



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

**CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO – CREA-SP**

**RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

**Concorrência Eletrônica nº 90007/2025**

**Processo Administrativo SEI nº 26.003135/2025-03**

**Interessado: Souza Moreira – Sociedade Individual de Advocacia.**

**I. RELATÓRIO**

Cuida-se de impugnação apresentada por Souza Moreira – Sociedade Individual de Advocacia em face do item 8.5.4 do Projeto Básico, que prevê a possibilidade de o CREA-SP, a qualquer tempo e conforme sua conveniência administrativa, retomar o patrocínio de processos judiciais anteriormente transferidos à contratada, sem que tal providência enseje ressarcimento, penalidade ou qualquer outra sanção contratual.

Sustenta a impugnante, em síntese, que a cláusula impugnada seria incompatível com o regime de empreitada adotado no certame, bem como com a remuneração linear prevista no Edital, na medida em que permitiria à Administração a retirada de processos após a execução das fases mais complexas e onerosas da atuação profissional, o que, segundo alega, poderia acarretar desequilíbrio econômico-financeiro do contrato e insegurança jurídica para a contratada.

Aduz, ainda, que a prerrogativa conferida ao CREA-SP possibilitaria uma seleção discricionária dos processos a serem retomados, especialmente com base na fase processual em que se encontrem, comprometendo a previsibilidade contratual e a adequada repartição dos riscos do ajuste.

Ao final, requer:

- a) a supressão do item 8.5.4 do Projeto Básico, por alegada incompatibilidade com o regime de empreitada e com a forma de remuneração prevista no Edital; ou, subsidiariamente,
- b) a adequação do referido dispositivo, para que seja estabelecido que os processos transferidos à contratada permaneçam sob seu patrocínio até o encerramento da demanda ou até o término do contrato, admitindo-se eventual retomada pelo CREA-SP apenas mediante justificativa técnica formal, vedada a seleção baseada na fase processual e assegurada a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

**CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO – CREA-SP**

É o relatório.

**II – DA ANÁLISE**

A impugnação apresentada constrói todo o seu raciocínio como se a contratação estivesse estruturada sob regime de empreitada por preço global, com remuneração fixa diluída ao longo da vigência contratual independentemente da quantidade de processos efetivamente sob patrocínio da contratada, e como se o CREA-SP pudesse retirar processos de sua carteira mantendo, ainda assim, a integralidade da remuneração originalmente estimada.

Tal premissa, contudo, não encontra amparo no Edital, na Minuta Contratual nem no Projeto Básico, revelando-se dissociada do modelo jurídico e econômico expressamente adotado no certame.

Com efeito, o Anexo I – Projeto Básico, ao tratar do regime de execução contratual, estabelece de forma expressa que o serviço deverá ser prestado **“no regime de empreitada por preço unitário”**, nos termos do item 8.3.2, com remissão direta ao art. 6º, inciso XXVIII, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021.

**ANEXO - I PROJETO BÁSICO**

**“8.3 PRAZO DE EXECUÇÃO DO SERVIÇO/FORNECIMENTO** (Informar prazo de prorrogação e índice de reajuste contratual – art. 105 ao 114 da Lei 14.133/21)

(...)

8.3.2. O serviço deverá ser prestado no **regime de empreitada por preço unitário**, nos termos do art. 6º, XXVIII, a, da Lei nº 14.133/2021.

Nesse regime jurídico, a remuneração decorre da medição das quantidades efetivamente executadas, e não de um preço global invariável assegurado ao contratado ao longo de toda a vigência contratual. Portanto, desde a fase de planejamento, o certame afastou qualquer lógica de remuneração fixa desvinculada da execução efetiva do objeto.

Essa opção é reiterada de maneira inequívoca na disciplina do pagamento. O item 10.2 do Projeto Básico dispõe expressamente que **“para cada processo que lhe for substabelecido, a Contratada fará jus, a título de pagamento, ao valor fixo por processo/mês”**, deixando claro que o fato gerador da remuneração não é a simples



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

**CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO – CREA-SP**

existência do contrato, mas a efetiva assunção e manutenção do patrocínio de cada processo.

