



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
1ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	TCE/000303/2026
ÓRGÃO JULGADOR:	TRIBUNAL PLENO
RELATOR:	CONS. MARCUS PRESÍDIO
NATUREZA:	DENÚNCIA
DENUNCIADO:	ESTADO DA BAHIA
UNIDADE ENVOLVIDA:	EMPRESA BAIANA DE ÁGUAS E SANEAMENTO S.A. (EMBASA)

PARECER

1. RELATÓRIO

Trata-se, nos presentes autos, de **Denúncia**, com pedido de concessão de medida cautelar *inaudita altera pars*, formulada pela sociedade **MARTINEZ & MARTINEZ ADVOGADOS ASSOCIADOS**, por meio da qual noticia a ocorrência de irregularidades no âmbito do **Edital de Credenciamento nº 005/2025**, deflagrado pela **Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (EMBASA)**, que tem por objeto a “prestação de serviços jurídicos, sem vínculo empregatício, na modalidade patrocínio integral de demandas judiciais ou administrativas de natureza sazonal ou especial, através de credenciamento” (Ref.3664629-1).

A Denunciante aduz, em síntese, que (Ref.3664625):

- a) o item 15.5 do Termo de Referência (TR) previu que “os honorários de sucumbência [...] serão divididos igualmente entre o Credenciado e os advogados da Credenciante”, sendo, portanto, cláusula “nula de pleno direito”, visto que o art. 23 da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia) dispõe que os honorários de sucumbência pertencem ao advogado, constituindo direito autônomo;
- b) o certame, em seu item 6.2.2, “exige, para fins de pontuação, a comprovação de ‘êxito’ em causas anteriores”, o que seria “ilegal por não medir a capacidade técnica do licitante, mas



- sim um fator aleatório e externo ao seu controle: o resultado do julgamento”;
- c) a previsão de que, na fase de habilitação, a sociedade possua registro e certidões da OAB/BA se configura como exigência que “restringe indevidamente a competição, afastando escritórios de outras unidades da federação”;
 - d) o item 6.2.3 apresenta exigência “desproporcional e não se alinha à natureza do serviço”, na medida em que “atribui pontuação excessiva a títulos acadêmicos (doutorado, mestrado) em detrimento da experiência prática, para um objeto de natureza eminentemente forense”;
 - e) há proibição “de forma genérica e absoluta” de participação de consórcios e a subcontratação de qualquer parcela do objeto, o que, “por ser medida excepcional, exige robusta e contemporânea motivação técnica, o que não ocorre no presente caso, configurando grave restrição ao caráter competitivo do certame”;
 - f) o item 4.7 do TR impõe ao credenciado a obrigação de não recusar as demandas que lhe forem distribuídas, sob pena de sanções, o que se revela “inconstitucional e ilegal, pois atenta diretamente contra a independência técnica e a autonomia profissional do advogado, prerrogativas indispensáveis à administração da justiça, garantidas pelo art. 133 da Constituição Federal e pelo Estatuto da Advocacia (Lei 8.906/94)”;
 - g) os itens 4.5 e 4.9 do Termo de Referência estabelecem que a distribuição das demandas entre os credenciados ocorrerá “a critério da Administração”, sem a definição de parâmetros objetivos, públicos e impessoais, previsão que se mostra “excessiva” e “um convite ao direcionamento e à violação do princípio da impessoalidade, que deve reger todo e qualquer sistema de credenciamento”.

Sustentada nos argumentos acima, requer o recebimento e processamento da presente Denúncia e o deferimento da medida cautelar *inaudita altera pars*, “para determinar a imediata suspensão do Credenciamento nº 005/2025 da EMBASA, até a decisão de mérito desta Corte, dados o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* exaustivamente demonstrados”. Requer, ainda, a notificação da EMBASA e, no mérito, a procedência da Denúncia para:

d.1) Reconhecer e declarar a nulidade das cláusulas e itens impugnados, notadamente os itens 6.2.2, 6.2.3, 15.5, e as demais cláusulas que exigem inscrição prévia na OAB/BA, vedam a subcontratação e a formação de consórcios, violam a independência técnica do advogado e estabelecem critérios subjetivos de distribuição;

d.2) Determinar à EMBASA que, caso pretenda prosseguir com o certame, anule o edital e publique um novo instrumento convocatório, expurgado de todas as ilegalidades apontadas.

Após autuação e sorteio do feito, o Cons. Relator, por meio de despacho (Ref.3681942), determinou a notificação da EMBASA, com fundamento no art. 8º, §1º, da Resolução nº 162/2015,



para que, no prazo de até 5 (cinco) dias, trouxesse informações sobre o estágio atual do certame impugnado e apresentasse “uma manifestação circunstanciada sobre as supostas irregularidades apontadas na inicial, bem como se há algum contrato da espécie que anteceda ao novel credenciamento pretendido, com o respectivo prazo de vigência, se for o caso”.

Notificada (Refs.3686347, 3688123), a entidade colacionou resposta de Ref.3692815-1/10.

Na sequência, por meio da **Decisão Monocrática nº 005/2026** (disponibilizada no eDOTCE de 13/03/2026 – Ref.3695730-1), o Cons. Relator deliberou nos seguintes termos:

[...]

I – Da análise do pedido cautelar

A concessão de medida cautelar, no âmbito do controle externo, exige a presença simultânea dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

No caso concreto, embora a requerente tenha apontado possíveis irregularidades em cláusulas editalícias, não se verifica, neste exame preliminar, ilegalidade manifesta capaz de justificar a adoção de medida extrema de suspensão do procedimento.

