

PETIÇÃO 14.601 MARANHÃO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S) : DANIEL LEITE & ADVOGADOS ASSOCIADOS
ADV.(A/S) : DANIEL DE FARIA JERONIMO LEITE
REQDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO
MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
MARANHÃO

DECISÃO:

Vistos.

Por meio da presente petição, DANIEL DE FARIA JERONIMO LEITE e DANIEL LEITE & ADVOGADOS ASSOCIADOS apresentam notícia de descumprimento do Tema nº 309 de repercussão geral, com pedido de concessão de tutela provisória de urgência, por ato do Ministério Público do Estado do Maranhão (MPMA), 6ª Promotoria de Justiça Especializada da Comarca de Imperatriz, que teria instaurado perseguição contra os requerentes em manifesta transgressão à autoridade do precedente constitucional obrigatório.

Alegam os peticionantes que:

“1. O peticionante DANIEL DE FARIA JERONIMO LEITE é sócio administrador do escritório DANIEL LEITE & ADVOGADOS ASSOCIADOS, que foi contratado pela CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ/MA para prestação de serviços especializados técnicos de consultoria jurídica, após regular procedimento de Pregão Eletrônico nº 002/2023, resultando na celebração do Contrato Administrativo nº 20230405.002.2023 (Doc.13), firmado em 05 de abril de 2023, **no valor mensal de R\$ 10.900,00 (dez mil e novecentos reais)**, totalizando R\$ 130.800,00 (cento e trinta mil e oitocentos reais) ao ano.

(...)

3. O contrato administrativo celebrado previa expressamente, em suas Cláusulas Oitava e Décima Segunda, a

PET 14601 / MA

possibilidade de prorrogação da vigência e de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, conforme os artigos 57 e 65 da Lei nº 8.666/1993, então vigentes (transição).

4. Durante a execução contratual, observou-se notável expansão das demandas técnicas da Câmara Municipal, com incremento de aproximadamente 100% na produção de pareceres, notas técnicas e estudos legislativos entre 2023 e 2024. Tal aumento ensejou a contratação de novo profissional pelo peticionante, além do reforço presencial junto à Administração Pública, tudo formalmente justificado na Solicitação de Prorrogação de Vigência do Contrato, datada de *25 de março de 2024* (Doc.18).

5. Diante desse novo contexto fático e operacional, a Câmara Municipal, por decisão administrativa motivada e amparada em parecer jurídico (Doc.19), celebrou 1º Termo de Aditivo do Contrato Administrativo nº 20230405.002.2023, em *06 de abril de 2024*, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) mensais (Doc.14), totalizando o valor de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), com as seguintes finalidades: (i) prorrogação da vigência por mais 12 meses, com fulcro no art. 65, I, "b", da Lei nº 8.666/1993; e (ii) recomposição do valor contratual em 37,5%, com fundamento no art. 65, II, "d", da mesma lei. Ambas as medidas estavam expressamente previstas no contrato original, devidamente instruídas e aprovadas.

6. Atendidos todos os requisitos do **Tema 309 da Repercussão Geral (RE 656.558/SP)**, inclusive de forma mais rigorosa que a jurisprudência exige (pois a contratação inicial se deu por licitação), iniciou-se, em 2025, nova tratativa para *contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação* (Doc.24), com base nos arts. 13 e 25, inciso II, da Lei nº 8.666/96 (correspondente ao art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/21), com valor mensal projetado de **R\$ 15.000,00 (quinze mil reais)**,

PET 14601 / MA

totalizando **R\$ 180.000,00** (cento e oitenta mil reais) ao ano.

7. No entanto, o **Ministério Público Estadual**, de forma prematura, instaurou o **Procedimento nº 000938-509/2025** (Doc.10), baseado em denúncia anônima, oficiando à Câmara para que não celebrasse novo contrato de serviços advocatícios com o suplicante, mediante inexigibilidade de licitação.

8. Ainda mais grave, mesmo com o arquivamento desse primeiro procedimento, reabriu a investigação sob novo número (**Notícia de Fato nº 003773-253/2025**) (Doc.11), **sem fato novo**, com base nas mesmas premissas fáticas – contratação do escritório peticionante, ignorando, inclusive, a **coisa julgada administrativa interna**, e passou a tratar o aditamento contratual como possível ato de improbidade administrativa, sem qualquer imputação de dolo — elemento essencial à tipicidade da conduta, segundo o Tema 309 da repercussão geral do STF (Recurso Extraordinário - RE 656558).

