

OS CONTRATOS ONEROSOS FIRMADOS
ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA PARA
RECUPERAÇÃO DE ROYALTIES DO PETRÓLEO
E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

*THE ONEROUS CONTRACTS SIGNED BETWEEN THE
PUBLIC ADMINISTRATION AND LAW FIRMS FOR THE
RECOVERY OF OIL ROYALTIES AND THE IMPORTANCE OF
THE PUBLIC MINISTRY IN PROTECTING PUBLIC ASSETS*

OS CONTRATOS ONEROSOS FIRMADOS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA PARA RECUPERAÇÃO DE ROYALTIES DO PETRÓLEO E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO¹

THE ONEROUS CONTRACTS SIGNED BETWEEN THE PUBLIC ADMINISTRATION AND LAW FIRMS FOR THE RECOVERY OF OIL ROYALTIES AND THE IMPORTANCE OF THE PUBLIC MINISTRY IN PROTECTING PUBLIC ASSETS

*Dornieri Lemos Diógenes Pinto Mota²
Álison José Maia Melo³*

RESUMO

A recuperação de *royalties* do petróleo e gás natural por meio da contratação direta de advogados privados, por inexigibilidade de licitação, onera o ente federado, quando repassam irregularmente o valor de 20% em honorários ao escritório de advocacia. A discussão desenvolvida no presente artigo enfrenta a ocorrência de dano ou prejuízo ao erário na contratação onerosa pelos entes públicos municipais de escritórios de advocacia para patrocínio de ações administrativas e judiciais referentes ao recebimento de *royalties*, em prejuízo à estruturação e ao aperfeiçoamento da advocacia pública local. Diante da recorrência por parte da Administração Pública municipal firmar contratos onerosos com escritórios de advocacia para a recuperação desses *royalties*, em detrimento de um corpo jurídico próprio como as Procuradorias Jurídicas, a defesa da Advocacia Pública é essencial na presente pesquisa, principalmente nos municípios pequenos, pois a valorização e o fortalecimento de um órgão de representação judicial e

1 Data de Recebimento: 05/11/2020. Data de Aceite: 23/11/2020.

2 Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC), pós-graduado em Direito e Processo do Trabalho pela Faculdade de Tecnologia de Palmas (FTP), pós-graduando em Direito Constitucional e Processo Constitucional pela Escola Superior do Ministério Público (ESMP), servidor do Ministério Público do Estado do Ceará. E-mail: dornieri@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5651682409407302>. ORCID: 0000-0003-3695-761

3 Doutor em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7). Professor da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará (ESMP/CE). E-mail: alisson.melo@uni7.edu.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5811851978196829>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8453-8884>.

extrajudicial do ente, por meio da realização de concurso público para contratação de um corpo próprio de servidores e dotação orçamentária específica, diminuiria demandas onerosas do Poder Público. Dentro desta perspectiva, a partir de uma pesquisa dedutiva, com apoio nos procedimentos bibliográfico – livros e artigos de revistas – e documental – leis e julgados nacionais – conclui-se que cabe ao Ministério Público, no contexto de sua missão institucional de defesa da ordem jurídica nacional, fiscalizar e controlar eventuais atos ilegais e irregulares das Administrações Públicas municipais, protegendo o patrimônio público.

Palavras-chave: *Royalties* do Petróleo. Contratos onerosos. Escritórios advocatícios. Advocacia Pública. Tutela do Patrimônio Público pelo Ministério Público.

1 INTRODUÇÃO

Os contratos firmados pelos entes federados municipais e escritórios de advocacia são onerosos e prejudiciais ao erário, pois são repassadas altas somas (R\$ milhões) em honorários advocatícios em detrimento de órgão de representação judicial e extrajudicial. O dispêndio de vultosas somas de recursos públicos poderia ser evitado caso houvesse um fortalecimento de um órgão jurídico com a consequente valorização de advogados públicos por meio de leis, evitando assim a contratação de advogados privados por inexistência de licitação em desacordo com requisitos mínimos exigidos pela legislação e ao gosto do gestor do momento. O patrocínio de ações judiciais deveria, de outro modo, ficar a cargo de uma Procuradoria Jurídica, órgão público qualificado para defesa do ente, prevalecendo princípio da unidade de representação reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 5215, 5262 e 4449, dos estados de Goiás, Roraima e Alagoas, respectivamente.

Essas ações questionavam emendas à constituição e leis estaduais no âmbito dos referidos estados que permitiam a criação de cargos de procuradores autárquicos e outros cargos em comissão com o mesmo fim, ferindo o princípio da unicidade e a exclusividade da representação judicial e consultoria jurídica pelos Procuradores Estaduais e do Distrito Federal. Nesse sentido, urge fortalecer a Advocacia Pública por meio da criação de Procuradorias Jurídicas e de um corpo de procuradores com funções especializadas para a defesa da Fazenda Pública com a finalidade de evitar danos e prejuízos ao erário.

Portanto, o presente estudo tem por finalidade analisar a relação existente entre a Administração Pública municipal e escritórios de advocacia no resgate e recuperação de royalties do petróleo e gás natural referente à legislação nacional de partilha de exploração desses recursos naturais por meio da Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Em especial, o problema da pesquisa consiste em apurar o papel do Ministério Público como instituição fiscalizadora da ordem jurídica nacional na defesa do patrimônio público quando reprime práticas que causem danos ao erário e quando há fraudes em contratos, como superfaturamento, repasses indevidos ou prestação jurídica deficiente, especificamente na hipótese exposta nesta pesquisa.

