



Registro: 2021.0000196320

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1002269-06.2017.8.26.0129, da Comarca de Casa Branca, em que são apelantes MARCO CESAR DE PAIVA AGA, JOSÉ ROBERTO MOREIRA DE AZEVEDO JUNIOR, ALEXANDRE MASSARANA DA COSTA e MASSARANA & MOREIRA DE AZEVEDO SOCIEDADE DE ADVOGADOS, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em 9ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento aos recursos. V. U. Sustentaram oralmente o Dr. Marco Antonio Parisi Lauria e o Dr. Vinicius Guerballi. Fez uso da palavra a D. Procuradora de Justiça Dra. Maria Fátima Vaquero Ramalho Leyser", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores REBOUÇAS DE CARVALHO (Presidente sem voto), OSWALDO LUIZ PALU E MOREIRA DE CARVALHO.

São Paulo, 17 de março de 2021.

**DÉCIO NOTARANGELI**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**



**VOTO Nº 26.845**

**APELAÇÃO Nº 1002269-06.2017.8.26.0129 – CASA BRANCA**

**APELANTES: MARCO CESAR DE PAIVA AGA E OUTROS**

**APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Juiz de 1ª Instância: Ana Rita de Oliveira Clemente**

**CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LICITAÇÃO – CONVITE – SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS – CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA – FRAUDE NA LICITAÇÃO NÃO DEMONSTRADA – SINGULARIDADE DO OBJETO E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO – INEXISTÊNCIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

**Ação civil pública por improbidade administrativa. Contratação mediante licitação na modalidade de carta convite para prestação de serviços técnicos profissionais especializados de advocacia. Alegação de fraude por favorecimento e direcionamento da licitação não demonstrada. Concorrência dos requisitos da singularidade do objeto e notória especialização. Prestação de serviços jurídicos específicos junto ao Tribunal de Contas do Estado, por prazo determinado. Admissibilidade. Improbidade administrativa não caracterizada. Sentença reformada. Pedido improcedente. Recursos providos.**

A r. sentença de fls. 3.819/3.845, cujo relatório se adota, declarada a fls. 3.880/3.881, julgou procedente, em parte, o pedido inicial considerando nulas a licitação e o contrato dela decorrente, reconhecendo a prática de improbidade administrativa do art. 10, *caput*, I, VIII e XII, da Lei nº 8.429/92. Em consequência, condenou os réus Marco César de Paiva Aga, Massarana & Moreira de Azevedo Sociedade de Advogados, Alexandre Massarana da Costa e José Roberto Moreira de Azevedo, nas seguintes penas: a) ressarcimento dos danos causados ao erário, de forma solidária, no valor correspondente à quantia a ser paga



aos requeridos pela vedação ao enriquecimento sem causa; b) pagamento de multa civil, com relação aos corréus José Roberto, Alexandre e Sociedade de Advogados, cada qual, na quantia equivalente à retribuição que auferiram pelos serviços prestados, atualizada e, com relação ao corréu Marco César, no valor correspondente ao dobro do valor da multa a ser paga pelos outros corréus; c) perda do cargo ou emprego público quanto a todos os corréus, inclusive Alexandre e José Roberto, se o caso; d) suspensão dos direitos políticos por 05 anos relativamente a Alexandre e José Roberto e por 06 anos quanto a Marco César; e) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócio majoritário pelo prazo de 05 (cinco) anos.

Inconformados apelam os réus, Marco César suscitando preliminar de nulidade da sentença por falta de prévia notificação e cerceamento ao direito à produção de provas. No mérito, objetivam a reforma do julgado reiterando as razões de defesa e insistindo na legalidade da licitação e da contratação e na inexistência de dolo ou má-fé necessário à caracterização de improbidade administrativa. Defendem que havia necessidade de contratação dos serviços especializados de advocacia, que não deram causa a prejuízo ao erário tendo em vista que os serviços contratados foram efetivamente prestados. Afirmam que foram preenchidos todos os requisitos legais para a contratação, pois presentes os requisitos da singularidade do objeto e a notória especialização profissional. Subsidiariamente, pretendem a revisão da aplicação das penas com base no princípio da razoabilidade e proporcionalidade.