**ANEXO - I PROJETO BÁSICO**

**“10. DO PAGAMENTO**

**(...)”**

10.2 Para cada processo que lhe for substabelecido, a Contratada fará jus, a título de pagamento, **ao valor fixo por processo/mês constante da tabela abaixo: (...)”**

Assim, a remuneração está diretamente vinculada à quantidade de processos que, em cada período, permaneçam sob responsabilidade da contratada.

O valor total estimado da contratação, indicado no Edital e reiterado no Projeto Básico, no montante de R\$ 2.055.680,40, resulta de mera estimativa orçamentária, obtida a partir da multiplicação do valor unitário por processo/mês, da estimativa máxima de processos simultaneamente patrocinados e do prazo de vigência contratual. Tal estimativa, necessária para fins de planejamento e reserva de recursos, **não se confunde com garantia de pagamento integral à contratada, independentemente da quantidade de processos efetivamente substabelecidos.**

O próprio Projeto Básico evidencia essa lógica ao apresentar, na tabela de formação de custos, **o valor unitário de R\$ 171,65 por processo/mês**, demonstrando que o montante global decorre de projeção aritmética baseada em **unidades variáveis, e não de preço global fixo.**

**Não há**, deste modo, qualquer previsão de pagamento por “ciclo de vida integral” do processo, nem de remuneração assegurada independentemente da permanência do processo sob patrocínio da contratada.

À luz desse desenho contratual, **o item 8.5.4 do Projeto Básico**, que prevê a possibilidade de o CREA-SP retomar o patrocínio de processos transferidos à contratada, não rompe a lógica da contratação nem desnatura o regime de empreitada por preço unitário.

A retomada do patrocínio deve ser compreendida de forma sistemática, em consonância com o item 10.2, pois, uma vez retomado o processo pelo CREA-SP, ele deixa de estar substabelecido à contratada e, por consequência, deixa de integrar a base de cálculo da



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

**CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO – CREA-SP**

remuneração mensal. Não existe, assim sendo, a situação descrita na impugnação, na qual a Administração retiraria processos e continuaria remunerando a contratada como se estes permanecessem sob sua responsabilidade.

A cláusula impugnada também **não gera desequilíbrio econômico-financeiro**. O equilíbrio protegido pelo ordenamento jurídico refere-se à preservação da proporção entre encargos assumidos e contraprestação devida, conforme pactuado no instrumento convocatório.

No caso concreto, os encargos da contratada consistem no patrocínio dos processos **que lhe forem substabelecidos**, e a contraprestação corresponde ao pagamento unitário por processo/mês **enquanto perdurar esse patrocínio**, nos termos do item 10.2 do Projeto Básico.

A eventual retomada de processos pelo CREA-SP **reduz simultaneamente** o encargo e a remuneração correspondente, **mantendo íntegra** a equação econômico-financeira originalmente estabelecida, sem impor ônus extraordinário ou imprevisível à contratada.

Logo, a retomada não implica aproveitamento de trabalho pretérito sem contraprestação, pois o contrato não remunera “fases”, mas sim o patrocínio mensal do processo enquanto substabelecido.

**Também não procede a alegação de insegurança jurídica**. O item 8.5.4 do Projeto Básico não cria poder arbitrário ou imprevisível, mas explicita, de forma transparente, uma prerrogativa administrativa compatível com o modelo contratual adotado e com a própria natureza dos serviços advocatícios, os quais são prestados mediante demanda, conforme previsto no item 3.2 do Projeto Básico.

“3.2. A Contratada deverá prestar assessoria jurídica, de forma prática e objetiva, quanto a legislação trabalhista nos regimes CLT e ESTATUTÁRIO. A prestação de serviços **será mediante demanda**, de acordo com a necessidade do CREA-SP.”

