

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 5337/2026

INTERESSADO: GERÊNCIA CONTROLE INTERNO E GESTÃO DE RISCOS

OBJETO: contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de escritório de advocacia para a defesa da DESO e de seus dirigentes atuais e pretéritos em processos administrativos perante o TCE/SE, TCU, CGU E CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO.

PARECER Nº136/2026

EMENTA: À luz da documentação analisada, da Lei nº 13.303/2016, do RILC da DESO, da orientação do Supremo Tribunal Federal, da jurisprudência predominante do Tribunal de Contas da União, e doutrina abalizada, para empresas estatais, a contratação direta por inexigibilidade, no estado atual da instrução, não reúne motivação suficiente para ser considerada juridicamente segura. Estão presentes fragilidades relevantes quanto à delimitação do objeto, à demonstração concreta da singularidade, à robustez probatória da notória especialização, à segregação entre defesa institucional e defesa de dirigentes e, sobretudo, à comprovação de compatibilidade de preços com o mercado. **Recomendação de saneamento prévio do processo administrativo.** Com os seguintes ajustes:

a) individualização do universo de processos e do escopo efetivo da prestação; b) demonstração analítica da inadequação da atuação interna pelo corpo jurídico da estatal, a conveniência técnica da contratação especializada e a insuficiência prática da estrutura disponível para absorver o volume e a especificidade das demandas; c) instrução probatória mais consistente sobre experiência específica do escritório em tribunais de contas; d) correção das divergências documentais sobre o contrato anterior; e) justificativa de preços baseada em parâmetros de mercado efetivamente verificáveis, não apenas na tabela da OAB.

I. RELATÓRIO

Vieram os autos a esta Gerência de Licitações e Contratos referente a solicitação de contratação direta de serviços advocatícios especializados para a defesa da DESO e dos seus dirigentes (atuais e pretéritos) em processos administrativos em trâmite perante o Tribunal de Contas do Estado (TCE), o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), especificamente quanto a atos praticados no exercício de suas funções.

A instrução juntada pela área demandante, informa que o objeto seria executado pelo escritório Lima e Freire Advogados Associados, pelo valor global de R\$ 168.000,00, em 12 parcelas mensais de R\$ 14.000,00, com fundamento no art. 121, II, "e", do RILC da DESO, sob a premissa de notória especialização e singularidade do serviço.

Assim anexada a documentação comprobatória passa a análise da regularidade da contratação e da minuta do contrato.

É o que se tem a relatar.

II. ANÁLISE JURÍDICA AO CASO

Acentuamos que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, nos autos do processo administrativo em epígrafe, até a presente data. Deste modo, incumbe, a este setor, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Primeiramente, temos a considerar que, a exigência constitucional de realização de procedimento licitatório para as contratações da Administração Pública não é absoluta, tanto que o próprio texto do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece ressalvas para os casos especificados na lei. As possíveis exceções à regra são de 02 (dois) tipos: ou a licitação é impossível de ser realizada, por inviabilidade de competição (a competição é a razão de ser da licitação), e estaremos frente a um caso de Inexigibilidade *de Licitação*, ou a licitação é possível de ser realizada, mas inconveniente ao interesse público, por prevalecerem outros valores tutelados pela ordem jurídica, por razões econômicas, temporais, de política governamental, ou até mesmo por ser inócua, e estaremos frente a um caso de *Dispensa de Licitação*. Vejamos o texto legal:

"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 de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações". (grifos nossos).

Por outro lado, o texto constitucional em seu artigo retrocita do, inicia-se com uma ressalva. Diz o citado artigo que, ressalvados os casos especificados na legislação, obras, serviços, compras e alienações devem ser contratados por meio de licitação. Assim, em face da obrigatoriedade da licitação, o que o legislador dispensou foi o princípio impositivo da licitação, não os demais com previsão também no artigo 37 da Carta Magna.

Os fundamentos legais para a contratação de Escritório de Advogados, no caso concreto, através de Inexigibilidade de Licitação, estão disciplinados no Art. 30, inc. II, da Lei nº 13.303/2016, e no art. 121, inciso II, alínea 'e' do Regulamento Interno de Licitações, Contratos, assim transcrito:

"ART. 30 – A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de:

(...)

II – para a contratação de serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade de publicidade e

divulgação.

...

e) Patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

§ 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 indiscutível o mais adequado plena satisfação do objeto do contrato”.