A metodologia utilizada no artigo adota uma abordagem dedutiva com um viés aplicado, e parte de análises de doutrina jurídica, entendimentos jurisprudenciais pertinentes ao tema, decisões judiciais, leis específicas e artigos científicos correlatos, trazendo luz a um assunto que gera discussões acerca da economicidade de evitar dispendiosos contratos advocatícios pelo Poder Público. A pesquisa desenvolve-se em quatro temáticas: inicialmente, faz-se um apanhado da questão dos royalties do petróleo, com foco na destinação desses recursos e na estruturação da política nacional, preocupada também com a adequada distribuição desses recursos; num segundo momento, enfrenta-se o problema da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de escritórios advocatícios supostamente dotados de alta expertise, diante dos permissivos legais, e os riscos oriundos de uma má-interpretação da legislação; na terceira parte da discussão, traz-se o argumento em favor do fortalecimento das advocacias públicas municipais, estruturadas para a boa defesa do interesse público primário para, ao final, arrematar com a intervenção ministerial no controle das contratações de escritórios de advocacia no âmbito municipal, mormente no recorte temático definido da pesquisa.

2 BREVE HISTÓRICO SOBRE OS ROYALTIES DO PETRÓLEO E A LEGISLAÇÃO REFERENTE AO TEMA

A soberania de um Estado no sistema internacional perpassa necessariamente pela preservação de seus recursos minerais por meio de uma política energética que garanta uma independência e autonomia da nação diante das intervenções de Estados e corporações estrangeiras na exploração de riquezas. O petróleo, especialmente na primeira metade do século XX, passou a ser visto como bem estratégico para a colocação de um país no crescente cenário global e também a causa para a violação da soberania de outros Estados mediante invasões e guerras para domínio sobre jazidas (QUINTANS, 2015, p. 8-9).

Partindo deste pressuposto, a colonização do Brasil por Portugal no início do século XVI consistiu no modelo predatório de exploração de riquezas minerais, desde o pau-brasil a diamantes e ouro na região das Minas Gerais, onde o Brasil foi literalmente “rasgado” pelas bandeiras com o visio de extrair riquezas para a metrópole europeia. A afirmação da soberania de uma nação sobre suas jazidas minerais reflete uma de suas

facetas, a saber, a independência econômica quando o Estado regula e dispõe livremente de seus recursos naturais, devendo utilizá-los da forma que melhor entender e, se necessário, expropriá-los ou nacionalizá-los, de acordo com as normas vigentes (BERCOVICI, 2011, p. 44).

A criação da Petrobrás em 1953 ocorreu mediante um clima de intensos debates, manifestações públicas e comícios, tornando-se o símbolo do nacionalismo e do anti-imperialismo em que o principal vilão eram as companhias estrangeiras de petróleo. José Murilo de Carvalho (2016, p. 133), pesquisador da História do Brasil, afirma que:

No calor da luta, o próprio Vargas foi levado a tomar posição mais radical do que aquela que inicialmente propusera. **A lei finalmente aprovada dava à Petrobras o monopólio de toda a prospecção, extração e refino do petróleo, ficando aberta ao capital privado, inclusive estrangeiro, apenas a distribuição.** [grifos nossos].

Sempre houve tentativas legislativas de extinguir o monopólio estatal do petróleo. Logo após o suicídio de Getúlio Vargas, o Projeto de Lei do Senado nº 1 foi derrotada em 30 de março de 1955, por 32 votos a 9. Durante o governo Juscelino Kubitschek, no mesmo sentido, o projeto de lei de autoria do deputado cearense Adolfo Gentil (PSD-CE) foi igualmente derrotado (CARVALHO, 2016, p. 164).

A marcha da história no favorecimento privado na exploração do petróleo brasileiro teve um marco na Carta de 1967 que se caracterizou por defender a intervenção complementar do Estado na vida econômica (artigo 163) e na aprovação do novo Código de Mineração previsto no Decreto-Lei nº 227/67 que determinou que uma sociedade de economia mista só poderia atuar no setor de mineração para complementar a iniciativa privada, de modo que inviabilizou a atuação da Companhia Vale do Rio Doce (CARVALHO, 2016, p. 183). Por outro lado, condicionou a participação das empresas privadas nas jazidas minerais à autorização federal, restringindo o acesso com exclusividade a brasileiros ou a empresas organizadas no país. Para o setor do petróleo, finalmente o tema da soberania alcança o *status* constitucional (QUINTANS, 2015, p. 24).

Frise-se que, a partir da década de 1970, circulou a ideologia da “eficiência” microeconômica de grandes corporações na exploração de recursos minerais estratégicos em detrimento da intervenção do Estado, conforme observa Bercovici (2011, p. 49):

A ideologia de mercado dominante a partir dos anos 1970, tendente a dismantelar todo o instrumental de intervenção pública nos mercados nacionais, busca descrever o setor energético a partir de concepções concorrenciais ou de “eficiência” microeconômica, nem sempre adequadas. [grifos nossos].

Cabe ressaltar ainda que propostas legislativas para retirar a participação na exploração de riquezas naturais pelo Estado como de petróleo e gás natural devem ser vistas como propostas liberais para menor atuação de regime público, principalmente a partir dos governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher que pregaram o esvaziamento das funções do Estado, a privatização de grandes parcelas do setor público, a lógica microeconômica do “livre mercado” e do primado da concorrência (BERCOVICI, 2011, p. 237).