9. No Despacho nº 10028/2025-SEI, datado de 17 de agosto de 2025 e recebido nesta última semana pelo escritório requerente (Doc.21), o parquet propôs ao peticionante e ao ex-presidente da Câmara a celebração de ANPP e ANPC, com imposição de devolução solidária de valores e multa de 50% sobre suposta diferença contratual — **sem perícia, sem demonstração de dano, sem enriquecimento ilícito e, sobretudo, sem indícios de dolo**”.

Segundo os peticionantes, a atuação do MPMA ensejou a desestimulação e o impedimento da contratação legítima por inexigibilidade de licitação, a abrupta ruptura do contrato vigente, a inviabilização da continuidade do serviço, o injusto abalo de suas reputações e a criação de instabilidade jurídica, incompatível com a moralidade, a segurança jurídica e a autoridade dos precedentes obrigatórios.

PET 14601 / MA

Afirmam que o MPMA ignorou a tese e a **ratio decidendi** do Tema nº 390 “ao tratar um aditamento regular e justificado como se fosse ato doloso de improbidade, e ao transformar hipóteses de inexigibilidade legalmente válidas em eventos suspeitos de má-fé, sem qualquer base fática ou jurídica plausível”.

Em resumo, consignam que a persecução instaurada pelo **Parquet**, a partir das Notícias de Fato nº 000938-509/2025 e nº 003773-253/2025, viola diretamente a autoridade da decisão tomada no Tema nº 309, pois: a) ignora a ausência de dolo na conduta; b) despreza a legalidade da inexigibilidade de licitação; c) desconsidera a regularidade do aditivo contratual de 06/04/2024; d) produz efeitos concretos incompatíveis com a autoridade da Suprema Corte.

Pedem a concessão de tutela provisória de urgência para suspender de imediato os efeitos da Notícia de Fato nº 003773-253/2025, em trâmite na 6ª Promotoria de Justiça Especializada de Imperatriz/MA, bem como quaisquer medidas constritivas, negociais ou processuais dela decorrentes, assim como de procedimentos correlatos instaurados pelo Ministério Público do Estado do Maranhão em face dos peticionantes, até o julgamento final do presente requerimento.

Ao final, pedem que seja: a) confirmada a liminar deferida e reconhecida a afronta à autoridade do Tema nº 309 (RE 656.558/SP), determinando-se o trancamento do procedimento ou a nulidade dos efeitos persecutórios decorrentes da Notícia de Fato nº 003773-253/2025, em trâmite na 6ª Promotoria de Justiça Especializada de Imperatriz/MA, ou, subsidiariamente, o seu arquivamento, por afronta à autoridade do precedente vinculante; b) reafirmada a eficácia vinculante da tese fixada para o citado tema de repercussão geral, assegurando-se à Câmara Municipal de Imperatriz/MA a liberdade administrativa de prosseguir em contratação direta por inexigibilidade de licitação dos serviços jurídicos do escritório peticionante, nos termos do tema em questão, sendo vedada a interferência ilegítima de órgãos de controle em afronta ao precedente constitucional obrigatório.

PET 14601 / MA

É o breve relatório.

No julgamento do RE nº 656.558/SP, Tema nº 309, de minha relatoria, estiveram em discussão duas questões. Ao apreciar a primeira, **o Supremo Tribunal Federal concluiu que, para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa, o elemento subjetivo dolo é imprescindível**. Nessa toada, assentou a Corte que é inconstitucional a modalidade culposa de improbidade administrativa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, em sua redação originária.

Ao votar nesse sentido, aduzi que não se admitem a responsabilidade objetiva nem a simples culpa, ainda que grave, para a configuração dos atos de improbidade administrativa, qualquer que seja a categoria na qual eles se enquadrem.

