



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2024.0000886807**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1004037-72.2022.8.26.0587, da Comarca de São Sebastião, em que são apelantes ANDREIA DAGUES SANTANA e MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, são apelados FELIPE AUGUSTO, VINICIUS PEIXOTO GONÇALVES, ASSOCIAÇÃO NÚCLEO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS, ESTUDOS E CONSULTORIA - NUPEC e MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO.

**ACORDAM**, em 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Em julgamento estendido, nos termos do art.942 do CPC, por maioria de votos, deram provimento aos recursos, vencido o 2º juiz que declara e vencida a 4ª juíza que dava provimento em menor extensão. Declaram votos convergentes o 3º juiz e a 5ª juíza.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores CLAUDIO AUGUSTO PEDRASSI (Presidente), CARLOS VON ADAMEK, RENATO DELBIANCO, LUCIANA BRESCIANI E MARIA FERNANDA DE TOLEDO RODOVALHO.

São Paulo, 19 de setembro de 2024

**CLAUDIO AUGUSTO PEDRASSI**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

**Voto nº 28163**

**Apelação Cível nº 1004037-72.2022.8.26.0587**

**Apelantes:** Andreia Dagues Santana e Ministério Público do Estado de São Paulo

**Apelados:** Município de São Sebastião, Associação Núcleo Universitário de Pesquisas, Estudos e Consultoria – NUPEC e Outros

**Vara de Origem:** 2ª Vara Cível de São Sebastião

ILEGITIMIDADE PASSIVA. Inocorrência. Situação do Réu, na Associação, que justifica sua inclusão no polo passivo do feito. Requerido que é vice-presidente da Associação e figura como beneficiário dos atos apontados como irregulares na ação popular, sendo, portanto, parte legítima. Preliminar rejeitada.

AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL. INADEQUAÇÃO DA VIA PROCESSUAL ELEITA. Cabimento em parte. Matéria relativa à nulidade do contrato que pode ser deduzida em sede de ação popular, uma vez que trata de ato lesivo ao patrimônio público. Perdas e danos que se referem à devolução de honorários recebidos indevidamente. Por outro lado, o pleito condenatório fundamentado nas sanções previstas na Lei nº 8.429/1992 deve ser objeto de ação autônoma, não sendo viável a utilização da ação popular para fins de reconhecimento de ato de improbidade. Ilegitimidade ativa da Autora popular e inadequação da via eleita quanto ao pedido de condenação nos termos da LIA. Preliminar parcialmente acolhida.

INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. Inocorrência. A petição inicial apresenta todos os requisitos formais indispensáveis, tanto que possibilitou aos Réus o pleno exercício de defesa. Causa de pedir que não se fundamenta, exclusivamente, na reprodução de matéria jornalística. Documentos essenciais devidamente juntados. Preliminar rejeitada.

“AMICUS CURIAE”. CFOAB. Inadmissibilidade. Pedido de ingresso nos autos, na condição de “amicus curiae”, formulado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Hipótese dos autos que não envolve a contratação de advogado ou escritório de advocacia. Ausência de justificativa



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

para intervenção da OAB em ação popular que questiona a celebração de contrato administrativo. Indeferimento já fundamentado nos autos da tutela cautelar antecedente que deve ser mantido.

**AÇÃO POPULAR. CONTRATO ADMINISTRATIVO. SERVIÇOS DE ADVOCACIA PRESTADOS POR ASSOCIAÇÃO SEM NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E SEM REGISTRO NA OAB.** Impossibilidade. Contratada que não possui habilitação e qualificação necessárias. Demanda que reclama a contratação de um escritório de advocacia especializado, ante a natureza singular do objeto. Ausência de demonstração de notória especialização na área de Direito Regulatório de Petróleo e Gás Natural. Associação civil sem fins lucrativos e sem registro na OAB, presidida por militar reformado, com objeto social amplo e genérico, que não pode ser contratada com dispensa de licitação para prestar serviços de advocacia, menos ainda para representar o Poder Público em juízo. Contratos administrativos de prestação de serviços de notória especialização que são “intuitu personae”, o que impossibilita a subcontratação de terceiros, de escritórios de advocacia. Contrato descaracterizado como contrato de intermediação, sem efetiva prestação de serviços pela Associação contratada, mas por terceiros. Ação judicial no caso em tela, onde foram os procuradores do município que atuaram. Irregularidade constatada, nulidade do contrato que se impõe. Sentença reformada.

**AÇÃO POPULAR. CONTRATO ADMINISTRATIVO. SERVIÇOS DE ADVOCACIA. VALOR EXORBITANTE DO CONTRATO.** Considerando a alta porcentagem fixada (20%) e as cifras milionárias envolvidas na partilha dos royalties de petróleo, os honorários contratuais fixados são, de fato, excessivos. Irregularidade constatada, nulidade do contrato que se impõe. Sentença reformada.