Somente no contexto da Constituição de 1988, mais especificamente após as reformas estruturais implementadas pelas Emendas Constitucionais nº 6 e 9, ambas de 1995 promoveram a flexibilização da execução das atividades referentes ao setor de minérios e de petróleo, respectivamente, autorizando o Poder Público federal a conceder autorizações e celebrar contratos para que empresas privadas explorassem as jazidas e produzissem os minerais (QUINTANS, 2015, p. 26-27). Para Eros Grau (2010, p. 295-306), a Emenda Constitucional nº 9 operou “a relativização do monopólio estatal do petróleo, facultando-se a contratação de empresas estatais ou privadas para realizar as atividades que vinham sendo desenvolvidas pela Petrobrás” e até mesmo oportunizou a privatização da própria Petrobrás. Não teria sido o fim do monopólio, mas um novo modelo de monopólio da União na exploração desses recursos, mais especificamente pela relativização da forma de realização das atividades, se por empresas públicas ou privadas.

Dentro dessa lógica, foram aprovadas leis de desregulamentação e desnacionalização da exploração do petróleo no Brasil, como a Lei nº 9.478/97, conhecida como Lei do Petróleo, que retirou a exclusividade da Petrobrás, permitindo a entrada de outras empresas, e a alteração sofrida pela Lei nº 12.351/2010, que regulamentou o regime de partilha de produção através de consórcios formados pela União (por intermédio da Pré-Sal Petróleo S/A PPSA), empresas nacionais ou estrangeiras (investidoras) e Petrobrás (operadora), para a exploração das jazidas de petróleo na camada do pré-sal (QUINTANS, 2015, p. 32-33), mais recentemente, por conta da Lei nº 13.365/2016, retirando a obrigatoriedade da Petrobrás como operadora exclusiva dos blocos do pré-sal (PUBLICADA, 2016).

A partilha de produção diferencia-se do contrato de concessão tradicional da Lei do Petróleo em virtude de a remuneração ocorrer por repartição do lucro em óleo, em vez dos tributos e *royalties*. Cabe ressaltar a afirmação de Gilberto Bercovici (2015) acerca do regime de partilha de produção introduzido pela lei 12.351, de 22 de dezembro de 2010:

A descoberta do pré-sal propiciou, inclusive, uma revisão no modelo de exploração petrolífera no Brasil, até então regulado

pela Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, que prevê o modelo de contrato de concessão, um modelo completamente ultrapassado, sobre o qual tratarei em uma próxima coluna. **O modelo introduzido foi o dos contratos de partilha de produção, que garantem a propriedade estatal sobre os produtos petrolíferos antes de serem comercializados. São os contratos mais utilizados pelos Estados produtores de petróleo em todo o mundo.** O primeiro contrato deste tipo foi firmado na Indonésia, em 1966. Os riscos pelo investimento e desenvolvimento da produção são das empresas contratadas. Após o início da produção, as empresas podem recuperar seus gastos e custos de operação de uma parcela denominada ‘*cost oil*’. A parcela remanescente, o ‘*profit oil*’, é dividido entre a empresa e o governo, na proporção acertada no contrato. **O Estado mantém total domínio sobre a propriedade dos recursos minerais, sobre os equipamentos e instalações e sobre o gerenciamento das operações de produção de petróleo. Neste tipo de contrato, os direitos reais sobre o petróleo não saem nunca do domínio do Estado. Este modelo foi introduzido no Brasil por meio da Lei 12.351, de 22 de dezembro de 2010.** [grifos nossos].

Esgotando o breve histórico acerca da importância e necessidade de proteção do petróleo como recurso mineral essencial para a soberania de uma nação, faz-se necessário introduzir discussão acerca da destinação dos *royalties* para o desenvolvimento econômico da sociedade por meio de investimentos em políticas públicas na saúde e educação. O art. 2º da Lei nº 12.858/13 dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e destaca que:

Art. 2º Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, **serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde**, na forma do regulamento, os seguintes recursos:[...] [grifos nossos] (BRASIL, 2013).

A norma torna exclusiva a destinação dos *royalties* federais, estaduais e municipais do petróleo e gás natural de contratos para blocos localizados no mar, celebrados a partir de dezembro de 2012, para ações de saúde e educação pública, com prioridade para a educação básica. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão parte

dos recursos estabelecidos no mencionado artigo no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde, conforme estabelecido no § 3º. Não seria legítimo, desta forma, desviar o uso desses recursos como objeto de pagamento de honorários advocatícios.

As verbas públicas decorrentes de repasses de *royalties* do petróleo e gás natural pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) são similares às do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), pois devem ser usadas exclusivamente na educação e saúde públicas, sendo que os valores serão aplicados em acréscimo aos mínimos constitucionais exigidos de cada ente federativo, conforme determinação da Lei nº 12.858/13.

Por outro lado, a Lei nº 13.885/2019 estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados com os leilões do pré-sal – excluindo-se as receitas oriundas da cessão onerosa à Petrobras concedida pela Lei nº 12.276/2010 –, devendo os Estados e o Distrito Federal destinar os recursos exclusivamente para o pagamento (i) dos fundos previdenciários de servidores públicos, (ii) das contribuições sociais e das despesas previdenciárias do respectivo ente e de todas as pessoas jurídicas de direito público e privado integrantes de sua administração direta e indireta e (iii) de despesas com investimento.

Os municípios destinarão, por sua vez, os recursos alternativamente para criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias com os fundos previdenciários de servidores públicos ou com as contribuições e para investimento.