Recursos processados, com contrarrazões e oposição do apelante Marco Cesar de Paiva Aga ao julgamento virtual (fls. 4.028). A douta Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pelo desprovisionamento dos recursos. Anota-se a existência de pedido de assistência formulado pela Ordem dos



Advogados do Brasil – Seção de São Paulo, cuja apreciação foi relegada à E. Turma Julgadora.

É o relatório.

Inicialmente indefere-se o pedido de assistência formulado pela OAB – Seção de São Paulo.

Segundo estabelece o art. 119 do CPC poderá atuar como assistente o terceiro que tiver interesse jurídico em que a sentença seja favorável a uma das partes. Esse interesse jurídico estará configurado quando o resultado do processo puder afetar de algum modo a esfera de direitos daquele que pretende intervir no processo como assistente.

Esse o ensinamento de CANDIDO RANGEL DINAMARCO: “o interesse que legitima a assistência é sempre representado pelos reflexos jurídicos que os resultados do processo possam projetar sobre a esfera de direitos de terceiros. Esses possíveis reflexos ocorrem quando o terceiro se mostra titular de algum direito ou obrigação cuja existência ou inexistência depende do julgamento da causa pendente, ou vice-versa” (Instituições de Direito Processual Civil, V. II, 6ª edição, Malheiros, 2009, p. 395).

Na espécie, ainda que a OAB tenha entre seus objetivos a defesa da classe dos advogados, a Instituição não será afetada pelos reflexos jurídicos emanados da decisão que vier a ser proferida na causa pendente.

Deveras, não estão em questão as prerrogativas dos advogados ou as “disposições” e os “fins” da Lei nº 8.906/94, nos termos do citado art. 49, que não tem a abrangência pretendida. A se adotar a interpretação



dada pela OAB do citado dispositivo legal, qualquer ação por reparação de danos movida contra advogado daria azo à intervenção da OAB, o que atenta contra o mínimo bom senso, a celeridade processual e a garantia de efetividade da jurisdição.

Nesse sentido é a jurisprudência deste Tribunal e do Colendo STJ:

“PROCESSUAL CIVIL. INTERVENÇÃO DE TERCEIROS. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - OAB. ASSISTÊNCIA. INTERVENÇÃO NEGADA. AUSÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICA A SER AFETADA PELO RESULTADO DA DEMANDA.

1. Em Ação de Improbidade Administrativa cujo objeto é a contratação ilegal de serviços advocatícios, o Tribunal de origem determinou a indisponibilidade dos bens do réu e indeferiu o ingresso da OAB como assistente por entender: a) não versando a demanda sobre prerrogativas de advogado, inexistente repercussão na esfera jurídica da entidade; b) o alegado interesse em defender o direito à contratação de serviços advocatícios sem licitação não guarda pertinência com a hipótese dos autos, que se funda na desnecessidade da contratação realizada; c) não há interesse jurídico da OAB no caso, pois nenhuma relação jurídica entre esta e o assistido sofrerá abalo com o resultado da demanda.

2. A OAB, em suas razões, aponta, entre outros, ofensa ao art. 49 da Lei 8.906/1994 com base no argumento de haver interesse jurídico em intervir como assistente dos réus para demonstrar a licitude da inexigibilidade de licitação para contratação de seus inscritos, pois o caso supostamente fere as prerrogativas da advocacia.

3. A jurisprudência do STJ exige a demonstração do interesse jurídico na intervenção de terceiro, e "as condutas de Advogados que, em razão do exercício de seu múnus venham a ser incluídos em pólo passivo de ações cíveis, não estão a significar, diretamente, que a OAB seja afetada, porque, admitida tal possibilidade, qualquer advogado que cause dano material ou moral a outrem, poderia suscitar intervenção sob argumento de defesa de prerrogativa, o que contraria a razoabilidade". Precedentes: EREsp 1.351.256/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Corte Especial, DJe 19/12/2014; AgRg nos EREsp 1.019.178/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Corte Especial, DJe 20/5/2013; RCD nos EREsp 448.442/MS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 13/06/2018, DJe 22/6/2018; EDcl nos EREsp 650.246/PR, Rel. Ministro Cesar Asfor Rocha, Primeira Seção, DJe 6/8/2012; AgInt no MS 15.828/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 19/12/2016.