**AÇÃO POPULAR. CONTRATO ADMINISTRATIVO. SERVIÇOS DE ADVOCACIA. CONDIÇÕES DE PAGAMENTO.** Honorários convencionados “ad exitum” que são, em verdade, pagos de forma antecipada e sem compromisso com o êxito da demanda, pois devidos a partir da concessão de tutelas de urgência e sem compromisso com o resultado do processo, não havendo previsão de devolução em caso de insucesso da demanda, ficando o Município em manifesto prejuízo. Prova da lesividade ao erário. Cláusulas irregulares que não devem subsistir. Demonstração de ilegalidade, prejuízo ao erário e violação de princípios administrativos, que conduzem à procedência da demanda, para declarar a nulidade do contrato e determinar a



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

devolução dos valores pagos irregularmente. Valor a ser apurado. Correção monetária desde a data do pagamento indevido e juros de mora desde a citação, nos termos do Tema nº 810 do STF e Tema nº 905 do STJ, observando-se o regramento da EC 113/2021, a partir de sua vigência (correção e juros pela Taxa SELIC). Sentença de improcedência reformada. Recursos providos.

Vistos.

Trata-se de recursos de apelação interpostos pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (fls. 3062/3080) e por Andreia Dagues Santana (fls. 3123/3136) em face da r. sentença de fls. 3028/3033, que julgou improcedente esta ação popular proposta contra a Prefeitura Municipal de São Sebastião, Associação Núcleo Universitário de Pesquisas, Estudos e Consultoria – NUPEC e Outros, objetivando o reconhecimento da nulidade do ato de inexigibilidade de licitação e, por conseguinte, anulação do contrato firmado, com a condenação dos Réus ao pagamento de perdas e danos, além da pena de multa e improbidade administrativa e, conseqüentemente, perda dos direitos políticos.

Recorre o **Ministério Público do Estado de São Paulo (fls. 3062/3080)**, alegando que a r. sentença deveria ser reformada, pois houve comprovação de que a contratação de prestação de serviços de advocacia através de associação, da forma como foi processada pelos gestores públicos municipais, se deu de forma irregular, causando prejuízo ao erário.

Destaca a ausência de notória especialização profissional da Associação contratada, bem como o fato de ser constituída por diversos profissionais,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

não sendo possível identificar o requisito da personalidade exigido pelo § 4º do art. 74 da Lei de Licitações.

Além disso, aduz que não se verifica a natureza singular do serviço e a inadequação da prestação do serviço pela Procuradoria Municipal, notadamente porque essas demandas não se revestem de ineditismo e fazem parte da rotina dos Procuradores do Município de São Sebastião, que obtiveram êxito em primeira instância, já tendo, inclusive, apresentado recurso de apelação com relação ao capítulo da sentença que entenderam por sucumbente.

Assevera que, analisando o contrato firmado com a NUPEC, causa-lhe estranheza o parágrafo quinto da cláusula IV.2 estipular que os Procuradores Municipais receberão os honorários de sucumbência, independentemente da atuação em segunda instância.

Além disso, em favor da NUPEC, foi estipulado um valor exorbitante de honorários, equivalente a 20% de todo o montante já arrecadado a título de royalties de petróleo, além dos vincendos, por um período de 36 meses, já tendo lhe sido emitidos empenhos em valores superiores a R\$ 50.000.000,00, o que demonstra incompatibilidade com os preços praticados pelo mercado.

Recorre a **Autora popular, Andreia Dagues Santana (fls. 3123/3136)**, alegando irregularidade na contratação por dispensa de licitação em razão da natureza jurídica da associação, que não está constituída como escritório de advocacia e não possui inscrição na OAB, além da ausência de notória especialização.

Destaca a ilicitude do contrato considerando a abusividade do preço. Aduz que o valor real do contrato, de tão exorbitante, tornou-se inestimável,



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

podendo-se dizer que, a pretexto de prestar serviços advocatícios, a NUPEC se tornou verdadeira sócia do Município em relação aos royalties do petróleo, cobrando o seu próprio quinto sobre o que o Município receberá. A associação pretende receber honorários até mesmo sobre parcelas retroativas, devidas antes mesmo do ajuizamento da ação e do seu ingresso no feito, bem como pretende continuar sendo remunerada em 20% de tudo o que o Município receber a mais por 3 anos depois do trânsito em julgado do processo.

Assevera que a suposta aprovação do TCE referente à contratação dos serviços de advocacia em Município diverso não pode ser levada em consideração neste caso, notadamente porque foi analisada a regularidade da contratação de uma sociedade individual de advocacia, e não da NUPEC ou outra empresa sem registro na OAB; além do valor do contrato ser bem inferior no outro caso.

Foram apresentadas contrarrazões pelo Prefeito Municipal de São Sebastião, Felipe Augusto, às fls. 3146/3173 e fls. 3174/3211; pelo Núcleo Universitário de Pesquisas, Estudos e Consultoria – NUPEC e Vinicius Peixoto Gonçalves às fls. 3212/3287 e pelo Município de São Sebastião às fls. 3292/3309.

Preliminarmente, NUPEC e Vinicius Peixoto Gonçalves alegam, às fls. 3212/3287 das contrarrazões, ilegitimidade passiva do Réu Vinicius; ausência de interesse processual, em razão da inadequação da via processual eleita, notadamente no que diz respeito ao pleito condenatório fundamentado nas sanções previstas na LIA; inépcia da petição inicial, uma vez que a causa de pedir fundamenta-se, exclusivamente, na reprodução de matéria jornalística não relacionada ao ato administrativo impugnado. No mérito, debatem-se pela regularidade do



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

contrato celebrado, pelo desprovimento do recurso e manutenção da r. sentença.

Já o Município de São Sebastião, alega, preliminarmente, às fls. 3292/3309 das contrarrazões, inadequação da via eleita, diante da vedação à utilização da ação popular para fins de reconhecimento de ato de improbidade. No mérito, aduz a regularidade do contrato e do processo de contratação, pugnando pelo desprovimento do recurso e manutenção da r. sentença

**Oposição ao julgamento virtual às fls. 3336, fls. 3341/3343 e fls. 3346.**

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB postulou, às fls. 3349/3361, seu ingresso nos autos, na condição de “amicus curiae”.

A D. Procuradoria de Justiça manifestou-se às fls. 3369/3380, pelo provimento dos recursos e reforma da r. sentença, para que se reconheça a nulidade do contrato firmado entre a NUPEC e o Município de São Sebastião, determinando a devolução dos valores já pagos pelo ente público em favor da contratada.

**É o relatório.**

1. A presente ação popular ajuizada por Andreia Dagues Santana em face do Município de São Sebastião, da Associação Núcleo Universitário de Pesquisas, Estudos e Consultoria – NUPEC e Outros, objetiva o reconhecimento da nulidade do ato de inexigibilidade de licitação e, por conseguinte, a anulação do contrato firmado, com a condenação dos Réus ao pagamento de perdas e



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

danos, além da pena de multa e improbidade administrativa e, consequentemente, perda dos direitos políticos.

Narra a Autora que o prefeito de São Sebastião, Felipe Augusto, sem justificativa plausível, achou por bem contratar uma Associação para prestar serviços de advocacia, por inexigibilidade de licitação, conforme Contrato nº 2022SAJUR075 (fls. 331/340), firmado em 05 de julho de 2022, com a Associação Núcleo Universitário de Pesquisas, Estudos e Consultoria - NUPEC, fixando-se honorários "ad exitum", para atuar nos processos ajuizados e até então patrocinados pelos Procuradores Municipais, que versam sobre royalties de petróleo, cujos honorários contratuais (segundo cláusula quarta, fls. 334/336) foram estipulados em 20% sobre o montante efetivamente recuperado ao Município, podendo chegar à cifra milionária de R\$ 140.000.000,00, além de contar com outras irregularidades.

Às fls. 383, foi concedida liminar para determinar que a Prefeitura Municipal de São Sebastião não fizesse qualquer pagamento de honorários relativos ao contrato administrativo em testilha até ulterior decisão.

A demanda foi julgada improcedente, conforme r. sentença de fls. 3028/3033, prejudicando a liminar anteriormente concedida.

Na sequência, foi proposta tutela cautelar antecedente, sob o nº 2324261-19.2023.8.26.0000, para atribuição de efeito suspensivo ao recurso de apelação nº 1004037-72.2022.8.26.0587, tendo sido parcialmente deferida para restaurar a liminar anterior e impedir a Municipalidade de efetuar qualquer pagamento aos contratados até o julgamento dos recursos de apelação (cf. fls. 14/15 dos autos da tutela cautelar antecedente).

Às fls. 25 dos autos da cautelar, foi





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

determinando o bloqueio das contas bancárias da Associação NUPEC e de seu vice-presidente, Vinicius Peixoto Gonçalves, até o valor de R\$ 56.776.762,28. Ordem cumprida parcialmente, via SISBAJUD, conforme fls. 31/36 daqueles autos.

Interposto agravo interno pelo Núcleo Universitário de Pesquisas, Estudos e Consultoria – NUPEC e Vinicius Peixoto Gonçalves, em face das r. decisões que deferiram a liminar e determinaram o bloqueio nos autos da cautelar, sobreveio o v. acórdão de fls. 157/167, autos nº 2324261-19.2023.8.26.0000/50000, negando provimento ao respectivo agravo interno.

Enfim, julgada improcedente esta demanda, conforme r. sentença de fls. 3028/3033, insurgem-se o Ministério Público do Estado de São Paulo (fls. 3062/3080) e a Autora popular, Andreia Dagues Santana (fls. 3123/3136), por meio dos presentes recursos.

2. Note-se que há reexame necessário no caso em exame, ante a regra expressa do art. 19 da lei nº 4.717/65.

3. De proêmio, **quanto à suposta ilegitimidade do Réu Vinicius para a demanda, equivocado o argumento**, tal como lançado às fls. 3219/3222.

Necessário destacar que sua situação na Associação justifica sua condição de réu do processo.

Vinicius Peixoto Gonçalves é vice-presidente da Associação e figura como beneficiário dos atos apontados como irregulares na ação popular; sendo que, como



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

consta da medida cautelar em apenso, os valores foram creditados nas contas do escritório de tal réu.

