



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Análise jurídica da legalidade acerca da contratação de escritório para prestação de serviços de advocacia e consultoria jurídica, por procedimento de inexigibilidade, para propositura de ação judicial que vise a correção dos valores dos procedimentos remunerados pelo SUS ao serviços prestados pelo Município nos serviços ambulatoriais. Possibilidade. Observância dos ditames legais.

REQUERENTE: MUNICÍPIO DE NOVA RUSSAS

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de consulta formulada pela Comissão Permanente de Licitação do Município de Nova Russas, solicitando parecer jurídico acerca da possibilidade de contratação de escritório para prestação de serviços de advocacia e consultoria jurídica, por procedimento de inexigibilidade, para propositura de ação judicial que vise a correção dos valores da "Tabela de Procedimentos ambulatoriais e hospitalares do SUS" repassados ao serviço ambulatoriais e ou hospitalar Municipal.

A presente inexigibilidade está respaldada na justificativa emitida pela Secretaria, bem como na dotação orçamentária e financeira, emitida pela Secretaria de Finanças, informando que a disponibilidade de recursos para pagamento dos serviços contratados se dará através do destaque de honorários em precatório a ser recebido pelo município ante a procedência da ação judicial proposta.

Assim, passamos a análise legal.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Em um primeiro momento, compete atentar que a contratação por parte da Administração Pública deve ser, em regra, precedida de procedimento licitatório, que atenderá o interesse público e acatará a proposta mais vantajosa.

Destarte, a inexigibilidade de Licitação deve estar consubstanciada pela inviabilidade de





competição, pois, não há critérios objetivos para aferir a melhor proposta para a Administração Pública, não havendo, por consequência, supedâneo fático para a realização do procedimento licitatório, este é entendimento extraído do **artigo 74, III, alínea "e" da Lei nº 14.133/2021**:

*Art. 74. É inexigível a licitação quando **inviável a competição, em especial nos casos de:***

(...)

*III - **contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:***

(...)

*e) **patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;***

Dessa maneira, o dispositivo supracitado consolida requisitos (notória especialização) que viabilizam a contratação sem prévio procedimento licitatório, sendo realizado apenas procedimento de inexigibilidade de licitação.

No que cerne a comprovação da notória especialização, mencionados no artigo supracitado, dispõem os parágrafos do mesmo dispositivo que:

*§ 3º Para fins do disposto no inciso III do **caput** deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, **decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades,** permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente **adequado à plena satisfação do objeto do contrato.***

*§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do **caput** deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham*





justificado a inexigibilidade.

Depreende-se da leitura que a notória especialização pode ser comprovada através de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, ou, ainda, qualquer elemento que permita inferir que o trabalho a ser desempenhado pelo profissional ou empresa contratada é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Ademais, imperioso informar que mesmo sendo inviável a competição, o administrador público não está inteiramente livre para a contratação, sendo necessário que haja observância a determinados requisitos legais, dos quais deverão ser fundamentados e comprovados através de um processo de inexigibilidade de licitação.

Nesta toada, há necessidade do agente inclinar em seu juízo de conveniência e oportunidade na direção da contratação de serviço técnico especializado, de modo que demonstre – dentro dos critérios de conveniência e oportunidade que passam pelo **crivo exclusivo da Administração Pública** - ser esta solução técnica a única **adequada** para atender a necessidade da Administração, devendo ser afastada a ideia de que haja outras no mercado que tenham as características, funcionalidades ou soluções similares.

Ademais, para legitimar a inexigibilidade de procedimento licitatório, convém esclarecer que a **notória especialização** é aquela de caráter absolutamente extraordinário e incontestável, ou seja, que fala por si, a qual pode ser comprovada conforme os parâmetros dispostos no §3º, do art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

Vale rememorar que a revogada Lei nº 8.666/93, exigia a comprovação da **singularidade do serviço** para fins de contratação de serviços técnicos especializados por procedimento de inexigibilidade.

Neste contexto, em síntese, basta destacar que este requisito foi suprimido pela nova lei de licitações vez que a **Lei nº 14.039/2020** reconheceu a natureza **técnica e singular** dos serviços profissionais de advogado.

Assim vejamos:

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 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)

Ante o preceito legal, tais serviços são, por sua própria natureza, técnicos e singulares, desde que seja comprovada a sua notória especialização, a qual pode ser comprovada através do desempenho anterior do profissional ou empresa contratada, **aparelhamento, equipe técnica, ou quaisquer outros elementos que evidenciem que o trabalho é o mais adequado para a satisfação do contrato.**

Sobre a possibilidade de os Entes Públicos contratarem escritório para a prestação de serviços jurídicos especializados, pela via da inexigibilidade de licitação (preenchidos os requisitos), o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP editou a Recomendação nº 036/2016, afastando a possibilidade, em tal caso, de imputação de irregularidade aos Gestores.

De igual sorte, a própria Advocacia Geral da União – AGU, ao debruçar-se sobre a possibilidade ou não de terceirização de serviços jurídicos por Ente Administrativo para fins específicos e não corriqueiros, mediante inexigibilidade de licitação, nos autos da Ação Direta de Constitucionalidade movida pelo Conselho Federal da OAB, emitiu Parecer opinando pela possibilidade de se adotar a modalidade ao fim como o que ora se pretende.

O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no seguinte sentido:





PENAL E PROCESSUAL PENAL. INQUÉRITO. PARLAMENTAR FEDERAL. DENÚNCIA OFERECIDA. ARTIGO 89, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 8.666/93. ARTIGO 41 DO CPP. NÃO CONFORMIDADE ENTRE OS FATOS DESCRITOS NA EXORDIAL ACUSATÓRIA E O TIPO PREVISTO NO ART. 89 DA LEI Nº 8.666/93. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA. (...)2. *As imputações feitas aos dois primeiros denunciados na denúncia, foram de, na condição de prefeita municipal e de procurador geral do município, haverem declarado e homologado indevidamente a inexigibilidade de procedimento licitatório para contratação de serviços de consultoria em favor da Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL.* 3. **O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança. Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: os profissionais contratados possuíam notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. Ilegalidade inexistente. Fato atípico.** (...) Pressupõe o tipo, além do necessário dolo simples (vontade consciente e livre de contratar independentemente da realização de prévio procedimento licitatório), a intenção de produzir um prejuízo aos cofres públicos por meio do afastamento indevido da licitação. 5. Ausentes os requisitos do art. 41 do Código de Processo Penal, não há justa causa para a deflagração da ação penal em relação ao crime previsto no art. 89 da Lei nº 8.666/93. 6. Acusação, ademais, improcedente (Lei nº 8.038/90, art. 6º, caput). (STF. Inq 3077, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 29/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-188 DIVULG 24-09-2012 PUBLIC 25- 09-2012)

EMENTA: AÇÃO PENAL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE ADVOGADOS FACE AO CAOS ADMINISTRATIVO HERDADO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL SUCEDIDA. LICITAÇÃO. ART. 37, XXI DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DISPENSA DE LICITAÇÃO NÃO CONFIGURADA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO CARACTERIZADA PELA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS CONTRATADOS, COMPROVADA NOS AUTOS, ALIADA À CONFIANÇA DA ADMINISTRAÇÃO POR ELES DESFRUTADA. PREVISÃO LEGAL. A hipótese dos autos não é de dispensa de licitação, eis que não caracterizado o requisito da emergência. Caracterização de situação na qual há inviabilidade de competição e, logo, inexigibilidade de licitação. 2. **"Serviços técnicos profissionais especializados" são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços - procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo - é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do "trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do**





contrato" (cf. o § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93). O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança. Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: os profissionais contratados possuem notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. Ação Penal que se julga improcedente. (STF, AP 348, rel. Min. Eros Grau) (grifo nosso)

Nesse sentido, fica cristalina a possibilidade de contratação de serviço técnico especializado de escritório de advocacia, por procedimento de inexigibilidade de licitação, para o patrocínio de causas judiciais.

O caso em deslize é referente à contratação de escritório para prestação de serviços de advocacia e consultoria jurídica, por procedimento de inexigibilidade de licitação, para **patrocínio de ação judicial** que vise a correção dos valores dos procedimentos repassados pelo SUS aos serviços ambulatoriais e ou hospitalar Municipal.

Consta nos autos a Justificativa da Necessidade de contratação dos serviços advocatícios, pelo Município de Nova Russas, na qual evidencia que:

- a) O reajuste da tabela do Sistema Único de Saúde (SUS) para procedimentos realizados de forma direta pelos hospitais, clínicas e unidades mistas de saúde municipais, vem sendo tema de centenas de decisões judiciais favoráveis aos estabelecimentos públicos que complementam a gestão de saúde Municipal;
- b) Os valores previsto na Tabela do SUS não expressam a realidade das despesas necessárias para custear os procedimentos fornecidos. Por isso, há clara necessidade de reajuste dos valores a fim de que seja reestabelecido o equilíbrio-financeiro contratual entre a União e as instituições encarregadas pelos procedimentos médicos e ambulatoriais.