Consignei que, segundo o dicionário Aulete, improbidade seria “fata de probidade, DESONESTIDADE, IMORALIDADE” ou “perversidade, maldade, ruindade” e, segundo De Plácido e Silva, esse termo revela “a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter bom caráter, que não atua com decência, por ser amoral”. Também referi que, em termos históricos, o combate à improbidade administrativa relaciona-se com a luta contra as condutas que tinham como motivo a cobiça do agente em enriquecer ilicitamente e eram previstas como crimes (peita, concussão, peculato, corrupção passiva etc.). As ideias de desonestidade, deslealdade e má-fé sempre foram, assim, ínsitas à improbidade administrativa.

Nesse contexto, expressamente registrei que o ato de improbidade administrativa deve ser entendido como um ato violador do princípio constitucional da probidade administrativa, ou seja, aquele em que o agente pratica o ato violando o dever de agir com honestidade. Isso é, o agente ímprobo atua com desonestidade (ao que se conectam a deslealdade e a má-fé), cuja noção está estreitamente relacionada com o dolo. Acrescentei não ser possível se dizer que um agente, ao ter atuado com negligência, imprudência ou imperícia, agiu de maneira desonesta e registrei que o ato de improbidade administrativa trata-se de conduta que

PET 14601 / MA

vai além da imoralidade administrativa.

Corroborando o entendimento, citei doutrinas de José Afonso da Silva, Aristides Junqueira Alvarenga e Mauro Roberto Gomes de Marro e Edilson Pereira Nobre Júnior. Em meio a essas citações, registrei que a presença da boa-fé do agente impede que a ele se atribua ato de improbidade administrativa:

“Trata-se o ato de improbidade administrativa de conduta que vai além da imoralidade administrativa. Aliás, conforme lição de José Afonso da Silva:

‘A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, § 4º). A probidade administrativa consiste no dever de o ‘funcionário servir a Administração com **honestidade**, procedente no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer’. **O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada**’ (grifo nosso).

(...)

Aristides Junqueira Alvarenga, ex-Procurador-Geral da República, no estudo Reflexões sobre improbidade administrativa, ressalta que juristas renomados, como José Afonso da Silva e a professora Weda Zancaner, vinculam a improbidade administrativa à **desonestidade**. Esse é também seu posicionamento. A improbidade administrativa é, nesse sentido, uma espécie de imoralidade administrativa qualificada. Focando na conduta do agente, diz que tal qualificadora

PET 14601 / MA

aproxima, em seu modo de ver, a improbidade do conceito de crime.

Ele ainda destaca a possibilidade de existir imoralidade administrativa sem que o agente público tenha incidido em improbidade administrativa, pela ausência de comportamento desonesto. **E estando desonestidade relacionada com o dolo, não seria possível desvincular a improbidade administrativa, a qual depende da desonestidade, do referido elemento, isso é, o dolo.** Por ser esclarecedor, transcrevo trecho daquele estudo:

(...)

Mauro Roberto Gomes de Matto, também realçando que **improbidade administrativa está intimamente conectada com a desonestidade ou a devassidão**, questiona: ‘como considerar devasso aquele agente público que inconscientemente, sem ser desonesto, comete equívocos?’. De sua óptica, a devassidão ‘caracterizadora da improbidade administrativa, por certo, deverá vir contida na índole da conduta do agente público, ou na vontade de lesar ao erário’. Ele esclarece que, **‘partindo-se do princípio de que o elemento subjetivo da desonestidade, que deságua na improbidade administrativa, é o dolo, não há como estender tal princípio para a culpa’** (grifo nosso).

De acordo com o articulista, é necessária a presença de um mínimo de má-fé para que um ato seja enquadrado como ato de improbidade administrativa. E reitera ele que o escopo do art. 37, § 4º, da Constituição cidadã é **‘responsabilizar e punir o administrador desonesto e não o inábil ou desastrado’** (grifo nosso). Ele ainda lança outro questionamento interessante, focando no art. 10 da Lei de improbidade administrativa: ‘ao praticar ato comissivo ou omissivo sem a intenção de causar prejuízo ao erário, estando convicto de que age de conformidade com a lei, como se falar em improbidade administrativa?’

PET 14601 / MA

Tenho, para mim, que, em casos assim, não há como se imputar ao agente as ideias de desonestidade, devassidão ou má-fé. Não há como dizer que ele, estando convicto de que atuava dentro da lei, foi ímprobo. Bem por isso que Mattos ainda destaca que a boa-fé (segundo ele, a conduta isenta do dolo) do agente exclui a improbidade.