As disposições legislativas são taxativas no que tange à destinação dos recursos oriundos da exploração de petróleo e gás natural a partir de contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção e de valores arrecadados com leilões, não havendo espaço para pagamento de honorários advocatícios firmados entre o ente federado e escritórios advocatícios da recuperação de repasses do minério ou decorrentes de diferenças repassadas a menor pela Agência Nacional do Petróleo (ANP).

3 A CONTROVÉRSIA EM TORNO DA CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Os contratos firmados entre o ente público e os escritórios de advocacia provocam uma segunda discussão acerca da economicidade gerada, pois se a recuperação de recursos oriundos de *royalties* do petróleo e do gás natural fosse realizada pelo órgão de representação judicial e extrajudicial do ente não haveria repasse de altas somas de recursos públicos em honorários advocatícios. De acordo com a Constituição, toda contratação pelo poder público deve ser precedida de adequado procedimento licita-

tório, que garanta condições isonômicas de participação e concorrência entre fornecedores e prestadores de serviços, “ressalvados os casos especificados na legislação” (BRASIL, 1988).

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, prevê três grupos de ressalvas ao dever constitucional de licitar: as hipóteses de licitação dispensada para alienação de bens (art. 17), as hipóteses de dispensa de licitação para aquisição de bens e contratação de serviços (art. 24) e as hipóteses de inexigibilidade de licitação (art. 25) (CARVALHO NETO, 2016, p. 258).

A inexigibilidade de licitação é modalidade de ressalva ao dever constitucional de licitar que se diferencia por não estar concebida num rol exaustivo de situações, em estrutura textual que se justifica pela própria natureza da inexigibilidade: não se licita porque a competição é inviável, em virtude de forças extrajurídicas, e não porque, embora viável, a lei tenha atribuído preferências. O *caput* do art. 25 encerra a técnica legislativa utilizada: **Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição**, em especial: [grifos nossos] (BRASIL, 1993).

Entre as modalidades específicas indicadas pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos sobressai a de contratação de serviços técnicos de natureza singular a serem executados por profissionais ou empresas de notória especialização, nos termos do art. 25, II. O próprio dispositivo, no § 1º, estabelece os critérios para o enquadramento da notória especialização, *in verbis*:

Art. 25. [...]

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

§ 1º 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. [grifos nossos] (BRASIL, 1993).

O art. 13 do mesmo diploma legal define quais serviços seriam esses técnicos especializados, indicando expressamente no inciso V a possibilidade de contratação de serviços advocatícios:

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;
[grifos nossos] (BRASIL, 1993).

Considerando que a inexigibilidade de licitação ocorre quando há inviabilidade de competição e que há muitos escritórios de advocacia especializados em direito público (administrativo, regulatório e processual), as contratações por dispensa ou inexigibilidade de licitação não se justificam, pois, muitas vezes, estão maculadas de irregularidades e ilegalidades, além da influência dos contratados na política local.

Recentemente, a Lei nº 14.1039/2020 alterou o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil para declarar que os serviços profissionais de advogado são, por natureza, técnicos e singulares, quando comprovada a notória especialização, conceituando o legislador a notória especialização como

Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. (BRASIL, 2020a).

Essa modificação visa essencialmente chancelar as contratações firmadas pela Administração Pública com escritórios de advocacia, de modo a confirmar dispensas ou inexigibilidade de licitação para dirimir quaisquer dúvidas acerca de eventual ausência de especialidade. A Lei nº 14.039/2020 foi imediatamente atacada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.569, sob relatoria do ministro Edson Fachin, tendo como eixo central os dispositivos que ampliam, sobremaneira, as exceções ao dever de licitar trazidas pelo art. 25, II, cotejado com o art. 13, III e V, ambos da Lei nº 8.666/93, de modo que a exceção torna regra a contratação direta de advogados sem o devido processo licitatório.

São princípios da Constituição Federal de 1988 violados pela aludida lei: **(i)** o princípio republicano disposto no *caput* dos art. 1º; **(ii)** o princípio da isonomia, presente no art. 5º, *caput*; **(iii)** a regra da prévia licitação pública, constante no art. 37, XXI; **(iv)** a sistemática da advocacia pública enquanto função essencial à justiça do art. 132, *caput*; e ainda **(v)** a regra do concurso público no art. 37, II do texto constitucional.

A ADI 6.569 buscou atacar a livre contratação dos serviços de advocacia e contabi-

lidade pela Administração Pública de forma indiscriminada, considerando que todos os referidos serviços são, na essência, técnicos e singulares, o que restringe sobremaneira o princípio constitucional da obrigatoriedade de licitar, nos termos do inciso XXI, do art. 37 da Constituição da República, sendo essas as razões de veto da Mensagem nº 005/2020 da Presidência.

Fica evidente que a interpretação e a aplicação irreflexivas da lei podem dar ensejo à violação do princípio republicano, na medida em que não se pauta no interesse público e visa implementar injustificáveis privilégios em benefício de categorias profissionais, criando diferenciações abusivas e caracterizando-se analogamente como uma norma em branco para contratações indevidas.

A ADI 6.569, protocolada pela Associação Nacional dos membros do Ministério Público (CONAMP), alega, entre outros argumentos, que a lei supramencionada afronta o princípio da isonomia formal por excluir 66 das 68 (sessenta e oito) profissões técnicas regulamentadas no país (BRASIL, 2009), beneficiando advogados e contadores e constituindo desigualdade legal em relação aos demais profissionais. Para a CONAMP, a isonomia material também foi violada, haja vista a contratação de apenas um escritório em detrimento aos demais profissionais da classe do mesmo nível de especialidade e singularidade do serviço prestado, assim como àqueles profissionais especializados recém-integrados ao mercado impossibilitados de contratar com a Administração Pública que é direcionada aos grandes escritórios de advocacia e contabilidade.

