA DE CARÁTER COMPETITIVO NA CONTRATAÇÃO EM ANÁLISE**

9. Primeiramente, convém consignar que, apesar de a regra para as contratações públicas ser a prévia realização de processo licitatório, a Lei nº 8.666/93 traz exceções em que é possível a contratação direta, mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, conforme inclusive autoriza o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, ao ressaltar da obrigação de licitar os casos assim especificados na legislação.

10. Disso se extrai que apenas nos casos expressos em lei é viável ao administrador a aquisição de bens ou a contratação de obras ou serviços sem prévio procedimento licitatório, consignando-se que as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação estão ora previstas nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, respectivamente.

11. *In casu*, assim dispõe o art. 25 II, da Lei 8.666/1993, a pretensão de aquisição de bens por inexigibilidade de licitação:

*Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:*

*II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei<sup>1</sup>, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;*

---

<sup>1</sup>Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

*(...)*

*V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;*



12. Sobre o tema, explana Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>2</sup>:

*“A inexigibilidade de licitação pressupõe a inviabilidade de competição. Esse é o teor do art. 25 da Lei 8.666/1993: “É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição”.*

*Inexiste, portanto, o pressuposto fático da licitação, que é justamente a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados, de forma a garantir tratamento isonômico aos interessados em contratar com o Poder Público. Tecnicamente, é possível afirmar que a inexigibilidade não retrata propriamente uma exceção à regra da licitação, mas, sim, uma hipótese em que a regra sequer deve ser aplicada. Trata-se da não incidência da regra constitucional da licitação, em razão da ausência do seu pressuposto lógico: a competição.*

*Em verdade, os casos de inexigibilidade não dependem de expressa previsão legal, pois decorrem da circunstância fática que demonstra a inviabilidade da competição. Ainda que o texto constitucional tivesse estabelecido a regra da licitação, sem qualquer exceção, e a Lei 8.666/1993 fosse silente, certo é não se poderia exigir a realização de licitação pelo administrador em situações despidas de competitividade.”*

13. Ainda, Marçal Justen Filho:

*“(…)*

*3.1) Ausência de pluralidade de alternativas*

*A primeira hipótese de inviabilidade de competição reside na ausência de pluralidade de alternativas de contratação para a Administração Pública. Quando existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação, a licitação seria impréstável. Mais precisamente, a competição será inviável porque não há alternativas diversas para serem entre si cotejadas. (JUSTEN FILHO, Marçal in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Ed. Dialética. 18ªEd. 2019.S.P, pag. 595).*

14. Dito isto, além dos requisitos específicos do art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666/93, o art. 26 do mesmo diploma normativo traz requisitos adicionais, inerentes a todas as hipóteses de inexigibilidade de licitação, pelo que se passa à respectiva análise.

15. Com efeito, assim dispõe o artigo 26 da Lei n.º 8.666/1993 (com grifos nossos):

*Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser **comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.** (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005).*

*Parágrafo único. O processo de dispensa, de **inexigibilidade** ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:*

<sup>2</sup>Licitações e contratos administrativos / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 4ª. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017).*

*II - razão da escolha do fornecedor ou executante;*

*III - justificativa do preço.*

*IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela lei nº 9.648, de 1998).*

16. Ou seja, segundo o referido dispositivo legal, o processo de inexigibilidade deverá conter:

- (i) a justificativa da inexigibilidade de licitação,**
- (ii) a indicação da razão da escolha do prestador do serviço,**
- (iii) a justificativa do preço, e**
- (iv) a ratificação do procedimento pela autoridade superior, com publicação na imprensa oficial.**

17. No caso em apreço, em relação à justificativa da inexigibilidade, esta deve ser devidamente motivada pelo gestor, com a indicação precisa da necessidade pública a ser satisfeita, do objeto da contratação e do embasamento legal que autoriza contratação direta por inexigibilidade de licitação (art. 25, inc. II, da Lei n.º 8.666/1993).

18. Ressalte-se que a justificativa deve ser amparada pela demonstração do interesse público na aquisição dos bens ou produtos. Nesse sentido, Marçal Justen Filho<sup>3</sup> pontua:

*“se a contratação pode fazer-se sem licitação, é evidente que isso não significa autorizar escolhas desarrazoadas ou incompatíveis com o interesse a ser satisfeito. O limite de liberdade da Administração é determinado pelas peculiaridades do interesse que se busca satisfazer”.*

19. Ou seja, a inexigibilidade de licitação, no caso concreto, deve se basear na restrição de escolha do fornecedor do bem ou produto em função da existência de somente um escritório de advocacia apto a prestar o serviço proposto, devendo ser comprovada a inexistência de pluralidade de alternativas.

20. **Todavia, tal exclusividade, s.m.j, inexistente.** Veja-se, a título ilustrativo, trecho do Recurso Especial nº 1721706 / RJ<sup>4</sup> em seu item 8, em que o STJ analisa contratação análoga pelo Município de Niterói, *verbis*:

*8. Consignou ainda a instância ordinária: "Ainda que se admita a notória especialização dos réus, não seria difícil apontar, apenas no Estado do Rio de Janeiro, diversas outras firmas de advocacia que ostentam similar expertise, igualmente dotadas do requisito legal da notória especialização" (fl. 1.307, e-STJ).*

*9. Não é possível alterar essa conclusão na via do Recurso Especial.*

*Nesse linha: "o Tribunal de origem consignou expressamente que estão presentes os pressupostos necessários à configuração de ato de improbidade administrativa consubstanciado no art. 11 da Lei 8.429/92, pois: a) o serviço prestado pelo escritório*

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/1993 - 18.ª ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019.

<sup>4</sup> <https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp> (acesso em 24/07/2023 às 09:40)



*de advocacia em questão não se revela excepcional a justificar a dispensa da licitação.  
(...) (grifos nossos)*

21. Ademais, em pesquisa em sítio de busca na rede mundial de computadores, é possível encontrar menção a diferentes escritórios e profissionais atuantes na área de petróleo, gás e *royalties*, bem como a **obras sobre o tema e publicações acadêmicas a ele destinado, demonstrando a existência de pluralidade de especialistas<sup>5</sup> e ausência de ineditismo do tema no debate jurídico nacional.**

22. Por conseguinte, os serviços jurídicos oferecidos ao Município podem ser prestados por diferentes escritório/advogados, eliminado o pretense caráter exclusivo do Escritório Bornholdt Advogados.

## 2. DA AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE DA DISCUSSÃO JURÍDICA EM TELA

23. A proposta comercial apresentada ao Município pelo Escritório de Advocacia em epígrafe aponta, além da notória especialização, também a **natureza singular da discussão jurídica** em epígrafe. Assim, relevante trazer à colação entendimento hodierno do TCU e da doutrina sobre o tema “singularidade”. Confira-se julgados do TCU:

*A contratação direta de serviço de advocacia, por inexigibilidade de licitação, com suporte no permissivo contido no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, demanda não só a demonstração da notória especialização do profissional ou escritório escolhido, **mas também a comprovação da singularidade do objeto da avença, caracterizada pela natureza 'excepcional, incomum à praxe jurídica' do respectivo serviço.** Acórdão 3924/2012-Segunda Câmara | Relator: JOSÉ JORGE (grifo nosso)*

24. Pela relevância do julgado, segue trecho do voto condutor:

*4. Preliminarmente, impende ressaltar que a jurisprudência deste Tribunal está há muito consolidada no sentido de que o serviço de advocacia só pode ser contratado sem licitação se o for junto a um profissional (ou escritório) de notória especialização **e desde que se trate de serviço de natureza singular** (Decisão nº 906/97-Plenário) . Tal contratação direta só será admitida em "**ocasiões e condições excepcionalíssimas, quando o serviço a ser contratado detenha inequívocas características de inédito e incomum, jamais rotineiro e duradouro**" (Decisão nº 314/94-1ª Câmara) . 5. No abalizado magistério de Marçal Justen Filho (in "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", 12ª edição) , "**A natureza singular caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional 'especializado'**. Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado) " (grifei) 6. Como bem sintetizou a unidade técnica, a mera especialização do tema não caracteriza a singularidade do objeto. É mister que "**a atividade contratada seja incomum, anômala, não apenas especializada**". (grifo nosso)*

<sup>5</sup> <https://www.google.com/search>

q=advogado+petroleo+e+gas+royalties&rlz=1C1GCEU\_enBR1058BR1058&ei=7au-ZK\_2CpDX5OUP76-m8AU&start=0&sa=N&ved=2ahUKEwjvoI\_X5qeAAxWQK7kGHe-XCV44FBDy0wN6BAgiEAQ&biw=1920&bih=929&dpr=1 (acesso em 24/07/2023 às 14:00)

<https://www.google.com/search>

q=advogado+petroleo+e+gas+royalties&rlz=1C1GCEU\_enBR1058BR1058&ei=7au-ZK\_2CpDX5OUP76-m8AU&start=0&sa=N&ved=2ahUKEwjvoI\_X5qeAAxWQK7kGHe-XCV44FBDy0wN6BAgiEAQ&biw=1920&bih=929&dpr=1 (acesso em 24/07/2023 às 14:05)

<https://www.casoadvogado.com.br/loja/royalties-de-petroleo-e-federacao/> (acesso em 24/07/2023 às 13:50)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*É indevida a inexigibilidade de licitação para fins de contratação direta de escritório de advocacia quando o contratante não demonstra a singularidade do serviço e a notória especialização do contratado com relação ao objeto do serviço a ser prestado. Acórdão 3083/2007-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER*

25. Pela relevância, trecho do voto condutor:

*10. À análise efetuada no âmbito da 5ª Secex, cujos fundamentos incorporo às razões de decidir, considero oportuno acrescentar o que segue. Quanto à singularidade do serviço, deve-se salientar que a proeminência do Supremo Tribunal Federal como órgão de cúpula do Poder Judiciário, expressamente invocada pelo Responsável, não atribui característica incomum ao serviço contratado, pois os inúmeros advogados e sociedades de advocacia atuantes naquela egrégia Corte poderiam, em tese, participar de eventual licitação. Convém frisar, ainda, que a dita singularidade há de ser aferida em relação à área de atuação dos potenciais prestadores de serviço, e não em relação à rotina da entidade contratante. (grifo nosso)*

26. Sobre o tema, Marçal Justen Filho<sup>6</sup>:

Não é possível definir natureza singular de modo mais preciso, até porque as atividades contidas no âmbito do art. 13 são muito diversas entre si. Tal como apontado nos comentários ao dispositivo, estão abrangidas tanto atividades teóricas como práticas. Algumas se relacionam com ciências exatas (tal como a elaboração de projeto executivo), outras com ciências sociais (tais como o fornecimento de pareceres em geral). Há aquelas que apresentam um cunho artístico (é o que ocorre com a restauração). Podem existir situações de habilidade técnica, como se passa com o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Cada espécie de atividade referida no art. 13 pode envolver situações-padrão e casos anômalos. Apenas esses últimos comportam contratação direta, tal como determinado no art. 25, inc. II.

A identificação de um “caso anômalo” depende da conjugação da natureza própria do objeto a ser executado com as habilidades titularizadas por um profissional-padrão que atua no mercado. Ou seja, não basta reconhecer que o objeto é diverso daquele usualmente executado pela própria Administração. É necessário examinar se um profissional qualquer de qualificação média enfrenta e resolve problemas dessa ordem, na atividade profissional comum.

Ou seja, a natureza singular resulta da conjugação de dois elementos, entre si relacionados. Um deles é a excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita. O outro é a ausência de viabilidade de seu atendimento por parte de um profissional especializado padrão. Portanto, a viabilidade de competição não pode ser avaliada apenas em face da necessidade estatal, mas também depende da verificação do mercado. É perfeitamente imaginável que uma necessidade estatal excepcional e anômala possa ser atendida sem maior dificuldade por qualquer profissional especializado.

Portanto, o conceito de “natureza singular” é relativo. Varia de acordo com as circunstâncias históricas e geográficas. Sua identificação, no caso concreto, depende das condições generalizadas de conhecimento e de técnica. Algo que, em um certo momento, caracteriza-se como tendo natureza singular pode deixar de ser assim considerado no futuro. Um certo serviço pode ser reputado como de natureza singular em certas regiões do Brasil e não ser assim qualificável em outras. A maior dificuldade para entender o conceito reside na tentativa de transformá-lo em absoluto, reconduzindo-o a padrões numéricos ou a modelos predeterminados.

Cada hipótese do art. 13 poderia sujeitar-se a um exame apropriado e específico. Esse exame poderá ser resolvido sem dificuldades excepcionais quando se recorrer aos profissionais de cada área. Um engenheiro, um contador, um advogado, um restaurador (e assim por diante) diagnosticam com razoável segurança os casos de natureza singular. A dificuldade de identificar a natureza singular de um certo serviço existe apenas para quem não dispõe de conhecimento mais profundo na área específica examinada.

27. Observe-se, por oportuno, o entendimento esposado pelo Ministro Luís Roberto Barroso em seu voto no âmbito da ADC 45 STF no sentido de que além da especialização do serviço e sua singularidade, deve haver “a demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público”, *verbis* (grifos nossos):

(...)

*5. Notória especialização do profissional a ser contratado (art. 13, V, da Lei nº 8.666/1993). A escolha deve recair sobre profissional dotado de especialização incontroversa, com qualificação diferenciada, aferida por elementos objetivos,*

<sup>6</sup> Justen Filho, Marçal Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Ed. 2019. Revista dos Tribunais.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*reconhecidos pelo mercado ( e.g . formação acadêmica e profissional do contratado e de sua equipe, autoria de publicações pertinentes ao objeto da contratação, experiência bem-sucedida em atuações pretéritas semelhantes).*

6. *Natureza singular do serviço (art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993). O **objeto** do contrato deve dizer respeito a serviço **que escape** à rotina do órgão ou entidade contratante e **da própria estrutura de advocacia pública que o atende**. Inviabilidade de contratar-se profissional de notória especialização para serviço trivial ou rotineiro, exigindo-se que a atividade envolva complexidades que tornem necessária a peculiar expertise. Existência de característica própria do serviço que justifique a contratação de um profissional específico, dotado de determinadas qualidades, em detrimento de outros potenciais candidatos. Precedente: AP 348, Rel. Min. Eros Grau, j. em 15.12.2006.*

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

28. Por fim, frise-se sua sugestão de 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.** (grifos nossos)*

29. Ainda, a corroborar o fato de que a discussão jurídica sobre o rateio dos *royalties* oriundos da exploração de petróleo e derivados não possuir ineditismo e singularidade que fundamentem a contratação de advogados privados, em especial por inexigibilidade de licitação, observe-se a quantidade de decisões sobre o tema no Superior Tribunal de Justiça e no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, respectivamente<sup>7</sup>:

## JURISPRUDÊNCIA DO STJ

Jurisprudência no Telegram

Pesquisa

petróleo royalties

SÚMULAS (0)

ACÓRDÃOS (83)

DECISÕES MONOCRÁTICAS (594)

INFORMATIVOS E OUTROS PRODUTOS

83 acórdãos encontrados com: **petróleo royalties**

10 documentos por página

<sup>7</sup> <https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp> e <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/ProcessarConsJuris.aspx?PageSeq=0&Version=1.1.19.0> (de 2003 a 2023) (acesso em 24/07/2023 às 15:02)





30. Portanto, a partir do exposto supra, resta claro que, apesar da suposta especialização do prestador do serviço jurídico em análise, **estão presentes características essenciais que tornariam a contratação por inexigibilidade de licitação ilícita, quais sejam:**

- ➔ a ausência de singularidade da discussão jurídica subjacente;
- ➔ a existência de outros escritórios de advocacia ou advogados igualmente aptos a prestar serviço semelhante (existência de potencial competição) e, por fim,
- ➔ a existência de Procuradoria Municipal pessoal e materialmente preparada para prestar o serviço de forma tempestiva, idônea, a baixo custo e tecnicamente apropriada.

#### **IV. DA QUALIFICAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CANOAS-RS**

31. Além da já demonstrada ausência dos requisitos legais exigidos pelo art. 25 da Lei 8.666/93 para a contratação dos serviços advocatícios em tela, relevante frisar-se a sua impossibilidade em função da qualificação da Procuradoria-Geral do Município de Canoas, nos termos do entendimento consignado no voto condutor do Exmo. Ministro Barroso e acima transcrito.

32. Assim, em que pese o tema em epígrafe - *royalties* sobre o petróleo – não ser comumente objeto de apreciação consultiva ou atuação contenciosa da Procuradoria-Geral do Município de Canoas, resta claro que se trata de objeto pertinente à atuação do Órgão e compatível com a qualificação do seu grupo de Procuradores, os quais são adequados em quantidade e qualidade para analisar o tema e, caso necessário, atuar nas esferas judicial e extrajudicial sem ônus adicionais ao Tesouro Municipal. Sobre o tema, confira-se o item 11 do já mencionado REsp 1721706 / RJ<sup>8</sup>:

***ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. OFENSA ÀS NORMAS SOBRE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. CONCLUSÃO DAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. INALTERABILIDADE. DEVER DE RESTITUIR O VALOR RECEBIDO. CONCORRÊNCIA PARA A NULIDADE E AUSÊNCIA DE BOA-FÉ CONSIGNADAS NO ACÓRDÃO RECORRIDO. HISTÓRICO DA DEMANDA***

***1. Trata-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa na qual se narra que o Município de Niterói contratou, nos anos de 2004 e 2005, dois escritórios de advocacia, sem licitação, para o patrocínio de demandas relativas a royalties de petróleo, (...)***  
***(...)***

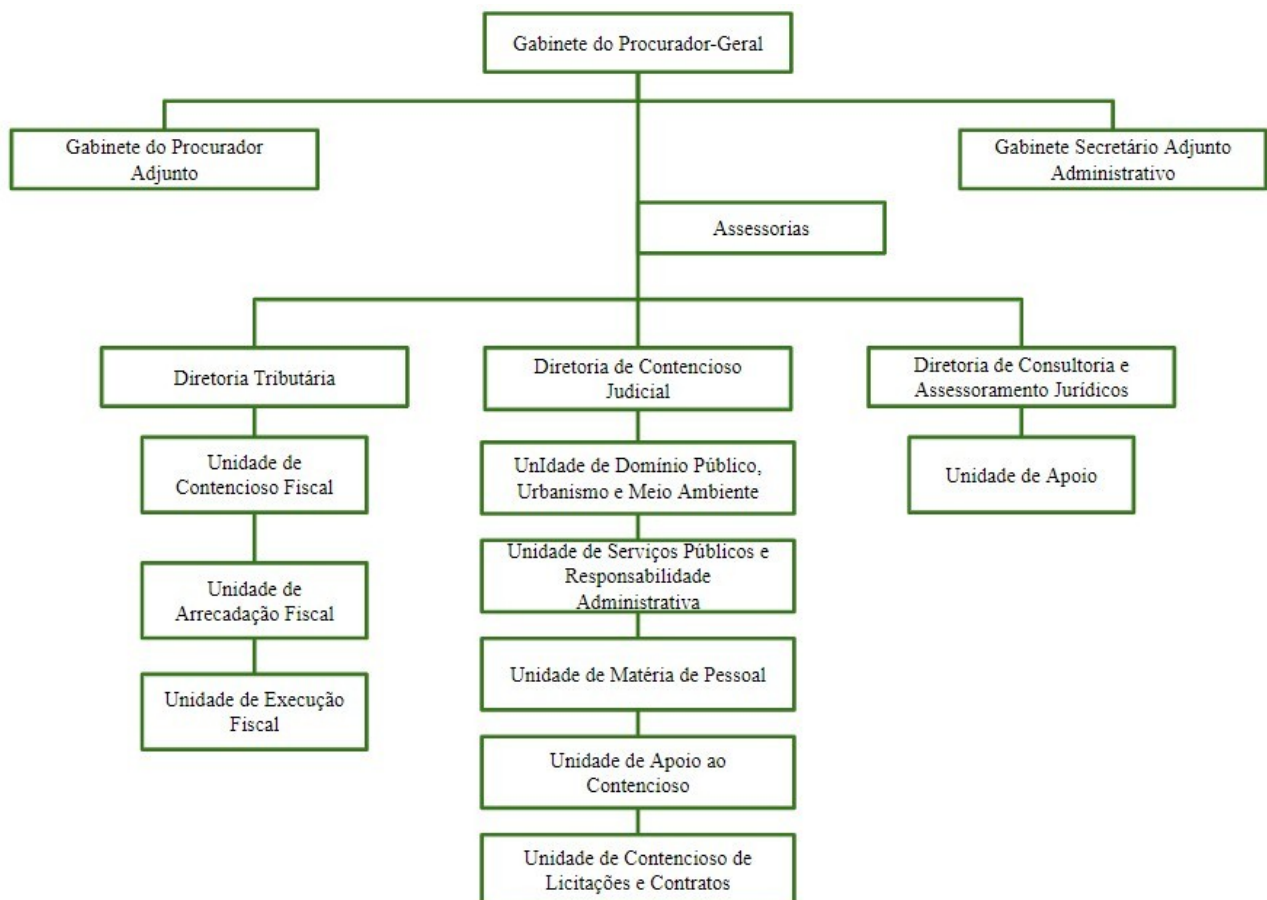
<sup>8</sup> <https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp> (acesso em 24/07/2023 às 09:40)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

11. Acresça-se que os fatos notórios que circundam o caso tornam realmente difícil explicar a necessidade do gasto com a licitação: **há na sofisticada estrutura da Procuradoria do Município de Niterói/RJ - que conta com cinco Procuradorias Especializadas, Diretorias Administrativas e Centro de Estudos Judiciários -, além dos cargos de Procurador-Geral e SubProcurador-Geral, sete cargos de Procurador-Chefe e 36 (trinta e seis) cargos de Procuradores Municipais distribuídos em categorias (Lei Municipal 1.259/1994). ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 59 DA LEI 8.666/1993**

33. Note-se que é perfeitamente plausível traçar um paralelo entre o exposto no trecho da decisão acima e a Procuradoria-Geral do Município de Canoas, que, tal como a Procuradoria do Município de Niterói, possui complexa e sofisticada estrutura, tendo 34 Procuradores ativos (incluindo 4 Procuradores Municipais lotados na Secretaria Municipal de Licitações e Contratos), todos servidores efetivos nomeados após aprovação em concurso público de provas e títulos, aptos a desenvolver qualquer atividade jurídica no âmbito de suas atribuições, quais sejam, matérias de direito público e privado, na seara contenciosa - representação judicial e extrajudicial do Município - e consultiva. No ponto, confira-se a estrutura do Órgão de acordo com o organograma estipulado pelo Decreto 175/2023:



34. Ainda, nos termos da Lei 5.872/14, frise-se as atribuições da Procuradoria-Geral do Município, que compreendem, em síntese:

*Realizar atividades especializadas de advocacia pública que envolvam: a representação judicial do Poder Executivo Municipal com as prerrogativas da advocacia; a consultoria jurídica aos órgãos da administração direta; o planejamento, organização, controle, e execução dos serviços jurídicos em atos ou processos judiciais, extrajudiciais e administrativos; o assessoramento, análise de documentos, realização de estudos técnicos, coleta de dados, pesquisas e emissão de laudos e pareceres; assessoramento,*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*apoio e execução dos serviços jurídicos ao desenvolvimento, implantação e execução de ações, programas e políticas públicas; na elaboração, controle de constitucionalidade, de legalidade de atos, análise de normas jurídicas e à técnica legislativa; executar outras atividades correlatas.*

35. A propósito, relevante ressaltar-se a conclusão consignado no artigo acadêmico publicado pela Revista da Escola Superior do Ministério Público do Ceará<sup>9</sup>, *verbis*:

*A celebração pela Administração Pública municipal de contratos onerosos com repasse de vultosas somas de recursos públicos a escritórios advocatícios decorrente da recuperação de royalties do petróleo e do gás natural indubitavelmente provoca dano ao erário e à sociedade de geral em razão da falta de atendimento a diversos princípios constitucionais, como o da isonomia, do concurso público, do processo licitatório e da economicidade e eficiência. **Verifica-se que o fortalecimento das Procuradorias Jurídicas municipais e a contratação de servidores por meio de concurso público atende prioritariamente ao princípio da unidade de representação jurídica do ente, evitando despesas desnecessárias do Estado no pagamento, muitas vezes ilegal, de honorários advocatícios. O favorecimento a certos escritórios de advocacia através de simulação de negócio jurídico com o fito de camuflar atos de corrupção e improbidade administrativa deve ser combatido pelo Ministério Público que tem a atribuição institucional de proteger o patrimônio público com o fim de que o recurso público seja utilizado primordialmente na tutela de direitos fundamentais nas diversas áreas das políticas públicas. Por fim, em eventuais demandas de ressarcimento ao erário, o Ministério Público pode requerer alternativamente que, em sede de Ação Civil Pública, o magistrado julgue o feito com base nos percentuais fixados no § 3º do art. 85 do Código de Processo Civil de 2015, excluindo o percentual de 20% em honorários advocatícios estabelecidos em contrato e prejudicial às contas públicas.***

36. Diante do exposto, ausente a singularidade do serviço advocatício oferecido, a inexistência de exclusividade em seu fornecimento e a estrutura existente da Procuradoria-Geral do Município de Canoas, opina-se pela **INVIABILIDADE JURÍDICA** da contratação, **vislumbrando-se óbice jurídico ao seu prosseguimento.**

37. Ressalte-se que a presente manifestação é de cunho estritamente jurídico, não havendo juízo de valor a respeito da conveniência e oportunidade sobre objeto e sua contratação.

É o parecer. À ciência da unidade consulente.

Canoas, 24 de julho de 2023.

**João Rafael Dutra Müller**  
Procurador do Município – Diretoria Jurídica/SMLC  
OAB RS 58.768  
Matrícula 126031

<sup>9</sup> Escola Superior do Ministério Público do Ceará - Ano 12, nº2 / Jul./Dez. 2020 / Fortaleza-CE em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2021/02/ARTIGO-2.pdf> (acesso em 24/07/2023 às 14:08)