Cumprir observar que o procedimento impugnado consiste em credenciamento para contratação de serviços técnicos especializados, modalidade que admite a habilitação de todos os interessados que atendam aos requisitos estabelecidos.

Dessa forma, as alegações de restrição à competitividade mostram-se, em análise inicial, incompatíveis com a própria natureza jurídica do credenciamento.

Por outro lado, é ponderável, mesmo em um exame não exauriente, entender que serviços técnicos especializados sejam insuscetíveis de subcontratação, como estabelecido no certame ora analisado.

Também não se verifica, neste momento processual, a demonstração inequívoca de ilegalidade na qualificação técnica prevista, a qual se relaciona com a natureza especializada dos serviços advocatícios.

De fato, ao se socorrer de critérios como êxito processual e titulação acadêmica, penso que a EMBASA trouxe marcos objetivos para medir a excelência técnica dos interessados, dada a natureza dos serviços advocatícios.

Não me parece abusiva, também, a necessidade de registro do profissional na seccional em que pretenda exercer a profissão, pois está de acordo com o Estatuto da OAB.

As informações colecionadas aos autos, pelo menos em uma análise preliminar, indicam que o Termo de Referência do Credenciamento adotou, em regra, uma distribuição equitativa dos processos entre os futuros credenciados, sendo as exceções devidamente justificadas (Ref.3692815-7/8).

Ainda segundo a EMBASA, em qualquer dos casos judiciais, haverá a atuação do quadro técnico de carreira, o que, a princípio, é coerente com a previsão de divisão dos honorários entre credenciados e os patronos da estatal.

Quanto ao aspecto do perigo da demora, entendo que não restou demonstrado risco concreto, atual e irreversível. O perigo alegado revela-se hipotético e abstrato, não atendendo ao requisito da urgência qualificada exigido para a medida extrema de suspensão do credenciamento.

Ademais, o ora requerente impugnou o credenciamento e ajuizou o Mandado de Segurança de nº 8006031-71.2026.8.05.0001. Interposto Agravo de Instrumento autuado sob o número 8008969-42.2026.8.05.0000, a Antecipação da Tutela Recursal foi indeferida, estando, deste modo, suspenso, por decisão judicial, o referido Credenciamento

II – Conclusão

Diante do exposto, **indefiro** o pedido cautelar, diante da ausência dos requisitos



fumus boni iuris e *periculum in mora*, e determino a renovação da notificação da denunciante e do dirigente da EMBASA para que apresentem os devidos esclarecimentos no prazo de 8 (oito) dias, como providência preliminar à instrução do presente procedimento especial, após o quê serão ouvidos, quanto aos fundamentos e à manutenção da decisão, o órgão de auditoria, a ATEJ e o Ministério Público de Contas, sucessivamente, no prazo de até 08 (oito) dias, nos termos da Resolução nº 162/2015. (grifos do autor)

As notificações foram expedidas (Refs. 3698270, 3701936, 3701952), e a EMBASA apresentou resposta ao feito (Ref.3701797-1/12).

Em cumprimento a determinação do Cons. Relator na parte final da decisão monocrática, o processo foi, então, encaminhado (Ref.3703685-1) à 1ª Coordenadoria de Controle Externo (1ª CCE), que emitiu o Parecer de Ref.3710492-1/15, no qual concluiu no sentido de que:

[...] até onde foi possível averiguar à luz dos autos, considerando a presença cumulativa dos pressupostos necessários para se configurar a demanda acautelatória, sugere-se a **concessão da Medida Cautelar**, por restar caracterizada a ameaça de grave dano de difícil e incerta reparação prevista no art. 70 do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que seja suspenso o procedimento licitatório relativo ao Edital de Credenciamento nº 005/2025 da EMBASA e, no mérito, pela **procedência parcial da Denúncia**, com sugestão de expedição das seguintes **determinações ao Presidente da EMBASA**:

- a) Anular ou retificar (caso seja modificada a forma de patrocínio prevista) o item 15.5 do TR, permitindo que haja atuação conjunta e compartilhamento contencioso que justifique o rateio igualitário dos honorários de sucumbência com o corpo jurídico interno (art. 23 do Estatuto da Advocacia, art. 85, §14º do Código de Processo Civil e Acórdão TCU nº 307/2021);
- b) Anular a exigência de êxito prevista no item 6.2.2 do TR, por violar a isonomia e a competitividade no certame em análise (art. 31 da Lei das Estatais);
- c) Retificar o item 6.2.3 do TR, para que a Denunciada corrija a desproporção na distribuição de pontos entre a experiência profissional de advogados e a qualificação profissional dos advogados (art. 31 da Lei das Estatais e Acórdão TCU nº 949/2025);
- d) Retificar o item 6.1 do TR, para que, apenas na fase de contratação, seja exigida a inscrição ou registro na OAB/BA, a fim de que qualquer sociedade de advogados regularmente inscrita em sua seccional de origem possa participar do credenciamento em comento (Arts. 37, XXI, da Constituição Federal, Acórdão TCU nº 408/2012, Acórdão TCU nº 949/2025);
- e) Retificar o item 4.7 do TR, para que possa prever expressamente a possibilidade de recusa motivada, quando existente impedimento legal, ético ou conflito de interesses (art. 7º, I, art. 31, §1º, do Estatuto da Advocacia e art. 4º, parágrafo único, do Código de Ética e Disciplina); e
- f) Retificar os itens 4.6.2, 4.9 e 4.10.1 do TR, considerando a existência de critérios que afrontam a objetividade, impessoalidade e isonomia (art. 31 da Lei das Estatais, RMS nº 68.504 – SC - STJ, Acórdão TCE/PR nº 2762/22 e Acórdão TCU nº 533/2022).