Quando a Administração opta pela terceirização de serviços jurídicos de patrocínio processual, essa decisão **não implica** renúncia às suas prerrogativas de gestão, direção e autotutela sobre os interesses institucionais que permanecem sob sua titularidade, por exemplo:



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

**CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO – CREA-SP**

**ANEXO - I PROJETO BÁSICO**

“7.1.33. Fornecer a qualquer tempo, quando solicitado pelo CREA-SP, todas as informações relativas aos processos judiciais sob seu patrocínio.”

A contratação de sociedade de advogados para atuação em processos judiciais configura mera delegação operacional do patrocínio judicial, não se traduzindo em transferência definitiva da titularidade da defesa ou da condução estratégica das demandas, que permanecem, em todos os casos, sob a responsabilidade do CREA-SP. O advogado contratado atua, portanto, **em nome e no interesse do ente contratante**, prestando-lhe serviço jurídico especializado, sem assumir a condição de titular ou “dono” do processo.

No regime jurídico-administrativo, a terceirização de serviços jurídicos não desnatura a natureza pública do interesse defendido nem converte o contrato em instrumento de apropriação privada da carteira processual.

Os processos judiciais, ainda que patrocinados por advogados contratados, **continuam a integrar o patrimônio jurídico da Administração, que conserva o dever constitucional de zelar pela legalidade, eficiência e economicidade da atuação processual, bem como a responsabilidade institucional pelos resultados decorrentes dessas demandas.**

Deste modo, a Administração não apenas pode, **como deve**, manter poderes de intervenção, reorganização e reassunção do patrocínio processual sempre que razões de conveniência administrativa o recomendarem. A expressão “conveniente aos seus interesses”, constante do instrumento convocatório, deve ser compreendida em seu sentido jurídico próprio, isto é, como referência ao **interesse público** que orienta a atuação administrativa, sendo vedada qualquer interpretação que a associe a interesses privados, subjetivos ou alheios às finalidades institucionais do ente contratante.

A própria Lei nº 14.133/2021 reforça essa compreensão ao consagrar que os contratos administrativos são regidos pelo princípio da **supremacia do interesse público** e pelas prerrogativas da Administração na condução da execução contratual.

“Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, **da impessoalidade, da moralidade**, da publicidade, da eficiência, **do interesse público**, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

**CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO – CREA-SP**

segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).”

A contratação de serviços advocatícios, ainda que de natureza predominantemente intelectual, não afasta a incidência desse regime, sobretudo quando se trata de defesa judicial de ente público ou de entidade dotada de personalidade jurídica de direito público. Não há, portanto, qualquer direito subjetivo do contratado à imutabilidade do objeto ou à manutenção indefinida do patrocínio de processos específicos, inexistindo no ordenamento jurídico administrativo a figura da “propriedade” do processo pela sociedade contratada.

A linha argumentativa desenvolvida pelo impugnante conduz a conclusões manifestamente incompatíveis com o regime jurídico dos contratos administrativos e evidencia um equívoco conceitual ao confundir prazo de vigência contratual, ciclo de vida de demandas judiciais e prerrogativas discricionárias da Administração.

Ao sustentar que a proposta é formulada considerando “todo o ciclo de vida das demandas judiciais” e que, por essa razão, o CREA-SP não poderia retomar processos já em fases consideradas “maduras”, o impugnante implicitamente defende a existência de um direito subjetivo da contratada à manutenção integral e contínua do patrocínio processual até o encerramento definitivo das demandas, independentemente da conveniência administrativa. Tal conclusão não encontra qualquer respaldo no Edital, no Projeto Básico ou na legislação aplicável.

O Edital é expresso ao estabelecer, em seu item 12.1, que os serviços serão prestados pelo prazo de 24 meses, contados a partir da assinatura do contrato, e, no item 12.2, que eventual prorrogação constitui mera faculdade da Administração, a ser exercida a seu critério, nos termos dos arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021.

A prorrogação contratual, deste modo, não é automática, nem obrigatória, tampouco decorre de expectativa do contratado quanto à duração de processos judiciais específicos. Trata-se de decisão administrativa discricionária, condicionada à avaliação de



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

**CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO – CREA-SP**

conveniência e oportunidade, à manutenção do interesse público e ao atendimento das condições legais.

Tal interpretação levaria a resultado incompatível com o regime jurídico-administrativo, pois converteria a faculdade de prorrogação prevista no item 12.2 do Edital em verdadeira obrigação, vinculando o CREA-SP à manutenção contínua do patrocínio de todos os processos transferidos e à prorrogação do contrato até o encerramento definitivo das respectivas demandas, independentemente do prazo contratual fixado e da avaliação de conveniência administrativa, o que é frontalmente incompatível com a Lei nº 14.133/2021.

O prazo contratual é definido de forma expressa no instrumento convocatório, ao passo que os processos judiciais, por sua própria natureza, possuem duração incerta, sujeita a múltiplos fatores alheios à vontade da Administração. Admitir que a duração dos processos pudesse vincular a Administração à manutenção do contrato ou à preservação obrigatória da carteira de processos até o encerramento definitivo das demandas equivaleria a esvaziar o poder de gestão contratual e a autonomia administrativa, além de comprometer os princípios da eficiência e da economicidade.

Tal interpretação conduziria, ainda, à violação direta do princípio da legalidade, na medida em que os contratos administrativos devem observar prazo certo e previamente definido, sendo vedada a sua perpetuação por prazo indeterminado, ressalvadas exclusivamente as hipóteses excepcionais previstas no art. 109 da Lei nº 14.133/2021, que não se aplicam à contratação ora examinada.

Do mesmo modo, **não procede a alegação** de que a possibilidade de retomada de processos “romperia a lógica da empreitada” ou da remuneração. Como já demonstrado, o próprio Projeto Básico adotou regime de empreitada por preço unitário, com pagamento vinculado à quantidade de processos efetivamente substabelecidos e mantidos sob responsabilidade da contratada.

A eventual retirada de processos não representa aproveitamento indevido de trabalho pretérito nem quebra da equação econômico-financeira, pois a remuneração não é calculada por fases processuais, tampouco por esforço histórico acumulado, mas sim pela efetiva assunção e manutenção do patrocínio em cada período contratual.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

**CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO – CREA-SP**

A tentativa de qualificar determinadas fases do processo como “mais complexas” ou “mais onerosas” tampouco encontra respaldo no Edital ou no Projeto Básico, que não preveem qualquer diferenciação remuneratória por estágio processual.

A remuneração é uniforme por processo/mês, justamente porque o risco e a carga de trabalho são inerentes à natureza variável das demandas judiciais, risco esse assumido pelo contratado ao formular sua proposta nos termos do instrumento convocatório. Não cabe, portanto, reconstruir o contrato a posteriori com base em uma lógica econômica que não foi adotada pelo certame.

**No mais, em seu pedido subsidiário**, o impugnante requer “a adequação do dispositivo, para estabelecer que os processos transferidos à Contratada permanecerão sob seu patrocínio até o encerramento da demanda ou até o término do contrato, admitindo-se eventual retomada somente mediante justificativa técnica formal, sem seleção baseada na fase processual e com preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato”.

Todavia, **tal pretensão já se encontra integralmente atendida** pelo sistema jurídico constitucional e infraconstitucional, não havendo qualquer necessidade de modificação do item 8.5.4 do Projeto Básico, o qual dispõe que o CREA-SP, sempre que julgar conveniente aos seus interesses, poderá retomar o patrocínio de processos anteriormente transferidos.

Com efeito, a redação do referido dispositivo não autoriza atuação arbitrária, devendo ser necessariamente interpretada à luz do regime jurídico-administrativo e dos princípios que regem a Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal, notadamente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e motivação. Tais princípios vinculam todo e qualquer ato administrativo, inclusive aqueles praticados no âmbito da execução contratual.

Nesse mesmo sentido, o art. 5º da Lei nº 14.133/2021 estabelece, de forma expressa, a observância do princípio da motivação, exigindo que as decisões administrativas sejam formalmente justificadas, com indicação clara das razões de fato e de direito que as embasam. **Assim, eventual decisão de retomada de processos pelo CREA-SP somente poderá ocorrer de maneira excepcional, mediante motivação idônea.**





SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

**CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO – CREA-SP**

**formalizada e orientada exclusivamente pelo interesse público, sob pena de nulidade.**

Ressalte-se, ademais, que a atuação administrativa **é sempre** teleologicamente vinculada à finalidade pública, a qual constitui elemento essencial e inderrogável do ato administrativo. A finalidade do interesse público corresponde ao objetivo fundamental de todo ato estatal, voltado à satisfação do bem comum, da justiça e da segurança da coletividade, sendo certo que o desvio de finalidade implica a invalidação do ato administrativo.

Dessa forma, o patrocínio dos processos transferidos à contratada subsiste, como regra, até o encerramento da demanda ou até o término do contrato, admitindo-se a retomada apenas em hipóteses excepcionais, **devidamente motivadas e fundadas no interesse público**, sendo juridicamente vedada qualquer seleção arbitrária de processos, inclusive com base na fase processual, bem como qualquer conduta que importe em violação ao equilíbrio econômico-financeiro do ajuste.

Conclui-se, portanto, que **não há** lacuna normativa nem necessidade de adequação do item 8.5.4 do Projeto Básico, **uma vez que os limites e condicionantes pretendidos pelo impugnante já decorrem diretamente do ordenamento jurídico vigente**, razão pela qual seu pedido subsidiário não comporta acolhimento.

**Por fim**, cumpre assinalar que o patrocínio processual objeto da contratação pressupõe atuação coordenada e colaborativa entre a Administração e a sociedade de advogados contratada, uma vez que o CREA-SP permanece como parte nos processos judiciais e, nessa condição, detém responsabilidade institucional indelegável sobre as estratégias adotadas, os riscos assumidos e os impactos decorrentes das decisões processuais. A execução do contrato, nesse contexto, não se estrutura sob lógica de antagonismo, mas de atuação conjunta, orientada pela busca do melhor resultado jurídico para a Administração.

Nesse sentido, o CREA-SP pautará sua conduta, em todas as fases da contratação e da execução contratual, pela observância estrita dos princípios da legalidade, da boa-fé, da lealdade contratual, da eficiência, da razoabilidade e da supremacia do interesse público, inexistindo espaço para qualquer atuação voltada à produção deliberada de prejuízos à



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

**CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO – CREA-SP**

contratada. A interpretação do item 8.5.4 deve, deste modo, ser realizada à luz desses princípios e do desenho global do certame, como instrumento legítimo e excepcional de governança administrativa, e não como mecanismo de instabilidade ou de afronta aos direitos da futura contratada.

**III – CONCLUSÃO**

Diante do exposto, conhece-se da impugnação, por tempestiva, mas indefere-se o pedido, por inexistir qualquer ilegalidade ou incompatibilidade no item 8.5.4 do Projeto Básico, o qual se revela plenamente aderente ao regime de empreitada por preço unitário adotado, à Lei nº 14.133/2021 e aos princípios que regem as contratações públicas.

Mantêm-se, assim, inalteradas as disposições do Edital e do Projeto Básico da Concorrência Eletrônica nº 90007/2025.

Atenciosamente,

Marcelo de Mattos Fioroni | Advogado

Na qualidade de autoridade competente, ratifico a decisão da área técnica, que decidiu pelo não acolhimento da impugnação impetrada pela Souza Moreira – Sociedade Individual de Advocacia.

São Paulo, 22 de janeiro de 2025.

Ayran Matheus Pecorari  
Superintendente Administrativo Financeiro  
Em exercício  
CREA-SP