Logo, é parte legítima para a demanda.

4. No que se refere à **inadequação da via processual eleita**, alegada às fls. 3223/3225 e fls. 3296, assiste razão em parte aos Apelados.

Por um lado, a matéria relativa às irregularidades do contrato pode ser deduzida em sede de ação popular, uma vez que trata de ato lesivo ao patrimônio público.

A presente demanda contempla, entre outros pedidos, a anulação do contrato e perdas e danos, que à evidência se refere à devolução dos honorários recebidos indevidamente.

Por outro lado, os pedidos de reconhecimento de ato de improbidade administrativa e consequente perda dos direitos políticos deverão ser, de fato, deduzidos em ação própria, ajuizada por um dos legitimados no art. 17 da Lei nº 8.429/1992 (MP e entes públicos) e seguirá o procedimento próprio da LIA.

Efetivamente o autor popular não tem legitimidade para deduzir tais tipos de pedidos.

De rigor, portanto, o **acolhimento parcial da preliminar arguida, para reconhecer a ilegitimidade ativa e a inadequação da via processual eleita somente em relação aos pedidos de reconhecimento de ato de improbidade e perda dos direitos políticos, que poderão ser objeto de ação autônoma.**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

5. Além disso, **não prospera a alegação de inépcia da inicial**, pela causa de pedir ter, supostamente, se fundamentado exclusivamente na reprodução de matéria jornalística, conforme aduzido às fls. 3225/3229.

Frise-se que a petição inicial apresenta todos os requisitos formais indispensáveis, tanto que possibilitou o pleno exercício de defesa.

Da mesma forma, ao contrário do alegado, todos os documentos essenciais foram devidamente juntados, e não apenas uma "matéria jornalística".

Rejeita-se, pois, a preliminar.

6. Quanto ao pedido de ingresso nos autos, na condição de "**amicus curiae**", formulado pelo **Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB**, às fls. 3349/3361, insta salientar que a questão já foi tratada nos autos da tutela cautelar antecedente, conforme despacho exarado às fls. 80 do feito nº 2324261-19.2023.8.26.0000, em 12 de dezembro de 2023.

Conforme já ponderado, **o caso sequer envolve a contratação de advogados ou escritório de advocacia**. O contrato objeto da ação popular (fls. 331/340) foi firmado entre a Municipalidade de São Sebastião e **uma associação civil** sem fins lucrativos (Associação Núcleo Universitário de Pesquisas, Estudos e Consultoria - NUPEC), presidida por um ex-militar (fls. 497/514).

Ademais, **não foi deferida a quebra de sigilo de qualquer advogado, mas apenas da própria Associação Civil, bem como dos destinatários dos valores por**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

**ela recebidos** (cf. fls. 43 dos autos da cautelar).

Consoante já destacado, releva notar que um dos questionamentos da demanda é justamente o fato da contratação ter sido feita com Associação e **não com banca de advocacia regulamentemente constituída.**

Diante deste cenário, na esteira do quanto já decidido nos autos da tutela cautelar antecedente (fls. 80), **não se justifica a intervenção da OAB em ação popular que questiona a celebração de contrato administrativo entre a Municipalidade e Associação Civil.**

7. No mérito, a questão da contratação de advogados e escritórios de advocacia por entes públicos sofreu evolução no direito brasileiro.

A revogada lei de licitações, que rege o contrato em exame, a lei nº 8.666/93, em seu art. 25 cogitava da dispensa de licitação para contratação de serviços de notória especialização:

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

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

**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;**

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

O art. 13, V da mesma lei faz referência a patrocínio ou defesa em causas judiciais ou administrativas.

A jurisprudência sempre foi oscilante em relação a tal matéria.

Acabou-se por se admitir a contratação, conforme julgados do STJ e do STF, com a necessidade de observância do regramento legal, qual seja, a existência de procedimento administrativo para dispensa de licitação, a necessidade de serviço de notória especialização, a natureza singular do serviço (diverso do serviço rotineiro da advocacia pública) e a cobrança de valores compatíveis com o mercado.

Tramita no STF a ADC 45 sobre tal matéria, que não teve julgamento concluído, ante o pedido de destaque do Min. Gilmar Mendes, mas pelos votos já lançados, **formou-se maioria** no voto do Min. Luís Roberto Barroso, que propõe a seguinte tese:

“São constitucionais os arts. 13, V e 25, II da lei nº 8.666/1993, desde 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 no mercado**”.

Com a edição da lei nº 14.133/21, em seu artigo 74 determinou:

**Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:**

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

**III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização**, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;**

Logo, atualmente não mais para dúvida quando a possibilidade da contratação de serviços jurídicos de advogados ou escritórios de advocacia pela administração pública.

Necessário verificar, no entanto, se os requisitos legais efetivamente estão presentes.

8. Logo, necessário analisar os requisitos legais.

Examinando o caso em exame, como se verifica às fls. 1581 e seguintes foi feito procedimento administrativo para verificação da situação e exame da contratação e da dispensa da contratação.

9. Também é de se reconhecer que o caso dos autos, que envolve a distribuição dos royalties do petróleo é assunto, a princípio, especializado.

Sendo até de se admitir que tal questão estaria fora dos assuntos e demandas rotineiras da Procuradora do Município.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

De se estranhar, porém, que **na ação judicial em que o Município se envolveu com os Municípios de Ilha Bela e Caraguatatuba, processo n° 5000825-58.2020.4.03.6135, que tramita na Justiça Federal, o Município estaria representado por seu Procurador Municipal,** como se verifica às fls. 89, pelo **Dr. Yuri Nelson Cardoso de Barros – OAB/SP n° 450.016 (Procurador do Município nomeado pela Portaria n° 887/2020 do Município).**

A ação foi ajuizada pelos procuradores, sendo de se estranhar que depois da atuação dos procuradores do município, com êxito na demanda, passar a ser necessária a contratação de advogados especializados.

Ora, os procuradores conseguiram fazer e dar andamento a demanda, mas depois perderam a capacidade ??

10. Contudo, quanto a contratação da Associação, não se pode reconhecer que a Associação preenche os requisitos para poder celebrar este tipo de contratação.

Em que pese a legislação autorizar a contratação de serviços de advocacia com dispensa de licitação, **necessário seria a contratação de banca de advocacia (sociedade de advogados), regularmente inscrita na OAB, com profissionais de notória especialização.**

Note-se que a controvérsia não se restringe apenas à possibilidade e licitude da contratação, mas, sobretudo, **à habilitação e qualificação do ente contratado para prestar o serviço.**

De início, necessário analisar se a Associação contratada possui a notória especialização exigida *in casu*, uma vez que o objeto do Contrato n°



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

2022SAJUR075 consiste em um serviço técnico especializado de natureza singular, como se verifica pelo objeto contratual de fls. 331/332.

**O objeto do contrato é a contratação de serviços técnicos profissionais especializados de patrocínio e defesa em causas judiciais e administrativa que envolvam participações governamentais devidas pela exploração de petróleo e gás natural, em atendimento a Secretaria de Assuntos Jurídicos, conforme discriminado na Proposta Técnica da Contratada (cf. fls. 331/332).**

**A priori, este tipo de demanda reclama a contratação de um escritório de advocacia especializado na área de Direito Regulatório de Petróleo e Gás Natural, o que a Associação NUPEC não demonstrou ser.**

**A Associação nem escritório de advocacia e nem especializado é.**

**É uma associação aberta, presidida por um Militar reformado.**

Conforme se denota do estatuto social acostado às fls. 301/316, a contratada se trata de uma associação civil sem fins lucrativos, presidida pelo antigo Coronel de Artilharia do Exército, Arcy Magno da Silva, de 88 anos (fls. 497/498) e representada nas licitações e ações judiciais por seu vice-presidente, o advogado Vinicius Gonçalves Peixoto (fls. 496), possui objeto social amplo e genérico, incluindo, dentre outras atividades, a "prestação de serviços de consultoria, gerenciamento e assessoria técnica nas áreas jurídica, financeira, tributário fiscal, previdenciária, petróleo e gás, educativa, assistencial, social, cultural, pedagógica, administrativa e tecnológica" (cf. art. 20, fls. 304).





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Note-se que a Associação se dedica a uma variedade desconexa de ramos, incluindo o de petróleo e gás, passando por educativa, cultural, pedagógica e tecnológica, **não havendo, contudo, notícia de que seja especializada nessa área.**

Dentre os objetivos, destacam-se, de forma extremamente genérica (fls. 305):

X - Promover através de suas coordenações e núcleos a **prestação de serviços técnicos de assessoria, consultoria, diagnóstico, pesquisa, treinamento, auditoria, perícia técnica** e exercer as demais atividades que forem úteis à consecução dos seus Objetivos;

XI - Promover a **discussão de assuntos jurídicos**, econômicos, sociais e emitir pareceres;

XII - Representar aos poderes públicos e privados sempre que demandado atuar em questões de conflito ou violação de direitos através de **práticas jurídico administrativas**;

As atividades pertinentes ao caso serão exercidas, em suma, pelo "*Centro de Estudos e Serviços Jurídicos - CEJUR*" e pelo "*Centro de Meio Ambiente, Energia, Petróleo e Gás Natural - CEPEG*", destacando-se (fls. 305/306):

**Parágrafo Primeiro** - Centro de Estudos e Serviços Jurídicos - **CEJUR** atuará realizando **pesquisas, estudos e programas nas diversas áreas do Direito**, assim como **poderá promover a contratação e/ou incorporação de especialistas para a prestação de serviços jurídicos** a instituições públicas e privadas, O **CEJUR** atuará preferencialmente nas áreas de Direito Administrativo, Direito Público e especialmente, Direito Regulatório de Petróleo e Gás Natural, Direito Tributário, Público, Administrativo e Comercial.