Na sequência, a Denunciante protocolizou petição, nominada de *Agravo Interno, com pedido de efeito suspensivo* (Ref.3711494-1/9; Ref.3711495-1), por meio da qual requereu o seu conhecimento e provimento para, atribuindo-lhe efeito suspensivo, “suspender imediatamente a eficácia da Decisão Monocrática nº 000005/2026, a fim de evitar o risco de produção de efeitos contraditórios e preservar a própria utilidade do julgamento final deste Agravo pelo Colegiado”. Ademais, pleiteou a reconsideração da decisão agravada, para o Cons. Relator, “reconhecendo a superação de seus fundamentos e a inconsistência de suas premissas, conceder a medida cautelar e determinar a suspensão do Edital de Credenciamento nº 005/2025”. Por fim, alternativamente, requereu “a imediata submissão do recurso ao Colegiado competente, com a manutenção da suspensão do certame até a deliberação final, para que seja dado provimento ao agravo, reformando-se a decisão monocrática e concedendo-se a cautelar pleiteada”.

Acompanhando o recurso, a Denunciante acostou a decisão judicial proferida pelo Juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador/BA, no âmbito do **Mandado de Segurança Cível** (n. 8006031-71.2026.8.05.0001) por ela impetrado, em que se deliberou no sentido de “deferir a segurança antecipatória para determinar a suspensão imediata do Edital de Credenciamento nº 005/2025 da EMBASA e de quaisquer atos subsequentes, até ulterior deliberação deste Juízo” (Ref.3711496-2/3 grifo nosso). Foi juntada, ainda, decisão no **Agravo de Instrumento** (n. 8008969-42.2026.8.05.0000) interposto pela EMBASA contra a referida liminar, na qual foi indeferida a antecipação da tutela recursal pleiteada (Ref.3711495-1/8).

Em seguida, o feito foi remetido (Ref.3711129-1) à Assessoria Técnico-Jurídica (ATEJ), que por meio do Parecer nº 384/2026 (Ref.3718366-1), opinou:

[...]

- a) pelo conhecimento da Denúncia, por preenchimento dos requisitos de admissibilidade;
- b) pela conversão do Agravo Interno em Pedido de Reconsideração, recomendando ao Exmo. Conselheiro Relator a reforma da Decisão Monocrática, com a consequente concessão da medida cautelar para suspensão dos itens do Edital em desconformidade com a legislação;
- c) pelo reconhecimento da presença dos requisitos autorizadores da medida cautelar, conforme apontado pela Unidade Técnica.
- d) no mérito, pela procedência parcial da Denúncia, com determinação à EMBASA para que promova as retificações indicadas pela Auditoria no Termo de Referência e no Edital, especialmente quanto à exclusão da cláusula de divisão de honorários, à objetivação dos critérios de pontuação e à revisão de disposições potencialmente restritivas à competitividade.

Em Despacho (Ref.3718506), o Cons. Relator entendeu ser “essencial atualizar as informações” relacionadas ao certame em discussão, “motivo pelo qual, antes de dar continuidade ao rito previsto na Resolução nº 162/2015”, determinou a notificação da EMBASA, para que:



[...] no prazo de até 10 (dez) dias, informe acerca do estágio atual do Credenciamento nº 005/2025, tanto no âmbito administrativo quanto judicial, incluindo se está suspenso, em que fase do procedimento licitatório encontra-se, bem como demais informações úteis ao caso.
Ademais, deve a Notificada manifestar-se, também, nesta oportunidade, quanto ao mérito da presente denúncia, com todos os argumentos e documentos que entender pertinentes, garantindo-lhe o contraditório e a ampla defesa.

Notificada (Ref.3719932-1, Ref.3719934-1), a EMBASA apresentou resposta, conforme Ref.3725939-1/3.

Os autos foram, então, encaminhados a este Órgão Ministerial, “em cumprimento à determinação do Relator contida na parte dispositiva da Decisão Monocrática nº 005/2026 (Ref. 3694532-6), para a manifestação acerca dos ‘fundamentos e à manutenção da decisão, [?], no prazo de até 08 (oito) dias, nos termos da Resolução nº 162/2015” (Ref.3737785-1).

É o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1) DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DA DENÚNCIA

No que tange aos requisitos de admissibilidade da presente Denúncia, os artigos 31 e 32 da Lei Complementar n. 005/91 (Lei Orgânica dessa Corte de Contas) e o art. 185 do Regimento Interno do TCE/BA assim dispõem:

LC n. 005/91

Art. 31 - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar, mediante petição fundamentada, irregularidades perante o Tribunal de Contas.

Art. 32 - A denúncia versará sobre matéria de competência do Tribunal de Contas, referindo-se a administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, devendo ser redigida em linguagem clara e objetiva, com assinatura do denunciante, sua identidade, qualificação e endereço, e acompanhada de prova ou indício substancial relativo ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade.

Regimento Interno do TCE/BA

Art. 185. As denúncias formuladas por pessoa jurídica devem ser subscritas por seu representante legal.