Corroborando o entendimento, menciono, ainda doutrina de Edilson Pereira Nobre Júnior. Para ele, que segue a linha de José Afonso da Silva, também a improbidade seria uma imoralidade administrativa qualificada. Nessa toada, destaca que o conceito de improbidade é indissociável da presença de desonestidade. Em suas palavras, ‘por es[s]a razão, é imprescindível a vontade deliberada de malferir a ordem jurídica, ou seja, o dolo. A culpa grave não bastaria’. Ele ainda esclarece que vão na mesma direção, além dos doutrinadores já citados, Benedicto Pereira Porto Neto e Pedro Paulo Rezende Porto Filho”.

Asseverei que o princípio da proporcionalidade também apontava para o entendimento de que só se configuram atos de improbidade administrativa se presente o dolo.

Nesse contexto, mencionei que as consequências previstas no próprio texto constitucional para o caso de verificação de ato de improbidade administrativa atingem direitos fundamentais do agente ao qual se imputa esse ato. Tendo presente essas consequências, consignei que seria desproporcional tratar conduta de agente sem presença do dolo como ato de improbidade administrativa. E referi que existem outros mecanismos jurídicos menos graves, inclusive na seara civil, mas ainda assim muitíssimo eficazes, para combater a conduta do agente que, não sendo desonesto, atua de maneira inábil, isso é, age com negligência, imprudência ou imperícia, e, nesse contexto, **v.g.**, viola o princípio da moralidade (e não da probidade) ou legalidade administrativa e/ou gera

PET 14601 / MA

lesão ao patrimônio público.

No que diz respeito à segunda questão tratada no Tema nº 309, o Tribunal assentou a constitucionalidade dos arts. 13, inciso V, e 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, desde que, na 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), sejam observados os seguintes requisitos: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, observando-se, também, o valor médio cobrado pelo escritório de advocacia contratado em situações similares anteriores.

Em relação à contratação direta de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular e, nesse contexto, à contratação direta de serviços advocatícios com base naqueles dispositivos, assim me pronunciei no julgamento do referido caso:

“Além da hipótese relativa à contratação de fornecedor exclusivo (de que não se cogita na espécie), há outras tantas que também redundam na inviabilidade da competição e, por isso, dão azo à inexigibilidade de licitação pública.

Entre elas, **vem à balha a contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular, cuja aferição, reconhecimento, é bastante complexa**, dado poder haver pluralidade de pessoas capazes de prestar o serviço almejado pela Administração. No caso, a impossibilidade de haver competição derivaria da falta de critérios objetivos para cotejar os potenciais competidores.

Sabe-se que há serviços de natureza comum cuja prestação exige conhecimento técnico generalizado, o qual pode perfeitamente ser comparado objetivamente numa licitação

PET 14601 / MA

pública. Há, contudo, determinados serviços que demandam **primor técnico diferenciado, detido por pequena ou individualizada parcela de pessoas, as quais imprimem neles características diferenciadas e pessoais.**

Trata-se de serviços cuja especialização requer aporte subjetivo, **o denominado ‘toque do especialista’, distinto de um para outro, o qual os qualifica como singular,** tendo em vista a inviabilidade de comparar com objetividade a técnica pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, falecendo a possibilidade de competição.

Destaque-se, mais uma vez que, diferentemente da inexigibilidade fundada no reconhecimento de fornecedor exclusivo, nessa hipótese, os serviços enunciados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 podem ser prestados por vários especialistas. No entanto, todos eles os realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los.

A propósito, adverte Celso Antônio Bandeira de Mello:

‘Serviços singulares são os que se revestem de análogas características. De modo geral são singulares todas as produções intelectuais, realizadas isolada ou conjuntamente – por equipe – sempre que o trabalho a ser produzido se defina pela marca pessoal (ou coletiva), expressada em características científicas, técnicas ou artísticas importantes para o preenchimento da necessidade administrativa a ser suprida. Neste quadro cabem os mais variados serviços; uma monografia escrita por experiente jurista; uma intervenção cirúrgica realizada por qualificado cirurgião; uma pesquisa sociológica empreendida por uma equipe de planejamento urbano; um ciclo de conferências efetuado por professores; uma

PET 14601 / MA

exibição de orquestra sinfônica; uma perícia técnica sobre o estado de coisas ou das causas que o geraram. Todos esses serviços se singularizam por um estilo ou uma orientação pessoal. **Note-se que a singularidade mencionada não significa que outros não possam realizar o mesmo serviço. Isto é, são singulares, embora não sejam necessariamente únicos'** (Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros. 2002. p. 482).

No mesmo sentido, o jurista Eros Roberto Grau afirma o seguinte:

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

(...)

Se os serviços elencados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 são prestados com características subjetivas, consequentemente são julgados de modo subjetivo, afastando a objetividade e, com ela, a competitividade, não se justificando a necessidade de instauração da licitação pública.

A inexigibilidade pode, como já referi, se manifestar mesmo que existam vários especialistas aptos a prestar o

PET 14601 / MA

serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular.

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

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

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

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

(...)

Portanto, na apreciação desses conceitos, afigura-se um juízo de certeza positiva e outro de certeza negativa. Há profissionais que são conhecidos em todo país, cujos estudos são tomados como referência pelos demais que militam na área. Não há dúvida alguma de que esses agregam notória especialização. **Ocorre que, em sentido diametralmente oposto, existem profissionais que não são nem remotamente**

PET 14601 / MA

conhecidos; recém-formados, sem experiência alguma, sendo igualmente estreme de dúvida que esses não detêm notória especialização.

Ocorre que, entre um grupo e outro, haverá um terceiro, composto por profissionais nem tão conhecidos quanto os primeiros nem tão desconhecidos quanto os segundos. Trata-se, é certo, da maioria, aqueles que ocupam posição mediana: estão no mercado; possuem alguma experiência, já realizaram alguns estudos, de certa forma são até mesmo conhecidos, mas, igualmente, não podem ser reputados detentores de notória especialização. Note-se que a expressão exige experiência e estudos que vão acima da média, tocante a profissionais realmente destacados.

Nesse ponto, reside a chamada zona de incerteza, em que já não é possível distinguir com exatidão quem detém e quem não detém notória especialização. Aí vige a competência discricionária atribuída ao agente administrativo, que avalia a experiência dos profissionais com margem de liberdade, pelo que é essencial a confiança depositada no contratado.

A questão, então, no caso em julgamento, passa também pela análise, no âmbito territorial, da apuração concreta da reputação profissional da contratada, de modo a qualificá-la, ou não, como portadora de notória especialização. Como adverte Joel de Menezes Niebuhr (op. cit., p. 172):

‘[H]á profissionais cujos trabalhos são conhecidos em todo país, outros no Estado a que pertencem, e outros apenas no Município. A abrangência territorial da contratação deve ser vista com certa parcimônia, adaptável ao objeto e ao lugar da contratação: por vezes, torna-se conveniente a seleção de um profissional de trato próximo, mais acessível. Isso deve ser fitado com

PET 14601 / MA

parcimônia, porque o que realmente importa são os estudos feitos pelo profissional, a experiência anterior dele, os resultados obtidos. O lugar onde o profissional é conhecido deve ser posto em segundo plano, sem que este prevaleça sobre as efetivas realizações dele.’

Ademais, na minha concepção, respeitando aquela dos que têm entendimento distinto, no caso especial da advocacia, dada a série de empecilhos impostos pela essência da profissão, norteadas pela ética profissional, torna-se latente a dificuldade de se proceder ao procedimento licitatório para a contratação desses serviços.

Aliás, dispõe o art. 34, IV, do Estatuto dos Advogados, a Lei nº 8.906/94, que constitui infração disciplinar ‘angariar ou captar causas, com ou sem intervenção de terceiros’.

(...)

No âmbito municipal, em respeito ao objeto do presente recurso extraordinário, alguns aspectos devem ser considerados, não obstante a tese proposta, correspondente à compatibilidade do art. 25, II, da Lei n. 8.666/93, devido ao seu caráter geral, seja aplicável a todos os entes federativos.

