



5ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE SALVADOR – BA

PROCESSO Nº 8006031-71.2026.8.05.0001

– MANDADO DE SEGURANÇA

IMPETRANTE: MARTINEZ & MARTINEZ ADVOGADOS ASSOCIADOS

IMPETRADO: AGENTE DE LICITAÇÕES DA EMPRESA BAIANA DE ÁGUAS E SANEAMENTO ("EMBASA"), EMPRESA BAIANA DE ÁGUAS E SANEAMENTO SA

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Trata-se de mandado de segurança com pedido liminar impetrado por Martinez & Martinez Advogados Associados em face de ato atribuído ao Agente de Licitações da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. -EMBASA, consistente no indeferimento da impugnação administrativa apresentada contra o Edital de Credenciamento n.º 005/2025, destinado à contratação de serviços advocatícios.

A impetrante sustenta a existência de direito líquido e certo violado por cláusulas editalícias que reputa ilegais e restritivas da competitividade, alegando, em síntese: (i) ilegalidade da cláusula que prevê o compartilhamento dos honorários sucumbenciais entre os credenciados e advogados da EMBASA; (ii) ilegalidade da exigência de comprovação de "êxito" em demandas anteriores como critério de pontuação; (iii) ilegalidade da exigência de inscrição prévia na OAB/BA para fins de habilitação; (iv) desproporcionalidade da pontuação atribuída a títulos acadêmicos; (v) ausência de motivação para a vedação à formação de consórcios e à subcontratação; (vi) violação à independência técnica da advocacia em razão da obrigatoriedade de aceitação das demandas distribuídas; e (vii) inexistência de critérios objetivos para distribuição dos processos entre os credenciados.

Ao final, requereu a concessão de medida liminar para suspensão do certame e, no mérito, a concessão definitiva da segurança, com a declaração de nulidade das cláusulas impugnadas e a determinação de republicação do edital sem as ilegalidades apontadas.

A medida liminar foi deferida para suspender o procedimento de credenciamento (ID 538612905).





Notificada, a autoridade apontada como coatora prestou informações, defendendo a legalidade do edital e dos critérios estabelecidos para o credenciamento, pugnando pela denegação da ordem (ID 541875481).

A EMBASA apresentou contestação, reiterando a regularidade do procedimento licitatório e a inexistência de violação a direito líquido e certo da impetrante (ID 541875485).

Posteriormente, a impetrante juntou aos autos o Parecer n.º 000250/2026 do Ministério Público de Contas do Estado da Bahia, elaborado nos autos de processo em trâmite perante o Tribunal de Contas do Estado, no qual foi opinado pela procedência parcial da denúncia e pela adoção de medidas cautelares em relação ao Edital de Credenciamento n.º 005/2025, por reconhecer a existência de irregularidades em algumas das cláusulas também impugnadas neste *mandamus* (ID 566584973).

Vieram os autos ao Ministério Público para manifestação, nos termos do art. 12 da Lei n.º 12.016/2009.

É o relatório.

No caso em exame, a controvérsia restringe-se à verificação da compatibilidade de determinadas cláusulas do Edital de Credenciamento nº 005/2025 da EMBASA com os princípios que regem as contratações públicas e com o regime jurídico próprio da advocacia.

Embora o procedimento de credenciamento possua peculiaridades que o diferenciam das modalidades licitatórias competitivas, é igualmente certo que permanece submetido aos princípios da legalidade, isonomia, impessoalidade, publicidade, motivação e competitividade, não se mostrando admissível a instituição de critérios que, sem justificativa técnica suficiente, estabeleçam restrições desnecessárias ao universo de interessados ou criem distinções incompatíveis com a finalidade pública perseguida.

Nesse contexto, merece registro que os mesmos dispositivos editalícios ora impugnados foram objeto de exame pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia, oportunidade em que o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 000250/2026, concluiu pela existência de irregularidades em parte das cláusulas do instrumento convocatório, recomendando a adoção de providências corretivas (ID 566584974). Embora referido parecer não possua eficácia vinculante perante este Juízo, constitui elemento técnico relevante de convicção, por resultar da análise do mesmo edital e dos mesmos fundamentos ora submetidos ao controle jurisdicional.





No tocante ao item 15.5 do Termo de Referência, verifica-se que o edital estabelece a divisão dos honorários sucumbenciais entre o escritório credenciado e os advogados da EMBASA.

A autoridade impetrada sustenta que a previsão decorre da atuação conjunta entre advogados públicos e privados, não havendo apropriação da verba pela Administração.

A justificativa, contudo, não se revela suficiente para afastar a controvérsia jurídica instaurada.

Isso porque os honorários sucumbenciais possuem disciplina legal própria, sendo assegurada ao advogado a titularidade da verba, conforme dispõe o art. 23 da Lei nº 8.906/94 e o art. 85, §14, do Código de Processo Civil.

Não se desconhece a possibilidade de atuação conjunta entre profissionais distintos. Todavia, a cláusula editalícia não condiciona eventual divisão ao efetivo desempenho de atividade advocatícia pelos procuradores da empresa pública, limitando-se a prever repartição automática da verba sucumbencial.

Nessa perspectiva, assiste razão à impetrante ao sustentar que a redação atualmente conferida ao item 15.5 não observa parâmetros objetivos aptos a justificar a repartição dos honorários.

Também quanto ao item 6.2.2 do Edital, entende este Órgão Ministerial assistir razão à impetrante.

É certo que compete à Administração estabelecer critérios destinados à aferição da capacidade técnica dos futuros credenciados.

Entretanto, essa discricionariedade não possui caráter absoluto.

A pontuação atribuída ao denominado "êxito" em demandas anteriormente patrocinadas não constitui parâmetro objetivo suficiente para medir a capacidade técnica do profissional, na medida em que o resultado de um processo judicial ou administrativo decorre de inúmeros fatores estranhos à atuação do advogado, tais como o conjunto probatório, a orientação jurisprudencial, a peculiaridade da causa e o convencimento do órgão julgador.

Desse modo, a utilização do resultado final da demanda como critério de seleção se revela incompatível com os princípios da razoabilidade, da isonomia e da objetividade que devem orientar os procedimentos de contratação





pública.

Em relação ao item 6.2.3 do Edital, também se verifica fundamento relevante na irresignação deduzida pela impetrante.

Não há dúvida de que a Administração pode valorar títulos acadêmicos como elemento indicativo da qualificação técnica dos profissionais.

Todavia, a definição da matriz de pontuação deve guardar relação de proporcionalidade com o objeto da contratação.

Tratando-se de credenciamento destinado à prestação de serviços advocatícios eminentemente contenciosos, mostra-se razoável conferir especial relevância à experiência profissional efetivamente desenvolvida na condução de processos judiciais e administrativos.

Quando a titulação acadêmica passa a representar parcela significativamente superior da pontuação técnica, em detrimento da experiência prática, cria-se distorção incompatível com a finalidade do credenciamento.

No que diz respeito à exigência de inscrição perante a OAB/BA como requisito de habilitação, entende este Órgão Ministerial que a restrição não se mostra proporcional.

Ainda que a Administração sustente a necessidade de conferir maior celeridade ao procedimento de contratação, a exigência antecipada acaba impondo ônus desnecessário a profissionais regularmente inscritos em outras Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, antes mesmo da efetiva convocação para prestação dos serviços.

Nada impede que a comprovação da regularidade perante a Seccional competente seja exigida por ocasião da contratação ou do início da execução contratual.

Exigi-la como requisito de habilitação, entretanto, revela-se medida restritiva cuja necessidade concreta não restou suficientemente demonstrada.

No tocante à vedação de formação de consórcios e à subcontratação, a análise deve ser mais cautelosa.

A natureza personalíssima da advocacia admite, em princípio, restrições à subcontratação, especialmente em razão do dever de confidencialidade e da responsabilidade técnica do profissional contratado.





Diversa, contudo, é a situação relativa à vedação absoluta de consórcios.

Embora disponha de discricionariedade para disciplinar a forma de contratação, compete à Administração demonstrar, mediante motivação idônea, as razões concretas pelas quais a participação consorciada comprometeria a adequada execução do objeto.

Igualmente merece acolhida a insurgência relativa à obrigatoriedade de aceitação irrestrita das demandas distribuídas.

A independência técnica constitui prerrogativa inerente ao exercício da advocacia e encontra fundamento no art. 133 da Constituição Federal e na Lei nº 8.906/94.

Embora o credenciamento imponha deveres ao contratado, não se mostra compatível com o regime jurídico da profissão cláusula que impeça, em qualquer hipótese, a recusa motivada da demanda por impedimento ético, conflito de interesses ou outras circunstâncias juridicamente relevantes.

Por fim, relativamente aos critérios de distribuição das demandas entre os credenciados, verifica-se que o instrumento convocatório utiliza conceitos genéricos, sem estabelecer metodologia suficientemente objetiva para o controle da atuação administrativa.

Em procedimentos de credenciamento, a impessoalidade não se limita ao ingresso dos interessados, alcançando igualmente a forma pela qual as demandas serão distribuídas entre aqueles regularmente credenciados.

Assim, embora o edital faça referência à rotatividade e à distribuição equitativa, mostra-se recomendável que tais critérios sejam densificados, mediante disciplina objetiva e verificável, evitando-se espaços excessivos de discricionariedade administrativa.

Em síntese, a análise dos elementos constantes dos autos conduz à conclusão de que assiste razão à impetrante em parte significativa das ilegalidades apontadas.

Não se trata de substituir a Administração Pública na definição do modelo de contratação pretendido, mas de reconhecer que determinadas cláusulas do Edital de Credenciamento nº 005/2025 extrapolam os limites da discricionariedade administrativa, por instituírem restrições cuja necessidade e proporcionalidade não foram adequadamente demonstradas.





Nessa perspectiva, a manutenção do procedimento nos moldes atualmente previstos comprometeria a observância dos princípios da legalidade, isonomia, competitividade, razoabilidade e impessoalidade, conforme se extrai dos seguintes julgados:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE TRANSPORTE AÉREO PARA EMPREGO EM MISSÕES DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE INDÍGENA. **INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES COM POTENCIAL DE RESTRINGIR A COMPETITIVIDADE E A OBTENÇÃO DAS MELHORES PROPOSTAS.** OITIVA DA UNIDADE JURISDICIONADA. **SUFICIÊNCIA DOS ELEMENTOS CONSTANTES DO PROCESSO PARA CONFIRMAR A EXISTÊNCIA DE ILEGALIDADES. CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO PARA ANULAR O CERTAME.** CIÊNCIAS. 1. A deficiência ou o erro na publicidade das licitações somente podem ser considerados falhas formais quando não comprometem o caráter competitivo do certame. 2. Quando houver impugnação ao edital apontando a existência de cláusulas restritivas à competitividade do certame, é dever do responsável por conduzir a licitação realizar a revisão criteriosa dessas cláusulas, ainda que a impugnação não seja conhecida. 3. O juízo de admissibilidade das intenções de recurso na licitação deve avaliar tão somente a presença dos pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação), sem adentrar, antecipadamente, o mérito da questão, sob pena de violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa. 4. Somente é necessário realizar o contraditório das empresas vencedoras da licitação no caso de terem sido apontadas, de modo direto ou indireto, como causadoras do desfazimento da licitação. (TCU - RP: 14142023, Relator.: JORGE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 12/07/2023). Grifos nossos.

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. ANULAÇÃO. **A inadequação das exigências editalícias, que atentam contra o princípio da isonomia, da legalidade, da competitividade e da razoabilidade, insculpidos no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, e no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei de Licitações e Contratos, conduz à anulação do processo licitatório.** (TCU 00132820070, Relator.: VALMIR CAMPELO, Data de Julgamento: 06/06/2007). Grifos nossos.

Diante desse quadro, não se mostra necessário anular integralmente





todo o procedimento, caso seja possível à Administração corrigir as cláusulas viciadas e republicar o instrumento convocatório com reabertura dos prazos, assegurando igualdade entre os interessados. Todavia, não é juridicamente adequado permitir o prosseguimento do credenciamento com a redação atual dos itens impugnados, pois os vícios constatados atingem elementos estruturais do certame: remuneração, habilitação, pontuação, liberdade profissional e distribuição das demandas.

Ante o exposto, opina o Ministério Público pela concessão da segurança.

Salvador, data e hora da assinatura eletrônica.

(assinatura eletrônica)
Maria das Graças Polli
Promotora de Justiça