Nessa linha, entende o Ministério Público de Contas que restaram preenchidos os requisitos de admissibilidade constantes dos dispositivos supra, de modo que a Denúncia em apreço merece, pois, ser conhecida.



2.1) DO MÉRITO E DA ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA ASSEGURAR EFICÁCIA DE DECISÃO DESSE TRIBUNAL

Como relatado, a **MARTINEZ & MARTINEZ ADVOGADOS ASSOCIADOS** apresenta Denúncia perante esse Tribunal aduzindo supostas irregularidades no âmbito do **Edital de Credenciamento nº 005/2025**, que foi deflagrado pela **EMBASA** e tem por objeto a “prestação de serviços jurídicos, sem vínculo empregatício, na modalidade patrocínio integral de demandas judiciais ou administrativas de natureza sazonal ou especial, através de credenciamento” (Ref.3664629-1).

Consoante noticiado, o Cons. Relator proferiu a **Decisão Monocrática nº 005/2026** (Ref.3694532), disponibilizada no eDOTCE de **13/03/2026** (Ref.3695730), **indeferindo** o pedido de medida cautelar formulado pela Denunciante, por não vislumbrar a configuração dos requisitos exigidos para a sua concessão.

Na sequência, vê-se que, após a manifestação auditorial e da ATEJ, o Cons. Relator determinou nova notificação da Denunciada para “manifestar-se, também, nesta oportunidade, quanto ao mérito da presente denúncia, com todos os argumentos e documentos que entender pertinentes, garantindo-lhe o contraditório e a ampla defesa” (Ref.3718506-1/2). Desta feita, a EMBASA apresentou resposta (Ref.3725939), aduzindo, entre outros aspectos, a ratificação das manifestações anteriores.

Desse modo, conforme instrução até aqui conduzida, infere-se que o processo já se encontra apto ao pronunciamento quanto ao mérito das alegações trazidas nesta Denúncia, motivo pelo qual passamos a sua análise.

Em sua petição inicial (Ref.3664625), a Denunciante sustenta a existência de irregularidades relativas à: **(i)** divisão dos honorários de sucumbência com os advogados da Credenciante (item 15.5 do TR); **(ii)** exigência de comprovação de “êxito” em causas anteriores (item 6.2.2); **(iii)** desproporcionalidade na valoração de títulos acadêmicos (item 6.2.3); **(iv)** exigência de inscrição prévia na OAB/BA na fase habilitação; **(v)** vedação à participação de consórcios e à subcontratação; **(vi)** imposição de não recusa às demandas distribuídas (item 4.7); e **(vii)** distribuição das demandas a critério da Administração (itens 4.5 e 4.9).

Inicialmente, no tocante à vedação à participação de consórcios, como pontuado pela Auditoria, verifica-se que a EMBASA apresentou a justificativa para tal previsão, fundamentada na



potencialidade de afetar a participação de interessados e a competitividade do credenciamento. Quanto à subcontratação, por sua vez, nota-se que o credenciamento consiste em hipótese de inexigibilidade (art. 74, IV, da Lei nº 14.133/2021), o que implica, segundo jurisprudência do TCU, a impossibilidade de subcontratação¹.

Em relação às demais alegações da Denunciante, observa-se, no que tange à divisão dos honorários de sucumbência com os advogados da Credenciante (item 15.5 do TR²), que o Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94³) preconiza que os honorários sucumbenciais constituem direito do advogado que efetivamente atuou no processo e que logrou vencer a lide.

Ocorre que, conforme exame empreendido pela Auditoria no instrumento convocatório do certame, verifica-se que o credenciamento visa a contratar advogados para prestarem patrocínio integral em ações em qualquer comarca do território nacional onde a EMBASA seja demandada, de modo que a sociedade credenciada seria “responsável pela prática de todos os atos necessários ao processo, inclusive audiências, sustentações orais e diligências” (item 4.6.1).

Nessa linha, embora a EMBASA sustente que haverá atuação conjunta dos advogados da entidade, não é possível extrair das obrigações previstas para a Credenciante, nos itens 11.2 e 11.3 do TR⁴, a realização de atividades que justifiquem a divisão dos honorários sucumbenciais,

¹ Não deve ser permitida subcontratação, nos contratos firmados com inexigibilidade de licitação. (Acórdão 1183/2010-Plenário, Relator: AROLDO CEDRAZ).

² “15.5 Tratando-se de serviço na modalidade Patrocínio Integral, os honorários de sucumbência, percebidos na forma prevista na legislação vigente, serão divididos igualmente entre o Credenciado e os advogados da Credenciante, em virtude da atuação dos profissionais de sua equipe própria na supervisão e acompanhamento dos processos e o não repasse implicará no descredenciamento do contratado nos termos do item VIII”.

³ Lei nº 8.906/94: “Art. 23. Os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor”.

⁴ “**11.2 Responsabilidade da EMBASA.**

I- Fornecer à CONTRATADA os documentos e informações necessárias à adequada instrução do processo, bem como supervisionar e orientar as atividades da CONTRATADA;

II- Efetuar os pagamentos à CONTRATADA nos prazos e condições contratuais, conforme delineado em Contrato e nas Especificações dos Serviços;

III- Reembolsar ou, quando excepcionalmente houver necessidade, disponibilizar antecipadamente os recursos necessários para o pagamento de cópias;

IV- Notificar, por escrito, a Contratada da eventual aplicação de penalidades previstas em instrumento contratual.