Por fim, ressalta-se entendimento da primeira turma do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Inquérito nº 3.074/SC, considerando válida a contratação direta de escritório de advocacia por inexistência de licitação a partir dos seguintes requisitos:

- instauração de procedimento administrativo formal;
- demonstração da notória especialização do profissional a ser contratado;
- demonstração da natureza singular do serviço;
- justificativa para a inadequação do patrocínio pelos integrantes do Poder Público, na maioria dos casos pela Procuradoria-Geral do Município;
- justificativa do preço cobrado pelo profissional contratado, pela compatibilidade com o praticado pelo mercado. (BRASIL, 2014).

Mais recentemente, o ministro relator na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 45, Luís Roberto Barroso, votou pela procedência parcial do pedido, para conferir interpretação conforme a Constituição aos arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, com a fixação da seguinte tese:

São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde de que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: **(i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado.** [grifos nossos] (STF, 2020).

A decisão foi proferida em favor da manutenção da segurança jurídica e da tutela da legítima expectativa dos advogados e dos gestores da Administração que realizam a contratação por inexigibilidade de licitação. Não obstante, o relator acrescentou dois novos parâmetros, não previstos em lei, a serem observados nas hipóteses de contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação.

O primeiro parâmetro consiste na demonstração da inadequação da prestação de serviço pelo quadro próprio do Poder Público “desde que plenamente configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública”. Essa tese defendida pelo ministro Barroso é atacada pelo critério amplo da especialização do serviço contratado afastando o argumento da contratação direta como expediente padrão ou rotineiro, além da margem de discricionariedade do gestor público sobre a relevância e complexidade das matérias e a relação de confiança que a tarefa requer, dentro da liberdade de contratação conferida pela lei.

O segundo critério utilizado diz respeito à contratação pelo preço de mercado que exige que os honorários ajustados se mantenham “dentro de uma faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado”, não devendo prevalecer a tese de ser vaga a noção de preço de mercado, podendo o gestor público contratar com base nos valores estabelecidos no art. 85 do Código de Processo Civil.

Os requisitos acrescidos no voto visam a diminuir a margem de discricionariedade e liberdade do gestor público quando contrata diretamente escritórios de advocacia por inexigibilidade de licitação, atendendo o interesse público sem privilegiar um ou outro escritório de advocacia ou contabilidade. Ressalte-se, em arremate, que, conquanto não julgado e sem previsão para julgamento definitivo, a tese do relator já possui maioria de votos da Corte, mas o julgamento foi suspenso em virtude de destaque feito pelo Ministro Gilmar Mendes para retirada do Plenário virtual para votação presencial.

4 A NECESSIDADE DE FORTALECIMENTO DA ADVOCACIA PÚBLICA

Vale incluir o fomento da Advocacia Pública na discussão sobre os contratos onerosos entre entes, principalmente estaduais e municipais, com escritórios de advocacia com o fim de demonstrar a necessidade de um órgão de representação judicial e extrajudicial do ente, assim como atividades de consultoria e assessoramento jurídico. *Janaina Soares Noletto Castelo Branco* (2018, p. 90) afirma que o Constituinte de 1988 não fez menção aos advogados públicos municipais quando tratou da exigência de concurso público para provimento dos quadros da Advocacia Pública, sendo comum a inexistência de cargos efetivos de procuradores nas municipalidades, retirando a estabilidade indispensável às prerrogativas institucionais do órgão.

A imprevisão das procuradorias municipais não foi um silêncio ocasional do constituinte, mas uma omissão intencional, tendo considerado a realidade das diferentes municipalidades espalhadas na complexa malha geoeconômica do Brasil. Essa omissão também repercute na construção do federalismo dúplice próprio do sistema brasileiro, já que aos municípios, em alguns casos, são suprimidas a criação de instituições, como o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas, e, em outros, são dispensadas a criação, como é o caso das procuradorias municipais.

São vários os argumentos usados por administradores públicos para contratar serviços advocatícios privados: defasagem estrutural do órgão jurídico, escassez de procuradores jurídicos para atender à demanda, complexidade da causa ou até danos causados por má representação do ente. Há pouco interesse político, em virtude da repercussão financeira e previdenciária e da autonomia funcional decorrente, na valorização e fortalecimento da Advocacia Pública, cuja atribuição é defender e promover o interesse público das pessoas jurídicas de direito público da Administração Direta e Indireta, conforme arts. 131 (para a União) e 132 (para os Estados) da Constituição Federal de 1988 e art. 182 do Código de Processo Civil, *in verbis*:

Art. 182. Incumbe à Advocacia Pública, na forma da lei, defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a administração direta e indireta. (BRASIL, 2015).

Não raras vezes, os contratos firmados pelo ente federado com escritórios de advocacia estão maculados de irregularidades e ilegalidades causando graves danos ao erário, além da ocorrência de crimes contra a Administração Pública. *Castelo Branco* (2018,

p. 95) afirma que a consolidação da Advocacia de Estado como órgão de controle da Administração não prescinde da desvinculação da instituição e quaisquer dos Poderes da República. Nas palavras da autora, o advogado público é antes de tudo um defensor da prevalência da vontade popular.