**Parágrafo Quinto** - Centro de Meio Ambiente, Energia, Petróleo e Gás Natural - **CEPEG**, atuará realizando **estudos, pesquisas, desenvolvimento e programas** nas áreas de PETRÓLEO E GÁS NATURAL, meio ambiente **podendo promover a contratação e/ou incorporação de instituições e/ou especialistas para a prestação de serviços** de apoio, assessoramento, consultoria, auditoria e perícia a instituições públicas e privadas.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

Note-se que existe, no estatuto da Associação em comento, alguns trechos com cunho até pedagógico, uma vez que realiza “pesquisas”, “estudos” e “programas” em diversas áreas do Direito, **mas nada que demonstre notória especialização na prestação de serviços jurídicos, próprios da advocacia.**

E nem poderia, pois **a advocacia é privativa dos advogados e de escritórios de advocacia, regularmente inscritos nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil.**

11. Há de se ressaltar, ainda, dos parágrafos primeiro e quinto supracitados, a previsão expressa – e **irregular** – de “*contratação e/ou incorporação de instituições e/ou especialistas para a prestação de serviços jurídicos*”.

Conforme se denota das cláusulas contratuais, não se trata de uma contratação direta pela Administração Pública, mas de uma “carta branca” autorizando a Associação contratada a **repassar o serviço a qualquer advogado especialista** – o que, frise-se, não pode ser considerado válido, ante a natureza da contratação (atividade singular, que exige notória especialização jurídica em área específica do Direito).

O contrato que deveria ser de prestação de serviços jurídicos, **é na verdade um contrato de intermediação, dando carta branca para a Associação negociar com quem desejar.**

Nesse sentido, vale ressaltarmos que um contrato baseado na notória especialização, é considerado



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**"intuitu personae"**, ou seja, é personalíssimo e somente aquela(s) determinada(s) pessoa(s) contratada(s) é que poderá(ão) cumprir o acordado, uma vez que celebrado justamente em razão das características pessoais e do notório conhecimento do advogado ou de determinada sociedade de advocacia, especializados na área em questão.

Ora, **estipular num contrato "intuitu personae" que ele pode ser transferido, terceirizado a quem quer que seja, fere de morte o próprio contrato, o descaracteriza, violando a legislação.**

Não faria sentido haver terceirização da atividade finalística para a qual o profissional de notório saber jurídico foi contratado.

É justamente a especialização das bancas de advocacia que justifica a contratação sem licitação.

Há, portanto, **patente ilegalidade na subcontratação de escritórios de advocacia em casos nos quais a entidade e as bancas são contratadas sem licitação, "ex vi" do art. 74, § 4º, da Lei nº 14.133/2021:**

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do *caput* deste artigo, é **vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.**

Comentando o assunto a doutrina coloca:

**"6. Afinal de contas, para que o contrato se caracterize como *intuitu personae* faz-se necessária a conjugação de: (a) uma relação causal, previamente definida, entre a pessoa do contratado e o serviço a ser prestado; e (b) a impossibilidade legal e contratual de subcontratações.**  
 (...)



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Dentre elas, **o exemplo marcante é exatamente a contratação de advogados pela Administração Pública**. Isso porque o exercício da advocacia vem sempre marcado pela pessoa do advogado, que não exerce sua liberdade de profissão em termos absolutos, mas pautado pelas regras do Estatuto e do Código de Ética da OAB. **O mandato por ele recebido, outorgado pelo cliente em vista da boa fama e dos atributos da pessoa escolhida, limita ainda mais sua atividade profissional.**”

(Egon Bockmann Moreira, no artigo “A Inexigibilidade de Licitação e o Dever da Contratação Direta de Advogados”, no livro “A Contratação Direta de Profissionais da Advocacia – Novo Regime Jurídico”, ed. Juspodium, ed. 2022, pág. 114)

Logo, não é admissível, nessa hipótese, que **o contrato seja celebrado com uma Associação que, segundo consta do próprio instrumento celebrado, poderia transferi-lo a qualquer advogado, ainda que especialista.**

Aquele que representa o Município, além da procuração, também deve ter celebrado um contrato com a Administração Pública. Contrato esse que **não deve ser de intermediação, mas da própria prestação de serviços jurídicos ao Município contratante.**

12. Outrossim, o Núcleo Universitário de Pesquisas, Estudos e Consultoria (NUPEC) **não está constituído como sociedade de advocacia e não possui inscrição na OAB**, ao arpejo do que dispõe o art. 28, inciso V, da Lei nº 8.666/1993, atual art. 66 da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 28. A documentação relativa à **habilitação jurídica**, conforme o caso, consistirá em:

[...]

V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de **registro ou autorização** para funcionamento expedido pelo **órgão competente**, quando a atividade assim o exigir.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

Art. 66. A **habilitação jurídica** visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de **autorização para o exercício da atividade a ser contratada**.

Na mesma toada, o art. 15, § 1º, da Lei nº 8.906/1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB):

Art. 15. Os advogados podem reunir-se em sociedade simples de prestação de serviços de advocacia ou constituir sociedade unipessoal de advocacia, na forma disciplinada nesta Lei e no regulamento geral.

§ 1º A sociedade de advogados e a sociedade unipessoal de advocacia adquirem personalidade jurídica com o **registro aprovado dos seus atos constitutivos no Conselho Seccional da OAB** em cuja base territorial tiver sede.

Com efeito, apesar da Associação ter inserido entre os seus muitos objetivos institucionais que se dedicaria à "*assessoria técnica na área jurídica*" (fls. 304), "*discussão de assuntos jurídicos*" e "*práticas jurídico administrativas*" (fls. 305), **não se tem notícia de que ela tenha registro perante qualquer Seccional da OAB, o que demonstra a sua ausência de habilitação jurídica para firmar contratos com esse objeto.**

Ora, **se o escritório de advocacia não se encontra devidamente inscrito e regulado na OAB, não pode ser contratado para prestar serviços jurídicos.** Inviável que uma Associação, nessas situações, receba procuração para prestar serviços de advocacia e muito menos repasse procuração para a prestação de aludidos serviços.

**Sendo assim, uma associação civil sem fins lucrativos (cf. consta às fls. 304), sem registro na OAB, não pode ser contratada para prestar serviços de**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**advocacia, menos ainda para representar o Poder Público em nesta condição.**

Importante, por fim destacar, quanto a este tópico, o fato já citado acima, de que **é o Procurador do Município que figura representando o Município na ação ajuizada, como visto às fls. 89.**

13. Outro ponto que vale a pena ressaltarmos é a **ausência de compatibilidade entre o preço contratado e o praticado pelo mercado.**

De acordo com o contrato administrativo nº 2022SAJUR075, a Associação Núcleo Universitário de Pesquisas, Estudos e Consultoria – NUPEC receberia do Município os **honorários contratuais exorbitantes no valor de 20% do benefício econômico municipal**, decorrente das demandas, da seguinte forma (fls. 334/335):

**IV.1.** A título de remuneração pelos serviços jurídicos a serem realizados o NUPEC propõe honorários percentual de **20% (vinte por cento) incidente sobre montante efetivamente recuperado ao Município** como resultado do patrocínio das demandas administrativas e/ou judiciais. A remuneração do contratado dar-se-á exclusivamente por meio de **honorários de êxito**, fixados no percentual de **20% sobre a benefício econômico decorrente das medidas judiciais e/ou administrativas patrocinadas pelo Contratado**, ou seja, onde a atuação do Contratado importe em incremento apurado e concreto nos repasses de royalties realizados em favor do Município, e incidindo exclusivamente sobre o incremento obtido.

**IV.2.** O pagamento pelos serviços prestados ocorrerá da seguinte forma:

- a) os honorários que incidirem sobre os **valores retroativos** devidos ao Município por **período anterior ao ajuizamento da demanda** judicial ou administrativa serão pagos ao contratado **após a execução dos títulos** judiciais ou administrativos transitados em julgado e o concreto recebimento dos valores pelo Município;
- b) os honorários que incidirem sobre as **parcelas vencidas e vincendas durante a demanda judicial**, decorrentes dessas de concessão de **tutela de urgência**,



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

- serão pagos ao contratado **após a confirmação da decisão por órgão colegiado** e o concreto recebimento dos valores pelo Município, limitados a 36 (trinta e seis) parcelas;
- c) os honorários que incidirem sobre as **parcelas vencidas e vincendas durante a demanda judicial**, caso **não decorrente de tutela provisória** ou execução provisória, serão pagos ao contratado após o concreto recebimento dos valores pelo Município garantindo o **mínimo de 36 meses de parcelas vincendas, a partir do trânsito em julgado**, sem prejudicar o direito de receber os honorários referentes às parcelas vencidas (créditos retroativos).

**Nas cifras milionárias envolvidas no processo em trâmite na Justiça Federal, sob o nº 5000825-58.2020.4.03.6135, a respeito da partilha dos royalties de petróleo, os honorários fixados em 20% são, de veras, excessivos, podendo a remuneração da verba honorária chegar a R\$ 140.000.000,00.**

Em suma, os honorários fixados em 20% incidiriam sobre o montante que o Município recebesse a título de royalties de forma retroativa, relativos ao período anterior ao ajuizamento da demanda nas esferas judicial ou administrativa (cláusula IV.2, a); sobre as parcelas dos royalties vencidas e vincendas durante o processo judicial, que já estavam garantidos em juízo por força de tutela provisória (cláusula IV.2, b); sobre as parcelas dos royalties vencidas e vincendas durante o processo judicial que porventura não estivessem alcançadas por tutela antecipada (cláusula IV.2, c); e sobre as parcelas vincendas dos royalties devidas ao Município por no mínimo 36 meses após o trânsito em julgado da ação (cláusula IV.2, c).

Sendo assim, **é evidente que o preço contratado não é compatível com o praticado pelo mercado, considerando a alta porcentagem fixada (20%) e o elevado valor envolvendo os royalties**, podendo a remuneração se



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

estender, ainda, pelo prazo de 36 meses, sobre valores retroativos, parcelas vencidas e vincendas.

Ora, pela Tabela da OAB o percentual de honorários de 20% se coloca **como teto**.

Na fase administrativa, os honorários previstos na Tabela da OAB são de 5% (para processo administrativo) e 10% (para recurso administrativo)

Convém destacar que, **no caso em exame, a ação já estava em curso, com a atuação dos procuradores da Municipalidade e com êxito, sendo que a NUPEC assumiu demanda já exitosa e ainda assim foram convencioneados honorários no máximo da tabela da OAB; não sendo tal situação compatível com o mercado.**

14. Além disso, ainda no que se refere à cláusula do valor do contrato e condições de pagamento, insta salientar a contradição entre a previsão de honorários "ad exitum", com trânsito em julgado, e a realização de pagamentos sobre os valores recebidos com base em liminares.

Em que pese a Associação NUPEC ressalte que sua remuneração se dá a partir do êxito nas ações (cf. cláusula IV.1 – fls. 335, primeira linha), foram estipulados honorários decorrentes da concessão de tutela de urgência (cf. cláusula IV.2, b – fls. 335).

Ainda que a tutela tenha sido confirmada por decisão de órgão colegiado, consoante, inclusive, previsto na cláusula IV.2, b (fls. 335), **prever o pagamento de honorários sobre valores recebidos por força da liminar, concedida provisoriamente, constitui uma enorme irregularidade.**





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

**Não consta do contrato previsão de devolução de valores em caso de revogação da liminar.**

Sendo assim, apesar de convencionados os honorários "ad exitum" (cf. cláusula IV.1), eles são, em verdade, **pagos de forma antecipada, a partir da concessão de tutelas de urgência** (cf. prevê a cláusula IV.2, b) **e sem compromisso algum com o resultado do processo, sequer havendo previsão de devolução em caso de insucesso da demanda.**

Conforme se denota dessas cláusulas, houve **efetiva comprovação da lesão ao patrimônio público**, sendo, portanto, irregulares.

Conforme leciona o prestigiado constitucionalista José Afonso da Silva:

Os meios de prova, no procedimento da ação popular, são, em regra, os mesmos admitidos no processo comum. Mas sobreleva, aqui, o valor da prova documental e da pericial, sendo menos importante, mas não desprezível, a prova testemunhal. (...) **é ônus do autor popular provar a ocorrência de ato lesivo por ele alegado como fundamento da demanda. Enfim, incumbe-lhe comprovar a efetiva verificação dos fundamentos de fato (causa petendi próxima) da demanda, para que possa obter os efeitos pretendidos.** (Ação Popular Constitucional, Doutrina e Processo. Editora Malheiros, 2ª edição. São Paulo: 2007. P. 216).

**Como se vê, a Autora popular demonstrou a ilegalidade perpetrada in casu, o prejuízo ao erário e a violação de princípios administrativos, o que conduz à procedência da demanda.**

Desta forma, **considerando as irregularidades acima elencadas, existentes no Contrato nº 2022SAJUR075, de rigor a declaração de sua nulidade**, devendo os réus ser condenados a proceder à **devolução dos valores** já pagos pelo ente público em favor da Associação contratada



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

irregularmente.

Sem prejuízo, ressalto que o valor exato a ser restituído ao Município de São Sebastião deverá ser oportunamente apurado, considerando que não houve sucesso no bloqueio total dos valores via SISBAJUD, conforme decisão de fls. 25 dos autos da tutela cautelar antecedente, sob o nº 2324261-19.2023.8.26.0000, cuja ordem fora cumprida parcialmente às fls. 31/36 daqueles autos.

15. Os valores deverão ser atualizados monetariamente desde a data do desembolso (quando pagos indevidamente à Associação), incidindo juros de mora desde a citação, ambos nos termos do quanto decidido pelo C. STF no julgamento do Tema nº 810 e pelo C. STJ no Tema nº 905.

Deverá ser observado, ainda, o regramento da EC 113/2021, a partir de sua vigência (correção monetária e juros de mora com base na Taxa SELIC).

16. Considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional aventada, observado que é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido analisada.

Isto posto, **conheço e dou provimento ao reexame necessário e aos recursos**, para reformar a r. sentença de fls. 3028/3033, **julgando procedente em parte** a ação popular, para declarar a nulidade do Contrato nº 2022SAJUR075, firmado entre a Associação NUPEC e o Município



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

de São Sebastião, bem como para condenar os réus Felipe Augusto, NUPEC – Associação Núcleo Universitário de Pesquisas, Estudos e Consultoria e Vinicius Peixoto Gonçalves, a restituir ao Município de São Sebastião os valores recebidos em decorrência do contrato acima citado, observados os critérios de correção monetária e juros de mora acima previstos. Arcarão os réus com o pagamento das custas e despesas processuais, bem como honorários advocatícios (cf. art. 12 da lei nº 4.717/65), que ficam fixados em R\$ 200.000,00, corrigidos a partir desta data.

**Cláudio Augusto Pedrassi**

Relator