

NOTA TÉCNICA APM Nº 30, DE 24 DE JUNHO DE 2026

ÁREA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Advocacia Pública. Controle Externo. Responsabilidade Fiscal.

TÍTULO: Contratação de Escritórios de Advocacia pelos Municípios: limites jurídicos da contratação direta, avaliação de teses de recuperação de receitas e cautelas quanto à utilização de medidas liminares

REFERÊNCIAS: Constituição Federal, arts. 37, caput e XXI; art. 132. Lei nº 14.133/2021, arts. 6º, XVIII e 74, III, "e". Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Lei nº 8.429/1992. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Entendimentos do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos Estados.

PALAVRAS-CHAVE: Contratação direta. Inexigibilidade. Serviços advocatícios. Escritórios de advocacia. Recuperação de receitas. Liminar. Tutela provisória. Honorários de êxito. Responsabilidade fiscal. Controle externo.

1. PREÂMBULO

A presente Nota Técnica tem por finalidade orientar os Municípios paulistas acerca dos limites jurídicos relacionados à contratação de escritórios de advocacia para atuação em demandas judiciais, administrativas e consultivas de natureza especializada, bem como sobre os cuidados que devem ser observados pelos gestores públicos diante da crescente oferta de teses jurídicas voltadas à recuperação de receitas, revisão de obrigações financeiras, compensações tributárias, royalties, fundos setoriais, transferências constitucionais e outras pretensões de elevado impacto financeiro.

Nos últimos anos, observa-se significativo aumento da atuação de escritórios especializados que apresentam aos Municípios projetos jurídicos estruturados para obtenção de receitas extraordinárias ou redução de despesas públicas mediante o ajuizamento de medidas judiciais específicas.

Em muitos casos, tais propostas são acompanhadas da indicação de precedentes favoráveis, decisões judiciais liminares concedidas em favor de outros entes federativos ou projeções financeiras potencialmente expressivas.

Embora tais iniciativas possam representar instrumentos legítimos de defesa dos interesses municipais, verifica-se, simultaneamente, o surgimento de dúvidas relevantes quanto aos riscos jurídicos, financeiros e institucionais decorrentes da adoção dessas teses, especialmente quando fundamentadas em decisões judiciais ainda não definitivas.

Nesse contexto, torna-se necessário distinguir dois temas que frequentemente são tratados de forma conjunta, mas possuem natureza jurídica diversa: a) a legalidade da contratação do escritório de advocacia; e, b) a consistência jurídica da tese defendida pelo escritório contratado.

A regularidade de um desses aspectos não implica, necessariamente, a regularidade do outro. É perfeitamente possível que determinada contratação seja juridicamente válida e que, posteriormente, a tese jurídica sustentada venha a ser rejeitada pelos Tribunais.

Da mesma forma, a existência de tese juridicamente plausível não dispensa a observância dos requisitos legais exigidos para eventual contratação direta do escritório responsável por sua condução.

A finalidade desta Nota Técnica consiste, portanto, em oferecer parâmetros de segurança jurídica para os gestores municipais, permitindo a adequada avaliação dos riscos envolvidos na contratação de serviços advocatícios especializados e na adoção de teses jurídicas capazes de produzir repercussões financeiras relevantes para a Administração Pública.

2. CONTEXTO NORMATIVO

2.1 A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Lei nº 14.133/2021 reconhece expressamente os serviços advocatícios como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente

intelectual, admitindo, em determinadas circunstâncias, a utilização do instituto da inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, III, "e".

A contratação direta, contudo, não constitui mecanismo de livre escolha administrativa nem autorização genérica para contratação de qualquer escritório sem observância dos requisitos legais. A inexigibilidade exige, cumulativamente: (i) motivação robusta e detalhada no processo administrativo; (ii) demonstração da natureza técnica especializada e singular do objeto; (iii) notória especialização do contratado, aferida com base em trabalhos e estudos anteriores reconhecidos pela comunidade técnica; (iv) vínculo lógico e direto entre a especialidade do profissional e o objeto da contratação; (v) justificativa da escolha do contratado e fixação de preço compatível com o mercado.