11.3 Fiscalização.

I- A Superintendência Jurídica da Embasa designará Advogado do seu quadro, o qual será o responsável pelo aceite dos serviços prestados, distribuição de processos, remessa e recebimento de documentos, orientação dos procedimentos administrativos a serem realizados pela CONTRATADA e demais questões técnicas referentes à prestação dos serviços.

II- A comunicação entre a fiscalização e a Contratada será sempre por escrito, preferencialmente por meio eletrônico. Quando, por necessidade ou conveniência do serviço, houver entendimentos verbais, estas serão confirmadas por escrito”.



ou seja, a descrição dos atos que serão de responsabilidade da entidade contratante nos processos judiciais “configura mais atividade administrativa do que serviço de advocacia contenciosa, padecendo de aptidão à sucumbência sobre o quinhão do contratado”, conforme pontuado pela Equipe Técnica (Ref.3710492-4).

Nesse sentido, perfilhamos o entendimento auditorial de que o item 15.5 (no contexto das demais cláusulas editalícias) padece de vício, merecendo, assim, ser **anulado**, ou, caso objetive a divisão dos honorários de sucumbência, a EMBASA deve proceder à **retificação** do edital no tocante às obrigações do corpo jurídico interno, para que se preveja o efetivo compartilhamento de atividades de natureza contenciosa que justifique o rateio igualitário entre Credenciado e advogados da Credenciante.

De igual modo, em relação à exigência de comprovação de “êxito” em causas anteriores (item 6.2.2) e à desproporcionalidade na valoração de títulos acadêmicos (item 6.2.3), pontua-se a inadequação das disposições editalícias, vez que se revelam cláusulas prejudiciais ao amplo acesso ao credenciamento e à isonomia.

Conforme salientou a 1ª CCE, a pontuação pelo “êxito” em causas anteriores e em Cortes superiores se mostra irregular na medida em que ele não necessariamente decorre da atuação dos profissionais envolvidos ou de sua capacitação e eficiência técnicas, como pode ter intencionado a entidade com tal exigência, já que o resultado de um processo deriva de diversas causas internas e externas à demanda, daí se falar, a propósito, que a atuação profissional do advogado, em regra, consiste em atividade-meio, de modo que o eventual insucesso na lide não lhe pode ser diretamente atribuído.

Ademais, embora pretendesse valorar as experiências pretéritas bem-sucedidas da sociedade advocatícia, a EMBASA adotou postura contraditória ao prever, no aludido item 6.2.3, que à experiência profissional podem ser atribuídos de 15 a 30 pontos, enquanto à qualificação acadêmica, de 15 a 50 pontos.

Assim, mostram-se restritivas e desproporcionais as previsões contidas nas citadas previsões, levando-se à conclusão pela necessidade de **anulação da exigência de êxito prevista no item 6.2.2 do TR**, por infringir a isonomia e o amplo acesso ao credenciamento, e de **retificação do item 6.2.3 do TR**, a fim de se corrigir a desproporção na distribuição de pontos entre a experiência profissional e a qualificação profissional dos advogados.



Seguindo o exame, é de ver que a exigência de inscrição prévia na OAB/BA como requisito de habilitação (item 6.1⁵) contraria jurisprudência assentada do Tribunal de Contas da União (TCU)⁶ de que somente se faz pertinente a comprovação desse requisito na fase de celebração do contrato, sob pena de restringir indevidamente a participação de interessados no certame.

Como pontuado pela Auditoria, não foi colacionada aos autos “justificativa técnica robusta que comprove a real necessidade” (Ref.3710492) dessa exigência ainda na fase de habilitação, a qual pode, indevidamente, “repelir escritórios igualmente qualificados que não possuem unidade local, mas que podem executar o contrato com qualidade” (Ref.3710492-10), ou mesmo adequar-se à tal exigência em momento posterior do procedimento.

Nesse sentido, revela-se cabível a **retificação do citado item 6.1 do TR** para que a EMBASA passe a exigir a inscrição ou o registro na OAB/BA apenas na fase de contratação do certame, a fim de que qualquer sociedade de advogados regularmente inscrita em sua seccional de origem possa participar do credenciamento em comento.

Passando à análise das demais irregularidades apontadas, vê-se que também merece alteração a previsão editalícia que se refere à não recusa às demandas distribuídas ao escritório contratado, constante no item 4.7 do TR, que assim dispõe:

4.7. Dentro das áreas técnicas para as quais se credenciou, **o Credenciado não poderá recusar o recebimento de demandas**. Havendo recusa, poderá a Embasa aplicar penalidades previstas em lei e neste Regulamento. (grifo nosso)

Quanto a essa alegação, a EMBASA, ainda no âmbito da impugnação ao edital, apresentou as seguintes contraposições (Ref.3664631-4):

Regras do TR:
– Item 4.7: “[...]”
– Item 11.1, IV: aceitar processos “salvo impedimento legal ou contratual

⁵ “6.1 DA DOCUMENTAÇÃO PARA CREDENCIAMENTO
[...]