Quanto à viabilidade jurídica da demanda a ser promovida pelo contratado, menciono o seguinte precedente que indica a propabilidade do direito da Edilidade no reajuste dos valores da Tabela do SUS:





(...) ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CORREÇÃO DO VALOR DA "TABELA DE PROCEDIMENTOS AMBULATORIAIS E HOSPITALARES DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS". DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DA RELAÇÃO JURÍDICO-CONTRATUAL ESTABELECIDADA ENTRE O PODER PÚBLICO E UNIDADE HOSPITALAR. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, DA PROPORCIONALIDADE, DA ISONOMIA DE TRATAMENTO E DA SEGURANÇA JURÍDICA. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA UNIÃO FEDERAL E FORMAÇÃO DE LITISCONSRÓCIO PASSIVO NECESSÁRIO. REJEIÇÃO. I - Nos termos do art. 26, caput, e respectivos §§ 1º e 2º, c/c o art. 9º, I, da Lei nº 8.080/90, compete à União Federal, por intermédio do Ministério da Saúde, estabelecer os critérios e os valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). II - Na hipótese dos autos, em que se busca a correção da tabela de procedimentos ambulatoriais e hospitalares do referido sistema, afigura-se manifesta a legitimidade passiva ad causam exclusiva da União Federal, não se vislumbrando, por conseguinte, a necessidade de formação de litisconsórcio passivo necessário com as demais unidades da federação. Precedentes. Preliminares rejeitadas. III - Constatada, como no caso, a flagrante discrepância entre os valores previstos na "Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos - TUNEP" - elaborada pela Agência Nacional de Saúde Complementar - ANS para uniformização dos valores a serem ressarcidos ao SUS pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde - e aqueles constantes da "Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares do Sistema Único de Saúde - SUS", impõe-se a uniformização de tais valores, de forma que, para um mesmo procedimento médico, no âmbito do SUS, o pagamento devido às unidades hospitalares que o realizaram se realize pelo mesmo montante cobrado às operadoras de planos privados de assistência médica, prestigiando-se, assim, os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da isonomia de tratamento e da segurança jurídica. IV - Apelação e remessa oficial desprovidas. Sentença confirmada. (...) (TRF5- AC0036162-52.2016.4.01.3400, Rel. Des. Federal Souza Prudente, Publ. eDJF1 de 05/09/2018).

A propósito, o STF já decidiu ser constitucional o ressarcimento previsto no art. 32 da Lei n. 9.656/98 e que, após 04/06/98, assegurados o contraditório e a ampla defesa no âmbito administrativo, é aplicável aos procedimentos médicos, hospitalares ou ambulatoriais custeados pelo SUS.

Veja-se:

ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO SUS. OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE. ART. 32 DA LEI 9.656/98. ART. 199 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA ASSEGURADOS. PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE. FATOS JURÍGENOS POSTERIORES À VIGÊNCIA DA LEI FEDERAL. 1. O Estado, sem se desincumbir de seu ônus constitucional, possibilitou que empresas privadas, sob sua regulamentação, fiscalização e controle (ANS), prestassem a assistência à saúde de forma paralela, no intuito de compartilhar os custos e os riscos a fim de otimizar o mandamento constitucional. 2. A cobrança disciplinada no art. 32 da





Lei 9.656/98 ostenta natureza jurídica indenizatória ex lege (receita originária), sendo inaplicáveis as disposições constitucionais concernentes às limitações estatais ao poder de tributar, entre elas a necessidade de edição de lei complementar. 3. Observada a cobertura contratual entre os cidadãos-usuários e as operadoras de planos de saúde, além dos limites mínimo (praticado pelo SUS) e máximo (valores de mercado pagos pelas operadoras de planos de saúde), tal ressarcimento é compatível com a permissão constitucional contida no art. 199 da Carta Maior. 4. A possibilidade de as operadoras de planos de saúde ofertarem impugnação (e recurso, atualmente), em prazo razoável e antes da cobrança administrativa e da inscrição em dívida ativa, sendo-lhes permitido suscitar matérias administrativas ou técnicas de defesa, cumpre o mandamento constitucional do inciso LV do art. 5º da Constituição Federal. 5. O ressarcimento previsto na norma do art. 32 da Lei 9.656/98 é aplicável aos procedimentos médicos, hospitalares ou ambulatoriais custeados pelo SUS posteriores a 4.6.1998, desde que assegurado o exercício do contraditório e da ampla defesa, no âmbito administrativo, em todos os interstícios amparados por sucessivas reedições de medidas provisórias. (RE 597064, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-095 DIVULG 15-05-2018 PUBLIC 16-05-2018)

Com isso, fica demonstrada a necessidade de contratação de escritório de advocacia especializado e a viabilidade de êxito da demanda, o que resultará em benefício econômico para a municipalidade que atende ao Princípio da Eficiência e na melhora da qualidade dos serviços de saúde prestados.