A fundamentação para a contratação de um advogado na modalidade inexigibilidade de licitação tem por base a inviabilidade de competição pela singularidade do serviço, apesar da Lei 13.303/2016 não mencione expressamente o requisito da singularidade, a jurisprudência predominante do TCU tem exigido demonstração concreta da singularidade do objeto em contratações de serviços advocatícios por inexigibilidade. Assim, existe inviabilidade de competição quando o objeto a ser contratado não comporta uma comprovação por não se tratar de coisas plurais, uniformes, mas, sim de coisas singulares, únicas, seja em decorrência da natureza íntima do objeto, seja em virtude de fatores externos a ele, como é o caso das características pessoais de um determinado executante.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal(STF), no Tema 309 do RE 656.558, reconheceu a constitucionalidade da contratação direta de serviços advocatícios, mas a condicionou à observância de requisitos materiais e procedimentais, entre eles a existência de processo administrativo formal e a demonstração de que o preço contratado é compatível com o mercado, sendo acompanhada pela doutrina especializada que também registra, para estatais, permanece elevado o ônus argumentativo quanto à singularidade, sobretudo em face da orientação mais restritiva do Tribunal de Contas da União(TCU), a vista do Acórdão 2761/2020 – Plenário (Rel. Raimundo Carreiro), fixou que "a contratação direta de escritório de advocacia por empresa estatal encontra amparo no art. 30, inciso II, alínea 'e', da Lei 13.303/2016, desde que presentes os requisitos concernentes à especialidade e à singularidade do serviço, aliados à notória especialização do contratado", no mesmo sentido, o Acórdão 2436/2019 – Plenário equiparou a interpretação da Lei 13.303/2016 à da Súmula 252 do TCU, concluindo com isso que o TCU não aplica automaticamente para estatais o abrandamento trazido pela Lei 14.039/2020 (que alterou o Estatuto da OAB para presumir a singularidade quando comprovada a notória especialização). Portanto, e em razão da submissão da DESO ao controle externo do TCE/SE, adota-se cautelarmente a interpretação mais restritiva, sem prejuízo do entendimento mais flexível atualmente predominante no STF.

No entanto, não se desconhece que alguns tribunais de contas estaduais após a Lei nº 14.039/2020, adotam posição mais flexível, mas o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe não se manifestou quanto ao tema, indicativo de maior cautela ao gestor público.

Ao exame da documentação de instrução que descreve como objeto a contratação de serviços advocatícios especializados para a defesa da DESO e de seus dirigentes atuais e pretéritos em processos administrativos em trâmite perante órgãos de controle, destacando a existência de 25 processos no TCE e 1 no TCU, além da alegada lacuna de especialização interna em Direito Processual

de Contas e da redução do quadro jurídico em razão de desligamento voluntário. Embora tais elementos indiquem necessidade administrativa relevante, a motivação apresentada ainda se revela genérica para fins de inexigibilidade, pois não individualiza os processos, não discrimina o grau de complexidade de cada demanda e não demonstra, com densidade analítica, por que as causas transferidas extrapolam a capacidade ordinária do corpo jurídico da Estatal.

A motivação técnica da área demandante sustenta que a singularidade decorre do rito próprio das Cortes de Contas, com "legislação, regimentos, prazos, sistemas de intimação e repositórios jurisprudenciais específicos." Esse argumento, por si só, é insuficiente no padrão decisório do TCU para estatais, porque a especialidade da matéria não se confunde automaticamente com singularidade do objeto; exige-se demonstração concreta de que as causas apresentam traços incomuns, elevada complexidade, repercussão diferenciada ou necessidade de expertise distintiva que inviabilize a competição. Portanto, inexigível será a licitação quando singular for o serviço a ser contratado, quando essa singularidade seja relevante e quando o produto do trabalho do profissional não possa ser comparado com o produto de outro, de tal forma que se justifique a contratação direta pelo Poder Público.

De modo que serviços técnicos profissionais especializados, importa em conhecimentos científicos ou de grande complexidade, de uma determinada área de conhecimento, que se desenvolve segundo uma metodologia própria, que pressupõe pleno domínio, pelo contratado, de um dado conhecimento.

Na instrução documental a área demandante afirma que o escritório escolhido possui notória especialização atestada por *curriculum vitae*, histórico de atuação em casos análogos e desempenho satisfatório em contrato anterior com a própria DESO. Dando ênfase, a proposta comercial informa formação e experiências dos sócios em Direito Administrativo, Direito Anticorrupção, assessorias públicas e exercício de cargos jurídicos anteriores, o que demonstra qualificação profissional relevante. Apesar disso, os elementos resumidos não evidenciam, de forma suficientemente robusta, notoriedade especializada **especificamente em defesa** perante TCE, TCU e CGU em escala, densidade e repercussão compatíveis com a excepcionalidade da inexigibilidade. E os atestados não revelam comprovações de modo analítico, vinculando cada experiência pretérita a objetos efetivamente análogos ao escopo contratado, o que fragiliza a motivação da escolha do escritório por força de inexigibilidade.

Impende ressaltar que o histórico contratual invocado como reforço da confiança administrativa, há evidente inconsistência, pois se menciona atuação prévia no contrato nº 180/2024, enquanto a proposta comercial se apresenta como renovação do contrato nº 180/2025, datado de 27/11/2025. Tal divergência documental compromete a linearidade da narrativa administrativa e exige saneamento para evitar dúvida sobre o vínculo anterior efetivamente executado, seu objeto e sua aderência à nova contratação.

Na delimitação do objeto, vê-se que abrange simultaneamente a defesa da Companhia e de dirigentes atuais e pretéritos, além de atuação preventiva e assessoramento em matérias relacionadas aos órgãos de controle. Essa formulação é excessivamente ampla e suscita risco de indeterminação contratual, pois não define critérios objetivos para a transferência de processos, não delimita

hipóteses de defesa institucional e não disciplina adequadamente potenciais conflitos entre o interesse da estatal e o interesse pessoal dos agentes envolvidos. Posto que, em contratações dessa natureza, a motivação deve demonstrar que o custeio de defesa de dirigentes está funcionalmente vinculado a atos praticados no estrito exercício do cargo e é compatível com o interesse institucional da empresa estatal. Sem essa separação analítica, o contrato pode ser questionado por abarcar defesa personalíssima não integralmente coincidente com o interesse público primário da empresa, sobretudo em cenários de responsabilização individual, imputação por culpa grave ou divergência entre a tese defensiva do agente e a da companhia.

Dos pontos analisados, a justificativa de preços requer maior diligência da área técnica, pois o processo registra que a Tabela de Honorários da OAB/SE indicaria valor mínimo de R\$ 6.500,00 por atuação em Tribunais de Contas e, com base nisso, conclui que a proposta mensal de R\$ 14.000,00 seria economicamente vantajosa por abranger acompanhamento contínuo e novas demandas ao longo da vigência.

Parece-me que esse raciocínio não atende, por si, ao padrão de motivação exigido pelo STF e pelos órgãos de controle, porque a tabela da OAB **possui natureza referencial e corporativa, não equivalendo a pesquisa de mercado apta**, isoladamente, a comprovar compatibilidade do preço contratado.

A orientação firmada no Tema 309 do STF exige preço compatível com o mercado, e a doutrina especializada registra que, para serviços advocatícios contratados por inexigibilidade, a Administração deve instruir o processo com **contratos similares do mesmo escritório** com outros entes públicos, **contratações análogas celebradas por entidades equivalentes**, memória de cálculo ou **metodologia comparativa minimamente** verificável. A documentação disponível não apresenta 'cesta de preços', comparação com outros contratos públicos do mesmo escritório, memória de composição do valor mensal nem demonstração do número estimado de processos, atos processuais, reuniões e entregas incluídas no escopo remunerado. Portanto, a vulnerabilidade real na justificativa de preços para contratos de advocacia é um dos pontos mais sensíveis do processo de inexigibilidade — e basear-se exclusivamente na tabela de honorários da OAB é uma estratégia que já foi expressamente rejeitada pelos órgãos de controle, gerando risco concreto de irregularidade.

O TCU consolidou no Acórdão 1604/2011 – Plenário e em julgados posteriores que a tabela de honorários da OAB serve apenas como referencial mínimo e indicativo, não como parâmetro único de compatibilidade de preços. O STF, no Inq 3.074/SC (Dias Toffoli), fixou como um dos cinco requisitos obrigatórios a "cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado" — e "mercado" aqui não se confunde com tabela corporativa da entidade representativa da própria classe contratada. A tabela da OAB tem natureza de piso e proteção profissional, não de balizador de mercado para efeito de razoabilidade contratual pública.

Ademais, a alegação de dificuldade em obter orçamentos comparáveis é frequentemente suscitada pelos gestores, mas os órgãos de controle não a aceitam como justificativa suficiente para dispensar a pesquisa de mercado. A dificuldade de comparação não decorre de impossibilidade

objetiva, mas da natureza personalíssima do serviço, que paradoxalmente é o mesmo argumento usado para justificar a inexigibilidade.

Os órgãos de controle, incluindo TCU e Advocacia-Geral da União(AGU), têm aceitado as seguintes alternativas para a pesquisa de compatibilidade, de forma combinada:

1. Contratos similares firmados pelo mesmo escritório com outros entes públicos: a fonte mais sólida e aceita pelo TCU — demonstra o preço que o próprio escritório pratica no setor público;
2. Contratos firmados por entes da mesma natureza (outras estatais) com escritórios de perfil equivalente no mesmo ramo de atuação;
3. Planilha de composição de honorários: estimativa baseada em complexidade da causa, número estimado de horas, valor da causa em debate, porte do escritório — metodologia aceita por alguns TCEs

Por isso, a tabela da OAB como balizador mínimo e complementar: pode integrar a fundamentação, mas nunca como único elemento.

III. DOS RISCOS E MITIGAÇÕES

A proposta comercial declara submissão aos preceitos da Lei nº 14.133/2021, embora a contratação esteja sendo conduzida no regime jurídico da Lei nº 13.303/2016 e do RILC da DESO. Ainda que tal referência possa decorrer de fórmula padronizada do escritório proponente, o documento revela desalinhamento entre a proposta e o marco normativo efetivamente aplicável, devendo ser corrigido para evitar ruído interpretativo na fase interna e em eventual auditoria.

Também merece reparo a utilização do argumento de desempenho anterior e confiança como fundamento central da escolha do escritório. A confiança pode compor o contexto de motivação em serviços intelectuais, mas não substitui a comprovação objetiva dos requisitos da inexigibilidade, demonstração de singularidade e notória especialização em bases concretas.

Para que a contratação direta resista ao controle externo do TCE, o processo administrativo de inexigibilidade deve demonstrar:

- Singularidade concreta do serviço: especificidade técnica da causa perante o Tribunal de Contas — tese complexa, matéria não abarcada pelo corpo jurídico interno, novidade no ordenamento;
- Notória especialização comprovada: histórico de atuações anteriores em tribunais de contas, titulação, publicações e reconhecimento de mercado do escritório contratado na área de controle externo;
- Inadequação do corpo jurídico próprio: demonstração fundamentada de que a assessoria jurídica interna da estatal não tem capacidade técnica para a causa específica — mera conveniência não é suficiente;

- Compatibilidade de preço: pesquisa com contratos similares firmados com outros entes públicos pelo mesmo escritório, conforme o STF fixou no Tema 309 (RE 656558/2024);
- Processo administrativo formal: instrução completa, acessível e com ratificação pela autoridade competente.

IV. CONCLUSÃO

À luz da documentação analisada, da Lei nº 13.303/2016, do RILC da DESO, da orientação do STF e da jurisprudência predominante do TCU para empresas estatais, a contratação direta por inexigibilidade, no estado atual da instrução, não reúne motivação suficiente para ser considerada juridicamente segura.

Opina-se pela impossibilidade de aprovação da contratação no atual estágio de instrução processual, recomendando-se o saneamento das inconsistências apontadas, com, os seguintes ajustes:

- Individualização do universo de processos e do escopo efetivo da prestação;
- Demonstração analítica da inadequação da atuação interna pelo corpo jurídico da estatal, por conveniência técnica da contratação especializada e a insuficiência prática da estrutura disponível para absorver o volume e a especificidade das demandas;
- Instrução probatória mais consistente sobre experiência específica do escritório em tribunais de contas;
- Correção das divergências documentais sobre o contrato anterior;
- Adequação da proposta do Escritório ao regime da Lei nº 13.303/2016 com atualização de data;
- Atualização de certidões fiscais vencidas;
- Justificativa de preços baseada em parâmetros de mercado efetivamente verificáveis, não apenas na tabela da OAB.

Este é o nosso entendimento. A Superior Decisão.

Aracaju/SE, 05 de maio de 2026.

Emerson Dantas

EMERSON DANTAS MENEZES
ADVOGADO OAB/SE 3.172
GERENCIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Encaminhamento Interno:

Submeto o presente **Parecer Jurídico nº 136/2026** à elevada consideração da Bel.^a Larah Paraízo Dantas F. Barreto, Gerente de Licitações e Contratos, para fins de **conhecimento**, nos termos das competências regimentais.

Aprovação pelo Superintendente Jurídico dos termos do Parecer nº 136/2026. André Luiz Pereira Oliveira.

Após análise e, sendo aprovado, solicita-se o devido **encaminhamento ao Ordenador de Despesas, Senhor Luciano Góis Paul**, Presidente da Companhia, para **homologação**, nos moldes exigidos pela legislação vigente e pelas normas internas da DESO.

Este documento foi assinado digitalmente por ANDRE LUIS PEREIRA OLIVEIRA e LUCIANO GOIS PAUL

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: NDZG-KJRK-FRPD-VIZU



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 17/07/2026 é(são) :

Legenda: ● Aprovada ● Indeterminada ● Pendente

- ANDRE LUIS PEREIRA OLIVEIRA 09/06/2026 08:05:44 (Certificado Digital)
- LUCIANO GOIS PAUL 09/06/2026 08:26:36 (Certificado Digital)