4. Se a demanda não trata das prerrogativas dos advogados, nem das "disposições ou fins" do Estatuto da Advocacia (art, 49, caput, da Lei 8.906/1994), descabe a intervenção da OAB em Ação de Improbidade Administrativa, como em qualquer outra.

5. Recurso Especial não provido" (STJ – REsp nº 1.793.268/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 23/05/19).

"AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA – INTERVENÇÃO DA OAB. Ação Civil Pública objetivando condenação por improbidade administrativa, em razão de contratação direta de supostos serviços técnicos e especializados de consultoria e assessoria tributária, jurídica e administrativa, com emprego de fraude para burlar a Lei de Licitações. Decisão agravada que indeferiu o ingresso da OAB, sob o entendimento de que a prática de ato ímprobo por advogado ou por escritório de advocacia, por si só, não confere o interesse necessário à causa. Pretensão recursal de admissão da OAB na lide, na qualidade de assistente simples de correquerido advogado público, que emitiu parecer favorável, e reconhecimento de ilegitimidade passiva desse. Legitimidade dos Presidentes dos Conselhos e das Subseções da OAB limitada aos casos de infração às próprias disposições do Estatuto da Advocacia e da OAB – Ação que busca apuração da possibilidade dos réus, incluso inscrito na OAB, terem praticado ato ímprobo – Situação que não confere legitimidade necessária à Ordem – Ausência de violação às prerrogativas dos Advogados – Precedente deste E. Tribunal - Membro da Advocacia Pública que deve ser civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude exercício de suas funções, nos termos do artigo 184, do CPC. Decisão mantida. Recurso desprovido" (TJSP – Agravo de Instrumento nº 2250122-09.2017.8.26.0000, 8ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Leonel Costa, j. 21/03/18).

"AÇÃO POPULAR - CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO SEM LICITAÇÃO - INSURGÊNCIA CONTRA DECISÃO QUE INDEFERIU O PEDIDO DA OAB/SP DE INGRESSO COMO ASSISTENTE DE SOCIEDADE DE ADVOGADOS - IMPOSSIBILIDADE.

1. Está ausente, no caso concreto, o interesse jurídico da Ordem dos Advogados do Brasil para fins de sua admissão como assistente da parte ré. 2. O interesse jurídico não se confunde com o interesse corporativo e, neste sentido, já se pronunciou o Superior Tribunal de Justiça. Decisão mantida. Recurso não provido" (TJSP – Agravo de Instrumento nº 2203766-58.2014.8.26.0000, 3ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Camargo Pereira, j. 19/05/15).

"AÇÃO POPULAR - Município de Guarulhos Contratação de advogado



sem licitação - Ação anulatória do ato, com pedido de ressarcimento dos prejuízos - Inadmissibilidade do ingresso da Ordem dos Advogados do Brasil como assistente Ausência de interesse jurídico (art. 50 do CPC) - Ação que não versa sobre as prerrogativas do advogado, mas a respeito da licitude ou ilicitude de sua contratação - Recurso não provido." (TJSP – Apelação nº 994.06.099360-0, 5ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Reinaldo Miluzzi, j. 22/11/10).

A questão da ausência de defesa prévia já foi objeto de apreciação no julgamento do Agravo de Instrumento nº 2140274-87.2017.8.26.0000, em que ficou decidido que a inobservância do contraditório preambular em sede de improbidade administrativa, mediante a notificação prévia do requerido para o oferecimento de manifestação (art. 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92), constitui nulidade relativa que somente vicia o procedimento se houver comprovação de efetivo prejuízo para a defesa, o que não se verificou na espécie.

Afasta-se igualmente a alegação de cerceamento de defesa, pois é dever do juiz, de ofício ou a requerimento da parte, determinar as provas necessárias à instrução do processo e indeferir as diligências inúteis ou meramente protelatórias (art. 370, parágrafo único, CPC). Não por outra razão o art. 371 CPC consagrou o princípio do livre convencimento do juiz, já que ele é livre quanto à indagação da verdade e apreciação das provas.