• **Regularidade Fiscal:** Prova de registro e quitação da sociedade em relação a OAB/BA e de inscrição regular na OAB de todos os sócios, devendo haver no mínimo um inscrito na Seção Bahia”;

⁶ “1.7.1. dar ciência ao Serviço Social do Comércio (Sesc), por intermédio da Administração Regional no Estado do Rio de Janeiro, de que **é ilegal, nos editais de licitação para contratação de sociedade de advogados, exigir, como condição de habilitação para participação no certame, que empresa licitante apresente** seus atos constitutivos, bem como a **comprovação de inscrição de seus advogados sócios, registrados em seccionais específicas da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)**, constante dos subitens 6.1.1. 'a' e 6.1.5. 'c' do edital do Convite Sesc/ARRJ n. 06/2015, uma vez que restringem o caráter competitivo da licitação, insculpido no art. 37, caput, e inciso XXI, da Constituição Federal e no art. 12, I, "c", do Regulamento de Licitações e Contratos próprio do Sesc, aprovado pela Resolução Sesc n. 1252/2012, **devendo tais condições serem verificadas, consoante a legislação específica aplicável à atividade, quando da fase da contratação**”. (Acórdão de Relação 6920/2015, Primeira Câmara, 03/11/2025, Relator: Weder de Oliveira)



preexistente, ou recusa justificada com a qual aquiesça a Embasa”.

– Item 11.1, VI: admite manifestação de discordância técnica, que não serve de escusa para descumprir orientação, preservada a continuidade do serviço.

Compatibilização público-privada: O modelo assegura recusa motivada (conflito, impedimento ético, etc.) e gestão administrativa para resguardar planejamento, eficiência e continuidade (RILC, art. 7º, §1º). Não há supressão da independência; há equilíbrio entre autonomia técnica e organização do serviço público.

Conclusão: As cláusulas são válidas, garantem recusa motivada e preservam a continuidade e impessoalidade da prestação.

Em que pese as justificativas da EMBASA, infere-se, sobretudo da redação do citado item 4.7, disposição contrária à possibilidade de recusa, o que viola a independência técnica e a liberdade profissional do advogado preconizadas no Estatuto da Advocacia (art. 7º, I e art. 31, §1º⁷) e no Código de Ética (art. 4º)⁸. Ainda que os itens apontados pela entidade, relativos às obrigações da contratada (itens 11.1 do TR), indiquem, de algum modo, a possibilidade de “recusa justificada” ou “discordância técnica”, a leitura conjunta dessas cláusulas com o quanto disposto no item 4.7 configura contradição relevante, que, no mínimo, pode gerar dúvidas e contestações interpretativas no curso de eventual execução contratual, ocasionando maiores prejuízos ao interesse público.

Ainda quanto a esse ponto, salienta a Auditoria que a ausência de informação clara – e sobretudo não contraditória – no edital, “de forma expressa e cristalina, permite que o contratado esteja condicionado à discricionariedade do gestor para aceitar, ou não, as justificativas no futuro, o que fragiliza e torna insegura a relação com o contratado” (Ref.3710492-12).

Dessa forma, revela-se necessária a **retificação do item 4.7**, para que possa prever, em harmonia com as demais previsões editalícias, a possibilidade de recusa motivada, quando existente impedimento legal, ético ou conflito de interesses, a fim de garantir a independência técnica e a liberdade profissional do advogado, conforme o Estatuto da Advocacia (art. 7º, I e art. 31, §1º) e o Código de Ética (art. 4º).

Quanto à alegação relativa à distribuição das demandas a critério da Administração (itens 4.5 e 4.9), também assiste razão à Denunciante.

⁷Art. 7º São direitos do advogado:

I - exercer, com liberdade, a profissão em todo o território nacional;

[...]

Art. 31. O advogado deve proceder de forma que o torne merecedor de respeito e que contribua para o prestígio da classe e da advocacia.

§ 1º O advogado, no exercício da profissão, deve manter independência em qualquer circunstância.

⁸Art. 4º O advogado vinculado ao cliente ou constituinte, mediante relação empregatícia ou por contrato de prestação permanente de serviços, integrante de departamento jurídico, ou órgão de assessoria jurídica, público ou privado, deve zelar pela sua liberdade e independência.

Parágrafo único. É legítima a recusa, pelo advogado, do patrocínio de pretensão concernente a lei ou direito que também lhe seja aplicável, ou contrarie expressa orientação sua, manifestada anteriormente.



Em relação a este ponto, a EMBASA afirma que os itens 4.5 a 4.10 do TR disciplinam “de forma clara o fluxo de distribuição das demandas” (Ref.3701797-9) e que a expressão “a critério da Administração” não revela subjetivismo arbitrário, mas, sim:

[...] traduz a necessária adequação da distribuição à natureza concreta da demanda, ao valor da causa, à fase processual, à expertise exigida e a gestão dos recursos a disposição dos gestores jurídicos, seja em função da equipe técnica interna, seja relacionado à efetiva disponibilidade financeira da instituição, dentre outros aspectos, exatamente como se espera em contencioso estratégico (Ref.3701797-9).

Ocorre que, a despeito de alegar a adequação da distribuição dos processos, os itens indicados no TR padecem da necessária objetividade quanto aos critérios para distribuição. De fato, embora os dispositivos aplicáveis do TR⁹ prevejam critérios quantitativos de “rotatividade” (item 4.5) e “distribuição equitativa” (item 4.6), além da distribuição aos escritórios que já acompanham determinadas causas (item 4.10), o instrumento convocatório não delimita prévia e publicamente os parâmetros objetivos e técnicos que vinculem a Administração a distribuir as demandas judiciais sem incorrer em direcionamentos, subjetividades e pessoalidade. Com efeito, a expressão “a critério da Administração” possui interpretação ampla e imprecisa, de modo que a sua utilização, desacompanhada de outros elementos objetivos, fragiliza o efetivo tratamento isonômico esperado para os escritórios credenciados.