Pois bem, a propósito dos serviços advocatícios, não se vislumbra, na Constituição Federal, **primo ictu oculi**, a obrigatoriedade de que, em todo município, seja criada uma procuradoria municipal para a representação judicial, extrajudicial, ou para a atividade de consultoria jurídica, embora tal desiderato fosse o ideal.

Da mesma forma, não vejo impedimento para que determinada municipalidade, vislumbrando a existência de procuradores municipais aptos para o pleno exercício da representação do município, de seus órgãos ou dos entes da

PET 14601 / MA

administração direta, ou até mesmo indireta, e para o cumprimento, com eficiência, das atividades de consultoria, possa editar norma a impedir a contratação de advogados privados para o exercício dessas atividades.

Por outro lado, ausente impedimento específico, a simples existência de procuradores municipais concursados não me parece impedimento, por si só, para a contratação de advogados qualificados sob o manto da inexigibilidade de licitação, quando houver real necessidade e preenchidos os requisitos sobre as quais já me referi.

A singularidade da situação pode exigir da municipalidade a contratação de determinado profissional. Isso porque, realizando-se uma interpretação sistemática do regime jurídico, podemos concluir que existem duas condições cumulativas para se aferir a legalidade de uma contratação de serviços advocatícios – para fins de representação processual ou de consultoria - sem prévia licitação, quais sejam: a) a necessidade e a natureza do serviço, sua singularidade ou complexidade, a evidenciar que esses não podem ser normalmente executados pelos profissionais do próprio quadro e, b) o caráter não continuado do serviço específico e singular” (grifo nosso).

Em síntese, ficou claro, no voto condutor do acórdão, que a singularidade dos serviços a serem contratados **não significa que outros não possam realizar os mesmos serviços. Como afirmou o Ministro Eros Grau em obra doutrinária, “[s]ingulares são porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa”** (Inexigibilidade de Licitação – serviços técnicos especializados – notória especialização. RDP 99/70).

Nessa toada, consignei que é necessária, na contratação direta de

PET 14601 / MA

serviços advocatícios com base nos arts. 13 e 25, inciso II, da Lei nº 8.666/96 (correspondente ao art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/21), a avaliação da confiabilidade dos profissionais, de maneira que seja escolhido **o especialista que reputar o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação**. Além disso, ressaltei que, **não sendo o caso de juízo de certeza positiva ou de certeza negativa, sobressai a competência discricionária do agente administrativo para avaliar a experiência dos profissionais com margem de liberdade, motivo pelo qual é essencial a confiança depositada no contratado**.

Também aduzi que inexistente, na Constituição Federal, mandamento de que os municípios criem procuradoria municipal para a representação judicial ou extrajudicial, ou para a atividade de consultoria jurídica. Afora isso, registrei que a eventual existência de procuradoria municipal **não é, por si só, fator impeditivo da contratação direta de serviços advocatícios quando houver a real necessidade e forem preenchidos os requisitos pertinentes**. É evidente que, na avaliação dessa necessidade, tem peso relevante aquela feita pela própria municipalidade, que conhece intimamente sua própria realidade e as peculiaridades da procuradoria municipal eventualmente existente.

Pois bem. Em relação à Notícia de Fato nº 000938-509/2025 (e-doc. 11), verifica-se que ela foi autuada a partir de denúncia anônima para apuração de eventual irregularidade no procedimento que visava a contratação do escritório Daniel Leite & Advogados Associados para prestação de serviços jurídicos especializados (consultoria jurídica) por inexigibilidade de licitação, nos termos dos arts. 13 e 25, II, da Lei nº 8.666/1993 (atualmente art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021). Essa contratação estava prevista no Plano de Contratações Anuais (PCA) da Câmara Municipal de Imperatriz.

Para o MPMA, esse plano não indicaria qual seria o serviço singular a ser prestado pela pessoa jurídica a ser contratada. Por esse motivo, entendeu por bem, conforme a DECISÃO-6ªPJEITZ-192025 (ID: 22719245; e-doc. 11, p. 25/26) encaminhar recomendação ao Presidente da Câmara

PET 14601 / MA

Municipal de Imperatriz para a observância do Tema nº 309, mormente no que diz respeito verificação do requisito da singularidade para a contratação de escritório de advocacia. Foi assim editada a recomendação REC-6ªPJEITZ - 12025 (ID: 22719245; e-doc. 11, p. 23/24).