E isso ocorre porque a finalidade da prova é justamente a de formar a convicção do juiz, seu principal destinatário, quanto à existência dos fatos da causa. Nesse sentido a doutrina de VICENTE GRECO FILHO, segundo a qual “no processo, a prova não tem um fim em si mesma ou um fim moral e filosófico; sua finalidade é prática, qual seja: convencer o juiz” (Direito Processual Civil Brasileiro, vol. 2, Saraiva, 16ª edição, p. 182).



Na espécie, a questão de mérito – improbidade administrativa por ilegalidade na contratação de serviços técnicos especializados de advocacia – é de direito e de fato prescindindo da produção de provas em audiência, pois como os atos oficiais e procedimentos da Administração são solenes e devem obedecer a forma escrita, bastam para o desate da controvérsia apenas o exame da prova documental. As provas pericial e testemunhal pretendidas pelo corréu Marco César são desnecessárias e irrelevantes para o desate da controvérsia, além de meramente protelatória, razão pela qual não há falar em cerceamento de defesa.

No mérito, porém, respeitado o entendimento do MM. Juízo *a quo*, merece reforma a r. sentença apelada.

Antes de ingressar na matéria de fundo propriamente dita são cabíveis alguns esclarecimentos. Como ensina MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, a “Constituição Federal exige licitação para os contratos de obras, serviços, compra e alienações (art. 37, XXI), bem como para a concessão e a permissão de serviços públicos (art. 175). A Lei nº 8.666/93 exige licitação para as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações (art. 2º). Estão obrigados à licitação todos os órgãos da Administração Pública direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º, parágrafo único)” (Direito Administrativo, Editora Atlas, 19ª edição, pág. 359).

“O dever de licitar”, doutrina FÁBIO MEDINA OSÓRIO, “está intimamente ligado ao dever de probidade. A dispensa indevida de licitações, com a seleção de um competidor em detrimento da paridade dos candidatos, é um caso bastante comum de improbidade, conforme rotineiras



decisões e pronunciamentos nesse sentido. Pior que tal hipótese só mesmo a enorme quantidade de licitações formalmente corretas e substancialmente viciadas. Os desvios interagem com aspectos de uma cultura ao mesmo tempo permissiva e condescendente para com os corruptores, expostos que se encontram aos anseios e poderes de funcionários públicos. É claro que tanto a dispensa indevida quanto a licitação viciada constituem improbidade administrativa, uma vez presentes os elementos básicos da figura típica aplicável à matéria” (Teoria da Improbidade Administrativa, RT, 2007, pág. 345).

Não por outra razão o art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/92, expressamente dispõe que constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário “frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente”. Na lição de MARINO PAZZAGLINI FILHO, são duas as condutas genéricas previstas no dispositivo em comento: a) frustrar a legalidade da licitação (fraudar, burlar, tornar inútil o caráter competitivo da licitação); b) dispensar indevidamente a licitação (deixar de promovê-la fora das hipóteses excepcionais previstas na legislação) (Lei de Improbidade Administrativa Comentada, Atlas, 3ª edição, pág. 74).

No caso *sub judice*, a petição inicial, desnecessariamente extensa e repetitiva, imputa aos corréus a prática de improbidade administrativa em razão de fraude na licitação na modalidade de carta convite que deu lugar à contratação de escritório de advocacia para realização de serviços ditos de rotina da Administração, o que não atende ao interesse público e causa prejuízo ao erário.

Segundo a inicial, Marco César de Paiva Aga, Prefeito do Município de Casa Branca, no exercício do mandato para o qual eleito (2017/2020), contratou a empresa Massarana & Moreira de Azevedo Sociedade de



Advogados para a prestação de serviços jurídicos rotineiros, embora houvessem servidores nos quadros da Administração Municipal para exercer funções similares àquelas para as quais a empresa foi contratada.

Ainda segundo aquela peça, com base na representação formulada pelo vereador José Anderson Pereira dos Santos, os integrantes do escritório de advocacia contratado defendem também interesses particulares da Associação Civil Cidadania Brasil, cujo representante é o corréu Marco César, em vários processos estranhos à Prefeitura (fls. 55/57), o que seria indicativo da existência de fraude na licitação em razão de ilegal direcionamento e indevido favorecimento ao escritório beneficiado com a contratação.

Sucedo, porém, que a despeito de mais de 4.000 folhas não consta dos autos cópia em inteiro teor do procedimento licitatório impugnado, vale dizer, da Carta Convite nº 01/2017, objeto do processo nº 10/97, do Município de Casa Branca, do qual consta apenas o parecer jurídico subscrito pela Assessora Especial Maria Elza Campanhã da Silva (fls. 394/401).

A ausência de cópias das peças do procedimento impede o controle de legalidade sobre o ato administrativo impugnado, pois desconhecidos os seus termos, quem foram os participantes, onde estavam sediados, se houve propostas, quais os seus termos, se ocorreram vícios ou irregularidades, enfim, se houve de fato ou não ilegal direcionamento e indevido favorecimento do escritório contratado.

Como cediço, os atos administrativos gozam da presunção de legitimidade e veracidade que decorre do princípio da legalidade da Administração (art. 37 CF), elemento informativo de toda a atuação governamental. A consequência dessa presunção – ensina HELY LOPES MEIRELLES – “é a



transferência do ônus da prova de invalidade do ato administrativo para quem a invoca. Cuide-se de arguição de nulidade do ato, por vício formal ou ideológico ou de motivo, a prova do defeito apontado ficará sempre a cargo do impugnante, e até sua anulação o ato terá plena eficácia” (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, 32ª edição, pág. 138). No mesmo sentido: DIÓGENES GASPARINI (Direito Administrativo, Saraiva, 11ª edição, pág. 74) e MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (Direito Administrativo, Atlas, 19ª ed., pág. 208).

No caso o ônus da prova, por se tratar de fato constitutivo do alegado direito (art. 373, I, CPC), é do autor e dele a parte não se desincumbiu a contento. A propósito, sobre o tema e para esse fim, ensina MARINO PAZZAGLINI FILHO, é que existe o inquérito civil, “instrumento de investigação exclusivo do Ministério Público, que tramita em sua via administrativa, instaurado e presidido por membro dessa Instituição, destinado à apuração de fatos ou atos eventualmente atentatórios ao interesse público difuso, coletivo ou individual homogêneo, com o objetivo de preparar o ajuizamento de ação civil (pública ou de improbidade administrativa).”

Embora sua instauração não seja obrigatória, prossegue o ilustre doutrinador, “não possuindo elementos de convicção suficientes para ajuizar a ação, mas tendo documentos ou subsídios mínimos e verossímeis da prática de ato de improbidade administrativa, deve o representante do Ministério Público, que dele tomou ciência de ofício ou por representação, promover a instauração de inquérito civil para a sua devida apuração” (ob. cit., pág. 193/194).

Na espécie não foi instaurado inquérito civil tendo a ação sido ajuizada de forma prematura apenas com elementos indiciários constantes da representação, os esclarecimentos e documentos fornecidos pelo escritório contratado e as parcas informações prestadas pelo Município (fls. 55/433). Assim, à



falta de prova, não se pode afirmar com a mínima segurança tenha havido fraude na licitação impugnada com direcionamento de resultado e favorecimento ilegal do beneficiário da contratação, razão pela qual não se tem por caracterizada na conduta dos corrêus a infração do art. 10, I, VIII e XII, da Lei nº 8.429/92.

Resta decidir se os fatos caracterizam improbidade administrativa por ofensa aos princípios constitucionais da Administração (art. 11 da Lei nº 8.429/92).

Nesse particular, naquilo que interessa ao desate da controvérsia, o que legitima a contratação dos serviços descritos no art. 13 da Lei nº 8.666/93 é a natureza singular do objeto aliada à notória especialização do profissional ou empresa incumbido de prestá-los, cuja escolha está adstrita à discricionariedade administrativa. Admissível, também, que essa contratação seja precedida de licitação na modalidade de carta convite.

A propósito do tema, ensina MARÇAL JUSTEN FILHO que 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 complexidade que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado).

E prossegue o ilustre administrativista: “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” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, 11ª edição, 2005, pág. 282/283).

Por outro lado, 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 (art. 25, § 1º, da Lei nº 8.666/93).

Discorrendo sobre o requisito da *notória especialização* MARÇAL JUSTEN esclarece que a fórmula conjuga dois requisitos, a especialização e a notoriedade. “A especialização consiste na titularidade objetiva de requisitos que distinguem o sujeito, atribuindo-lhe maior habilitação do que a normalmente existente no âmbito dos profissionais que exercem a atividade. Isso se traduz na existência de elementos objetivos ou formais, tais como a conclusão de cursos e a titulação no âmbito de pós-graduação, a participação em organismos voltados a atividade especializada, o desenvolvimento frutífero e exitoso de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras técnicas, o exercício de magistério superior, a premiação em concursos ou a obtenção de láureas, a organização de equipe técnica e assim por diante”. Para logo em seguida concluir



que a “notoriedade significa o reconhecimento da qualificação do sujeito por parte da comunidade. Ou seja, trata-se de evitar que a qualificação seja avaliada exclusivamente no âmbito interno da Administração. Não basta a Administração reputar que o sujeito apresenta qualificação pois é necessário que esse juízo seja exercitado pela comunidade. Não se exige notoriedade no tocante ao público em geral, mas que o conjunto dos profissionais de um certo setor reconheça no contratado um sujeito dotado de requisitos de especialização” (ob. cit. pág. 284).

No caso *sub judice*, a contratação impugnada tem por objeto a prestação de serviços consistentes na realização de defesa junto ao Tribunal de Contas do Estado, tendo como fiscalizada a Prefeitura do Município de Casa Branca, até decisão final irrecorrível, em processos relativos a atos praticados a partir do exercício de 2016, que estejam em andamento ou sejam abertos durante a vigência contratual bem como na resolução de consultas sobre matérias de maior complexidade no âmbito do direito administrativo, passíveis de fiscalização ou apontamento pelo referido Tribunal (fls. 418), o que demonstra que os serviços jurídicos de que se valeu o ente público eram necessários e relevantes, além de se revestir de certa singularidade, pois afetos a temática específica e pouco disseminados entre os profissionais da área, sobretudo nos Municípios de pequeno e médio porte do interior que não dispõem de uma sólida estrutura administrativa.

É o que ocorre em relação ao Município de Casa Branca que, segundo informado, em janeiro de 2015, dispunha de um corpo jurídico integrado por quatro advogados (fls. 2.860/2.861) e centenas de reclamações trabalhistas e execuções fiscais em andamento (fls. 3.529/3.570).

Presentes também nos autos elementos de prova que evidenciam a concorrência do requisito da notória especialização dos advogados que compõem o escritório contratado, com experiência profissional acumulada ao



longo dos anos e trabalhos divulgados em publicações especializadas na área do Direito Público (fls. 2.959/ 3.168), o que não pode ser desconsiderado, sem falar na comprovação de prestação de serviços por preço que não se revelou elevado ou abusivo (R\$ 73.800,00 pelo prazo de 12 meses). Além disso, não se tem caracterizada no caso a imoral situação de sucessivas prorrogações da contratação que postergam ilegal e indefinidamente a criação de novos e necessários cargos de provimento efetivo.

Nesse sentido há precedentes na jurisprudência do Tribunal, consoante se infere da ementa dos seguintes venerandos arestos:

“RECURSOS OFICIAL E DE APELAÇÃO AÇÃO CIVIL PÚBLICA DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO CELEBRAÇÃO DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS DE ADVOCACIA PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS PRETENSÃO AO RECONHECIMENTO DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI FEDERAL Nº 8.429/92 IMPOSSIBILIDADE. 1. Os elementos de convicção produzidos nos autos autorizam a conclusão quanto à presença da notória especialização e singularidade dos serviços profissionais contratados. 2. Inexigibilidade de prévio procedimento licitatório, nos termos do artigo 25, II, da Lei Federal 8.666/93, reconhecida. 3. Ato de improbidade administrativa, passível de reconhecimento e correção, não caracterizado. 4. Precedentes da jurisprudência desta C. 5ª Câmara de Direito Público. 5. Ação civil pública, julgada improcedente, em Primeiro Grau de Jurisdição. 6. Sentença recorrida, ratificada. 7. Recursos oficial e de apelação, apresentado pela parte autora, Ministério Público do Estado de São Paulo, desprovidos” (Apelação Cível nº 1000095-63.2017.8.26.0019, 5ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Francisco Bianco, j. 06/05/2020).

“APELAÇÃO AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA - Os agentes da Administração Pública, no exercício de suas atribuições, devem guardar em seus atos a mais lúdima probidade, a fim de preservar o interesse último dos atos praticados, qual seja, o bem comum Procedimento licitatório levado a efeito pelo Município de Bananal que não evidencia prática de ato de improbidade administrativa - Elementos fáticos-probatórios dos autos que não evidenciam a conduta atentatória à legalidade da



Administração, ou mesmo prejuízo ao erário Notória especialização e singularidade dos serviços prestados - Conduta dos corréus amparada pelo art. 13, V, e art. 25, III, da Lei de Licitações - Má-fé, dolo ou desonestidade dos corréus não configurados Ausência do elemento volitivo qualificado necessário à configuração da improbidade - Improcedência da ação Sentença reformada - Recursos dos corréus providos" (Apelação Cível nº 0000254-39.2013.8.26.0059, 4ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Paulo Barcellos Gatti, j. 29/09/19).

"APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRELIMINAR. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. Inocorrência. Houve apresentação de fundamentos suficientes que formaram a convicção da magistrada. Preliminar afastada. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE URÂNIA. Contratação mediante procedimento licitatório, na modalidade carta convite, de serviços de advocacia. Possibilidade. Contratação do escritório de advocacia vencedor do certame. Procedimento regular. A existência de assessores jurídicos no quadro da Administração não impede a contratação de outros profissionais para a prestação de serviços jurídicos específicos, por prazo determinado. Serviço de assessoria perante o Tribunal de Contas do Estado que demanda conhecimento jurídico específico a demonstrar a necessidade da contratação. Juízo de conveniência e oportunidade da Administração, ausente flagrante ilegalidade. Ausência de prova de lesão ao erário. Inteligência do art. 13, III; art. 22, § 3º; art. 23, II, "a" da Lei 8.666/93. Improbidade administrativa não configurada. Precedentes. RECURSO PROVIDO" (Apelação Cível nº 1000415-12.2016.8.26.0646, 2ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Alves Braga Júnior, j. 17/09/19).

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DECORRENTE DA CONTRATAÇÃO, SEM LICITAÇÃO, DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. A prestação de serviços técnicos, dentre eles os relativos à atividade de advocacia, quando apresentada notória especialização, dispensa a licitação, a teor do artigo 25, II, da Lei nº 8.666, de 1993. Advocacia que constitui atividade de meio e não de fim. Sentença monocrática de improcedência, mantida em grau de apelação. Recurso da municipalidade não provido" (Apelação Cível nº 1000069-53.2016.8.26.0390, 12ª Câmara de Direito Público, Rel. designado Des. Souza Nery, j. 21/08/19).

"Ação Civil Pública. Improbidade Administrativa. Contratação do escritório de advocacia Ferreira Netto, sem a prévia realização de procedimento licitatório, sob a alegação de se tratar de serviço técnico, de natureza singular, a ser realizado por profissional de notória especialização. Hipótese em que restou bem demonstrada a natureza



singular ou excepcional do serviço a ser prestado, bem como a notória especialização. Contratação, ademais, para atuação em ações movidas pela própria Associação de Procuradores Municipais. Contratação do escritório Miranda Rodriguez e Palavéri por licitação na modalidade tomada de preços para a atuação perante o Tribunal de Contas do Estado e Tribunal de Contas da União. Restou igualmente demonstrada a natureza singular do serviço prestado pelo escritório. Superfaturamento não comprovado. Recursos de apelação do Ministério Público e da Municipalidade desprovidos" (Apelação nº 1016681-62.2016.8.26.0068, 11ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Aroldo Viotti, j. 26/03/19).

Por essas razões, dá-se provimento aos recursos para reformar a r. sentença apelada e julgar improcedente o pedido inicial, ficando o autor isento de custas e honorários advocatícios, nos termos do art. 18 da Lei nº 7.347/85.

DÉCIO NOTARANGELI

Relator