Ainda sobre esses itens, são pertinentes as ponderações da Auditoria acerca de como eles estão descritos no instrumento convocatório:

[...] os itens 4.6.2, 4.9 e 4.10.1 resguardam certo subjetivismo ao condicionarem a

⁹ “4.5. As demandas serão distribuídas entre os credenciados após a homologação pela Diretoria Executiva da Embasa de todos os requerimentos apresentados pelos credenciados, observado o disposto no item 4.10, garantindo-se a rotatividade dos credenciados;

4.6. Serão emitidas ordens de serviços pela área competente e realizada distribuição equitativa das demandas entre os credenciados;

[...]

4.6.2. A critério da Administração e da Superintendência Jurídica, poderão ser acompanhados por advogados internos os processos cujo valor da causa seja baixo, não justificando a despesa com a contratação do credenciado, mesmo que se enquadrem no objeto do presente contrato.

[...]

4.9. A contratação dos credenciados, assim como a distribuição dos serviços, acontecerá de acordo com a necessidade e critério da Administração, observada a demanda recebida pela Superintendência Jurídica.

4.10. No que concerne aos processos em curso, poderá a Administração, distribuí-los, preventivamente, aos escritórios que já acompanham as referidas causas, caso eles permaneçam credenciados e se trate de nova fase ainda não remunerada, indo o credenciado para o final da fila de distribuição no momento em que for remunerado pela nova fase;

4.10.1. Nos casos em que o responsável pelo patrocínio da ação em curso não tenha se credenciado, a escolha deverá distribuir dentre os credenciados para a área técnica a que se refere a matéria do processo, sendo redirecionadas de acordo com a necessidade que deverá ser analisada pelo gestor caso a caso;” (grifo nosso).



distribuição de processos a ações de “baixo valor”, “a critério da Administração” e ao “caso a caso”. Primeiro porque, [quanto ao item 4.6.2] [...] a Administração peca ao não definir um teto de valor claro e expresso no certame. Segundo, pois, os itens 4.9 e 4.10.1 definem que a distribuição ocorrerá a critério da Administração e serão observadas as necessidades, caso a caso, tais expressões ostentam subjetivismo e ferem a lógica da rotatividade, caso não apresentem um motivo técnico enunciado, em respeito ao primado da motivação dos atos administrativos.

Diante dessas fragilidades, este *Parquet*, em harmonia com a 1ª CCE, entende ser necessária a **retificação** dos itens 4.6.2, 4.9 e 4.10.1 do TR, uma vez que não se encontram presentes critérios bem delimitados para distribuição dos processos judiciais, o que afronta a objetividade, impessoalidade e isonomia do certame.

Assim, com base nas razões acima, restaram evidenciadas irregularidades no credenciamento em comento, levando-se à conclusão, em análise meritória, pela **procedência parcial** da presente Denúncia, notadamente face às fragilidades quanto às previsões editalícias referentes à divisão dos honorários de sucumbência com os advogados da Credenciante (item 15.5 do TR), à exigência de comprovação de “êxito” em causas anteriores (item 6.2.2), à desproporcionalidade na valoração de títulos acadêmicos (item 6.2.3), à exigência de inscrição prévia na OAB/BA na fase habilitação (item 6.1), à imposição de não recusa às demandas distribuídas (item 4.7) e à distribuição das demandas sem critérios objetivos (itens 4.5, 4.9 e 4.10).

Ademais, não obstante a demonstração dos referidos vícios no certame e o consequente pronunciamento de mérito desse Tribunal, na visão deste *Parquet*, também se revela cabível a adoção da medida cautelar pleiteada pela Denunciante, sobretudo face ao estágio atual do certame e a necessidade de garantir a eficácia da decisão dessa Corte de Contas.

Como visto, foi noticiado nos autos o deferimento de providência acautelatória favorável à Denunciante, por meio de decisão judicial que determinou a “suspensão imediata do Edital de Credenciamento nº 005/2025 da EMBASA e de quaisquer atos subsequentes, até ulterior deliberação [do] Juízo” (Ref.3711496-3).

Ocorre que sobredita decisão possui **caráter precário** e, deste modo, pode ser, a qualquer momento, revista pelo Judiciário conforme tramitem o Mandado de Segurança em que proferida e o Agravo de Instrumento contra ela interposto. Nesta hipótese, e acaso acatados os posicionamentos técnicos produzidos na instrução deste feito e a manifestação deste *Parquet*, direcionados ao reconhecimento da existência de vícios no certame e a expedição de determinações para sua correção, não mais haveria provimento jurisdicional apto a assegurar a eficácia de futura decisão de mérito desse Tribunal.



Cumpra sublinhar, por oportuno, que a competência do TCE/BA para proferir eventual decisão acautelatória ou mesmo de mérito não está limitada pela discussão da questão em juízo, seja porque não viola a divisão de Poderes, seja porque não contraria ordem emanada do Judiciário baiano; em verdade, constitui mais um pronunciamento, de instância independente (e competente), que reconhece a ilegalidade nas exigências e previsões editalícias do certame.

Ademais, considerando que a decisão de mérito a ser proferida ainda carecerá de imediata exigibilidade (já que passível de recurso com efeito suspensivo automático, consoante normativos que regem os processos de controle externo que tramitam no TCE/BA), mostra-se necessária a adoção de medida por essa Corte que assegure a eficácia plena daquela deliberação até que se ultime a sua estabilização no plano jurídico.

Nesse sentido, com base no poder geral de cautela reconhecido aos Tribunais de Contas, e em ordem a assegurar a eficácia da deliberação de mérito desse Tribunal, cujos fundamentos evidenciam vícios nas previsões editalícias do certame impugnado e delimitam medidas a corrigi-los, e diante da precariedade da decisão judicial, cuja reversão poderá ensejar a continuidade de credenciamento reconhecidamente irregular, torna-se cabível a expedição de determinação de **suspensão do procedimento** deflagrado pela EMBASA por meio do **Edital de Credenciamento nº 005/2025**, até que se opere o trânsito em julgado da decisão dessa Corte e/ou o seu cumprimento pela entidade Denunciada.

Sabe-se que a concessão de medida cautelar no âmbito do TCE/BA está condicionada, conforme art. 3º da Res. 162/2015 desse Tribunal, à evidenciação cumulativa de dois requisitos: (i) a relevância dos fundamentos a respeito da irregularidade de ato, contrato ou procedimento (*fumus boni iuris*) e (ii) a ameaça de grave dano de difícil e incerta reparação ou o risco de ineficácia da ação de controle ou de decisão do Tribunal de Contas (*periculum in mora*).

Com base no exame empreendido neste Parecer, bem como na instrução elaborada pela Auditoria e ratificada pela ATEJ, restaram demonstradas as irregularidades nas previsões editalícias do certame impugnado, configurando-se, assim, o *fumus boni iuris*; ao passo que o *periculum in mora* reside no risco de se esvaziar a eficácia da decisão meritória desse Tribunal, tendo em vista sua não estabilização imediata e a precariedade da ordem judicial emanada quanto ao credenciamento em questão. Deste modo, revela-se cabível a medida cautelar concedida no bojo da decisão de mérito.



3. CONCLUSÃO

Por tudo quanto exposto, e considerando o lastro probatório presente nos autos, OPINA este representante do Órgão Ministerial:

a) pelo **conhecimento** da presente denúncia, diante do preenchimento dos requisitos de admissibilidade;

b) quanto ao **mérito**, que seja julgada **parcialmente procedente**, diante da constatação de irregularidades no **Edital de Credenciamento nº 005/2025**, deflagrado pela **Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (EMBASA)**, notadamente pelas previsões constantes no Termo de Referência relativas à divisão dos honorários de sucumbência com os advogados da Credenciante (item 15.5 do TR), à exigência de comprovação de “êxito” em causas anteriores (item 6.2.2), à desproporcionalidade na valoração de títulos acadêmicos (item 6.2.3), à exigência de inscrição prévia na OAB/BA na fase habilitação (item 6.1), à imposição de não recusa às demandas distribuídas (item 4.7) e à distribuição das demandas sem critérios objetivos (itens 4.5, 4.9 e 4.10);

c) pela expedição de **determinação à EMBASA** para que adote medidas administrativas necessárias a assegurar a:

c.1) anulação do item 15.5 do TR, ou, caso objetive a divisão entre os honorários de sucumbência, à **retificação do TR** no tocante às obrigações do corpo jurídico interno, para que se preveja o efetivo compartilhamento de atividades de natureza contenciosa que justifiquem o rateio igualitário entre Credenciado e advogados da Credenciante;

c.2) anulação da exigência de “êxito” prevista no **item 6.2.2 do TR**, por violar a isonomia e o amplo acesso ao credenciamento em análise;

c.3) retificação do item 6.2.3 do TR, a fim de se corrigir a desproporção na distribuição de pontos entre a experiência profissional e a qualificação profissional dos advogados;

c.4) retificação do item 6.1 do TR para que seja exigida a inscrição ou o registro na OAB/BA apenas na fase de contratação do certame;

c.5) retificação do item 4.7 do TR, para que possa prever, em harmonia com as demais previsões editalícias, a possibilidade de recusa motivada, quando existente impedimento legal, ético ou conflito de interesses, a fim de garantir a independência



técnica e a liberdade profissional do advogado, conforme o Estatuto da Advocacia (art. 7º, I e art. 31, §1º) e o Código de Ética (art. 4º);

c.6) retificação dos itens 4.6.2, 4.9 e 4.10.1 do TR, uma vez que não se encontram presentes critérios bem delimitados para distribuição dos processos judiciais, o que afronta a objetividade, impessoalidade e isonomia do certame;

d) com base no poder geral de cautela e pela evidência cumulativa dos requisitos para tal medida conforme art. 3º da Res. 162/2015 do TCE/BA, pela expedição de **determinação de suspensão do procedimento** deflagrado pela EMBASA por meio do **Edital de Credenciamento nº 005/2025**, até que se opere o trânsito em julgado da decisão de mérito dessa Corte e/ou o seu cumprimento pela entidade Denunciada, a fim de assegurar-lhe a eficácia, haja vista que seus fundamentos evidenciam vícios no instrumento convocatório impugnado e delimitam medidas a corrigi-los, e diante da precariedade de decisão judicial (proferida no bojo do Mandado de Segurança Cível nº 8006031-71.2026.8.05.0001), cuja reversão poderá ensejar a continuidade de credenciamento que se reconhece irregular.

É o parecer.

Salvador, datado e assinado eletronicamente.

MAURÍCIO CALEFFI
Procurador do Ministério Público de Contas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página. Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacao>, digitando o código de autenticação: MENJ11ODGX



Quadro de Assinaturas Este documento foi assinado eletronicamente por: Mauricio Caleffi Procurador do Ministério Público de Contas - Assinado em 09/06/2026



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: M5NJU1ODGX