O Presidente da Câmara Municipal de Imperatriz, por seu turno, apresentou ao **parquet** sua manifestação sobre esse caso. Apontou que não haveria qualquer irregularidade ou improbidade, ressaltando, corretamente, que a tese fixada para o Tema nº 309 não afastaria a contratação em referência por inexigibilidade de licitação. Nesse contexto, afirmou que os serviços advocatícios em referência não podiam “ser desempenhados adequadamente pela própria Câmara e apenas um Procurador Jurídico” e destacou que a contratação ocorreria com base “na expertise dos profissionais, com remuneração justa e compatível com a responsabilidade exigida para o mister”. Indicou, outrossim, que a contratação ainda estava por ser firmada, não sendo possível presumir indevidamente a má-fé.

Como se nota, o MPMA, por meio da precipitada decisão e recomendação em tela, deixou de dar os melhores efeitos à orientação firmada no do Tema nº 309, mormente no que diz respeito à **competência do agente administrativo para, no que diz respeito à singularidade dos serviços prestados pelo escritório de advocacia, avaliar a experiência dos profissionais com margem de liberdade e pode ser neles depositada a confiança necessária e adequada**. Note-se que não cabe ao **parquet** substituir a avaliação feita pelo administrador sobre a singularidade dos serviços advocatícios a serem contratados pela sua própria avaliação.

Avançando, cumpre realçar que, no DESPACHO-6ªPJEITZ-312025 (e-doc. 11, p. 72), não obstante a manifestação do Presidente da Câmara de Municipal de Imperatriz, entendeu por bem o MPMA prorrogar a notícia de fato em comento pelo prazo de 90 dias. Afora isso, determinou a autuação de notícia de fato autônoma com o objetivo de apurar regularidade do Contrato nº 20230405.002.2023, firmado entre a Câmara Municipal de Imperatriz e o escritório de advocacia qualificado nestes

PET 14601 / MA

autos, especialmente no que diz respeito ao aditivo para a prorrogação do prazo de validade desse contrato. Essa determinação teria surgido em razão de consulta na qual o próprio MPMA teria verificado que o contrato original teve vigência até 05/04/2024 e o aditivo foi assinado em 06/04/2024, com acréscimo não devidamente justificado de 37,5% no valor original.

Surgiu, assim, a Notícia de Fato nº 003773-253/2025. Mesmo após a prestação de esclarecimentos quanto ao aditivo em questão, o MPMA concluiu que teria havido dolo na celebração do aditivo, caracterizando a conduta tipificada no art. 337-H do CP¹ (crime de modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo) e o ato de improbidade administrativa descrito no art. 11, inciso V, da LIA². Foi por conta disso, aliás, que o MPMA oficiou a DANIEL DE FARIA JERONIMO LEITE para que apresentasse manifestação sobre as imputações e informasse se desejaria firmar ANPP e ANCP.

Ocorre que as medidas em questão, tomadas pelo MPMA, violam diretamente a orientação firmada no julgamento do Tema nº 309. Não há qualquer lastro mínimo indicando que os peticionantes atuaram com dolo específico. Note-se que o fato, por si só, de que o aditivo teria sido assinado no dia posterior ao término do contrato original não demonstra qualquer dolo específico dos peticionantes. A bem da verdade, **os autos demonstram a existência de boa-fé dos envolvidos.**

¹ “ **Modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo** (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)
Art. 337-H. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do contratado, durante a execução dos contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em lei, no edital da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)”

² “Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)”