No que tange a empresa a ser contratada, é imprescindível que esta comprove a sua **notória especialização, conforme disposto no §3º, do artigo 74, da Lei nº 14.133/2021.**

Destaca-se que a singularidade, requisito suprimido pela novel legislação, está preenchida por presunção legal, visto que a Lei nº 14.039/2020 reconhece o **caráter técnico e singular como inerentes à natureza do serviço advocatício.**

Lado outro, a notória especialização do contratado restou demonstrada através da documentação anexa, que indica **desempenho anterior em causas da mesma natureza, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades**, que permiram à Administração inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Da leitura da proposta apresentada pelo escritório de advocacia, percebe-se que a contratação importará em **benefício econômico** para o ente público, na medida em que a ação judicial





almeja a implantação de nova tabela (correção dos valores) dos procedimentos repassados pelo SUS, além do ressarcimento e/ou indenização do ente pelas perdas econômicas suportadas nos últimos cinco anos.

Assim, a proposta atende ao **princípio da economia** e ao **interesse público**, vez que importará em redução dos custos para a edilidade mirim e na melhora da qualidade dos serviços de saúde prestados, na medida em que visa reestabelecer o equilíbrio financeiro da relação contratual frente aos custos dos serviços.

No que se refere aos demais requisitos previstos na Lei de Licitações, verifica-se que a **proposta de preço** praticada pela Contratada é compatível com os valores de mercado e com o disposto no Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil, prevendo percentual calculado a partir dos valores efetivamente recuperados/restituídos ou compensados **apenas em caso de sucesso na demanda (ad exitum)**, sem qualquer contrapartida em caso de insucesso.

Foi proposta a remuneração honorária futura, em valor fixo e irrevogável, correspondente a R\$ 0,15 (quinze centavos), para cada R\$ 1,00 (um real) efetivamente recuperado aos Cofres Municipais, isto é, o pagamento do percentual de 15% do valor obtido com o proveito da causa.

O *quantum* estabelecido leva em consideração, ainda, a complexidade da demanda, o tempo para sua realização, o grau de zelo e a expertise exigida para a prestação exitosa dos serviços advocatícios.

Outrossim, a empresa **apresenta toda a documentação exigida pelo art. 72 da Lei nº 14.133/2021**, resguardando a Administração Pública da prática de eventuais irregularidades.

O contrato mediante inexigibilidade de licitação atende aos termos do **artigo 74, III, alínea "e" da Lei nº 14.133/2021**, face à necessidade de contratação de serviço técnico especializado para fins de propositura de ação judicial, notadamente, a singularidade presumida da atividade advocatícia e a expertise do Contratado nos diversos ramos do Direito Público, Administrativo e Tributário.

Forçoso registrar que a contratação de profissionais de direito, no estrito exercício de sua especialidade jurídica, é parte do poder discricionário da Administração, não sendo possível a apreciação judicial.

Diante de todo o exposto, é consolidado que a inexigibilidade decorre do reconhecimento de requisitos que viabilizam a contratação sem prévio procedimento





licitatório, logo, ocorrendo uma contratação direta, por ser inviável a realização de competição entre eventuais interessados, conforme é o caso da contratação de serviços advocatícios.

Assim, resta incontestado a possibilidade de contratação do escritório de advocacia, conforme análise da documentação encaminhada a esta assessoria jurídica, em que os procedimentos do certame e a minuta de contato atendem aos dispositivos legais vigentes, bem como o valor e a forma de pagamento atende aos usualmente aceitos pelos órgãos fiscalizadores.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, nos termos da Lei nº 14.133/2021, bem como fazendo uso dos documentos e informações apresentadas, esta Assessoria Jurídica opina pela **ADMISSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO** de escritório de advocacia, **por procedimento de inexigibilidade de licitação**, para prestação de serviços de advocacia e consultoria jurídica, por procedimento de inexigibilidade de licitação, para propositura de ação judicial que vise a correção dos valores dos procedimentos repassados pelo SUS aos serviços hospitalar e ou ambulatoriais Municipal, tendo em vista a total observância aos ditames legais, especialmente considerando a inviabilidade de competição.

Por fim, cabe ressaltar que o parecer possui caráter opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, não vinculando à sua motivação ou conclusões do requerente.

É o parecer, salvo melhor entendimento.

Nova Russas, 10 de abril de 2023.

Cezário de Castro Holanda Júnior
Procurador Adjunto do Município
OAB 47403
Protocolo - 308/2023