O Constituinte originário previu a regra do concurso público para ingresso na Advocacia Pública em âmbito federal, estadual e distrital, olvidando-se quanto aos procuradores municipais, o que não se quer afirmar que restou autorizada a contratação de advogados privados nos municípios onde houver órgão devidamente constituído. A exclusividade da atuação de advogados públicos na representação do ente faz-se necessária para a independência do órgão de defesa da fazenda municipal, evitando contratação de cargos comissionados jurídicos ou de advogados privados com pagamento de altas somas em honorários advocatícios.

Por outro lado, vale destacar que o Supremo Tribunal Federal, ao analisar o Recurso Extraordinário nº 1.156.016, também decidiu que os municípios não têm obrigação de instituir procuradorias, por ausência de previsão legal na Constituição Federal, sob o argumento de que a criação de cargos no âmbito do Poder Legislativo Municipal é questão atinente ao mérito administrativo, conforme julgado do Supremo Tribunal Federal, cuja ementa segue:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PRECEDENTES. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. RESTRIÇÃO AO PODER DE AUTO-ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. INVIABILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. [grifos nossos] (BRASIL, 2019a).

Nessa linha de entendimento da jurisprudência, não há vinculação do município em criar Procuradoria Jurídica, mas discricionariedade, não podendo o Poder Judiciário interferir na organização administrativa, sendo questão *interna corporis* do ente, salvo se houver lei que preveja a criação de cargos jurídicos específicos. Após a criação do órgão ou cargos específicos, o ente tem a obrigação de observar as regras e os princípios constitucionais, podendo, o Poder Judiciário, intervir, em caso de descumprimento.

Instituído o órgão de representação jurídica, não poderá a Administração Pública invocar entendimento diverso para burlar o princípio constitucional da exigência ao concurso público, conforme art. 37, II, da Constituição Federal

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte: [...] (BRASIL, 1988).

Frise-se que tramita Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 17/2012 no Senado Federal, que objetiva alterar a redação do art. 132 da Carta Magna, estendendo aos municípios a obrigatoriedade de carreira organizada de procurador por meio de concurso público, o que não dispensa a necessidade de licitação do serviço, nos entes desprovidos de órgão jurídico.

5 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTITUIÇÃO FISCALIZADORA NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

A Constituição Federal de 1988 instituiu o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme art. 129 da Constituição Federal de 1988, de forma a zelar, dentre outras atribuições, pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados.

Sob essa nova roupagem, o Ministério Público passou a ser órgão de tutela do patrimônio público, responsável por fiscalizar a correta aplicação de recursos públicos, ajuizar ações reparatórias, assim como interpor ação civil por improbidade administrativa em desfavor do agente público ímprobo (CAVALCANTI, 2011, p. 71).

Nesse sentido, o *Parquet* apresenta um papel fundamental na prevenção ou, caso irremediável, na repressão de atos ou contratos ilegais, irregulares e onerosos firmados entre agentes públicos e escritórios de advocacia por inexigibilidade de licitação. Preventivamente, podem ser utilizados instrumentos mais consensuais, como a Recomendação Ministerial ou o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) prévios ao ajuizamento de ação judicial, enquanto que a Ação de Improbidade Administrativa e as sanções dela decorrentes devem ser manejadas após a ocorrência do dano.

As principais teses argumentativas da Administração Pública para justificar o imediatismo da contratação de escritórios de advocacia para patrocínio de processos judiciais residem na complexidade da causa, na deficiência do órgão jurídico e no exíguo lapso temporal para interposição de defesa prévia em processos já em trâmite, inviabilizando o procedimento licitatório em razão das demoradas fases. Cabe destacar ainda que a

economicidade e a notória especialização de serviços advocatícios são teses aventadas pelo gestor do órgão para fundamentar o contrato oneroso, principalmente em lides que envolvam órgãos do Estado atuantes na atividade econômica, como empresas públicas e sociedades de economia mista.

O problema consiste essencialmente no procedimento de escolha do escritório de advocacia por inexigibilidade, excluindo da contratação outros escritórios de advocacia que poderiam ser economicamente mais viáveis após regular pesquisa de preço ou chamamento público, ainda que urgente a contratação. Macêdo e Marteleto Filho (20147, p.472) ressaltam que a proteção ao patrimônio público (de que faz parte a probidade administrativa) e à moralidade administrativa são direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros, uma vez que constam expressamente do art. 5º da Constituição da República, o qual integra o seu Título II (“Dos Direitos e Garantias Fundamentais”).

Não raras vezes, a Administração Pública, por intermédio de gestores ímprobos, repassa ilegalmente elevadas somas de recursos públicos a escritórios de advocacia por meio de contratos que não atendem aos requisitos exigidos pela Lei das Licitações, causando dano ao erário, o que atrai a atribuição do Ministério Público para a tutela do patrimônio público. Nesse sentido, o Ministério Público de Alagoas em 17 de abril deste ano ajuizou uma Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa contra o prefeito da Barra de São Miguel, José Medeiros Nicolau, o advogado Adriano Castro Dantas e a pessoa jurídica Castro e Dantas Advogados. Todos são acusados de utilizar recursos públicos de forma ilegal em razão da contratação do referido escritório de advocacia para fazer consultoria para a prefeitura daquele município (RIBEIRO, 2020).

Conforme a Ação de Improbidade Administrativa, a banca advocatícia precisou ajuizar apenas duas petições, uma com seis páginas e, a outra, somente com duas páginas, para receber quase R\$ 2 milhões, tendo o membro do *Parquet* alagoano afirmado que:

A simplicidade do trabalho somada à elevadíssima remuneração descortina o verdadeiro propósito dos demandados: desviar valores do município. Ora, é inegável que essas oito páginas poderiam ter sido redigidas por um procurador municipal, que recebe seus vencimentos justamente para elaborar petições dessa natureza. A bem da verdade, o requerimento de execução é tão simples que não seria nem mesmo necessário destacar um procurador para formulá-lo, um estagiário do curso de Direito conseguiria fazê-lo a contento. [grifos nossos] (RIBEIRO, 2020).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça admite a improbidade administrativa por dano ao erário em contratação de serviços advocatícios por meio de inexigibili-

dade de licitação realizada de forma ilegal.

No AREsp 1507099/GO, a Segunda Turma reconheceu ausentes os requisitos da singularidade do serviço e da notória especialização, configurando ilegal a contratação dos recorridos e amoldando-se aos atos de improbidade administrativa tipificados nos arts. 10, VIII, e 11, I, da Lei n. 8.429/92. Segundo o Ministro Francisco Falcão, relator, o Tribunal que teve acórdão objeto de recurso especial pelo Ministério Público adotou a errônea premissa de que o exercício da advocacia, em razão de sua natureza intelectual, por si só, consiste em uma atividade técnica de conhecimento específico que torna impossível a concorrência.

O acórdão atacado ofereceu incorreta qualificação jurídica ao requisito da singularidade do serviço, por vislumbrar singularidade em atividades rotineiras e comuns do município, as quais poderiam ser satisfatoriamente executadas por qualquer profissional do direito, bem como deixou de evidenciar a mestria jurídica extraordinária dos contratados. Nesse sentido, o Ministro declarou ainda que:

Ademais, descabido utilizar como critério para fundamentar a inexistência de singularidade a alegada confiança da Administração, já que as contratações devem ser feitas exclusivamente com base no interesse público, o qual não admite preferências de qualquer natureza, muito menos as pessoais. E mais descabidas ainda são as afirmações de que não houve dano ao erário porque o valor do contrato se mostrou razoável e o serviço foi efetivamente prestado, haja vista que é pacífico o entendimento de que frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente configura ato de improbidade que causa dano presumido ao erário (*in re ipsa*). (AREsp 1507099/GO, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 17/12/2019, DJe 19/12/2019) [grifos nossos] (BRASIL, 2019b).

Em conformidade com esse posicionamento, a Primeira Turma do STJ também se posicionou quanto ao enquadramento da contratação direta de advogados como uma medida de improbidade administrativa ante a falta de arcabouço probatório suficiente. Nas palavras do voto do relator, Ministro Sérgio Kukina:

Assim, nos termos do art. 13, V, c/c art. 25, II, § 1º, ambos da Lei nº 8.666/1993, é plenamente possível a contratação de advogado particular para a prestação de serviços relativos a patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas sem que para tanto seja realizado procedimento licitatório prévio. Todavia, a dispensa de licitação

depende da comprovação de notória especialização do prestador de serviço e de singularidade dos serviços a serem prestados, de forma a evidenciar que o seu trabalho é o mais adequado para a satisfação do objeto contratado, sendo inviável a competição entre outros profissionais. (AgInt no REsp 1520982/SP, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 28/04/2020, DJe 08/05/2020) [grifos nossos] (BRASIL, 2020b).

Mais recentemente, a Primeira Turma decidiu no mesmo sentido quando do julgamento do AgInt no AREsp 975.565/SP. Segundo o Ministro Gurgel de Faria, relator:

No caso concreto, a Corte de origem, ao reconhecer que a contratação de ELIAS JACOB, na condição de advogado, pela Câmara Municipal de Mongaguá/SP, então presidida por SEBASTIÃO FERREIRA LEITE, configurou improbidade administrativa, assentou que: a) os serviços prestados pelo advogado contratado consistiram, basicamente, em colher informações sobre dois inquiridos civis, não sendo preenchidos os requisitos legais da inexigibilidade de licitação (objeto singular e notória especialização), em razão da simplicidade da tarefa; b) o dolo de ambos os agravantes ficou caracterizado pelo fato de a contratação do causídico, às expensas do erário, ter por objetivo principal não o interesse público da Câmara Municipal de Mongaguá, mas sim a defesa de interesses privados de vereadores investigados por supostas despesas excessivas com congressos e viagens e suposto superfaturamento na contratação de serviços de manutenção do edifício daquela Câmara. (AgInt no AREsp 975.565/SP, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 28/09/2020, DJe 30/09/2020) (BRASIL, 2020c).

Portanto, a jurisprudência de ambas as turmas que compõem a Seção de Direito Público do Superior Tribunal de Justiça, consolidando a tese na Corte, firmou entendimento no sentido de ser imprescindível à contratação de advogado com inexigibilidade de licitação os requisitos da singularidade do serviço e da inviabilidade da competição. Desta forma, a contratação de escritórios em desacordo à lei configura burla à regra da legalidade, do concurso público, do processo licitatório, da isonomia, dentre outros, além de configurar ato de improbidade que causa dano presumido ao erário *in re ipsa*, ante ausência dos requisitos da singularidade do serviço e da notória especialização, podendo ser decretada a indisponibilidade de bens transferidos ilegalmente ao contratado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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.

THE ONEROUS CONTRACTS SIGNED BETWEEN THE PUBLIC ADMINISTRATION AND LAW FIRMS FOR THE RECOVERY OF OIL ROYALTIES AND THE IMPORTANCE OF THE PUBLIC MINISTRY IN PROTECTING PUBLIC ASSETS

ABSTRACT

The recovery of royalties from oil and natural gas through the direct hiring of private lawyers, due to the lack of a bidding process, imposes a burden on the federated entity, when they irregularly transfer the amount of 20% in attorney fees to the law firm. The discussion developed in the present article faces the occurrence of damage or loss to the treasury in the onerous contracting by the municipal public entities of law firms to sponsor lawsuits related to oil and natural gas royalties, to the detriment of the structuring and improvement local public advocacy. In view of the recurrence on the part of the mu-

municipal Public Administration to sign onerous contracts with law firms for the recovery of royalties from oil and natural gas, to the detriment of its own legal body, such as the Legal Attorneys, the defense of Public Advocacy is essential in this research, mainly in small municipalities, since the valorisation and strengthening of a judicial and extrajudicial representation body of the entity, by means of a public tender to hire its own body of employees and specific budgetary allocation, would reduce burdensome demands from the Public Power. Within this perspective, from a deductive research, supported by bibliographic procedures – by books and magazine articles – and documentary – by laws and national judgments – it concludes that it is up to the Public Ministry, in the context of its institutional mission to defend the legal order national law, to supervise and control any illegal and irregular acts of municipal Public Administrations, protecting public assets.

Keywords: Oil Royalties. Onerous contracts. Law offices. Public Advocacy. Guardianship of Public Heritage by the Public Prosecutor's Office.

REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. Não há qualquer razão legal ou econômica para abrir mão do controle da Petrobras. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 16 ago. 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 11 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm Acesso em: 11 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.858 de 09 de setembro de 2013**. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural... Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112858.htm Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/

_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.039 de 17 de agosto de 2020**. Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), e o Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade. Brasília: Presidência da República, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14039.htm. Acesso em: 11 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2012. Altera o art. 132 da Constituição Federal**. Brasília, 2012b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105021>. Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Listagem das profissões regulamentadas: normas regulamentadoras. **Classificação Brasileira de Ocupações CBO**, Brasília, 17 maio 2009. Disponível em: <http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/regulamentacao.jsf>. Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial 1.520.982 São Paulo. Primeira Turma, Relator Min. Sérgio Kukina, julgado em 28 abr. 2020. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, 8 maio 2020b. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 28 out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo no Recurso Especial 975.565 São Paulo. Primeira Turma, Relator Min. Gurgel de Faria, julgado em: 28 set. 2020. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, 30 set. 2020c. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 28 out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo no Recurso Especial 1.507.099 Goiás. Segunda Turma, Relator Min. Francisco Falcão, julgado em 17 dez. 2019. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, 19 dez. 2019b. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 28 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.156.016 São Paulo. Primeira Turma, Relator Min. Luiz Fux, julgado em 6 maio 2019. **Diário de Justiça eletrônico (DJe)**, Brasília, n. 102, 16 maio 2019a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 28 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito 3.074 Santa Catarina. Primeira Turma, Relator Min. Roberto Barroso, julgado em 26 ago. 2014. **Diário de Justiça eletrônico (DJe)**, Brasília, n. 193, 3 out. 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 28 out. 2020.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. Contratação direta de advogado particular pelo Poder Público por meio de inexigibilidade de licitação. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 18, n. 115, p. 249-276, jun./set. 2016. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1316>. Acesso em: 4 nov. 2020.

CASTELO BRANCO, Janaina Soares Noletto. **Advocacia pública e solução consensual dos conflitos**. Salvador: JusPodivm, 2018.

CAVALCANTI, Renata Neme. O papel do Ministério Público no controle externo da gestão municipal e das políticas públicas. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 67-105, 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9851>. Acesso em: 4 nov. 2020.

GILMAR pede destaque em processo que trata da contratação de advogados sem licitação. **Migalhas**, Ribeirão Preto, Migalhas Quentes, 24 out. 2020. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/quentes/335226/gilmar-pede-destaque-em-processo-que-trata-da-contratacao-de-advogados-sem-licitacao>. Acesso em: 26 de out. 2020.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz; MARTELETO FILHO, Wagner. **Temas Avançados do Ministério Público**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

PUBLICADA lei que retira obrigatoriedade da Petrobras explorar pré-sal. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 30 nov. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-30/publicada-lei-retira-obrigatoriedade-petrobras-explorar-pre-sal>. Acesso em: 25 out. 2020.

QUINTANS, Luiz Cezar P. **Manual de Direito do Petróleo**. São Paulo: Atlas, 2015.

RIBEIRO, Janaína. Ministério Público ajuíza ação por improbidade administrativa contra prefeito da Barra de São Miguel e Castro e Dantas Advogados. **[Portal do] Ministério Público do Estado de Alagoas**, Maceió, Notícias MPAL, 20 abr. 2020. Disponível em: <https://www.mpal.mp.br/ministerio-publico-ajuiza-acao-por-improbidade-administrativa-contra-prefeito-da-barra-de-sao-miguel-e-castro-e-dantas-advogados/>. Acesso em: 11 set. 2020.

STF forma maioria para dispensa de licitação na contratação de advogados. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 23 out. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-23/stf-forma-maioria-dispensa-licitacao-contratacao-advogados>. Acesso em: 11 set. 2020.

TUCCI, José Rogério Cruz e. Inexigibilidade de licitação para contratação de advogado. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 11 set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-18/paradoxo-corte-inexigibilidade-licitacao-contratacao-advogado>. Acesso em: 11 set. 2020.