A ausência de qualquer desses requisitos expõe o gestor a questionamentos pelos órgãos de controle externo e pode ensejar a nulidade do contrato.

2.2 O CRESCIMENTO DAS TESES DE RECUPERAÇÃO DE RECEITAS

Paralelamente à ampliação da especialização dos serviços jurídicos prestados aos entes públicos, verifica-se o surgimento de inúmeras teses voltadas à recuperação de receitas e à revisão de obrigações financeiras dos Municípios. Entre elas, destacam-se discussões relacionadas a:

- a) transferências constitucionais e cotas-parte de tributos federais e estaduais;
- b) compensações tributárias;
- c) participações governamentais e royalties;
- d) contribuições previdenciárias;
- e) fundos federais e estaduais;
- f) repartições de receitas e revisões de índices de cálculo e distribuição.

Não há impedimento jurídico para que os Municípios avaliem tais oportunidades. Entretanto, a decisão administrativa deve ser precedida de análise técnica rigorosa, especialmente porque o simples ajuizamento da demanda não assegura

o êxito definitivo da pretensão deduzida.

⚠ ATENÇÃO: A CONCESSÃO DE LIMINAR NÃO REPRESENTA RECONHECIMENTO DEFINITIVO DO DIREITO

A existência de decisão liminar favorável não equivale à consolidação da tese jurídica discutida.

As tutelas provisórias possuem natureza precária e podem ser modificadas, suspensas, reformadas ou revogadas a qualquer momento no curso do processo.

A adoção de medidas administrativas ou financeiras fundadas exclusivamente na existência de decisão liminar exige cautela reforçada por parte dos gestores públicos.

O Município permanece sujeito aos efeitos de eventual reforma da decisão pelas instâncias superiores.

A responsabilidade pela avaliação desses riscos permanece sendo da Administração Pública.

3. A LIMINAR NÃO EQUIVALE AO RECONHECIMENTO DEFINITIVO DO DIREITO

Um dos equívocos mais recorrentes observados na Administração Pública consiste na interpretação de que a existência de decisão liminar favorável seria suficiente para conferir segurança jurídica definitiva à tese apresentada.

As tutelas provisórias possuem natureza instrumental e são concedidas com base em juízo de probabilidade, não representando pronunciamento definitivo acerca da existência ou inexistência do direito discutido.

Por essa razão, a concessão de medida liminar não implica:

- a) reconhecimento definitivo do direito;
- b) consolidação da jurisprudência sobre a matéria;

- c) vinculação dos demais órgãos jurisdicionais;
- d) impossibilidade de reforma futura da decisão; e,
- e) eliminação dos riscos financeiros decorrentes da demanda.

A experiência judicial demonstra que diversas teses inicialmente acolhidas em sede liminar acabam posteriormente reformadas pelos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Superior Tribunal de Justiça ou Supremo Tribunal Federal.

Em diversas oportunidades, medidas liminares concedidas por centenas de decisões isoladas acabaram superadas após a formação de entendimento vinculante pelos Tribunais Superiores.

Consequentemente, a mera indicação da existência de liminares favoráveis obtidas por outros Municípios não pode ser considerada fundamento suficiente para a adoção automática da mesma estratégia jurídica.

4. O DEVER DE CAUTELA DO GESTOR PÚBLICO

A decisão de aderir a determinada tese jurídica não pode decorrer exclusivamente da expectativa de incremento de arrecadação ou da possibilidade de obtenção de receitas extraordinárias.

O dever de diligência imposto aos agentes públicos exige avaliação abrangente dos riscos envolvidos.

Antes da contratação ou da implementação da estratégia jurídica proposta, devem ser avaliados, no mínimo, os seguintes aspectos:

4.1 GRAU DE CONSOLIDAÇÃO JURISPRUDENCIAL DA TESE

O primeiro elemento a ser verificado é o nível de maturidade da tese no sistema de precedentes brasileiro.

Há diferença jurídica substancial entre:

ESTÁGIO DA TESE	SIGNIFICADO PRÁTICO	NÍVEL DE RISCO
Tese com precedente vinculante (STF/STJ em repercussão geral ou recurso repetitivo)	Alto grau de previsibilidade. Risco de reversão reduzido.	BAIXO
Tese com jurisprudência pacífica nas instâncias ordinárias, sem precedente vinculante	Probabilidade razoável de êxito, mas sujeita à revisão pelos Tribunais Superiores.	MÉDIO
Tese inovadora, com apenas liminares isoladas favoráveis	Juízo de probabilidade do art. 300 do CPC, sem consolidação. Alto risco de reversão.	ALTO
Tese contrária a precedente qualificado existente	Probabilidade de insucesso elevada. Risco fiscal e institucional sério.	MUITO ALTO

Quanto menor o grau de consolidação jurisprudencial, maior o risco institucional da medida – e maior deve ser o ônus de justificação para o gestor que decide adotar a tese.

4.2 POSICIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO

Também deve ser avaliada a orientação dos Tribunais de Contas estaduais e do TCU sobre a matéria. Em diversas situações, determinada tese pode apresentar êxito judicial inicial e, simultaneamente, gerar questionamentos perante os órgãos de controle.

Embora a atuação dos Tribunais de Contas não substitua a atividade jurisdicional, sua interpretação exerce influência significativa sobre a avaliação da regularidade dos atos administrativos – inclusive para fins de imputação de débito e multa ao gestor responsável pela decisão.

4.3 RISCO DE REVERSÃO FUTURA E RESPONSABILIDADE INTERGERACIONAL

A Administração Pública deve considerar não apenas o cenário de êxito, mas também o de eventual derrota processual.

Entre os principais riscos associados à reversão de decisões provisórias destacam-se:

- a) A devolução de valores recebidos com base em liminar posteriormente cassada;
- b) A reconstituição de obrigações anteriormente suspensas;
- c) A necessidade de recomposição orçamentária em exercícios futuros;
- d) O impacto sobre o planejamento fiscal e sobre o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal; e, (v) reflexos em administrações futuras, que herdarão os passivos criados pela decisão atual.

Esse aspecto é frequentemente negligenciado: muitas dessas demandas possuem tramitação prolongada, e os efeitos de eventual reversão poderão atingir administrações subsequentes, independentemente de quem tenha tomado a decisão original. A responsabilidade institucional do gestor exige consideração expressa desse fator.

5. O PAPEL DO ESCRITÓRIO CONTRATADO E A RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO

A contratação de escritório especializado não transfere integralmente à iniciativa privada os riscos inerentes à decisão administrativa. O escritório contratado exerce atividade de assessoramento, consultoria ou representação judicial. A decisão administrativa de aderir ou não à tese jurídica permanece sendo atribuição exclusiva do Município.

Consequentemente, a Administração Pública não deve fundamentar sua decisão apenas:

- a) Na notoriedade ou reputação do escritório;
- b) Na existência de outros entes públicos já contratantes do mesmo escritório;
- c) Em projeções financeiras elaboradas pelo próprio contratado interessado na contratação;

- d) Na existência de decisões liminares favoráveis a terceiros;
- e) Em materiais promocionais, apresentações comerciais ou planilhas de estimativa de ganho.

A decisão administrativa deve decorrer de análise própria, devidamente motivada e formalizada no respectivo processo administrativo, com fundamento em fonte jurídica independente da apresentada pelo escritório proponente.

6. HONORÁRIOS DE ÊXITO E AVALIAÇÃO DE VANTAJOSIDADE

As contratações estruturadas mediante honorários condicionados ao êxito da demanda merecem atenção redobrada. Embora tais mecanismos possam ser juridicamente admitidos em determinadas circunstâncias, sua utilização exige avaliação rigorosa da proporcionalidade econômica.

A Administração deve examinar objetivamente:

- a) A razoabilidade dos percentuais propostos em relação ao mercado de serviços advocatícios;
- b) A compatibilidade dos valores com a complexidade técnica da demanda;
- c) A proporcionalidade entre remuneração e benefício esperado, considerando o risco de insucesso;
- d) Os impactos orçamentários e financeiros futuros da contratação; e,
- e) A efetiva vantagem para o interesse público, com comparação de alternativas.

Quanto maior o potencial econômico da demanda, maior deve ser o grau de fundamentação do processo administrativo.

A mera expectativa de recuperação milionária de recursos não autoriza, por si só, a fixação de remunerações desproporcionais ou desvinculadas da realidade do mercado. O TCU e os Tribunais de Contas estaduais têm examinado com rigor crescente esses percentuais.

7. MATRIZ DE CAUTELA ADMINISTRATIVA

Para fins de conformidade institucional, a tabela abaixo sintetiza os passos recomendados antes da contratação de escritório de advocacia para condução de tese de recuperação de receitas:

ETAPA	PROVIDÊNCIA RECOMENDADA	RESPONSÁVEL
1	Submeter a tese à análise prévia da Procuradoria Jurídica Municipal, com avaliação independente do grau de consolidação jurisprudencial.	Secretaria competente + Procuradoria
2	Verificar existência de temas de repercussão geral, recursos repetitivos, súmulas vinculantes ou decisões cautelares em controle concentrado.	Procuradoria Municipal
3	Verificar o posicionamento do TCE-SP e do TCU sobre a tese e sobre o modelo de contratação proposto.	Procuradoria + Controle Interno
4	Documentar formalmente a análise de riscos, incluindo os cenários de insucesso e suas consequências financeiras para a Administração.	Procuradoria Municipal
5	Avaliar a proporcionalidade dos honorários propostos com comparação de referências de mercado e precedentes dos Tribunais de Contas.	Setor de Compras + Procuradoria
6	Formalizar a motivação do processo de contratação direta (inexigibilidade), documentando os requisitos do art. 74, III, "e", da Lei nº 14.133/2021.	Setor de Compras + Procuradoria
7	Evitar decisões fundadas exclusivamente na existência de liminares favoráveis a outros entes ou em projeções elaboradas pelo próprio escritório proponente.	Gestor responsável

8. CONCLUSÕES

A contratação de escritórios de advocacia especializados constitui instrumento legítimo de defesa dos interesses municipais e encontra amparo no ordenamento jurídico brasileiro quando observados os requisitos legais aplicáveis.

Todavia, a decisão administrativa de aderir a teses jurídicas voltadas à recuperação de receitas, revisão de obrigações financeiras ou obtenção de vantagens econômicas deve ser precedida de análise técnica criteriosa e compatível com os princípios da legalidade, eficiência, responsabilidade fiscal e segurança jurídica.

A existência de decisões liminares favoráveis não representa reconhecimento definitivo do direito discutido, tampouco elimina os riscos inerentes ao processo judicial. A Administração Pública não deve confundir probabilidade de êxito com certeza jurídica.

A adoção de teses inovadoras pode representar oportunidade legítima de fortalecimento das finanças municipais, mas exige dos gestores públicos postura técnica, prudente e responsável, especialmente quando os resultados pretendidos dependem de decisões judiciais ainda sujeitas à revisão pelas instâncias superiores.

É entendimento desta Associação Paulista de Municípios que a contratação de serviços advocatícios especializados deve estar acompanhada de adequada avaliação dos riscos jurídicos envolvidos, não sendo recomendável que decisões administrativas de elevado impacto financeiro sejam fundamentadas exclusivamente na existência de medidas liminares ou em expectativas de êxito futuro ainda não consolidadas pelo sistema de precedentes brasileiro.

A presente Nota Técnica possui caráter orientativo e deve ser interpretada em consonância com o regime jurídico local aplicável e com a legislação vigente. Recomenda-se que os Municípios consultem suas respectivas procuradorias jurídicas antes de praticarem atos em situações de dúvida