PET 14601 / MA

Com efeito, a solicitação de prorrogação de prazo de vigência contratual foi feita pelo sócio-administrador do escritório de advocacia contratado em 24/03/2024, meses antes, portanto, do fim do prazo de vigência do contrato original (e-doc. 19, p. 30). Em 03/04/2024, o Diretor Administrativo da Câmara Municipal de Imperatriz encaminhou ofício ao Presidente daquela Casa Legislativa solicitando que Sua Excelência autorizasse a formalização do 1º Termo de Aditivo do contrato em alusão (Ofício/nº 024/2024) e ofício ao contador solicitando informações sobre a existência de disponibilidade orçamentária para custeio da despesa referente a tal formalização (e-doc. 19, p. 36). No dia em questão, o contador apontou a dotação orçamentária (e-doc. 19, p. 39). Em 04/04/2024, o Presidente da Câmara Municipal de Imperatriz autorizou a formalização do 1º Termo de Aditivo do contrato (e-doc. 19, p. 42). Registre-se que, no citado dia, o Procurador-Geral daquela Casa legislativa proferiu parecer favorável à continuidade do processo de formalização do referido termo. **Todos esses atos, incluindo a expressa autorização do Presidente da Câmara Municipal de Imperatriz para a formalização do termo aditivo, foram praticados, como é evidente, antes do fim da vigência do contrato original. A boa-fé dos envolvidos é notória.**

No que diz respeito ao valor constante do aditivo, também os autos demonstram a boa-fé das pessoas mencionadas. Já naquela solicitação de prorrogação de prazo de vigência contratual (e-doc. 19, p. 31), o sócio-diretor do escritório de advocacia contratado informou que seria necessário ajustar o valor atinente ao contrato com base na garantia do **reequilíbrio econômico-financeiro** dos contratos. Nesse contexto, aduziu que houve aumento na demanda dos serviços, aumento da prestação de serviços in loco perante o Poder Legislativo Municipal, necessidade de contratação de mais profissionais para atuarem nas demandas do órgão e aumento do salário mínimo, com seus reflexos na carga tributária, impactando a manutenção e estrutura de funcionamento.

Compulsando os autos (e-doc. 19, p. 32/35), é possível perceber que

PET 14601 / MA

o novo valor era até inferior ao de propostas de preços apresentadas por outros escritórios de advocacia. Acrescente-se que, daquele ofício encaminhado pelo Diretor Administrativo da Câmara Municipal de Imperatriz ao Presidente daquela Casa Legislativa (Ofício/nº 024/2024), constou a justificativa para a formalização do aditivo com reajuste no valor: “o reajuste em questão é necessário para o desempenho das atividades de assessoria e consultoria jurídica devido ao aumento da complexidade, exigindo mais tempo, esforço e recursos como contratação de mais profissionais, como também o aumento no salário mínimo vigente e seus reflexos na carga tributária” (e-doc. 19, p. 36).

A par disso, registre-se que o Procurador-Geral da Câmara Municipal de Imperatriz, naquele parecer favorável à formalização do termo aditivo (e-doc. 19, p. 44), apontou que repactuação seria instrumento para garantir efetividade do equilíbrio econômico-financeiro, garantido constitucionalmente. Convém ainda mencionar a nota explicativa constante do e-doc. 25, na qual o escritório de advocacia contratado descreveu o crescimento na produção de notas técnicas no período entre 2023 e 2024.

Em suma, os autos dão conta de que a persecução conduzida pelo MPMA **carece de lastro mínimo acerca de eventual comportamento doloso por parte dos peticionantes**, não sendo, assim, possível imputar-lhes o crime de modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo ou o ato de improbidade administrativa descrito no art. 11, inciso V, da LIA. Dão conta ainda de que **inexistia, naquele processo de contratação por inexigibilidade de licitação, falta de observância quanto ao requisito da singularidade. Julgo, portanto, que houve violação da orientação firmada para o Tema nº 309.**

Ante o exposto, julgo procedente a presente petição para, estendendo os efeitos da decisão proferida no RE nº 656.558/SP, Tema nº 309, determinar o trancamento do procedimento atinente à Notícia de Fato nº 003773-253/2025, em trâmite na 6ª Promotoria de Justiça Especializada de Imperatriz/MA e, reafirmando a eficácia vinculante da

PET 14601 / MA

tese fixada para o citado tema, assegurar à Câmara Municipal de Imperatriz/MA a liberdade administrativa de prosseguir em contratação direta por inexigibilidade de licitação dos serviços jurídicos do escritório peticionante, nos termos do tema de repercussão geral em questão.

Determino que a Secretaria retifique a autuação do feito para que também conste como requerente DANIEL DE FARIA JERONIMO LEITE.

Publique-se.

Brasília, 30 de setembro de 2025.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente