

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.569 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S) : ASSOCIACAO NACIONAL DOS MEMBROS DO
MINISTERIO PUBLICO - CONAMP
ADV.(A/S) : ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO:

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pela ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CONAMP, em face da Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, que “Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), e o Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade”. Eis o teor das normas questionadas:

“Art. 1º A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

“Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas

ADI 6569 / DF

atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”

Art. 2º O art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º:

“Art.25.

.....

.....

§ 1º Os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

§ 2º Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de profissionais de contabilidade cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Além de apresentar argumentos que sustentam sua legitimidade ativa para a causa, incluindo sua pertinência temática, a requerente alega estar a lei em comento maculada de inconstitucionalidade material. A razão para isto tem que ver com a finalidade não declarada da norma, a saber, a realização de livre contratação de serviços de advocacia e

ADI 6569 / DF

contabilidade, pela Administração Pública, através da inexigibilidade de licitação prevista no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93.

Haveria, em virtude da pretensa singularidade dos serviços de advocacia e contabilidade classificados como de notório saber, burla à regra da prévia licitação pública, à regra do concurso público e ao exercício da advocacia pública enquanto função essencial à Justiça. Contrariar-se-iam, portanto, os seguintes dispositivos da Constituição da República: art. 1º, *caput* (princípio republicano); art. 5º, *caput* (princípio da isonomia); art. 37, *caput* (princípio da impessoalidade); art. 37, XXI (regra da prévia licitação pública); art. 132, *caput* (advocacia pública enquanto função essencial à justiça); e art. 37, II, (regra do concurso público).

Alega que a lei vergastada, ao parcial e implicitamente revogar a Lei nº 8.666/93, acaba permitindo aos gestores públicos favorecer os advogados e contadores, sem respaldo no interesse público, por meio de contratações sem prévia licitação, que privilegiam, de modo desarrazoado, este conjunto limitado de categorias profissionais.

Aduz que a norma permissiva da Lei nº 8.666/93 para contratação de serviços jurídicos e contábeis pela Administração Pública, mediante inexigibilidade de licitação, aplica-se apenas a casos excepcionais em que se demonstre, simultaneamente, a singularidade do serviço e a notória especialização do profissional (art. 13, III e V, e art. 25, II). A Lei nº 14.039/2020, contudo, criaria presunção legal indevida, autorizando contratação para serviços ordinários e corriqueiros da administração.

Identificando a presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, requer a concessão de medida cautelar para que sejam suspensos, de imediato, os efeitos da legislação questionada, dotando-se a decisão concessiva de efeito vinculante, eficácia geral e repressinatória.

No mérito, requer que a ação direta seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 14.039/2020, com efeitos *ex tunc*.

Após despacho na forma do art. 12 da Lei nº 9.868/99, a Câmara dos Deputados atestou a higidez do processo legislativo que culminou nos

ADI 6569 / DF

dispositivos vergastados.

O Senado da República veio aos autos reconstruir o histórico de produção da norma, e defendeu o não conhecimento da ação em virtude de ausência de controvérsia constitucional. No mérito, apresentou argumentos pela improcedência do pedido, porquanto a Lei nº 14.039/2020, albergaria conceito de singularidade dos serviços advocatícios e contábeis consoante com os critérios constitucionais e legais de reconhecimento da inexigibilidade de licitação.

Argumentos similares foram manejados pelo Presidente da República, que defendeu a ilegitimidade ativa da Requerente, bem como a compatibilidade da norma com a Constituição da República.

A douta Advocacia-Geral da União apresentou parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, por sua improcedência. Eis a ementa do referido parecer:

“Administrativo. Lei nº 14.039/2020, que confere aos serviços profissionais de advogado e de contabilidade natureza técnica e singular, quando comprovada sua notória especialização. Aptidão da norma questionada para ensejar a inexigibilidade de licitação, nos moldes dos artigos 13 e 25, inciso, II, da Lei nº 8.666/1993, sem a necessária comprovação da singularidade do serviço. Preliminares. Ausência de pertinência temática. Inexistência de ofensa direta ao Texto Constitucional, bem como de impugnação adequada ao complexo normativo. Mérito. A contratação direta de serviço de advocacia e de contabilidade pode, excepcionalmente, ser admitida, desde que restem atendidos os requisitos de existência de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço; demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado. Precedentes. A contratação

ADI 6569 / DF

de advogado particular por ente público dotado de quadro próprio de procuradores consiste em hipótese excepcionalíssima, tendo em vista a exclusividade do exercício das atribuições das funções da advocacia pública por membros efetivos de suas respectivas carreiras. Artigos 131 e 132 da Lei Maior. Precedentes. Interpretação conforme a Constituição. Manifestação pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência parcial do pedido formulado pelo requerente” (eDOC 62, p. 1).

O ilustre Procurador-Geral da República manifestou-se pelo não conhecimento da ação em parecer que ficou assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.039/2020. NATUREZA TÉCNICA E SINGULAR DOS SERVIÇOS PRESTADOS POR ADVOGADOS. DEFINIÇÃO DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO PARA FINS DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CONAMP. FALTA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO.

1. A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público não goza da legitimidade universal para o processo objetivo, devendo ser demonstrada a relação de pertinência temática.

2. Não há correlação entre o conteúdo material da norma impugnada – que dispõe sobre a natureza técnica e singular dos serviços profissionais prestados por advogados e por contadores e define o que vem a ser a “notória especialização” – e os objetivos institucionais da entidade representativa dos membros do Ministério Público – CONAMP.

– Parecer pelo não conhecimento da ação”

ADI 6569 / DF

(eDOC 67, p. 1).

É o relatório.

Decido.

Reputo não estarem presentes os requisitos de cognoscibilidade da ação, uma vez que a Requerente não se afigura legitimada, nos termos do art. 103, IX da CRFB/88, e da jurisprudência dominante deste Supremo Tribunal Federal, a incoar a fiscalização abstrata de constitucionalidade no caso.

Os precedentes da Corte evoluíram no sentido de interpretar a legitimação das confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional como condicionada, do ponto de vista sistêmico, à pertinência temática do requerente. Em outras palavras, exige-se que o objeto do controle de constitucionalidade concentrado exiba um liame conteudístico com os fins sociais perseguidos pela pessoa jurídica correspondente. Nestes termos:

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFEDERAÇÃO SINDICAL. ART. 103, IX, DA CARTA MAGNA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. PRECEDENTES. AGRAVO NÃO PROVIDO. I – Reconhecimento de ausência de legitimidade ativa, haja vista a inexistência de pertinência temática entre os objetivos precípuos da confederação sindical, relativos a defesa dos interesses da categoria de transportes, e a lei que trata sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. II – Agravo regimental a que se nega provimento” (ADI 6109 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-139 DIVULG 26-06-2019 PUBLIC 27-06-2019).

ADI 6569 / DF

“LEGITIMAÇÃO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ENTIDADE SINDICAL. Somente as confederações possuem legitimidade para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade. O fato de a federação atuar no âmbito nacional e, portanto, de forma abrangente, não a legitima. Diante da dualidade contemplada no inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal, tampouco cabe enquadrá-la, na espécie, como entidade de classe de âmbito nacional. LEGITIMAÇÃO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ENTIDADE SINDICAL - PERTINÊNCIA TEMÁTICA. Em se tratando quer de confederação sindical, quer de entidade de classe de âmbito nacional, cumpre, para definição da legitimidade ativa na ação direta de inconstitucionalidade, examinar a pertinência temática, tendo em vista o objetivo social, previsto no estatuto, e o alcance da norma atacada. Isso não ocorre quando a entidade sindical de trabalhadores impugna diploma legal, como é a Lei nº 2.470/95, do Rio de Janeiro, regedor da privatização. A pertinência temática há de fazer-se na via direta” (ADI 1508 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/1996, DJ 29-11-1996 PP-47156 EMENT VOL-01852-01 PP-00104).

“EMENTA: QUESTÃO DE ORDEM EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ART. 3º DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.523, DE 11.10.96, REEDITADO COM CORREÇÃO DE ERRO MATERIAL PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.523-1, DE 12.11.96, QUE DISPÕE SOBRE A APOSENTADORIA E VINCULAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS MAGISTRADOS CLASSISTAS DA JUSTIÇA DO

ADI 6569 / DF

TRABALHO E DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA ELEITORAL NOMEADOS NA FORMA DOS INCISOS II DO ART. 119 E III DO § 1º DO ART. 120 DA CONSTITUIÇÃO. 1. Impugnação, pela CNTI, de normas relativas à aposentadoria dos magistrados classistas temporários da Justiça do Trabalho, recrutados entre os trabalhadores na indústria. 2. A confederação sindical e a entidade de classe de âmbito nacional (inc. IX), bem como o Governador de Estado (inc. V) e a Mesa de Assembléia Legislativa (inc. IV) têm legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103), desde que a norma impugnada tenha pertinência com os objetivos institucionais do autor da ação. Precedentes. 3. Questão de ordem resolvida no sentido de não reconhecer o vínculo de pertinência temática: o juiz classista temporário, nestas funções, é órgão da magistratura, e não trabalhador da indústria; a defesa de interesses de parcela da magistratura não integra os objetivos institucionais da requerente. 4. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida” (ADI 1526 QO, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 05/12/1996, DJ 21-02-1997 PP-02823 EMENT VOL-01858-02 PP-00251).

Uma vez elucidado o parâmetro normativo aplicável ao caso, passo ao exame das circunstâncias trazidas aos autos. Colhe-se do estatuto social da Requerente enumeração de seus fins sociais (eDOC 3):

“Art. 1º A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, entidade de classe de âmbito nacional, é uma sociedade civil, integrada pelos membros do Ministério Público da União e dos Estados, ativos e inativos, que tem por objetivo defender as garantias, prerrogativas, direitos e

ADI 6569 / DF

interesses, diretos e indiretos, da Instituição e dos seus integrantes, bem como o fortalecimento dos valores do Estado Democrático de Direito.

Art. 2º São finalidades da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP:

I – defender os direitos, garantias, autonomia, prerrogativas, interesses e reivindicações dos membros do Ministério Público da União e dos Estados, ativos e inativos;

II – defender o fortalecimento do Ministério Público, instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

III – defender os princípios e garantias institucionais do Ministério Público, sua independência e autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária, bem como os predicamentos, as funções e os meios previstos para o seu exercício;

IV – promover a unidade institucional do Ministério Público Brasileiro;

V – promover a representação e a defesa judicial e extrajudicial dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos dos membros do Ministério Público da União e dos Estados, ativos ou inativos, e de seus pensionistas, podendo, para tanto, ajuizar mandado de segurança, individual ou coletivo, mandado de injunção, ação direta de inconstitucionalidade e outras medidas, independentemente de autorização assemblear;

VI – atuar como substituto processual daqueles por cujos direitos, interesses e garantias cumprir velar;

VII – pugnar por remuneração condigna, que assegure a independência dos membros do

ADI 6569 / DF

Ministério Público;

VIII – buscar melhores condições de seguridade social, previdenciárias e de assistência social e médico-hospitalar aos membros do Ministério Público e a seus beneficiários;

IX – estimular o intercâmbio entre os integrantes de seu quadro institucional, prestando apoio e assistência, na área de sua atuação, àqueles que lhe solicitarem auxílio;

X – congregar os membros do Ministério Público Brasileiro, promovendo a cooperação e a solidariedade entre todos, de modo a estreitar e fortalecer a união da classe;

XI – colaborar com os Poderes Públicos no desenvolvimento da justiça, da segurança pública e da solidariedade social;

XII – colaborar com o Governo, como órgão técnico e consultivo, no estudo e solução de problemas que se relacionem com o Ministério Público e seus membros;

XIII – desenvolver ações nas áreas específicas das funções institucionais, dentre outras, as dos direitos humanos e sociais, do consumidor, do meio ambiente, do patrimônio coletivo, da infância e juventude, as criminais, cíveis e eleitorais;

XIV – estimular a produção intelectual e cultural dos membros do Ministério Público, através de convênios de edição de livros, órgãos informativos próprios e formação de grupos de estudos;

XV – desenvolver outras atividades compatíveis com sua finalidade, aprovadas pelos seus órgãos.”

Quanto ao requisito da pertinência temática, tenho adotado posição que busca harmonizá-lo com a exigência de democratização do acesso à jurisdição constitucional. Em diversas oportunidades, insisti a respeito de

ADI 6569 / DF

interpretação que pressupunha um elastecimento desta condicionante, buscando evitar vedações apriorísticas ao exercício de tão importante atribuição institucional.

Entretanto, mesmo em face desta concepção alargada, as entidades de classe legitimadas a valer-se de ações de controle objetivo deverão demonstrar, ainda que perfunctoriamente, que o objeto da ação se liga aos interesses próprios da categoria profissional e econômica representada.

O liame aventado na petição inicial é excessivamente exíguo. Cito trecho da exordial onde a Requerente evidencia o argumento favorável à pertinência temática:

“A par de todo membro do Ministério Público brasileiro ser custos legis, com o ônus de zelar pela exata aplicação da Constituição e das leis, mormente com o ônus de zelar pela exata aplicação dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na Administração Pública, insculpidos no art. 37, caput, da Carta da República, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) tem dentre suas finalidades estatutárias a de “defender os princípios e garantias institucionais do Ministério Público, bem como os predicamentos, as funções e os meios previstos para o seu exercício”, e, de modo especial, a “colaborar com os Poderes Públicos no desenvolvimento da justiça, segurança pública e da solidariedade social”, postas no art. 2º, incisos I, III e XI, do Estatuto.

Ora, os dispositivos da lei impugnada ampliam, sobremaneira, as exceções ao dever de licitar trazidas pelo art. 25, II, c/c 13, III e V, ambos da Lei nº 8666/93, pois, praticamente, tornam regra a contratação direta de advogados e contadores via procedimentos de inexigibilidade, sem a feitura da devida licitação (o que antes era exceção), em flagrante violação à

ADI 6569 / DF

diversos dispositivos da Constituição da República, como o disposto no Art. 1º, caput (princípio republicano (princípio republicano); Art. 5º, caput (princípio da isonomia); Art. 37, caput (princípio da impessoalidade); Art. 37, XXI (regra da prévia licitação pública); Art. 132 (advocacia pública enquanto função essencial à justiça); e); e Art. 37, II, (regra do concurso público).

É evidente, portanto, a pertinência da propositura desta Ação Direta de Inconstitucionalidade por parte da CONAMP, força de suas atribuições Inconstitucionalidade por parte da CONAMP, por força de suas atribuições constitucionais e estatutárias” (eDOC 1, p. 2).

Esta não é, contudo, a melhor interpretação do caso à luz do direito. Em se seguindo este raciocínio, seria imperioso concluir que a CONAMP, mera associação de classe, teria prerrogativas idênticas às do Ministério Público, e funcionaria como um equivalente funcional do Procurador-Geral da República. Dada a limitação hermenêutica do elenco do art. 103 da CRFB/88, esta solução revela-se altamente problemática.

Parece-me, antes, que o objeto associativo da Requerente não se confunde com as prerrogativas funcionais de seus membros, limitando-se a aportar representação dos interesses de classe. Com efeito, não é possível estabelecer conexão minimamente fundamentada entre, por um lado, os fins sociais almejados por membros do Ministério Público e, por outro, o objeto da ação, a saber, a definição legal dos serviços prestados por advogados e contadores.

No particular, conforme anotado pelo Ministro Marco Aurélio em voto condutor na ADI 1.873, “[o] interesse notado é mediato e poderia dizê-lo ligado, até mesmo, aos cidadãos em geral, no que atentos ao bom funcionamento das instituições públicas”.

Por conseguinte, o entendimento iterativo do STF é pela ilegitimidade *ad causam* do Requerente, quando o objeto impugnado extrapola os respectivos objetivos institucionais.

ADI 6569 / DF

Ante o exposto, não conheço da ação direta de inconstitucionalidade, por ser manifestamente inadmissível, nos termos do art. 21, §1º, do RISTF. Publique-se. Intime-se.

Brasília, 30 de junho de 2021.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente