TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	546453/24
ASSUNTO:	CONSULTA
ENTIDADE:	CONSORCIO PUBLICO INTERMUNICIPAL DE GESTÃO DA AMUSEP- PROAMUSEP
INTERESSADO:	MARCONDES ARAUJO DA COSTA, SUZIE APARECIDA PUCILLO ZANATTA
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 401/26 - Tribunal Pleno

Consulta. Contratação de advogados por meio de Consórcio Público Intermunicipal de Gestão da AMUSEP – PROAMUSEP para atendimento de demandas específicas dos municípios consorciados. Regra de vedação, caráter excepcional e requisitos estritos para demandas relativas a SUS, FUNDEB, FPM e royalties, bem como critérios para adoção de concorrência ou inexigibilidade.

I – RELATÓRIO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Tratam os autos de Consulta formulada pelo **Consórcio Público Intermunicipal de Gestão da AMUSEP – PROAMUSEP**, por meio do qual questionam (peça 03, fls. 3-4):

> 1) É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja corrigir a desatualização da "Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares" do Sistema Único de Saúde, bem como o ressarcimento das diferenças relativas aos últimos 05 (cinco) anos, devidamente atualizados e por consequência, que seja a União condenada ao pagamento das respectivas diferenças?
>
> 2) É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja o correto repasse dos valores vinculados ao

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

FUNDEB bem como as devidas complementações pela União?

3) É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja a recuperação dos valores do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, em casos de o repasse ter sido realizado de maneira errônea pela União?

4) É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido objetive receber royalties compatíveis com devida correção dos valores repassados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP?

5) Sendo possível a contratação de equipe jurídica ou profissional único, como a demanda exigir, qual o instrumento correto para que seja realizada? É possível a realização de Concorrência Eletrônica? É possível a realização de contratação direta via inexigibilidade?

Para instruir a Consulta foi juntado parecer jurídico à peça 04. Nos termos do Despacho nº 1112/24 – GCFSC (peça 06), a Consulta foi admitida.

Na Informação nº 109/24 – SJB (peça 08), a **Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca** consignou ter encontrado as seguintes decisões que poderiam auxiliar no deslinde das questões centrais propostas: Acórdão nº 2475/2022 – Tribunal Pleno (Consulta nº 682.020/2021), Acórdão nº 3650/2016 – Tribunal Pleno (Consulta nº 638.553/2015) e Acórdão nº 1111/2008 – Tribunal Pleno (Prejulgado nº 465.117/2006).

A **Coordenadoria-Geral de Fiscalização** (Despacho nº 867/24 – CGF, peça 12), por apurar que a consulta impacta os sistemas ou fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas a ela vinculadas, solicitou que após o julgamento os autos lhe retornem para ciência e encaminhamentos.

Pela Instrução nº 261/25 (peça 13), a **Coordenadoria de Gestão Municipal** sugeriu que a resposta aos questionamentos formulados se dê nos seguintes termos:

Pergunta: É possível a contratação de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja corrigir a desatualização da "Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares" do Sistema Único de Saúde, bem como o ressarcimento das diferenças relativas aos últimos 05 (cinco) anos, devidamente atualizados e por consequência, que seja a União condenada ao pagamento das respectivas diferenças?

Resposta: Considerando que a matéria em questão, ao que tudo indica, não foge do caráter rotineiro, ordinário ou comum dos serviços prestados por parte das Procuradorias Jurídicas dos municípios, não demonstrando inclusive complexidade e singularidade que poderia ensejar na contratação de um serviço jurídico especializado, entende-se não ser possível tal contratação. No entanto, esta pode ser excepcionalmente possível a depender das concretudes e especificidades do caso, desde que o município comprove efetivamente a referida excepcionalidade, assim como indique e justifique devidamente, através da sua equipe jurídica, a inviabilidade de atuação desta, demonstrando, inclusive: a) o atendimento aos requisitos necessários para a contratação, estabelecidos pelos entendimentos exarados por esta Corte de Contas; e b) a fixação da remuneração sobre base determinada, proporcional e razoável, em observância ao disposto no artigo 92, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021 e demais entendimentos já expressados por este Tribunal.

Pergunta: É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja o correto repasse dos valores vinculados ao FUNDEB bem como as devidas complementações pela União?

Resposta: Considerando que a matéria em questão, ao que tudo indica, não foge do caráter rotineiro, ordinário ou comum dos serviços prestados por parte das Procuradorias Jurídicas dos municípios, não demonstrando inclusive complexidade e singularidade que poderia ensejar na contratação de um serviço jurídico especializado, entende-se não ser possível tal contratação. No entanto, esta pode ser excepcionalmente possível a depender das concretudes e especificidades do caso, desde que o município comprove efetivamente a referida excepcionalidade, assim como indique e justifique

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

devidamente, através da sua equipe jurídica, a inviabilidade de atuação desta, demonstrando, inclusive: a) o atendimento aos requisitos necessários para a contratação, estabelecidos pelos entendimentos exarados por esta Corte de Contas; e b) a fixação da remuneração sobre base determinada, proporcional e razoável, em observância ao disposto no artigo 92, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021 e demais entendimentos já expressados por este Tribunal.

Pergunta: É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja a recuperação dos valores do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, em casos de o repasse ter sido realizado de maneira errônea pela União?

Resposta: Considerando que a matéria em questão, ao que tudo indica, não foge do caráter rotineiro, ordinário ou comum dos serviços prestados por parte das Procuradorias Jurídicas dos municípios, não demonstrando inclusive complexidade e singularidade que poderia ensejar na contratação de um serviço jurídico especializado, entende-se não ser possível tal contratação. No entanto, esta pode ser excepcionalmente possível a depender das concretudes e especificidades do caso, desde que o município comprove efetivamente a referida excepcionalidade, assim como indique e justifique devidamente, através da sua equipe jurídica, a inviabilidade de atuação desta, demonstrando, inclusive: a) o atendimento aos requisitos necessários para a contratação, estabelecidos pelos entendimentos exarados por esta Corte de Contas; e b) a fixação da remuneração sobre base determinada, proporcional e razoável, em observância ao disposto no artigo 92, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021 e demais entendimentos já expressados por este Tribunal.

Pergunta: É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido objetive receber royalties compatíveis com devida correção dos valores repassados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP?

Resposta: Considerando que a matéria em

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

questão, ao que tudo indica, foge do caráter rotineiro, ordinário ou comum dos serviços prestados por parte das Procuradorias Jurídicas dos municípios, demonstrando inclusive complexidade e singularidade que poderia ensejar na contratação de um serviço jurídico especializado, entende-se ser possível tal contratação. No entanto, imprescindível que o município comprove efetivamente a referida excepcionalidade, assim como indique e justifique devidamente, através da sua equipe jurídica, a inviabilidade de atuação desta, demonstrando, inclusive: a) o atendimento aos requisitos necessários para a contratação, estabelecidos pelos entendimentos exarados por esta Corte de Contas; e b) a fixação da remuneração sobre base determinada, proporcional e razoável, em observância ao disposto no artigo 92, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021 e demais entendimentos já expressados por este Tribunal.

Pergunta: Sendo possível a contratação de equipe jurídica ou profissional único, como a demanda exigir, qual o instrumento correto para que seja realizada? É possível a realização de Concorrência Eletrônica? É possível a realização de contratação direta via inexigibilidade?

Resposta: Apesar de não existir um entendimento pacificado acerca da matéria, entende-se que as contratações excepcionais de serviços jurídicos podem ser realizadas tanto por concorrência eletrônica quanto por inexigibilidade de licitação, desde que observada a legislação específica e demais instrumentos normativos e entendimentos já expressados pelos Tribunais, inclusive por esta Corte de Contas, a exemplo do Prejulgado n.º 6. Na hipótese de Concorrência Eletrônica, deve a Administração, além de se atentar às concretudes do caso e a excepcionalidade da contratação, observar se o serviço técnico profissional especializado é suscetível de definição, comparação e julgamento por critérios objetivos, em específico melhor técnica/técnica e preço. Por sua vez, na hipótese de inexigibilidade de licitação, reputa-se que esta é viável desde que não seja possível definir, comparar e julgar um objeto ou solução desejada por critérios objetivos, bem como ante o atendimento dos requisitos necessários relacionados a notória especialização e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

complexidade da demanda a ponto de não poder se exigir que o serviço seja realizado diretamente pelo próprio órgão jurídico.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do Parecer n° 42/25 – PGC (peça 14), manifestou-se pelas seguintes respostas:

Pergunta: É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja corrigir a desatualização da "Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares" do Sistema Único de Saúde, bem como o ressarcimento das diferenças relativas aos últimos 05 (cinco) anos, devidamente atualizados e por consequência, que seja a União condenada ao pagamento das respectivas diferenças?

Resposta: Considerando que a matéria em questão, ao que tudo indica, não foge do caráter rotineiro, ordinário ou comum dos serviços prestados por parte das Procuradorias Jurídicas dos municípios, não demonstrando inclusive complexidade e singularidade que poderia ensejar a contratação de um serviço jurídico especializado, entende-se não ser possível tal contratação.

No entanto, esta pode ser excepcionalmente possível a depender das concretudes e especificidades do caso, desde que os municípios integrantes do Consórcio comprovem efetivamente a referida excepcionalidade, assim como indique e justifique devidamente, através da sua equipe jurídica, a inviabilidade de atuação desta, demonstrando, inclusive: a) o atendimento aos requisitos necessários para a contratação, estabelecidos pelos entendimentos exarados por esta Corte de Contas; b) demonstrem a vantajosidade da contratação via consórcio ou associação de municípios, c) observem a fixação da remuneração sobre base determinada, proporcional e razoável, em atenção ao disposto no artigo 92, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021, considerando-se, ainda, o disposto no artigo 85, da Lei nº 13.105/2015, e d) a observância aos demais entendimentos já expressados por este Tribunal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

Pergunta: É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja o correto repasse dos valores vinculados ao FUNDEB bem como as devidas complementações pela União?

Resposta: Considerando que a matéria em questão, ao que tudo indica, não foge do caráter rotineiro, ordinário ou comum dos serviços prestados por parte das Procuradorias Jurídicas dos municípios, não demonstrando inclusive complexidade e singularidade que poderia ensejar a contratação de um serviço jurídico especializado, entende-se não ser possível tal contratação.

No entanto, esta pode ser excepcionalmente possível a depender das concretudes e especificidades do caso, desde que os municípios integrantes do Consórcio comprovem efetivamente a referida excepcionalidade, assim como indique e justifique devidamente, através da sua equipe jurídica, a inviabilidade de atuação desta, demonstrando, inclusive: a) o atendimento aos requisitos necessários para a contratação, estabelecidos pelos entendimentos exarados por esta Corte de Contas; b) demonstrem a vantajosidade da contratação via consórcio ou associação de municípios, c) observem a fixação da remuneração sobre base determinada, proporcional e razoável, em atenção ao disposto no artigo 92, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021, considerando-se, ainda, o disposto no artigo 85, da Lei nº 13.105/2015, e d) a observância aos demais entendimentos já expressados por este Tribunal.

Pergunta: É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja a recuperação dos valores do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, em casos de o repasse ter sido realizado de maneira errônea pela União?

Resposta: Considerando que a matéria em questão, ao que tudo indica, não foge do caráter rotineiro, ordinário ou comum dos serviços prestados por parte das Procuradorias Jurídicas dos municípios, não demonstrando inclusive complexidade e singularidade que poderia ensejar a contratação de um serviço jurídico especializado, entende-se não ser possível tal contratação.

No entanto, esta pode ser excepcionalmente possível a depender das concretudes e especificidades do caso, desde que os municípios

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

integrantes do Consórcio comprovem efetivamente a referida excepcionalidade, assim como indique e justifique devidamente, através da sua equipe jurídica, a inviabilidade de atuação desta, demonstrando, inclusive: a a) o atendimento aos requisitos necessários para a contratação, estabelecidos pelos entendimentos exarados por esta Corte de Contas; b) demonstrem a vantajosidade da contratação via consórcio ou associação de municípios, c) observem a fixação da remuneração sobre base determinada, proporcional e razoável, em atenção ao disposto no artigo 92, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021, considerando-se, ainda, o disposto no artigo 85, da Lei nº 13.105/2015, e d) a observância aos demais entendimentos já expressados por este Tribunal.

Pergunta: É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido objetive receber royalties compatíveis com devida correção dos valores repassados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP?

Resposta: Considerando que a matéria em questão, ao que tudo indica, foge do caráter rotineiro, ordinário ou comum dos serviços prestados por parte das Procuradorias Jurídicas dos municípios, demonstrando inclusive complexidade e singularidade que poderia ensejar a contratação de um serviço jurídico especializado, entende-se ser possível tal contratação. No entanto, imprescindível que desde que os municípios integrantes do Consórcio comprovem efetivamente a referida excepcionalidade, assim como indique e justifique devidamente, através da sua equipe jurídica, a inviabilidade de atuação desta, demonstrando, inclusive: a) o atendimento aos requisitos necessários para a contratação, estabelecidos pelos entendimentos exarados por esta Corte de Contas; b) demonstrem a vantajosidade da contratação via consórcio ou associação de municípios, c) observem a fixação da remuneração sobre base determinada, proporcional e razoável, em atenção ao disposto no artigo 92, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021, considerando-se, ainda, o disposto no artigo 85, da Lei nº 13.105/2015, e d) a observância aos demais entendimentos já expressados por este Tribunal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

Pergunta: Sendo possível a contratação de equipe jurídica ou profissional único, como a demanda exigir, qual o instrumento correto para que seja realizada? É possível a realização de Concorrência Eletrônica? É possível a realização de contratação direta via inexigibilidade?

Resposta: Apesar de não existir um entendimento pacificado acerca da matéria, entende-se que as contratações excepcionais de serviços jurídicos podem ser realizadas tanto por concorrência eletrônica quanto por inexigibilidade de licitação, desde que observada a legislação específica e demais instrumentos normativos e entendimentos já expressados pelos Tribunais, inclusive por esta Corte de Contas, a exemplo do Prejulgado nº 6.

Na hipótese de Concorrência Eletrônica, deve a Administração, além de se atentar às concretudes do caso e a excepcionalidade da contratação, observar se o serviço técnico profissional especializado é suscetível de definição, comparação e julgamento por critérios objetivos, em específico melhor técnica/técnica e preço.

Por sua vez, na hipótese de inexigibilidade de licitação, reputa-se que esta é viável desde que, comprovadamente, não seja possível definir, comparar e julgar um objeto ou solução desejada por critérios objetivos, bem como ante o atendimento dos requisitos necessários relacionados a notória especialização e complexidade da demanda a ponto de não poder se exigir que o serviço seja realizado diretamente pelos próprios servidores do ente público, além de observar a compatibilidade do preço com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, e respeitar o valor de mercado, consoante entendimento do STF no Tema 309.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Inicialmente, reitero o conhecimento da presente Consulta, na medida em que satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes dos artigos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

311 e 312, inciso II, do Regimento Interno[1].

A presente Consulta trata da possibilidade de contratação de assessoria jurídica especializada para o patrocínio de demandas judiciais por parte de consórcio público multifinalitário, mais especificamente em cinco hipóteses elencadas pelo consulente, envolvendo temas que orbitam a recomposição de receitas municipais e o equilíbrio federativo. A controvérsia perpassa tanto pela análise da admissibilidade da contratação quanto pela forma jurídica adequada à sua formalização, especialmente à luz da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e das orientações desta Corte de Contas.

De forma mais precisa, o tema suscita a aplicação coordenada de dois regimes normativos:

i) o modelo constitucional de advocacia pública, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, segundo o qual o provimento dos cargos públicos depende de concurso, sendo certo que a consultoria e o patrocínio das causas da Administração devem, prioritariamente, ser exercidos por servidores efetivos, especialmente os procuradores jurídicos devidamente concursados; e

ii) a exceção legal autorizada pela Lei nº 14.133/2021, em seu art. 74, inciso III, "e", que admite a contratação, por inexigibilidade de licitação, de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, com notória especialização, nos casos de assessoria técnica, consultoria ou patrocínio de causas judiciais ou administrativas.

Essa dualidade normativa não configura, em si, um conflito, mas sim uma hierarquia interpretativa: a regra é a atuação da advocacia pública institucional;

---

[1] **Art. 311.** A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:
I - ser formulada por autoridade legítima;
II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;
IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
V - ser formulada em tese.
Art. 312. Estão legitimados para formular consulta: (...)
II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

a exceção é a contratação externa, admitida apenas em casos justificados, com estrita observância aos parâmetros legais e jurisprudenciais.

Sucede que tal regramento não é absoluto, visto que de acordo com o Superior Tribunal de Justiça, "*a mera existência de corpo jurídico próprio, por si só, não inviabiliza a contratação de advogado externo para a prestação de serviço específico para o ente público*" (AgRg no HC 669.347/SP. Relator Ministro Jesuíno Rissato – desembargador convocado do TJ-DFT –, relator p/acórdão Ministro João Otávio de Noronha, 5ª Turma, julgado em 13/12/2021, DJe 14/0/2022.)

A interpretação definitiva dessa exceção foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 309 de repercussão geral, no Recurso Extraordinário nº 656.558/SP, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, ocasião em que se fixou a tese de que "*[...] a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, observado, também, o valor médio cobrado pelo escritório de advocacia contratado em situações similares anteriores*".

A Corte Suprema reconheceu que os serviços jurídicos envolvem elementos subjetivos e de confiança, o que justifica a possibilidade de inexigibilidade, mas não dispensa a demonstração dos critérios objetivos exigidos pela legislação.

Ademais, extrai-se do referido Recurso Extraordinário nº 656.558/SP que, sendo os serviços prestados dotados de características eminentemente subjetivas, sua avaliação também se dá por critérios subjetivos, o que afasta a objetividade e, por conseguinte, a competitividade, não se justificando – ou sequer se mostrando viável – a instauração de procedimento licitatório:

> (...) A inexigibilidade pode, como já referi, se manifestar mesmo que existam vários especialistas aptos a prestar o serviço pretendido pela

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

> Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular. **Exatamente por isso a Administração deverá escolher um dos especialistas em detrimento de todos os demais eventualmente existentes.** Nesse processo discricionário, o gestor público encontra certa liberdade na escolha do especialista que reputar o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com a estimativa subjetiva. A liberdade de escolha, de fato, não é absoluta, mas limitada. A confiabilidade, conquanto determinada subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais sobressaem a experiência do especialista, sua boa reputação, o grau de satisfação obtido em outros contratos, entre outros. **Dentre os especialistas que preencham esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança, na medida em que o considere mais apto para satisfazer o interesse público que outros, valendo aí seus traços pessoais, que devem identificar-se com o que pretende a Administração**. (Grifo nosso.)

Esse julgado do Supremo Tribunal Federal é de observância obrigatória (art. 927 do CPC) e tem sido seguido por diversos tribunais de contas. Antes mesmo de referido precedente, o Prejulgado nº 6[2] desta Corte de Contas já convergia em tal posição, sendo fundamento para outras decisões, exemplificadas pelo Acórdão n.º 3577/23 – Pleno, no sentido de ser *"lícita a contratação de serviços advocatícios por parte de município que conte com Procuradoria Jurídica, desde que haja a presença cumulativa da i) notória especialização do escritório contratado, e ii) da complexidade da demanda, a ponto de não poder se exigir que o serviço seja realizado diretamente pelo próprio órgão jurídico".* (TCE/PR – Acórdão nº 3577/23, Processo nº 246940/22, de relatório do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares). No mesmo sentido:

[2] Consultorias contábeis e jurídicas: **Possíveis para questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade**, casos em que poderá haver contratação direta, mediante um procedimento simplificado e desde que seja para objeto específico e que tenha prazo determinado compatível com o objeto, não podendo ser aceitas para as finalidades de acompanhamento da gestão (Prejulgado nº 6 - Acórdão nº 1111/2008, do Tribunal Pleno, parte dispositiva).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

> Consulta. Sociedade de Economia Mista. Regime jurídico predominantemente privado, com derrogação parcial de normas de direito público. **Terceirização de departamento jurídico e contábil**. Impossibilidade para os serviços de caráter rotineiro, ordinário ou comum, sob pena de violação do art. 37, II, da Constituição Federal e do Prejulgado 6 deste Tribunal. **Possibilidade para serviços que exijam notória especialização, sejam de alta complexidade, com objeto específico e por prazo determinado**. A dispensa do empregado público da sociedade de economia mista exige motivação por escrito, não se exigindo que a razão se enquadre em alguma das hipóteses previstas na legislação trabalhista como justa causa, nem prévio processo administrativo." (TCEPR. Processo n.º 229934/2023, Acórdão nº 1851/2024, Tribunal Pleno, Rel. Ivan Lelis Bonilha, julgado em 01/07/2024, veiculado em 12/07/2024 no DETC. Sem destaques no original).

Quanto ao requisito da notória especialização, leciona Joel de Menezes Niebuhr[3]:

> **A notoriedade é da especialização do profissional e não do profissional em si.** Outrossim, a notória especialização deve ser apreciada no meio que atua o profissional. De um jeito ou de outro, o termo notoriedade induz conceito indeterminado, isto é, variável em grau maior ou menor, em decorrência do que se afere discricionariedade em sua apreciação. A determinação do grau mínimo de notoriedade necessária para dar suporte à inexigibilidade não é precisa. (Grifo nosso.)

Soma-se a tal fundamento a inteligência da Lei n.º 14.039/20, que acresceu o art. 3º-A à Lei n.º 8.906, de 4 de julho de 1994, conhecida como Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil:

> Art. 3º-A. Os **serviços profissionais de advogado**

[3] NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação e Contrato Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

> **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. (Grifou-se.)

Portanto, a aplicação desses parâmetros ao presente caso exige que cada quesito da Consulta seja analisado à luz da regra da atuação institucional da procuradoria jurídica e das hipóteses legalmente admitidas para a contratação externa, conforme previsão do art. 74, inciso III, alínea *"e"*, da Lei nº 14.133/2021[4], bem como dos entendimentos firmados pela jurisprudência acerca da matéria.

Tal necessidade se justifica pelo fato de que, embora a procuradoria seja devidamente estruturada e tecnicamente capacitada, ela enfrenta limitações de ordem prática – como escassez de tempo e de pessoal – que impedem o pleno atendimento de todas as demandas judiciais e extrajudiciais existentes.

Diante desse cenário, é compreensível e até imprescindível recorrer ao apoio de profissionais externos, sobretudo para tratar de matérias específicas e teses jurídicas relevantes, cujo adequado patrocínio pode representar não apenas um incremento expressivo na arrecadação pública, mas, em muitos casos, a própria viabilidade financeira de diversos municípios, sem que isso implique prejuízos à Administração ou riscos ao erário.

Tendo estabelecido essas premissas, passo agora à análise

---

[4] **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;**
§ 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.** (grifou-se).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

individualizada dos quesitos formulados.

Em relação ao mérito, no tocante ao **primeiro questionamento** – ***"É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja corrigir a desatualização da "Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares" do Sistema Único de Saúde, bem como o ressarcimento das diferenças relativas aos últimos 05 (cinco) anos, devidamente atualizados e por consequência, que seja a União condenada ao pagamento das respectivas diferenças?"*** – entendo que a resposta é **afirmativa**, desde que observadas (1) a notória especialização do contratado, (2) a natureza intelectual e técnica do serviço e (3) a devida motivação no processo administrativo formal, conforme dispõe o art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

É necessário destacar que a Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares do Sistema Único de Saúde – SUS é o instrumento normativo que define os códigos, nomenclaturas, valores de remuneração e parâmetros técnicos dos serviços prestados pelos entes federativos e por prestadores conveniados no âmbito do SUS. Ainda que seja padronizadora, sua desatualização tem gerado impactos financeiros severos aos municípios, especialmente pelo descasamento entre o custo efetivo dos procedimentos e os valores de referência fixados.

Diante dessa realidade, têm sido ajuizadas ações por entes federativos e prestadores conveniados visando à recomposição dos valores pagos a menor, bem como à condenação da União à atualização da tabela, sob a alegação de omissão administrativa com repercussões no pacto federativo, nos princípios da eficiência e da razoabilidade, e no dever constitucional de financiamento tripartite do SUS (art. 198, § 1º, da Constituição da República[5]).

A dúvida posta na presente consulta diz respeito à **possibilidade jurídica de contratação de escritório de advocacia externo para o ajuizamento e o acompanhamento dessas demandas**, por meio do consórcio público intermunicipal, à luz da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e da jurisprudência atualizada do Supremo Tribunal Federal (Tema 309).

[5] **Art. 198.** As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

A contratação de assessoria jurídica especializada para o patrocínio de demandas judiciais cujo objeto seja a atualização da Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares do Sistema Único de Saúde (Tabela SUS), bem como o ressarcimento dos valores pagos a menor nos últimos cinco anos, é *juridicamente possível* e encontra respaldo tanto na legislação vigente quanto na jurisprudência consolidada dos tribunais superiores e dos órgãos de controle, desde que demonstrada a real necessidade e a inviabilidade de atuação pelos procuradores efetivos do ente federativo.

Inicialmente, cumpre esclarecer que, embora a regra geral seja a atuação da advocacia pública na defesa dos interesses da Administração, conforme preceitua o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 309 da Repercussão Geral (RE 656.558/SP), fixou entendimento vinculante no sentido de que é constitucional a contratação direta de advogados por inexigibilidade de licitação, desde que observada a notória especialização do profissional ou da sociedade contratada e demonstrada a inviabilidade de competição. Tal entendimento excepciona a regra do concurso público e legitima a contratação externa em hipóteses legalmente previstas, como a que ora se analisa.

Essa autorização encontra amparo legal expresso no artigo 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), o qual dispõe que é inexigível a licitação para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza intelectual, incluindo os serviços advocatícios, quando comprovada a notória especialização do contratado e a inviabilidade de competição. No caso das ações judiciais que visam à correção da Tabela SUS e ao ressarcimento das diferenças históricas, a elevada complexidade técnica e jurídica, aliada à especificidade da tese e à exigência de domínio aprofundado em direito sanitário, administrativo e financeiro, evidenciam a notória especialização exigida e justificam a inviabilidade de competição, nos moldes da norma vigente.

No que se refere à tese jurídica que fundamenta a contratação, destaca-se a existência de precedentes relevantes no âmbito do Superior Tribunal de Justiça reconhecendo a viabilidade de ações judiciais voltadas à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro na prestação de serviços hospitalares

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

conveniados ao SUS, diante da notória defasagem da Tabela de Procedimentos adotada pela União. Trata-se de controvérsia complexa, que demanda conhecimento técnico aprofundado e atuação especializada. A esse respeito, cita-se o seguinte julgado, que confirma a procedência da pretensão ressarcitória e evidencia a consolidação da jurisprudência em torno da matéria:

> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. **RESSARCIMENTO AO SUS. TABELA ÚNICA NACIONAL DE EQUIVALÊNCIA DE PROCEDIMENTOS - TUNEP.** ART. 32 DA LEI 9.656/98. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015. II. Na origem, Hospital e Casa de Saúde de Russas ajuizou Ação Ordinária em face da União, com o objetivo de ver a ré condenada a promover, em relação à Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares do Sistema Único de Saúde - SUS, "uma adequada e eficiente 'revisão' dos valores de todos os itens dispostos na referida 'Tabela', observando-se, para tanto, a conclusão a que chegar a regular perícia técnica a ser realizada neste processo, a fim de resgatar o equilíbrio contratual", bem como a pagar os "valores retroativos aos últimos 05 (cinco) anos, contados da data da propositura da presente demanda". O Tribunal de origem manteve a sentença de procedência da ação. III. O Supremo Tribunal Federal, apreciando o Tema 345 da Repercussão Geral, fixou a seguinte tese: "É constitucional o ressarcimento previsto no art. 32 da Lei 9.656/98, o qual é aplicável aos procedimentos médicos, hospitalares ou ambulatoriais custeados pelo SUS e posteriores a 4/6/1998, assegurados o contraditório e a ampla defesa, no âmbito administrativo, em todos os marcos jurídicos" (STF, RE 597.064/RJ, Rel. Ministro GILMAR MENDES, TRIBUNAL PLENO, DJe de 16/05/2018). IV. Esta Corte, em casos análogos, tem concluído que "apreciar se os valores cobrados a título de ressarcimento atenderam ou não aos requisitos previstos nos atos normativos editados pela ANS, ou se os valores da tabela TUNEP são superiores aos efetivamente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

despendidos pelo SUS, bem como se os serviços prestados pelo SUS foram realizados dentro dos limites geográficos e da cobertura contratada, ou mesmo se foram observados no processo administrativo o contraditório e a ampla defesa exige a apreciação dos elementos de prova constantes nos autos, assim como das cláusulas do contrato de seguro-saúde pactuado com os usuários do plano, o que atrai a aplicação das Súmulas 5 e 7 do STJ" (STJ, AgInt nos EDcl no AREsp 1.841.317/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 25/03/2022). No mesmo sentido: STJ, AgInt no AREsp 2.010.974/DF, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 09/05/2022; AgInt no REsp 1.740.956/RJ, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 13/02/2019; AgInt no REsp 1.685.857/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/05/2018; AgInt no REsp 1.736.571/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/03/2019. V. Portanto, nos termos em que a causa foi decidida, infirmar os fundamentos do acórdão recorrido, relacionados à regularidade da cobrança efetuada - em especial analisar se os valores cobrados, a título de ressarcimento, atenderam ou não aos requisitos previstos nos atos normativos editados pela ANS, se os valores da Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos - TUNEP são superiores aos efetivamente despendidos pelo SUS -, demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ. VI. Agravo interno improvido. (STJ - AgInt no AREsp: 2040557 DF 2021/0392701-9, Data de Julgamento: 26/09/2022, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 30/09/2022)

No caso em exame, o objeto da demanda – revisão da Tabela SUS e ressarcimento de valores – é tecnicamente complexo e envolve temas interdisciplinares de direito sanitário, financeiro, constitucional e administrativo. Exige expertise não apenas jurídica, mas também contábil e atuarial, o que justifica a singularidade e a necessidade de contratação externa, inclusive no âmbito de consórcios públicos intermunicipais.

No que se refere à possibilidade de cobrança dos valores retroativos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

dos últimos cinco anos, a pretensão encontra amparo no Decreto nº 20.910/1932, que estabelece o prazo prescricional de cinco anos para a propositura de ações contra a Fazenda Pública, contados a partir do fato gerador da obrigação. Assim, os valores pagos a menor no período quinquenal anterior ao ajuizamento da ação são passíveis de ressarcimento, desde que devidamente demonstrados por provas documentais e perícias financeiras.

A recente publicação da Lei nº 14.820/2024[6], que trata da revisão periódica dos valores pagos pelo SUS, é outro indicativo legislativo de que a matéria se encontra em evolução normativa e, portanto, reforça a tese de que houve, por anos, omissão federal passível de correção judicial.

Em suma, a contratação de assessoria jurídica especializada para fins de ajuizamento das ações judiciais voltadas à revisão da Tabela SUS e ao ressarcimento retroativo é **legalmente possível, constitucionalmente admitida e jurisprudencialmente respaldada**, desde que observadas a notória especialização do contratado, a natureza intelectual e técnica do serviço e a devida motivação no processo administrativo formal, conforme dispõe o art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

No tocante ao **segundo questionamento** – ***"É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja o correto repasse dos valores vinculados ao FUNDEB bem como as devidas complementações pela União?"*** –, entendo que a resposta é **afirmativa**, sendo juridicamente admissível a contratação de serviços jurídicos especializados com esse objeto, desde que respeitados os requisitos legais estabelecidos para a contratação por inexigibilidade, notadamente aqueles constantes no art. 74, inciso III, alíneas "c" e "e", da Lei nº 14.133/2021.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB é o principal instrumento de financiamento da educação pública básica no Brasil. Sua previsão constitucional está nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal[7], sendo regulado atualmente pela

[6] Lei nº 14.820, de 16 de janeiro de 2024. Disponível em: < https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-14820-16-janeiro-2024-795257-norma-pl.html>. Acesso em 17 dez. 2024.

[7] **Art. 212**. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

Lei nº 14.113/2020, que consolidou as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020, transformando o fundo em mecanismo permanente e obrigatório.

O FUNDEB é composto por uma parcela (20%) de diversas receitas dos entes federativos – como ICMS, IPVA, FPM, ITR e outros tributos – que são redistribuídas com base em critérios de equidade. Para garantir que todos os entes alcancem um valor mínimo por aluno/ano, a União é constitucionalmente obrigada a complementar os recursos dos Estados e Municípios cujas receitas não sejam suficientes, por meio da chamada complementação da União.

Com a evolução dos mecanismos de controle e a melhoria da transparência fiscal, muitos municípios identificaram inconsistências nos cálculos federais, com ausência de repasses devidos ou pagamentos feitos a menor, tanto em relação ao antigo FUNDEF quanto ao FUNDEB atual. Diante disso, passaram a buscar judicialmente a correção dos repasses e o ressarcimento das diferenças, com base em laudos técnicos, pareceres contábeis e entendimentos jurisprudenciais que reconhecem o dever da União de respeitar os valores mínimos estabelecidos por aluno.

Essas demandas, portanto, tratam da garantia do adequado financiamento da educação pública, matéria de indiscutível relevância social, orçamentária e federativa, envolvendo a apuração de dados contábeis, índices oficiais e critérios normativos que extrapolam o conteúdo jurídico tradicional. Além disso, envolvem valores expressivos e consequências diretas na oferta educacional local, o que tem motivado a atuação de diversos municípios em blocos, por meio de consórcios públicos.

No presente caso, discute-se a **possibilidade jurídica de que consórcio público intermunicipal contrate assessoria jurídica especializada para ajuizar e acompanhar essas demandas em favor dos entes consorciados.** Passa-se, assim, à análise da admissibilidade dessa contratação, à luz da legislação vigente e da jurisprudência pertinente.

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o **caput** do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: (...).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

A contratação de assessoria jurídica especializada para atuar em demandas judiciais que visem ao correto repasse dos valores vinculados ao FUNDEB e suas complementações pela União encontra respaldo jurídico quando observados os princípios e requisitos previstos na legislação de regência, na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e nos entendimentos da doutrina especializada.

A legitimidade da contratação decorre da própria natureza do objeto: trata-se de demanda que envolve análise normativa, financeira e contábil complexa, que busca a correta aplicação do valor mínimo nacional por aluno, com reflexos diretos na efetivação do direito à educação e na garantia do pacto federativo. A atuação dos entes subnacionais nessa matéria pressupõe o domínio de metodologias específicas de apuração de repasses, projeções financeiras, interpretação de critérios técnicos do antigo FUNDEF e da legislação atual do FUNDEB (Lei nº 14.113/2020), o que justifica a contratação de profissionais com notória especialização.

Conforme previsto no art. 74, inciso III, alíneas “c” e “e”, da Lei nº 14.133/2021[8], é inexigível a licitação quando se tratar de contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, realizados por profissionais ou empresas de notória especialização, especialmente nos casos de assessoria ou consultoria técnico-jurídica, e de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

Esse dispositivo legal autoriza a contratação direta de escritório jurídico, desde que observados os requisitos formais, tais como: a notória especialização do contratado; a impossibilidade de julgamento objetivo; e a instrução adequada do processo administrativo, com justificativa clara e detalhada sobre a

[8] **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:
a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

necessidade da contratação.

Ademais, conforme exposto anteriormente, esse entendimento encontra respaldo direto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no julgamento do Tema 309 (RE 656.558/SP)[9], que sedimentou a possibilidade de inexigibilidade de licitação para contratação de serviços advocatícios, desde que observados os seguintes elementos: serviço de natureza singular; notória especialização do contratado; inviabilidade de competição; e justificativa técnica consistente da Administração.

No caso das demandas relacionadas ao FUNDEB, verifica-se que os requisitos legais para a contratação por inexigibilidade estão plenamente configurados. Trata-se de matéria com forte componente técnico e normativo, que demanda a realização de cálculos complexos relativos às complementações federais, o confronto entre os valores de referência nacional por aluno/ano, projeções atuariais, além da correta aplicação dos critérios constitucionais fixados no art. 212-A da Constituição Federal. A atuação jurídica nesse campo exige, além disso, o acesso a bancos de dados oficiais e a metodologias específicas de auditoria técnica e financeira, bem como o domínio de linguagem especializada, o que extrapola os contornos da atuação ordinária do contencioso cível tradicional.

Destaco que a complexidade técnica que envolve essas ações decorre, em grande parte, da sistemática trazida pela Emenda Constitucional nº 108/2020, que prevê três formas distintas de complementação da União ao FUNDEB: VAAF (Valor Anual por Aluno do Fundo), VAAT (Valor Anual Total por Aluno) e VAAR (Valor Anual Total por Aluno com referência na qualidade).

Soma-se a isso a peculiaridade da atuação consorciada entre entes municipais, que embora permita a racionalização de custos e a uniformização de estratégias jurídicas, exige coordenação técnica e jurídica altamente qualificada, o que justifica, no plano da legalidade e da eficiência administrativa, a contratação de assessoria jurídica especializada para condução dessas demandas.

Além disso, é relevante destacar que tais ações envolvem valores

[9] "É constitucional a contratação de advogado ou escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação, desde que preenchidos os seguintes requisitos: (i) serviço de natureza singular; (ii) notória especialização do contratado; (iii) inviabilidade de competição; e (iv) demonstração da impossibilidade de atuação por parte dos órgãos jurídicos da Administração."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

expressivos, com impacto direto na manutenção e no desenvolvimento do ensino público básico, atingindo direitos fundamentais da população e o equilíbrio das finanças públicas municipais.

Embora a Instrução nº 261/25 – CGM (peça 13) e o Parecer nº 42/25 – PGC (peça 14) consignem o entendimento de que a contratação direta de serviços advocatícios não deve constituir regra geral, divirjo parcialmente desse entendimento no caso concreto. Nas ações voltadas à recomposição de valores vinculados constitucionalmente à educação, cuja instrução demanda elevado grau de complexidade técnica e domínio especializado, entendo que a contratação por inexigibilidade, além de juridicamente admissível, configura medida legítima e proporcional à defesa do interesse público.

Corrobora essa posição o entendimento já consolidado em diversos Tribunais de Contas do país, como é o caso do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, cujo posicionamento majoritário reconhece a legalidade da contratação direta de escritórios de advocacia por inexigibilidade de licitação, especialmente em matérias técnicas como a recuperação de repasses do FUNDEF/FUNDEB.

Conforme destacado em voto proferido por Conselheiro daquela Corte, a contratação de advogado ou escritório jurídico deve ser pautada pela **confiança no profissional** e em sua **notória especialização**, características que justificam, por si, a **inviabilidade de competição** e autorizam a contratação direta, nos termos dos arts. 13 e 25 da antiga Lei nº 8.666/1993, e hoje pelos arts. 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021.

Tais entendimentos reforçam a tese de que a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas relativas ao FUNDEB não apenas encontra respaldo na legislação vigente e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Tema 309), como também vem sendo acolhida de forma reiterada pelos Tribunais de Contas estaduais, evidenciando que o caminho jurídico é seguro, legítimo e alinhado à boa prática administrativa.

Com vistas a reforçar a segurança jurídica da tese ora defendida, transcrevem-se, a seguir, excertos de voto condutor proferido pelo Conselheiro Relator Kleber Dantas Eulálio, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Piauí,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

o qual expressa entendimento consolidado naquela Corte acerca da legalidade da contratação direta de escritórios de advocacia para causas de interesse público relevante:

> **Representação P. M. de Fronteiras. Exercício 2016. Contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação. Contratação com cláusula *ad exitum.* Pagamento de honorários com recursos do FUNDEF. Procedência parcial.**
>
> (...) Com efeito, **a opção do gestor pela contratação de determinado escritório de advocacia deve ser pautada pela confiança no profissional da advocacia e na sua notória especialização**, porquanto se trata, na espécie, de **contratação personalíssima e singular**, o quê, no intuir desta Relatoria, **inviabiliza a competição**, **mostrando-se, consentânea, a contratação de advogado de forma direta, por inexigibilidade de licitação**, nos termos das disposições preconizadas nos Arts. 13 e 25 da Lei Nacional de Licitações (Lei 8.666/93). Ademais, **é claro o posicionamento atual da maioria dos Membros deste Colendo Tribunal de Contas do Estado do Piauí no sentido de reconhecer a legalidade da contratação de escritórios de advocacia e de contabilidade de forma direta, por inexigibilidade de licitação.** Até o presente **não se tem notícia** de que **esta Corte de Contas tenha julgado uma prestação de contas irregular** em decorrência do **reconhecimento de ilegalidade da contratação de escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação**. Desde o ingresso neste Colendo Tribunal de Contas, **este Conselheiro comunga do entendimento atual e majoritário da Corte que reconhece a possibilidade jurídica de contratação de escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação.** No que diz respeito ao pagamento de honorários contratuais com cláusula *ad exitum*, cumpre salientar que o Colendo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), na Consulta nº 20/2019, firmou entendimento no sentido de **considerar plenamente possível a contratação pela Administração Pública com a remuneração paga pelos serviços efetivamente prestados sobre o êxito alcançado**, sendo esse, também, o entendimento desta Relatoria." (TCE/PI, Processo TC/010767/2017. Representação. Prefeitura Municipal de Boqueirão do Piauí – PI. Exercício

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

> financeiro de 2021. Decisão unânime.) (Grifos nossos.)

Nesse contexto, e considerando que a contratação é voltada à defesa do interesse público e à recomposição de valores educacionais constitucionalmente vinculados, **não vislumbro óbice jurídico à sua formalização**, desde que respeitados os critérios legais aplicáveis.

Corroborando esse entendimento, o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe proferiu a seguinte decisão:

> APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA CONTRATADO PELO MUNICÍPIO DE AQUIDABÃ PARA RECUPERAÇÃO DE VERBAS DO FUNDEF/FUNDEB.** PROCESSO QUE SEGUIU AS DISCIPLINAS DA LEI 7.347/85, QUE REGULA A AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INAPLICABILIDADE DO TEMA 1.199 DO STF QUE SE REFERE APENAS À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCINDÍVEL A ANÁLISE DAS REGRAS DA LEI 8429 NESSES AUTOS. **PRELIMINARES DE CERCEAMENTO DE DEFESA E APLICAÇÃO DAS LEIS QUE PERMITEM CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIOS POR LICITAÇÃO**. ALEGAÇÃO DE NÃO INTIMAÇÃO PARA PARTICIPAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE NOTÍCIA DE FATO QUE TRAMITOU NO MPSE. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO QUE NÃO É CONDIÇÃO DE PROCEDIBILIDADE PARA AÇÃO CIVIL. VÍCIOS NA FASE EXTRAJUDICIAL QUE NÃO CONTAMINAM A AÇÃO. ANÁLISE DAS LEIS FEIA NO MÉRITO. PRELIMINARES REJEITADAS. MÉRITO. **NECESSIDADE DE PREENCHIMENTO DOS CRITÉRIOS DE SINGULARIDADE DO OBJETO, DEMONSTRAÇÃO DE INVIABILIDADE DO CERTAME, NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E HONORÁRIOS RAZOÁVEIS E COMPATÍVEIS COM O QUE SE PRATICA.** ART. 25, II, §1º DA LEI 8.666/93. **REQUISITO DE SINGULARIDADE SUPRIMIDO PELA LEI Nº 14.133/2021. TEMA COMPLEXO DE CONSIDERÁVEL RELEVÂNCIA AOS COFRES PÚBLICOS CUJA NATUREZA EXIGE COMPETÊNCIAS ESPECÍFICAS. A MERA EXISTÊNCIA DE ASSESSORIA JURÍDICA, POR**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

> **SI SÓ, NÃO INVIABILIZA A CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO EXTERNO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ESPECÍFICO PARA O ENTE PÚBLICO. PRECEDENTES DO STJ.** O ACERVO PROBATÓRIO DEMONSTRA A ATUAÇÃO DILIGENTE DO CONTRATADO. **CONTRATAÇÃO CARACTERIZADA PELA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS CONTRATADOS E, PRINCIPALMENTE, BASEADA NOS PRINCÍPIOS DA CONFIANÇA E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DISCRICIONARIEDADE DO GESTOR.** INTUITO PERSONAE. PRECEDENTES DO STF E DESTA CORTE. CLÁUSULA CONTRATUAL DE HONORÁRIOS AD EXITUM COM PAGAMENTO NA FORMA QUOTA LITIS. POSSIBILIDADE. PERCENTUAL DE 20% (VINTE POR CENTO) RAZOÁVEL E PROPORCIONAL PARA CASOS DESTE JAEZ. ADPF 528/DF DO STF JULGADO EM 21/03/2022. POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS COM RECURSOS ADVINDOS DOS JUROS MORATÓRIOS DOS VALORES ALOCADOS NO FUNDEF/FUNDEB RESSARCIDOS PELA UNIÃO. IRRESIGNAÇÃO COM RELAÇÃO AO DESTAQUE DESSES VALORES É DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. REFORMA TOTAL DA SENTENÇA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. Acórdão nº 202340693. Apelação Cível. Processo: 202100827940. Relator: Diógenes Barreto.) (Sem grifos no original.)

A Constituição Federal, em seu art. 212, determina que os entes federativos devem aplicar percentuais mínimos de suas receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino (no caso dos municípios e estados, o mínimo é de 25%). Já o art. 212-A, introduzido pela Emenda Constitucional nº 108/2020, estabelece que a União tem o dever de complementar os recursos do FUNDEB quando os valores apurados pelos estados e municípios não forem suficientes para garantir o valor anual por aluno definido nacionalmente. Assim, a correta complementação pela União não é mera liberalidade, mas sim imposição constitucional vinculada a um direito fundamental à educação básica de qualidade.

Do ponto de vista legal, a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

Licitações), em seu art. 74, inciso III, alíneas “c” e “e”, permite a contratação por inexigibilidade de licitação para a prestação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, incluindo assessoria jurídica e patrocínio de causas judiciais, desde que prestados por profissionais ou empresas de notória especialização. Ressalta-se, contudo, que o art. 92, inciso V, da mesma lei, exige que todo contrato contenha cláusulas claras quanto ao preço, às condições de pagamento e aos critérios de reajuste e atualização monetária, o que reforça a necessidade de parâmetros objetivos e verificáveis na remuneração contratual. Portanto, a contratação deve prever **remuneração previamente definida e proporcional**, com base em critérios objetivos e compatíveis com o mercado, em respeito à legislação vigente.

Diante de todo o exposto, conclui-se que **é juridicamente admissível a contratação de assessoria jurídica especializada para o ajuizamento e acompanhamento de demandas judiciais cujo objeto seja o correto repasse dos valores vinculados ao FUNDEB e as devidas complementações pela União**, desde que observados os requisitos legais e formais aplicáveis à inexigibilidade de licitação, especialmente no que se refere à notória especialização do contratado, à formalização adequada do processo administrativo e à fixação de remuneração proporcional e objetivamente aferível. Trata-se de medida legítima, eficaz e compatível com os princípios constitucionais da legalidade, eficiência e supremacia do interesse público, cuja adoção vem sendo reiteradamente reconhecida por órgãos de controle e pela jurisprudência administrativa nacional.

Passando à análise da **terceira questão** posta em consulta – ***“É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja a recuperação dos valores do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, em casos de o repasse ter sido realizado de maneira errônea pela União?”*** **–** entendo que a resposta é **afirmativa**, porquanto é juridicamente admissível a contratação direta de serviços advocatícios especializados com esse objeto, desde que observados os requisitos legais previstos no art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, notadamente no que se refere à notória especialização do contratado, à natureza intelectual do serviço e à

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

instrução formal do processo administrativo.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma das principais fontes de receita dos entes municipais brasileiros. Está previsto no art. 159, inciso I, alínea “b”, da Constituição Federal, o qual determina que a União deve entregar aos municípios 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Trata-se de um mecanismo constitucional de repartição federativa de receitas tributárias, cujo objetivo é reduzir as desigualdades regionais e garantir a manutenção da capacidade financeira dos Municípios, especialmente aqueles com menor base econômica. A distribuição dos recursos se dá segundo critérios populacionais e de renda *per capita*, conforme disciplinado pela Lei Complementar nº 91/1997 e por normas operacionais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Apesar de sua importância para a solvência das finanças municipais, o repasse dos valores do Fundo de Participação dos Municípios tem sido objeto de questionamentos técnicos e jurídicos por parte dos municípios, especialmente no que se refere a deduções efetuadas pela União antes da partilha, a exemplo de incentivos fiscais e renúncias tributárias não previstas na Constituição; compensações indevidas entre créditos e débitos tributários da União, com impacto na base de cálculo do fundo; aplicação de critérios de rateio que desrespeitam as normas legais ou dados atualizados do IBGE.

Diante desse cenário, muitos entes têm buscado a via judicial para corrigir as distorções na sistemática de cálculo e distribuição do FPM, bem como para obter o ressarcimento dos valores supostamente repassados a menor nos cinco anos anteriores, com base no entendimento de que tais valores têm natureza de transferência constitucional obrigatória e, portanto, são insuscetíveis de retenção, compensação ou alteração unilateral por parte da União.

A relevância social, federativa e orçamentária da matéria, somada à sua complexidade técnica, tem motivado municípios e consórcios públicos a considerarem a contratação de assessoria jurídica especializada para ajuizar e acompanhar tais demandas.

Essas demandas envolvem, em regra, questões de alta

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

complexidade técnica, como a análise dos critérios constitucionais de partilha; a verificação de eventuais renúncias fiscais ilegais; a aferição de desvios de indexação ou omissões nos créditos do rateio; e o exame da jurisprudência fiscal federal e do controle externo.

Destaco que a adequada instrução de ações judiciais envolvendo repasses federais exige análise técnica de bases oficiais como o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), além da compreensão das instruções da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sobre critérios de distribuição do FPM e deduções aplicadas; além disso, a atuação jurídica requer a interpretação crítica de acórdãos e auditorias do Tribunal de Contas da União sobre retenções e compensações. Diante da complexidade técnica, contábil e jurídica envolvida, mostra-se justificável a contratação de assessoria externa especializada com experiência nas interfaces entre finanças públicas, normas federais e produção de provas com base em dados oficiais.

Trata-se, portanto, de serviço jurídico que exige **domínio específico de finanças públicas, direito constitucional tributário e direito financeiro aplicado ao pacto federativo**, o que ultrapassa as atribuições ordinárias do contencioso cível tradicional.

Assim, conforme exposto anteriormente, o art. 74, inciso III, alíneas “c” e “e”, da Lei nº 14.133/2021, respaldado pelo entendimento fixado no Tema 309 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, dispõe ser inexigível a licitação para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, como é o caso da assessoria e do patrocínio de causas judiciais por profissional ou escritório de notória especialização.

Embora a Lei nº 14.133/2021 não exija mais, literalmente, a “singularidade” do objeto – suprimindo esse termo em relação à Lei nº 8.666/1993 –, a jurisprudência permanece exigindo que a contratação esteja justificada em elementos técnicos objetivos, demonstrando que o serviço não é padronizável e requer conhecimento especializado que o distingue da atuação jurídica genérica.

Ainda que a Instrução nº 261/25 da CGM (peça 13, fls. 15 e ss.) e o Parecer nº 42/25 – PGC (peça 14) tenham apontado que a matéria relacionada ao

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

FPM seria “ordinária” e, portanto, passível de ser patrocinada pela respectiva procuradoria do município, esta relatoria diverge, considerando que a **complexidade técnica da demanda e a especialidade do objeto** podem justificar a contratação, desde que o processo administrativo comprove a impossibilidade de atendimento pelo corpo jurídico interno e a necessidade de atuação especializada.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul reconheceu a legalidade de contratações advocatícias por inexigibilidade, inclusive em matérias relacionadas a repasses federativos, vejamos:

> EMENTA: **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – CONTRATAÇÃO DE SOCIEDADE DE ADVOGADOS DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO NA ÁREA DE DIREITO PÚBLICO** – CONTRATO ADMINISTRATIVO – FORMALIZAÇÃO – PRESCRIÇÕES LEGAIS E REGULAMENTARES – REGULARIDADE. A inexigibilidade de licitação e a formalização do contrato administrativo são regulares por estarem instruídos com os documentos exigidos, demonstrando a observância das prescrições legais e das normas regulamentares.
>
> “(...) É cediço que a inexigibilidade de licitação envolve certas peculiaridades que devem ser rigorosamente observadas, tais como, a especialidade do serviço contratado que, por sua natureza específica, inviabiliza a competição. **No Termo de Referência** (pç. 7, fls. 30-32) **restou especificado no item III, os Requisitos de Especialização, em que o quadro de advogados a ser contratado, deveria ser dotado de notoriedade jurídica nas áreas de direito público, por meio de especialização em Direito Administrativo e/ou Constitucional e/ou Tributário e/ou Processual, ou ainda, pela autoria ou coautoria em publicações jurídicas em revistas jurídicas de relevância científica nacional ou regional. De acordo com os documentos acostados nos autos, um dos advogados da sociedade contratada, Dr. Murilo Godoy, comprovou ser Pós-Graduado em Direito Administrativo e Cidadania e em Direito Tributário (pç. 7, fls. 70-71 e 72-73), assim como, autor de artigos científicos especializados, publicados em revista jurídica de alto renome nacional, qual seja, a Revista Tributária e de Finanças Públicas (pç. 7, fls. 87-114 e 117-126).**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

> **Outro sócio, Dr. Thiago Alves Chianca Pereira Oliveira, comprovou ser PósGraduado em Direito Público, Direito Processual Civil e em Direito Processual (pç. 7, fls. 76, 80-81 e 82-83), cumprindo-se a exigência de notória especialidade para a contratação. Ademais, por meio de referidos documentos e da exigência do serviço a ser executado, restou demonstrado que o mesmo possui caráter exclusivo, de notório saber jurídico, o que impede a abertura de certame, nos exatos termos das Súmulas n. 39 e n. 62, do Tribunal de Contas da União**. (...) ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a regularidade da Inexigibilidade de Licitação n. 1/2017 e da celebração do Contrato n. 20/2017, realizado entre o Município de Bodoquena e a Godoy & Chianca Advocacia e Consultoria Jurídica S/S. Campo Grande, 22 de maio de 2018." (Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul. Acórdão nº 1284/2018. Conselheiro Relator: Flávio Esgaib Kayatt. TC/1289/2017. Protocolo 1781707). (Sem grifos no original.)

No presente caso, verifica-se a inviabilidade de competição, tendo em vista que o número de escritórios com notória especialização em direito público municipal e em matérias relacionadas à recuperação de créditos decorrentes do Fundo de Participação dos Municípios – FPM é notoriamente restrito, sobretudo diante da especificidade técnica do objeto contratado. A natureza do serviço demanda conhecimento aprofundado sobre o sistema de transferências constitucionais, finanças públicas e controle federativo, o que justifica a contratação direta por inexigibilidade de licitação.

A compreensão acerca da inviabilidade de competição para a contratação de serviços jurídicos especializados em demandas relativas ao FPM encontra respaldo também na jurisprudência consultiva de outros entes federativos, a exemplo do Estado do Pará, conforme se extrai de parecer jurídico proferido pela Procuradoria-Geral do Município de Aurora do Pará:

> EMENTA. ADMINISTRATIVO – **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM CONSULTORIA E ASSESSORIA JURÍDICA –**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

NOTÓRIA EXPERIÊNCIA COMPROVADA – INSTRUÇÃO DO FEITO QUE SEGUIU DENTRO DO PADRÃO LEGAL – **INEXIGIBILIDADE DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO ORDINÁRIO – PROSSEGUIBILIDADE DA CONTRATAÇÃO**.

(...) De proêmio **verifica-se que a contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica na forma direta ou através de procedimento licitatório prévio, é ato administrativo perfeitamente admissível pela legislação de regência**. (...) A notória especialização é verificada quando a empresa ou o profissional, através de desempenho anterior, estudos, publicações, organização, técnica, resultados de serviços anteriores, permita identificar que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação das necessidades do ente público tomador do serviço. Já o serviço singular, é aquele ministrado por profissional que comprovadamente demonstre, em trabalhos anteriores, a sua destacada habilidade técnica, que o credencia para o objeto do contrato. Esta singularidade poderá decorrer também da própria profissão do contratado, pois determinados ofícios não são objeto de competição pelo menor preço, como por exemplo, a prestação de serviços jurídicos. **(...) No caso sub examine, há inviabilidade de competição, considerando que os escritórios expertos em advocacia pública municipal e administrativa são restritos, em especial face a natureza do serviço a que se propõe, sejam eles a recuperação de créditos do Fundo de Participação dos Municípios**. (...) **In casu, temos que pela própria proposta consolidada nos autos, em consonância com seus anexos, especifica-se as necessidades do serviço ora pretendido de contratação e as dimensões das atuações técnicas, inclusive sob a comprovação de diversos êxitos em processos semelhantes, o que caracteriza confiabilidade no serviço a ser prestado**. (...) A vista destas considerações, e analisando a documentação acostada aos autos do processo administrativo de inexigibilidade de licitação, destinado a contratação conforme objeto do presente certame, opino pela procedência da INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO nº 6/2023-10, devendo a comissão permanente de licitações desta Edilidade, após a assinatura dos instrumentos contratuais, proceder às medidas administrativas de praxe para que surtam seus jurídicos e legais efeitos. É o parecer. SMJ.” (Parecer Jurídico nº 017/2023 – PROJUR-PGM/PMAP. Aurora do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

Pará/PA. Procuradoria-Geral do Município. Procurador Renato da Silva Neris. Inexigibilidade de Licitação nº 6/2023-10. 09/05/2023). (Grifo nosso.)

Muito embora se reconheça a competência técnica das procuradorias municipais, é necessário admitir que a elaboração e o acompanhamento de ação judicial, em todas as instâncias, com o objetivo de apurar e reaver as deduções inconstitucionais promovidas pela União nos repasses mensais do FPM não se configura como atividade simples ou rotineira no âmbito da Administração Pública local.

A demanda, por sua natureza, exige conhecimentos específicos, tais como planilhamento e projeção de valores, coleta de informações técnicas no âmbito de órgãos da administração federal, bem como a análise minuciosa de dados contábeis, o que extrapola as atribuições típicas e diárias da procuradoria municipal.

A autuação requer apuração técnico-contábil aprofundada, envolvendo o levantamento de dados descentralizados, a identificação de inconsistências nos repasses federais e a construção de fundamentos jurídicos, contábeis e financeiros capazes de demonstrar a existência de valores indevidamente retidos pela União, com o objetivo de viabilizar a devida recomposição orçamentária ao ente municipal. Mesmo com o avanço da tramitação eletrônica dos processos judiciais, persiste o desafio da capacitação técnica e da disponibilidade de pessoal qualificado para conduzir uma demanda dessa complexidade, o que justifica, por razões de eficiência e segurança jurídica, a contratação de assessoria jurídica especializada.

Destaca-se que não se trata aqui de afastar o papel das procuradorias municipais, mas sim de permitir que, diante de demandas extraordinárias e especializadas, os entes federativos possam contar com apoio jurídico externo, dentro dos limites legais, com vistas à efetivação de direitos constitucionais fundamentais e à recomposição de receitas públicas indevidamente retidas.

Dessa forma, à luz da legislação vigente, da jurisprudência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

consolidada e da doutrina especializada, conclui-se que **a contratação direta de assessoria jurídica para demandas que envolvam a recomposição de receitas do Fundo de Participações dos Municípios – FPM não apenas encontra respaldo jurídico, como também se apresenta como medida racional, eficaz e compatível com os princípios da eficiência administrativa, da razoabilidade e da supremacia do interesse público**. O entendimento ora firmado visa assegurar aos entes municipais os instrumentos necessários para a defesa de seus direitos constitucionais na repartição das receitas públicas, sem comprometer a legalidade dos atos administrativos nem o papel das procuradorias locais, mas sim complementando-os em situações que extrapolam sua rotina institucional.

Passando à análise da **quarta questão** posta em consulta – ***"É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido objetive receber royalties compatíveis com a devida correção dos valores repassados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP?"*** – entende-se que a resposta é **afirmativa**, uma vez que a atuação judicial para revisão dos valores de *royalties* pagos pela ANP exige conhecimento especializado em regulação da exploração de hidrocarbonetos, análise técnica de memória de cálculo de produção, interpretação de resoluções normativas específicas da ANP, além da articulação de fundamentos jurídicos voltados à defesa do pacto federativo e das receitas constitucionalmente asseguradas aos entes subnacionais (art. 20, § 1º, da Constituição da República[10]). Trata-se, portanto, de objeto técnico, complexo e não padronizável, que justifica, quando formalmente instruído, o uso da contratação direta por inexigibilidade, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

O tema em análise diz respeito ao regime de compensação financeira decorrente da exploração de recursos naturais, com ênfase no petróleo e gás natural, cujos impactos econômicos, sociais e ambientais são mitigados por meio do pagamento de *royalties* aos entes federativos afetados. Essa compensação

[10] **Art. 20.** São bens da União:
[...]
§ 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

está prevista no art. 20, §1º, da Constituição Federal (já referido) e no art. 1º da Lei nº 7.990/1989[11], que assegura aos estados, municípios e ao Distrito Federal a participação no resultado da exploração de petróleo e gás ou, alternativamente, o recebimento de valores compensatórios.

A operacionalização desses repasses é atribuída à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, que define os critérios de cálculo com base em variáveis técnicas como volume produzido, preço de referência, localização dos campos produtores, delimitação geográfica dos territórios confrontantes, entre outros. A base legal para a disciplina dos *royalties* está fixada, além da Lei nº 7.990/1989, também na Lei nº 12.351/2010[12], assim como em normas infralegais expedidas pela ANP, especialmente as resoluções que tratam da distribuição e do detalhamento das parcelas.

Na prática, essa sistemática tem gerado questionamentos por parte de diversos municípios que se consideram prejudicados por cálculos equivocados, deduções irregulares ou omissões na contabilização da produção de determinadas áreas. Apurações técnicas demonstram que, em diversos casos, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis teria deixado de considerar informações relevantes, como a existência de poços ativos em determinada região ou a atualização inadequada dos parâmetros de indexação dos valores devidos. Assim, tais inconsistências têm levado entes federativos a promover ações judiciais visando à correção dos repasses e ao ressarcimento das diferenças.

Essas demandas envolvem análise interdisciplinar, exigindo compreensão aprofundada tanto de aspectos jurídicos – como direito financeiro, econômico, regulatório, administrativo e constitucional – quanto de aspectos técnicos, como engenharia de produção, cartografia e regulação da ANP. Não se trata de mera revisão contratual ou de impugnação fiscal, mas de um processo que demanda atuação estratégica com capacidade de dialogar com bancos de dados técnicos da ANP e de construir provas contábeis, geográficas e jurídicas aptas a

[11] **Art. 1º** O aproveitamento de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica e dos recursos minerais, por quaisquer dos regimes previstos em lei, ensejará compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a ser calculada, distribuída e aplicada na forma estabelecida nesta Lei.
[12] Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

demonstrar a defasagem dos valores repassados.

No presente caso, discute-se **a possibilidade jurídica de que o consórcio público intermunicipal venha a contratar, mediante inexigibilidade de licitação, assessoria jurídica especializada para propor e acompanhar ações judiciais destinadas à correção dos valores repassados a título de *royalties* pela ANP, em razão de supostos erros técnicos ou omissões no cálculo realizado pela autarquia federal.** Trata-se de demanda complexa, com forte conteúdo técnico-regulatório, cujo ajuizamento pode exigir estrutura e expertise específicas que extrapolam a capacidade operacional ordinária das procuradorias municipais. Passa-se, assim, à análise da admissibilidade dessa contratação, à luz da legislação vigente, da jurisprudência constitucional e do posicionamento dos órgãos de controle.

Conforme já delineado ao longo desta fundamentação, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 74, inciso III, alíneas “c” e “e”, prevê expressamente a possibilidade de contratação direta para serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, especialmente nas hipóteses de assessoria e consultoria jurídicas, bem como de patrocínio de causas judiciais, desde que prestados por profissionais ou empresas de notória especialização. Essa autorização legal é reforçada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento do Tema 309 de Repercussão Geral (RE 656.558/SP), fixou entendimento pela constitucionalidade da contratação por inexigibilidade, desde que observados os requisitos da inviabilidade de competição, da notória especialização e da devida justificativa técnica e jurídica pela Administração Pública.

Ainda que a nova lei de licitações não exija mais a “singularidade” do objeto, a jurisprudência segue exigindo que o serviço seja de difícil mensuração objetiva e que requeira grau de especialização incompatível com processos competitivos convencionais.

Com base na Instrução nº 261/25 da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 13), reconhece-se que o objeto da contratação tem elevada complexidade técnica, natureza predominantemente intelectual e inviabilidade de competição. Os *royalties* do petróleo incidem sobre o valor da produção do campo e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

são recolhidos mensalmente pelas empresas concessionárias até o último dia do mês seguinte àquele em que ocorreu a produção, conforme disciplina a legislação setorial.

A assessoria jurídica voltada ao patrocínio de demandas judiciais que visam à correção dos valores de *royalties* repassados pela ANP enfrenta uma série de desafios técnicos e jurídicos. A complexidade se manifesta desde a especificidade da matéria até as dificuldades inerentes ao enquadramento legal e à defesa dos interesses municipais. A atuação nessa seara exige não apenas domínio do arcabouço normativo que rege as compensações financeiras pela exploração de petróleo e gás natural – que inclui a Constituição Federal, a Lei nº 7.990/1989, a Lei nº 12.351/2010 e as resoluções da ANP –, mas também compreensão técnica sobre as variáveis envolvidas na partilha dos recursos.

Controvérsias relacionadas ao cálculo e à distribuição desses valores decorrem, com frequência, de fatores como o enquadramento territorial das áreas beneficiárias, critérios técnicos de movimentação e processamento de hidrocarbonetos, e a aplicação de metodologias específicas para definição das parcelas a serem transferidas. Assim, a fundamentação jurídica para a obtenção da correção desses valores exige uma abordagem multidisciplinar, envolvendo não apenas o direito administrativo e financeiro, mas também noções técnicas de engenharia de produção, cartografia e análise regulatória.

A natureza complexa e tecnicamente especializada do serviço justifica a necessidade de uma assessoria que conjugue conhecimentos jurídicos e técnicos para a produção de provas robustas e formulação de teses adequadas, sendo essencial a análise minuciosa de dados técnicos e relatórios da ANP, a interpretação de normas federais e a interlocução com os órgãos reguladores para fundamentar a pretensão judicial – atuação estratégica e especializada que extrapola a rotina das procuradorias municipais.

Nesse ponto, portanto, entende-se que a contratação direta para esse tipo de serviço encontra respaldo nesta Corte de Contas, desde que o Município comprove de forma efetiva: (i) a excepcionalidade do caso concreto; (ii) a inviabilidade de atendimento pela equipe jurídica própria, com a devida justificativa;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

(iii) o atendimento aos requisitos legais e jurisprudenciais já firmados pelo Tribunal; e (iv) a fixação da remuneração sobre base determinada, proporcional e razoável, conforme determina o art. 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021. Além disso, recomenda-se atenção especial à formulação contratual dos honorários, especialmente para evitar cláusulas percentuais excessivas que possam caracterizar onerosidade desproporcional ou renúncia de receita.

Contudo, a Coordenadoria de Gestão Municipal ressalta que a contratação direta apenas será legal se comprovada, no caso concreto, a necessidade da medida. Deve o Município instruir o processo com justificativa jurídica e técnica quanto à impossibilidade de atuação pelos seus próprios procuradores, demonstrar a notória especialização do contratado e assegurar que a remuneração seja compatível, previamente definida e desvinculada de critérios percentuais indeterminados.

Esta Relatoria acompanha parcialmente esse entendimento. Concorda-se com a necessidade de instrução formal rigorosa e demonstração objetiva da vantagem técnica e econômica da contratação, mas não se pode restringir a admissibilidade da medida com base em critérios excessivamente formais. As demandas voltadas à recomposição de *royalties* apresentam natureza eminentemente **extraordinária e técnica**, o que justifica, quando presentes os requisitos legais, a contratação direta de escritório com notória especialização.

A jurisprudência deste Tribunal, inclusive, já reconheceu a validade da contratação direta em casos semelhantes, atestando a singularidade e a complexidade da matéria, como no Acórdão nº 3577/23 – Pleno, autos nº 246940/22, de relatoria do Conselheiro Ivens Zchoerper Linhares, vejamos:

> (...) **deve-se reconhecer a singularidade do serviço e entendo que o objeto da avença seja complexo a ponto de, inclusive, justificar a contratação direta ora em análise**, não havendo restando caracterizada, com isso, a ofensa ao Prejulgado n. 06.
>
> (...) **se percebe que as matérias que englobam os *royalties* demandam conhecimento que extrapola a área jurídica e exigem estudo**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

> **técnico aprofundado das "especificidades da geografia local, o tipo de exploração dos recursos, os equipamentos utilizados na cadeia de exploração, bem como o porquê de o Município estar enquadrado em uma das diversas rubricas da Agência Nacional de Petróleo", conforme defendido pelos representados**. (Acórdão n.º 3577/23, de relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Processo n.º 246940/22). Sem destaques no original.

Também há precedente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, autos nº 23720/989/19, de relatoria do Conselheiro Dimas Ramalho, com Acórdão publicado no Diário Oficial respectivo em 13/05/2021, que reconhece a legalidade da contratação por inexigibilidade em matérias de recuperação de receitas públicas compensatórias, desde que com observância aos parâmetros legais. Vejamos:

> EMENTA: **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS JURÍDICOS POR INEXIGILIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PROPOSITURA E ACOMPANHAMENTO DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS E JUDICIAIS PARA RECEBIMENTO DE ROYALTIES DEVIDOS PELA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO AO MUNICÍPIO. SINGULARIDADE DO SERVIÇO. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DEMONSTRADA. VALOR DE CONTRATAÇÃO JUSTIFICADO. HONORÁRIOS PAGOS APÓS O RECEBIMENTO DO VALOR DEVIDO PELA MUNICIPALIDADE. REGULARIDADE DA MATÉRIA.**
>
> (...) 2.4 **O objeto da contratação preenche o requisito da singularidade, uma vez que a atuação administrativa e judicial envolvida na questão jurídica demanda conhecimentos específicos, não comuns à atuação quotidiana da procuradoria municipal,** como bem destacou o parecer da Comissão Permanente de Licitação (evento 1.09), além de se tratar de atuação pontual e específica do escritório contratado, o que permite a configuração da singularidade do objeto, conforme afirmado por Marçal Justen Filho: "Ocorre que a singularidade do objeto nada mais reflete senão a singularidade do próprio interesse estatal a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

ser atendido. Ou seja, um certo objeto não pode ser substituído por outro, para fins de contratação administrativa, por ser ele o único adequado a atender a necessidade estatal ou as necessidades coletivas. [...] Ou seja, a fórmula 'natureza singular' destina-se a evitar a generalização da contratação direta para todos os casos enquadráveis no art. 13. É imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse sob tutela estatal é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão e comum ou não. A natureza singular caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por qualquer profissional 'especializado'. Envolve os casos que demandam mais do que a especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado). [...] Ou seja, a natureza singular resulta da conjugação de dois elementos, entre si relacionados. Um deles é a excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita. O outro é a ausência de viabilidade de seu atendimento por parte de um profissional especializado padrão".

A esse respeito, já pude registrar, em voto encampado pelo Plenário deste Tribunal, que **"há duas condições cumulativas para aferição da legalidade da contratação de serviços de advocacia pela Administração: 1) elevada complexidade, que dificulte ou inviabilize a execução dos serviços por profissionais do próprio corpo jurídico do órgão administrativo; e 2) a especificidade, a singularidade e a eventualidade dos serviços**"

(...) **No presente caso, ainda que a municipalidade contratante possua corpo jurídico próprio, os elementos dos autos demonstram que ele não possuía condições de elaborar o trabalho necessário à tutela dos interesses da municipalidade, ante a especificidade deste face às demandas corriqueiras do órgão jurídico, o que permite concluir pela singularidade do objeto. Trata-se de tema – discussão a respeito de royalties de gás natural – que não integra o currículo das faculdades de Direito nacionais, o que o torna especial em face dos temas diariamente enfrentados pelos procuradores municipais, estes sim comuns nos bancos universitários**." (Sem grifos no original.)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

Diante de todo o exposto, entende-se que a contratação de assessoria jurídica especializada para o ajuizamento e acompanhamento de ações judiciais com o objetivo de revisar os repasses de *royalties* efetuados pela ANP é juridicamente possível, desde que devidamente formalizada mediante processo administrativo instruído, com justificativas técnicas consistentes e observância dos requisitos legais previstos na Lei nº 14.133/2021.

A adoção dessa medida, longe de representar privilégio ou exceção indevida, constitui mecanismo legítimo e juridicamente amparado de defesa do interesse público, em especial quando se trata da recomposição de receitas públicas constitucionalmente asseguradas e cuja ausência compromete a capacidade de financiamento de políticas públicas essenciais. A medida também se alinha ao princípio da eficiência administrativa e aos deveres de responsabilidade fiscal previstos no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo qual se infere a necessidade de os gestores buscarem o aproveitamento pleno das receitas a que o ente tem direito.

Adicionalmente, à luz do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)[13], eventual vedação genérica à contratação, sem considerar as consequências práticas da perda de receitas compensatórias relevantes, afrontaria os parâmetros modernos de interpretação administrativa orientada à efetividade. Em hipóteses de alta tecnicidade e expressivo potencial de retorno ao erário, a contratação direta pode ser considerada válida, proporcional e eficiente, desde que devidamente fundamentada e instruída conforme os critérios exigidos pela legislação e pelos tribunais de contas, especialmente quando se demonstra a relevância do objeto, a inviabilidade de competição e o impacto positivo esperado para o interesse público.

Conclui-se, assim, que **a contratação de assessoria jurídica especializada para essa finalidade não apenas encontra respaldo jurídico, como representa medida racional, estratégica e responsável, voltada à defesa do interesse público, à maximização de receitas constitucionalmente devidas e à promoção do equilíbrio federativo**. Desde que observadas as balizas legais, tal

[13] Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

contratação deve ser compreendida como instrumento legítimo de atuação estatal em temas de alta complexidade e relevante impacto fiscal.

Superada a análise dos objetos materiais de cada demanda, volta-se o olhar à forma jurídica de contratação. A quinta indagação concentra-se, nesse sentido, na escolha do instrumento processual mais adequado para viabilizar a contratação de assessoria jurídica especializada, considerando as particularidades do serviço prestado, a sua natureza técnica e intelectual, e os limites impostos pela legislação de regência.

Passando à análise da **quinta questão** posta em consulta – ***"Sendo possível a contratação de equipe jurídica ou profissional único, como a demanda exigir, qual o instrumento correto para que seja realizada? É possível a realização de Concorrência Eletrônica? É possível a realização de contratação direta via inexigibilidade?"*** – entende-se que a **contratação direta por inexigibilidade**, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, é o instrumento juridicamente adequado para viabilizar a formalização do vínculo, desde que cumpridos os requisitos legais, pelos motivos e fundamentos expostos a seguir.

O questionamento tem relevante impacto prático e jurídico, sobretudo diante da sistemática introduzida pela Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), que redesenhou os paradigmas normativos relativos à escolha entre modalidades competitivas e hipóteses de contratação direta. Cumpre, portanto, examinar os critérios legais e jurisprudenciais que orientam a seleção do procedimento mais apropriado à luz das peculiaridades que envolvem os serviços jurídicos especializados.

Nos termos do art. 74, inciso III, alíneas "c" e "e", da nova Lei de Licitações, é inexigível a licitação para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, especialmente nos casos de assessoria jurídica e patrocínio de causas judiciais. Conforme o § 3º do mesmo artigo, considera-se notoriamente especializado o profissional cujo desempenho anterior, publicações, experiência e estrutura técnica permitam inferir que seu trabalho é *"essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto".*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

Essa diretriz normativa encontra amparo em jurisprudência consolidada, tanto no âmbito judicial quanto no administrativo. O Conselho Federal da OAB[14], o Superior Tribunal de Justiça[15] e diversos Tribunais de Contas – como o próprio TCE/PR, o TCE/MA e o TCE/MT – já reconheceram reiteradamente a validade da adoção da inexigibilidade para contratações dessa natureza, desde que instruídas com motivação adequada e observância dos requisitos legais.

No âmbito da contratação direta de serviços advocatícios, sem licitação, além dos entendimentos já expostos alhures, o Supremo Tribunal Federal tem o seguinte entendimento:

> EMENTA: IMPUTAÇÃO DE CRIME DE INEXIGÊNCIA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA POR FALTA DE JUSTA CAUSA. A contratação direta de escritório de advocacia, sem licitação, deve observar os seguintes parâmetros: a) existência de procedimento administrativo formal; b) notória especialização profissional; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado. Incontroversa a especialidade do escritório de advocacia, deve ser considerado singular o serviço de retomada de concessão de saneamento básico do Município de Joinville, diante das circunstâncias do caso concreto. Atendimento dos demais pressupostos para a contratação direta. Denúncia rejeitada por falta de justa causa. (STF - Inq 3074, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 26-08-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-193 DIVULG 02-10-2014 PUBLIC 03-10-2014).

Destaco, adicionalmente, o entendimento da própria Coordenadoria de Gestão Municipal exarado na Instrução nº 261/25 (peça 13, fl. 23), no sentido de que a contratação por inexigibilidade é admissível quando estiver presente elevado

[14] Conselho OAB Federal. Administração pública não precisa de licitação para contratar advogado. Notícias. 2008. Disponível em: https://www.oab.org.br/noticia/15466/administracao-publica-nao-precisa-de-licitacao-para-contratar-advogado. Acesso em: 28 maio 2025.

[15] (...) 5. A singularidade dos serviços prestados pelo Advogado consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, dessa forma, inviável escolher o melhor profissional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos (como o menor preço). (REsp n. 1.192.332/RS, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 12/11/2013, DJe de 19/12/2013.)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

grau de especialidade, inviabilidade do julgamento objetivo (conforme pressupõe a modalidade da Concorrência) e a necessidade de atuação por profissional de notória especialização.

É oportuno ressaltar que este Tribunal tem o entendimento de que *o* pregão não é modalidade cabível para a contratação de serviços jurídicos, visto que esses não se caracterizam como serviços comuns, não se revelando o tipo de licitação "menor preço" ideal para a contratação desses serviços intelectuais*:*

> Além da existência de irregularidade na contratação dos serviços jurídicos descritos mediante licitação, com relação à utilização da modalidade pregão para a realização do procedimento licitatório, questão também objeto do expediente, considero que a Representação é igualmente procedente. O pregão não é a modalidade cabível para a contratação de serviços jurídicos, ainda que nas hipóteses em que a terceirização de tais serviços seja considerada regular, haja vista que esses não se caracterizam como serviços "comuns", conforme exigido pela Lei n.º 10.520/028, na esteira do entendimento aplicado a outras decisões desta Casa, consoante às ementas a seguir transcritas. Observe-se que por "serviço comum" pode-se considerar aquele que está prontamente disponível no mercado para a utilização por qualquer entidade, sem necessidade de adequação para atendimento de suas especificidades, o que não ocorre com os serviços advocatícios, serviços de natureza intelectual que devem se adaptar às necessidades de cada contratante. Ademais, o tipo de licitação "menor preço" não se revela ideal para a contratação desses serviços intelectuais**, uma vez que se deve buscar o resultado da atuação do profissional, com qualidade e eficiência. Para tanto, deve ser considerado o critério técnico, não apenas o menor valor ofertado.** Note-se, no entanto, que na modalidade pregão o critério de julgamento será sempre o menor preço. (TCEPR – Acórdão n.º 871/15 – Tribunal Pleno. Processo n.º 562851/13. Rel. José Durval Mattos do Amaral. Sessão em 05/03/2015).

Essa perspectiva técnica é reiterada também no **Prejulgado nº 6 desta Corte**, que admite a contratação direta de assessorias jurídicas em hipóteses

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

de alta complexidade e objeto definido, desde que não se trate de atuação genérica ou permanente:

> **CONSULTORIAS CONTÁBEIS E JURÍDICAS: POSSÍVEIS PARA QUESTÕES QUE EXIJAM NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO, EM QUE RESTE DEMONSTRADA A SINGULARIDADE DO OBJETO OU AINDA, QUE SE TRATE DE DEMANDA DE ALTA COMPLEXIDADE, CASOS EM QUE PODERÁ HAVER CONTRATAÇÃO DIRETA,** MEDIANTE UM PROCEDIMENTO SIMPLIFICADO E DESDE QUE SEJA PARA OBJETO ESPECÍFICO E QUE TENHA PRAZO DETERMINADO COMPATÍVEL COM O OBJETO, NÃO PODENDO SER ACEITAS PARA AS FINALIDADES DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO. (Sem destaques no original.)

Reitero o teor do Acórdão n.º 3577/23 – Pleno:

> Denúncia. **Contratação direta de escritório de advocacia.** Enquadramento legal do município para fins de recebimento de royalties mensais decorrentes de atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. **Ausência de infração Prejulgado nº 06. Possibilidade de Inexigibilidade de licitação**. Falha na pesquisa e justificação do preço, em violação ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/93, e da fixação indeterminada do valor dos honorários, em ofensa ao art. 55, III da mesma lei, com aplicação de multas contra o Prefeito. Excessiva onerosidade do modelo remuneratório, em infração ao princípio constitucional da economicidade. Determinações à atual administração para que tome providências administrativas e judiciais para a repactuação dos valores e suspensão de pagamentos ao escritório contratado, sob pena de responsabilidade solidária. (TCE/PR. Acórdão n.º 3577/23 – Pleno, de relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Processo n.º 246940/22. Sem destaques no original).

Do ponto de vista técnico-operacional, a Concorrência Eletrônica

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

também não se mostra compatível com esse tipo de objeto. Isso porque pressupõe o julgamento de propostas por critérios objetivos e impessoais, o que não se coaduna com a seleção de serviços jurídicos estratégicos, cujos diferenciais repousam justamente em atributos qualitativos – como confiança institucional, conhecimento do histórico do ente, domínio sobre matérias especializadas e reputação técnica.

O uso da inexigibilidade, ao contrário, permite à Administração selecionar o prestador de serviço com base em critérios substanciais e relevantes para o sucesso da demanda, como experiência consolidada, publicações reconhecidas, atuação anterior em teses semelhantes e estrutura para litígios complexos.

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, ao responder consulta formulada pela Assembleia Legislativa daquele Estado, também reconheceu que a notória especialização deve ser aferida por elementos objetivos e verificáveis, citando expressamente que:

> **(...) 5) Quais os critérios objetivos que a administração pública pode utilizar para inferir que os advogados a serem contratados por processo de inexigibilidade detém notória especialização, além dos critérios já previstos, de modo exemplificativo, na legislação (art. 25, parágrafo primeiro, da Lei n.º 8.666/93 e art.3º-A, caput e parágrafo único da Lei nº 8.906/94)?**
>
> A contratação por inexigibilidade de licitação, exige que o serviço advocatício seja prestado por advogado com notória especialização, isto é, **o profissional deve ser reconhecido, apresentando histórico de prática e experiência na área.**
>
> Observa-se que a própria legislação, art. 25, parágrafo primeiro, da Lei n° 8.666/93 e art. 3°-A, caput e parágrafo único da Lei n° 8.906/94, aponta que **considera-se serviço de notória especialização o profissional ou empresa que detém experiência, estudo, publicações, aparelhamento, equipe técnica, dentre outras condições, que permitam a aferir a essencialidade do seu trabalho, bem como sua aptidão para satisfazer o objeto do contrato.**
>
> A mais alta Corte de Justiça Brasileira - STF, ao

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

analisar a matéria, **reconheceu a dificuldade em realizar licitação em serviços advocatícios, inclusive no que se refere a atribuição de parâmetros legais a especialização do profissional**. O Supremo Tribunal Federal, nos autos do **INQUÉRITO nº 3.074 - SC4, RELATOR: MINISTRO ROBERTO BARROSO**, enfrentou o tema nos termos a seguir:

Como se percebe, o que a norma exige é que a escolha recaia sobre profissional dotado de especialização notória, ou seja, incontroversa. Não basta, portanto, que goze da confiança pessoal do gestor público, sendo necessário que a sua qualificação diferenciada seja aferida por elementos objetivos, reconhecidos pelo mercado.

É o caso, e.g., da formação acadêmica e profissional do contratado e de sua equipe, da autoria de publicações pertinentes ao objeto da contratação, da experiência em atuações pretéritas semelhantes. É certo que esses indicadores continuam permitindo certa margem de discricionariedade na análise do que seja "profissional capacitado a prestar o serviço mais adequado ao interesse público". Eles parecem suficientes, contudo, para delimitar uma faixa de opções aceitáveis, excluindo a legitimidade de avaliações puramente pessoais dos administradores públicos. **O que a lei permite, compreensivelmente, não é a contratação de talentos ocultos, e sim de prestadores que já são reconhecidos pelo mercado como referências nas suas respectivas áreas.**

Porquanto, a competência e adequação do profissional contratado deve indiscutivelmente ser aferida por elementos objetivos e notáveis, como já previsto na legislação pátria. **Assim, a aplicação da norma faz surgir uma série de elementos objetivos capazes de comprovar a dita especialização do profissional, tais como, a experiência pretérita do profissional em causas e demandas de natureza similar ao serviço contratado, conclusão de cursos e titulação no âmbito de pós-graduação, a participação em organismos voltados a atividade especializada, a autoria de obras, obtenção de láureas e prêmios, organização de equipe técnica, dentre os outros fatores.**

Por todo exposto, infere-se que as disposições já existentes na legislação pátria, em conjunto da confiança da Administração na técnica do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

> profissional, **são suficientes para a aferição da notória especialização dos profissionais da advocacia.** (Tribunal de Contas do Estado do Maranhão – TCE/MA. Processo nº 1533/2021-TCE. Relator: Conselheiro Edmar Serra Cutrim).

Além disso, a contratação direta por inexigibilidade está plenamente alinhada aos princípios da **LINDB (art. 20)**[16] e da **Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 1º, § 1º)**[17], que impõem ao gestor o dever de considerar as consequências práticas de suas decisões e buscar o aproveitamento máximo dos recursos públicos disponíveis. A omissão no ajuizamento de ações potencialmente vantajosas por falta de estrutura interna, ou a imposição de processo licitatório inadequado, pode gerar risco fiscal, perda de receita e até mesmo responsabilização pela inércia administrativa.

Diante de todo o exposto, conclui-se que, **para demandas de natureza jurídica complexa e tecnicamente especializada, como aquelas relacionadas à recomposição de receitas públicas – a exemplo de *royalties* da ANP, diferenças de FPM, Fundeb e Tabela SUS –, a contratação direta por inexigibilidade, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, revela-se o instrumento juridicamente adequado e mais compatível com a natureza do objeto**.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Tema 309 da Repercussão Geral) e de diversos Tribunais de Contas reafirma a legalidade da inexigibilidade para serviços advocatícios, desde que observados os critérios legais e demonstrada objetivamente a notória especialização do contratado, com base em elementos como experiência anterior, produção técnica, estrutura de atendimento e atuação em casos similares.

---

[16] Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

[17] Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

A escolha da modalidade de concorrência eletrônica, regra para objetos padronizáveis, não se coaduna com a singularidade, a confiança institucional e o alto grau de complexidade envolvidos na prestação de serviços jurídicos especializados. Além de representar risco à seleção do profissional mais apto, essa modalidade tem o potencial de comprometer a eficácia da atuação em âmbito judicial, com impacto negativo direto sobre os interesses financeiros e federativos dos entes públicos.

Entendo, por fim, que a formalização da inexigibilidade esteja respaldada por processo administrativo devidamente instruído, contendo: (i) justificativa técnica detalhada; (ii) demonstração da inviabilidade de competição; (iii) comprovação da especialização do contratado com base em critérios objetivos e verossímeis; e (iv) definição de remuneração proporcional, criteriosa e razoável, em conformidade com o art. 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

A meu juízo, a contratação jurídica nessas condições não representa privilégio, mas sim uma estratégia legítima, fundamentada e alinhada ao interesse público, voltada à maximização da arrecadação municipal por meio da atuação técnica qualificada e eficaz perante o Poder Judiciário.

Por fim, considerando que todas as perguntas objeto da presente Consulta foram enfrentadas, **embora o tema da forma de remuneração não tenha sido expressamente incluído entre os quesitos formulados na presente consulta, entende-se oportuno e relevante abordá-lo nesta oportunidade**, tendo em vista sua **relação direta com a legalidade e regularidade das contratações jurídicas especializadas por inexigibilidade**, bem como os **impactos financeiros** que tais ajustes podem representar para os entes consorciados.

A análise da jurisprudência desta Corte, bem como de outros Tribunais de Contas e da própria legislação federal, evidencia que a estruturação contratual da remuneração – especialmente em casos de pactuação de honorários condicionados ao êxito (*ad exitum*) – deve ser objeto de atenção rigorosa por parte da Administração. É imperioso garantir que os contratos observem não apenas os requisitos formais de motivação, notória especialização e inviabilidade de competição, mas também que **as condições pactuadas assegurem vantagem**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

técnica, economicidade, equilíbrio contratual e respeito ao interesse público.

Passa-se, portanto, ao **exame dos parâmetros jurídicos e técnicos que devem nortear a definição da forma de pagamento nesses contratos**, especialmente quanto à fixação de base determinada, proporcionalidade dos percentuais e vedação a cláusulas que possam ensejar riscos de onerosidade excessiva ou de renúncia indevida de receita.

A definição da forma de remuneração dos serviços jurídicos contratados por inexigibilidade, especialmente quando relacionada a demandas de alto impacto financeiro como as que tratam da recuperação de receitas públicas (FPM, Fundeb, *Royalties* da ANP e Tabela SUS), deve obedecer rigorosamente aos princípios da **economicidade, razoabilidade, proporcionalidade e vantagem para a Administração**, conforme dispõe o art. 11, incisos I e III, da Lei nº 14.133/2021[18].

Nos termos do art. 92[19] da referida norma, os contratos administrativos devem prever as condições de pagamento, os critérios, as obrigações e os prazos, sendo vedada a estipulação de cláusulas que acarretem risco excessivo à Administração. Assim, embora seja juridicamente possível a pactuação de honorários *ad exitum*, vinculados ao êxito da demanda, essa forma de remuneração deve observar parâmetros objetivos e compatíveis com a natureza do serviço, o valor da causa e o potencial retorno financeiro envolvido.

Em temas sensíveis como a recuperação de receitas públicas, tem ganhado espaço, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, a possibilidade de se estipular cláusulas de êxito como forma de remuneração por serviços advocatícios especializados. No âmbito deste Tribunal, reconhece-se a admissibilidade dessa

---

[18] **Art. 11.** O processo licitatório tem por objetivos:
I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
[...]
III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

[19] **Art. 92.** São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
I - o objeto e seus elementos característicos;
II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
[...]

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

modalidade contratual, desde que o percentual proposto seja tecnicamente justificado, fixado sobre base líquida e compatível com os princípios da razoabilidade, da economicidade e da vantagem para a Administração Pública. Neste mesmo sentido, a Instrução nº 261/2025 – CGM (peça 13, fl. 20), ressalta que:

> Além disso, na eventual contratação, deve a remuneração (honorários) incidir sobre base determinada, proporcional e razoável, em observância ao disposto no artigo 92, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021 e demais entendimentos já expressados por este Tribunal, considerando o impacto financeiro da ação para os entes públicos. Uma decisão favorável pode resultar em um significativo incremento de receita para o Ente beneficiário, o que torna a condução dessas demandas especialmente estratégica.

Nesse cenário, é fundamental que a cláusula de remuneração esteja alinhada a critérios técnicos que garantam segurança jurídica, economicidade e respeito ao interesse público.

Em primeiro lugar, **o êxito contratado deve ter como base valores líquidos efetivamente recebidos pelo ente público**, já descontados tributos e eventuais deduções legais, e somente após o trânsito em julgado da decisão e o repasse concreto dos recursos.

Além disso, **o percentual de remuneração deve guardar proporcionalidade com o serviço prestado**: fixações em patamares elevados podem implicar ônus excessivo ao erário ou, em certos casos, configurar forma indireta de renúncia de receita. Por isso, é recomendável avaliar a compatibilidade do percentual com o piso fixado pela OAB, assim como com parâmetros adotados em contratações similares já examinadas por esta Corte e por outros Tribunais de Contas.

É igualmente importante evitar o pagamento antecipado ou com base em valores estimados, pois tal prática contraria princípios como o da eficiência e o da segurança jurídica, além de colocar em risco a boa gestão dos recursos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

públicos.

Quanto às cláusulas que prevejam revisão contratual ou eventual reequilíbrio econômico-financeiro, estas devem ser objeto de cautela redobrada, pois, a depender de sua redação, podem gerar encargos inesperados à Administração, dificultando o controle e a previsibilidade da despesa.

Por fim, **o contrato deve ser claro quanto aos instrumentos de transparência e controle**, estabelecendo formas de prestação de contas, critérios objetivos para aferição dos resultados, prazos e parâmetros para liquidação das despesas – assegurando assim o acompanhamento efetivo pela Administração e pelos órgãos de controle.

A cláusula de êxito, quando vinculada à efetiva recuperação de receitas públicas, é considerada admissível na prática administrativa, desde que observado percentual razoável e critérios objetivos de aferição do resultado econômico. Em contratações que envolvem serviços jurídicos de natureza predominantemente intelectual, admite-se maior flexibilidade quanto à forma de remuneração, especialmente quando o risco da demanda recai sobre o contratado. Ainda assim, recomenda-se a adoção de salvaguardas para controle da base de cálculo e do limite remuneratório, em respeito aos princípios da proporcionalidade, eficiência e interesse público.

O Prejulgado nº 43 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, formado a partir do Acórdão 1420/2018 – Pleno, também reconhece expressamente a legalidade da cláusula de êxito, desde que os pagamentos estejam vinculados ao efetivo ingresso dos valores nos cofres públicos e sejam proporcionais ao risco e ao esforço desempenhado pelo contratado:

> EMENTA: INCIDENTE DE PREJULGADO – **POSSIBILIDADE JURÍDICA DE CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA OU CONSULTORIA DE EMPRESA PRIVADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS VISANDO À RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS – POSSIBILIDADE DE REMUNERAÇÃO PELOS SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS SOBRE O ÊXITO ALCANÇADO, DEVENDO OS VALORES SEREM**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

FIXADOS EM PERCENTUAL PROPORCIONAL AO ESFORÇO E AO RISCO SUPORTADO PELA EMPRESA CONTRATADA - APLICABILIDADE, COM EFICÁCIA GERAL, DA ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 01/1997, DESTE TRIBUNAL – ARQUIVAR.

1.1 Pela possibilidade jurídica da contratação de assessoria ou consultoria de empresa privada para prestação de serviços visando à recuperação de créditos, vez que tais serviços não se encontram dentro das competências exclusivas da Administração Pública, cabendo a elaboração de estudos e pesquisas de maneira prévia à realização da contratação, para que, com fundamentos em tais elementos, possa ser verificada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade ou a necessidade de seguir o regular procedimento licitatório, nos termos da Lei nº 8.666/93;

1.2 **Considerar plenamente possível a contratação pela Administração Pública com a remuneração paga pelos serviços efetivamente prestados sobre o êxito alcançado, devendo os valores serem fixados em percentual proporcional ao esforço e ao risco suportado pela empresa contratada, respeitando os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e modicidade, somente sendo possível a realização do pagamento após comprovada a realização efetiva dos serviços contratados, qual seja, com o ingresso dos valores nos cofres públicos**;

1.3 Pela aplicabilidade, com eficácia geral, da Orientação Técnica nº 01/1997, **com fundamento no princípio da segurança jurídica e da confiança legítima, vez que a própria Corte de Contas emprestou eficácia normativa geral ao entendimento fixado pela orientação técnica,** não sendo lícito negar eficácia aos seus preceitos, a fim de penalizar os jurisdicionados que agiram conforme os preceitos fixados por este instrumento normativo. (Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES. Processo nº 06603/2016-4. Prejulgado. Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo).

Esses parâmetros já foram reconhecidos também em decisões de outros Tribunais de Contas, como o do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, no Tribunal de Contas de Minas Gerais e no Tribunal de Contas do Mato Grosso,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

vejamos:

> EMENTA: CONSULTA. CONSULENTE. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO. QUESTIONAMENTOS DIVERSOS SOBRE LICITAÇÕES. EXAME DE MÉRITO. CONHECIMENTO. LEGITIMIDADE. PREJULGAMENTO DA TESE E NÃO FATO OU CASO CONCRETO. RESPOSTA. NOTIFICAÇÃO DO CONSULENTE PARA QUE TOME CIÊNCIA DESTA DECISÃO. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS NESTE TCE.
>
> (...) **6) Quais os critérios mais adequados para justificar o preço na contratação dos serviços técnicos jurídicos por inexigibilidade?**
>
> (...) Nesse ponto, **os critérios mais adequados para justificar o preço na contratação dos serviços técnicos jurídicos por inexigibilidade é a análise de referência de outros preços praticados pelo contratado em outros entes públicos, ou por outros profissionais que executem serviços similares em entes públicos, conforme estabelecido no § 4º do art. 23 da Lei nº 14.133/21**. É o mais adequado para justificar o preço, na medida que não existe no Estado do Maranhão uma tabela de preço fixo para tais serviços. **Lembrando, porém, não ser possível e justo exacerbar valores ao contrato que podem produzir resultado lesivo ao patrimônio público, sob pena de responsabilização do ente contratante e do contratado. Assim, devem ser respeitados os princípios de razoabilidade e proporcionalidade**." (Tribunal de Contas do Estado do Maranhão – TCE/MA. Processo nº 1533/2021-TCE. Relator: Conselheiro Edmar Serra Cutrim).

> EMENTA: DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SINGULARIDADE. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. RAZÃO DE ESCOLHA DO EXECUTANTE. JUSTIFICATIVA DO PREÇO.** PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES. 1. No intuito de atender ao requisito da singularidade, na contratação direta de profissional os serviços a serem executados devem se mostrar únicos e específicos. 2. Com o objetivo de comprovar a notória especialização do contratado, é inadmissível que o gestor abuse de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

seu poder discricionário com interpretação própria do requisito. 3. **A justificativa do preço da contratação importa em comparação do preço normalmente executado pelo profissional, com aquele cobrado do contratante. Corresponde também ao cumprimento do princípio da publicidade por parte do gestor, tendo em vista a maior dificuldade de fiscalização em uma contratação direta. 4. A razão da escolha do executante deve se dar objetivamente, com argumentos concretos e que possibilitem a assimilação dos reais motivos da contratação. Representa, também, cumprimento dos princípios da publicidade e da motivação, na medida em que informa aos administrados a justificativa de se contratar determinado profissional, e a ordem lógica dos atos realizados pela Administração até a contratação.** Segunda Câmara 13ª Sessão Ordinária – 02/05/2019. (TCE-MG - DEN: 1031476, Relator: CONS. WANDERLEY ÁVILA, Data de Julgamento: 02/05/2019, Data de Publicação: 21/05/2019)

EMENTA - PROCEDIMENTO DE **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO** PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ASSESSORIA PEDAGÓGICA **JUSTIFICATIVA DE PREÇO** AUSÊNCIA DE DOCUMENTO TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO REGULARIDADE COM RESSALVA RECOMENDAÇÃO CONTRATO ADMINISTRATIVO FORMALIZAÇÃO REGULARIDADE**. A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou similar**. Cabe ressalva a o procedimento de inexigibilidade pela falta do documento denominado Termo de Referência ou Projeto Básico, ao ser verificado que o assunto que seria tratado no termo foi objeto de adequação e caracterização por corpo docente nomeado exclusivamente para tal fim, suprindo o conteúdo do documento, o que evidencia impropriedade de natureza formal, e enseja a recomendação ao atual gestor para prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes. A formalização do contrato administrativo é declarada regular ao verificar consonância com os dispositivos legais pertinentes. ACÓRDÃO: Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 19ª Sessão Ordinária da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

> Primeira Câmara, de 20 de agosto de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a regularidade, com a ressalva do Procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº. 1/2017, realizado pela Administração do Município de Terenos, a regularidade do Contrato Administrativo nº 1/2017, firmando entre o Município de Terenos e a empresa Editora Positivo Ltda., e recomendar, com fundamento na regra do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, ao atual Prefeito Municipal de Terenos, ou a quem vier a sucedê-lo no cargo, que faça cumprir as prescrições da Resolução TCE-MS n. 88, de 3 de outubro de 2018, que obrigam a remessa a este Tribunal de cópias dos documentos nela enumerados, mais precisamente o projeto básico ou termo de referência, de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas. Campo Grande, 20 de agosto de 2019. Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt Relator. (TCE-MS - INEXIGIBILIDADE / DISPENSA E CONTRATO ADMINISTRATIVO: 54932017 MS 1799091, Relator: FLÁVIO KAYATT, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 2221, de 30/09/2019)

Portanto, **a pactuação de cláusula de êxito é medida juridicamente cabível e, nos casos de recuperação de receitas públicas, deve ser adotada como forma de remuneração contratual.** Contudo, essa modalidade não exime a Administração da obrigação de planejar, justificar e fundamentar, de forma técnica e jurídica, os parâmetros contratuais escolhidos, sendo imprescindível que a estrutura do contrato seja compatível com os princípios da legalidade, da economicidade e da vantagem para a Administração, considerando o impacto financeiro da contratação e a responsabilidade do gestor em zelar pelo interesse público.

Adicionalmente, a adoção da cláusula *ad exitum* deve ser precedida de criteriosa análise de **proporcionalidade e de controle**, sendo essencial que: (i) **a remuneração esteja atrelada exclusivamente ao êxito da demanda e à efetiva recuperação de valores**; (ii) **a base de cálculo seja líquida e delimitada de forma**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

objetiva; (iii*)* **haja previsão contratual clara, segura e auditável;** e (iv) **o percentual pactuado observe a razoabilidade diante do valor estimado da causa e dos benefícios auferidos pelo ente público.**

A jurisprudência dos Tribunais de Contas tem reconhecido que a cláusula "*ad exitum"* pode ser compatível com o interesse público, desde que adotada como instrumento excepcional de incentivo à efetividade e à qualidade técnica na condução das demandas. Contudo, essa forma de remuneração não pode ser utilizada como mecanismo para repassar integralmente o risco ao contratado ou gerar ônus excessivo ao erário. Por isso, fatores como a complexidade do objeto, a relevância da tese defendida e o grau de risco da ação judicial devem ser cuidadosamente ponderados.

Por consequência, **a remuneração dos serviços jurídicos deverá ser obrigatoriamente formalizada por meio de cláusula *ad exitum*, vinculando-se o pagamento exclusivamente ao trânsito em julgado da decisão judicial favorável e ao efetivo ingresso dos valores nos cofres públicos**; **é vedado qualquer adiantamento, pagamento provisório ou com base em projeções ou estimativas, sob pena de afronta aos princípios da economicidade, da eficiência e do interesse público. A cláusula contratual deverá conter percentual proporcional, base de cálculo líquida e critérios objetivos e auditáveis de aferição do êxito, como condição indispensável à legalidade e à regularidade da contratação**. Trata-se, portanto, de exigência obrigatória e não de faculdade administrativa, respaldada pela jurisprudência dos Tribunais de Contas e pelo art. 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

Diante de todo o exposto, **conclui-se que é juridicamente possível a contratação de serviços jurídicos especializados por consórcios públicos intermunicipais para o ajuizamento e acompanhamento de demandas judiciais voltadas à recuperação de receitas públicas, desde que observados os requisitos legais estabelecidos na Lei nº 14.133/2021, em especial os contidos em seu art. 74, inciso III.**

A admissibilidade da contratação alcança, de forma específica, ações que visem à recomposição de valores referentes ao Fundo de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

Participação dos Municípios (FPM), ao FUNDEB, à defasagem da Tabela SUS em comparação à Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos (TUNEP), bem como à revisão dos repasses de *royalties* efetuados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). **Todas essas hipóteses envolvem teses jurídicas de alta complexidade, com forte impacto orçamentário, exigindo atuação técnica interdisciplinar e articulação judicial qualificada, que muitas vezes extrapola as atribuições ordinárias da estrutura jurídica municipal.**

Ressalta-se que a contratação, embora possível, **deve estar devidamente justificada em processo administrativo formalmente instruído, contendo motivação técnico-jurídica, demonstração da notória especialização do contratado e da inviabilidade de competição**, em consonância com o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 309 da Repercussão Geral (RE 656.558/SP).

Conclui-se também que a forma juridicamente adequada para a formalização da contratação é a **inexigibilidade de licitação**, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, sendo incompatível com a natureza do serviço a utilização de modalidades competitivas como a Concorrência Eletrônica, por não se tratar de objeto padronizável ou mensurável por critérios exclusivamente objetivos. A jurisprudência deste Tribunal, a doutrina especializada e o próprio Supremo Tribunal Federal reconhecem que a atuação advocatícia requer avaliação qualitativa da experiência, de publicações, da trajetória e do domínio técnico do profissional ou escritório contratado.

No que se refere à forma de remuneração, embora o tema não tenha sido objeto formal da consulta, entende-se oportuno registrar que **a cláusula de êxito, além de juridicamente cabível, deve ser adotada como forma obrigatória de remuneração contratual nos casos de recuperações de receitas públicas, devendo ser respeitados os princípios da proporcionalidade, razoabilidade, vantagem para a Administração e controle, nos termos do art. 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021**. Desse modo, **o pagamento dos honorários deverá estar necessariamente vinculado ao trânsito em julgado da decisão judicial**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

favorável e ao efetivo ingresso dos valores nos cofres públicos, sendo vedada qualquer antecipação ou remuneração com base em valores estimados. A cláusula contratual deve prever critérios objetivos, percentual proporcional, base de cálculo líquida e parâmetros de aferição claros e auditáveis.

A adoção da cláusula *ad exitum*, nesses moldes, além de conferir segurança jurídica, **assegura a vantagem para a Administração**, especialmente em demandas de alta complexidade ou com elevado risco processual, desde que devidamente justificada no processo administrativo de referência.

Por todas essas razões, **entende-se que os consórcios públicos intermunicipais podem, sim, formalizar a contratação de assessoria jurídica especializada para patrocinar as demandas em questão**, desde que haja **processo administrativo devidamente instruído, comprovação da complexidade e singularidade do objeto, justificativa da inviabilidade de atuação da equipe jurídica interna, demonstração da notória especialização do contratado** e observem as cautelas formais exigidas pela **legislação,** inclusive quanto à **publicidade, fiscalização e comprovação da experiência e transparência dos critérios de escolha**, de modo a garantir a **legalidade, a eficiência e o interesse público na atuação consorciada.**

Em face de todo o exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** da presente Consulta formulada pelo Presidente deste Tribunal de Contas, para, no **mérito**, respondê-la nos seguintes termos:

> **1. É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja corrigir a desatualização da "Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares" do Sistema Único de Saúde, bem como o ressarcimento das diferenças relativas aos últimos 05 (cinco) anos, devidamente atualizados e por consequência, que seja a União condenada ao pagamento das respectivas diferenças?**
>
> **Resposta: Sim.** A contratação é juridicamente admissível mediante inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, desde que atendidos os requisitos legais, como a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

demonstração da notória especialização do profissional ou escritório contratado, a inviabilidade de competição e a justificativa expressa da Administração quanto à ausência de capacidade técnica interna para conduzir a demanda.

As ações judiciais que visam à correção da defasagem da Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares do SUS envolvem elevada complexidade técnica, sendo controvérsia de caráter estruturante, com impacto direto no equilíbrio do financiamento público da saúde.

O adequado dimensionamento das diferenças eventualmente devidas pela União exige conhecimento aprofundado sobre a sistemática de remuneração dos serviços ambulatoriais e hospitalares no SUS, os critérios de fixação dos valores-teto e o histórico de subfinanciamento evidenciado por dados técnico-contábeis e comparações paramétricas com os valores praticados na saúde suplementar. Ademais, a elaboração da tese jurídica demanda análise crítica dos precedentes judiciais aplicáveis, produção de provas especializadas e atuação estratégica no âmbito da Justiça Federal.

Trata-se, portanto, de objeto juridicamente específico e tecnicamente sofisticado, não padronizável, cuja condução requer expertise técnico-jurídica especializada. A contratação direta, nesses casos, é admissível, desde que formalizada mediante processo administrativo regularmente instruído, com justificativa técnico-jurídica adequada e observância aos requisitos legais previstos na Lei nº 14.133/2021.

2. É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja o correto repasse dos valores vinculados ao FUNDEB bem como as devidas complementações pela União?

Resposta: Sim. A contratação é juridicamente admissível por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, desde que observados os requisitos legais e jurisprudenciais, como a demonstração da notória especialização do contratado, a inviabilidade de competição e a ausência de capacidade técnica interna para condução da demanda.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

As ações judiciais que discutem as complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB envolvem significativa complexidade técnica e jurídica. A tese requer domínio sobre a sistemática de cálculo das complementações federais (VAAT, VAAR e VAAF), conforme o art. 212-A da Constituição Federal, bem como conhecimento aprofundado das Leis nº 11.494/2007 (revogada) e nº 14.113/2020 (nova regulamentação do fundo).

A correta formulação da demanda exige análise crítica das condutas omissivas ou equivocadas da União na definição das bases de cálculo, interpretação da legislação constitucional e infraconstitucional aplicável, compreensão da metodologia de apuração do Valor Anual Total por Aluno (VAAT), bem como cruzamento de dados fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), pelos sistemas contábeis e fiscais dos entes subnacionais e pelos demonstrativos do FNDE.

Trata-se de objeto jurídico não padronizável, que demanda atuação técnica, elaboração de teses jurídicas próprias, produção de provas documentais robustas e estratégia processual individualizada, com forte impacto orçamentário e federativo. A atuação adequada depende de expertise acumulada, que justifica a contratação externa de assessoria jurídica quando não houver estrutura técnica interna com capacidade equivalente.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas, inclusive do TCE/PR, tem admitido a contratação direta, por inexigibilidade, para demandas de alta complexidade jurídica e técnica, desde que o processo administrativo esteja devidamente instruído com justificativa técnico-jurídica, estudo de viabilidade, demonstração da notória especialização e comprovação da inviabilidade de competição.

A contratação direta por inexigibilidade é juridicamente admissível, desde que o processo administrativo comprove a especialização notória do contratado, a inadequação dos meios próprios e a economicidade da medida frente ao potencial retorno financeiro da ação judicial, desde que formalizada mediante processo administrativo regularmente instruído, com justificativa técnico-jurídica adequada e observância aos requisitos legais previstos na Lei nº 14.133/2021.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

3. É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja a recuperação dos valores do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, em casos de o repasse ter sido realizado de maneira errônea pela União?

Resposta: Sim. A contratação é juridicamente admissível por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, desde que demonstradas a notória especialização do contratado, a inviabilidade de competição e a ausência de estrutura técnica interna para a adequada condução da demanda.

As ações judiciais que buscam a recomposição de valores do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, quando repassados a menor pela União, envolvem análise minuciosa de bases constitucionais e legais da repartição de receitas tributárias, especialmente no tocante ao cálculo do coeficiente do FPM e às transferências vinculadas ao Imposto de Renda (IR) e ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A atuação exige conhecimento técnico especializado em direito financeiro, contabilidade pública e análise de dados oficiais do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Tribunal de Contas da União (TCU).

Trata-se de objeto jurídico que, embora com teses recorrentes, requer estratégia processual diferenciada, levantamento detalhado de dados federativos, confrontação de indicadores financeiros e prova documental robusta para demonstrar a omissão ou falha da União na realização dos repasses constitucionais. A atuação jurídica é complexa e não padronizável, exigindo expertise técnico-jurídica que justifica a contratação direta de profissional ou escritório com comprovada especialização no tema.

A contratação direta por inexigibilidade é juridicamente admissível, desde que o processo administrativo comprove a especialização notória do contratado, a inadequação dos meios próprios e a economicidade da medida frente ao potencial retorno financeiro da ação judicial, desde que formalizada mediante processo administrativo regularmente instruído, com justificativa técnico-jurídica adequada e observância aos requisitos legais previstos na Lei nº 14.133/2021.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

4. É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido objetive receber *royalties* compatíveis com devida correção dos valores repassados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP?

Resposta: Sim. As ações judiciais que discutem o repasse dos *royalties* do petróleo envolvem análise de dados de produção e movimentação de hidrocarbonetos, interpretação de atos normativos da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis –ANP, da Lei nº 7.990/1989, da Lei nº 12.351/2010 e do art. 20, § 1º, da CF/88.

A atuação jurídica exige conhecimentos interdisciplinares em direito financeiro, administrativo, econômico e regulatório, além da interlocução com órgãos técnicos federais e análise crítica das planilhas e critérios de cálculo adotados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

É imprescindível, além disso, a análise crítica das planilhas de cálculo de distribuição, dos parâmetros utilizados pela agência reguladora e dos elementos técnicos que embasam os valores repassados, os quais frequentemente dependem de memórias de cálculo específicas e dados sigilosos.

A contratação direta por inexigibilidade é juridicamente admissível, desde que o processo administrativo comprove a especialização notória do contratado, a inadequação dos meios próprios e a economicidade da medida frente ao potencial retorno financeiro da ação judicial, desde que formalizada mediante processo administrativo regularmente instruído, com justificativa técnico-jurídica adequada e observância aos requisitos legais previstos na Lei nº 14.133/2021.

5. Sendo possível a contratação de equipe jurídica ou profissional único, como a demanda exigir, qual o instrumento correto para que seja realizada? É possível a realização de Concorrência Eletrônica? É possível a realização de contratação direta via inexigibilidade?

Resposta: O instrumento juridicamente adequado, nas hipóteses analisadas, é a **contratação direta por inexigibilidade de licitação**, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021. A natureza dos serviços advocatícios em questão – que envolvem confiança, notória especialização, elaboração

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

estratégica de teses, produção intelectual personalizada e atuação técnica em litígios de alta complexidade – é, por essência, incompatível com a lógica concorrencial objetiva que rege as modalidades licitatórias tradicionais, como a Concorrência Eletrônica.

A exigência de julgamento por critérios meramente objetivos, próprios do certame competitivo, não se coaduna com a avaliação qualitativa e estratégica necessária à escolha de profissionais ou escritórios especializados. Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Tema 309 da Repercussão Geral) reconhece expressamente a possibilidade de contratação direta de serviços jurídicos por inexigibilidade, desde que preenchidos os requisitos legais.

Tal orientação também é respaldada por entendimento uniforme do Tribunal de Contas da União e de diversos Tribunais de Contas estaduais, inclusive o próprio TCE/PR, os quais reafirmam que a inviabilidade de competição está configurada quando o objeto da contratação envolve a prestação de serviços técnicos de natureza singular, a serem prestados por profissionais ou empresas de notória especialização.

Portanto, a tentativa de adoção de modalidade licitatória convencional, como a Concorrência Eletrônica, além de juridicamente inadequada, pode comprometer a efetividade da representação judicial e o interesse público envolvido na demanda.

A contratação por inexigibilidade, nesses casos, deve ser formalizada mediante processo administrativo regularmente instruído, com justificativa técnico-jurídica adequada, comprovação da notória especialização, demonstração da inviabilidade de competição e observância integral aos princípios e exigências estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

6. Nota Técnica Complementar: Embora a forma de remuneração dos serviços jurídicos especializados não constitua objeto específico da presente consulta, entende-se oportuno consignar que a adoção da cláusula de êxito *(ad exitum*) constitui medida juridicamente cabível e adequada, devendo ser adotada como forma obrigatória de pagamento em contratações voltadas à recuperação de receitas públicas, nos termos do art. 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

> O pagamento dos honorários deverá estar obrigatoriamente condicionado ao trânsito em julgado de decisão judicial favorável e ao efetivo ingresso dos valores nos cofres públicos, sendo vedado qualquer pagamento antecipado com base em projeções, estimativas ou expectativa de êxito.
> A cláusula contratual deverá prever: (i) base de cálculo líquida, delimitada de forma clara; (ii) percentual proporcional ao valor efetivamente recuperado; (iii) critérios objetivos, auditáveis e previamente definidos de aferição do êxito, que permitam o controle da despesa pública e a fiscalização da execução contratual. Mostra-se inválida, assim, a estipulação genérica de percentuais sobre o valor da causa ou da condenação sem delimitação objetiva da base de cálculo ou sem previsão orçamentária compatível
> Devem ser consideradas irregulares as contratações que: (i) não definirem valores fixos ou parâmetros de estimativa do valor global; (ii) preverem remuneração exclusivamente variável por êxito, sem controle da vantagem para a Administração e sem estudo técnico prévio; (iii) não demonstrarem, de forma fundamentada, que o modelo de pagamento atende ao interesse público.
> Nos termos do art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, a Administração deve demonstrar que a forma de remuneração escolhida representa a alternativa mais vantajosa sob os aspectos técnico, jurídico e econômico, incorporando justificativa expressa no plano de contratação, com parâmetros definidos e aderência aos princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, economicidade, interesse público e controle.
>
> Assim, a cláusula de êxito deve ser utilizada como mecanismo de incentivo vinculado a resultados efetivos, jamais como instrumento de remuneração genérica ou ilimitada. A contratação deverá ser formalizada mediante processo administrativo devidamente instruído, com motivação técnico-jurídica robusta e compatível com os preceitos da Lei nº 14.133/2021.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à **Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca** para os registros pertinentes; na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado à peça 12; e, por fim, à **Diretoria de Protocolo** para **encerramento e arquivamento** dos autos, nos termos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

dos artigos 398, § 1º, e 168, inciso VII, do Regimento Interno[20].

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de Consulta sobre a possibilidade de consórcios públicos intermunicipais contratarem assessoria jurídica especializada para patrocinar demandas judiciais voltadas à recuperação/correção de receitas públicas (SUS, FUNDEB, FPM e royalties do petróleo) e, ainda, sobre qual instrumento de contratação seria juridicamente adequado (concorrência eletrônica x inexigibilidade).

O Relator vota pelo conhecimento da consulta e, no mérito, conclui pela possibilidade de contratação de assessoria jurídica especializada, por inexigibilidade (art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021), para o ajuizamento e patrocínio de demandas voltadas à correção e recuperação de receitas públicas, abrangendo a correção da defasagem da Tabela SUS com ressarcimento das diferenças dos últimos cinco anos, a recomposição de repasses do FUNDEB (inclusive complementações da União), a revisão do FPM em caso de repasse errôneo e a apuração de valores relativos a royalties do petróleo (ANP).

Assenta, contudo, que a contratação deve ser precedida, em cada caso, de processo administrativo devidamente instruído e da comprovação dos pressupostos da contratação direta, especialmente a notória especialização, a inviabilidade de competição e a justificativa de insuficiência de capacidade técnica interna.

Ao final, reforça que, nas hipóteses analisadas, o instrumento juridicamente adequado é a inexigibilidade, por entender que a natureza dos serviços advocatícios, marcada por confiança, produção intelectual personalizada e alta complexidade, não se compatibiliza com o julgamento objetivo típico da concorrência eletrônica.

Embora não seja o objeto formal da consulta, o Relator apresenta ressalva relevante sobre a remuneração e registra entendimento de que a cláusula

[20] **Art. 398.** Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)
Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução n° 24/2010) (...)
VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

de êxito (*ad exitum*) é juridicamente cabível e deve ser adotada como forma obrigatória nos casos de recuperações de receitas públicas, com pagamento vinculado ao trânsito em julgado e ao efetivo ingresso dos valores, vedada antecipação e exigidos critérios objetivos/auditáveis.

Em que pese as razões apresentadas pelo Relator, **divirjo**, pelos motivos que passo a expor.

A proposta parte de premissa demasiadamente ampla, ao tratar a recuperação/correção de receitas públicas como vetor suficiente para, em regra, autorizar a contratação direta de assessoria jurídica por inexigibilidade.

Contudo, em serviços advocatícios, a inexigibilidade exige demonstração concreta e individualizada de que o objeto extrapola a atuação ordinária das Procuradorias e demanda efetiva especialização, sob pena de afronta ao Prejulgado nº 6 desta Corte.

À luz desse precedente, a contratação externa em matéria contábil ou jurídica é excepcional, sendo regra a estruturação do corpo técnico por concurso público, admitindo-se consultorias apenas quando comprovadas notória especialização e singularidade do objeto ou **alta complexidade**, sempre vinculadas a objeto específico e prazo determinado compatível, vedada sua utilização como solução ordinária para suprir rotinas ou para “acompanhamento de gestão”. Inclusive porque o Prejulgado exige maior rigor quando a contratação assume feição substitutiva de pessoal, evitando que a terceirização se converta em atalho permanente para esvaziar a atuação institucional.

Nessa mesma direção, a especialização não decorre do rótulo do tema (“royalties”, “fundos”, “repasses”), mas da existência de tese jurídica verdadeiramente diferenciada, de complexidade acima do padrão médio e, sobretudo, **não pacificada no Judiciário**: quando o tema já se encontra consolidado, a atividade se aproxima do rotineiro e não legitima a contratação direta.

O Tema 309 do STF reforça essa moldura ao condicionar a inexigibilidade, além do procedimento formal, à demonstração de que o serviço é inadequado de ser prestado pelos meios próprios, bem como à cobrança de preço compatível com a responsabilidade profissional e com valores médios de mercado, de modo que confiança e subjetividade não dispensam requisitos objetivos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

Por consequência, a remuneração deve ser fixada com razoabilidade e proporcionalidade, por valor certo e determinado, compatível com o trabalho e a importância da causa, prevenindo distorções e enriquecimento sem causa, com cautela redobrada em contratos vinculados a "recuperação" de receitas.

O Parecer do Ministério Público de Contas (peça 14) adota, acertadamente, essa leitura restritiva para respostas em tese: assinala que, em matérias como **FPM** (e, por identidade de razões, as demais que não revelem singularidade), "ao que tudo indica" trata-se de tema de caráter rotineiro/ordinário das Procuradorias, não se demonstrando complexidade e singularidade que, por si, justifiquem terceirização, admitindo-se contratação apenas excepcionalmente, se comprovadas as especificidades do caso, a inviabilidade de atuação interna, a observância dos requisitos desta Corte e remuneração em base determinada, proporcional e razoável (art. 92, V, da Lei 14.133/2021), destacando um núcleo mínimo: processo formal, insuficiência dos meios próprios, alta complexidade, notória especialização e preço compatível.

Ademais, a jurisprudência desta Corte[21] tem reiteradamente reconhecido que serviços voltados à "recuperação/compensação" de valores, por sua natureza, tendem a caracterizar terceirização irregular de atividade ordinária quando não evidenciada singularidade/complexidade, cabendo ao gestor, diante de deficiência de quadro ou qualificação, priorizar medidas de estruturação e capacitação, e não substituir a função institucional por contratação externa, sob pena de despesa desnecessária, violação ao art. 37, II, da CF e risco de nulidade à luz do Prejulgado nº 6.

Assim, a resposta à Consulta deve assentar que a contratação de escritório externo para o patrocínio dessas demandas não pode ser chancelada como solução "natural" por inexigibilidade, devendo ser tratada como excepcional, condicionada à demonstração robusta, caso a caso, de especialização efetiva, inadequação dos meios próprios e compatibilidade econômica do ajuste; ausentes tais elementos, a via adequada é a competição (licitação).

[21] Prejulgado nº 6 (Acórdão nº 1111/08 – Pleno), Acórdão nº 2475/2022 – STP, Acórdão n.º 3650/16-STP, Acórdão n.º 3724/2019-STP, Acórdão n.º 1262/2019-S2C, Acórdão n.º 2084/2021-S2C, Acórdão n.º 3116/22- S2C, Acórdão nº 3577/23 – STP, Acórdão nº 1851/2024 – STP.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

Por fim, também divirjo da conclusão de que o instrumento juridicamente adequado seria necessariamente a inexigibilidade. A depender da estruturação do objeto, se definível, comparável e julgável por critérios objetivos, a contratação deve se submeter à competição, reservando-se a inexigibilidade às hipóteses em que efetivamente se demonstre a inviabilidade de competição e se atendam os pressupostos do Tema 309, inclusive quanto à insuficiência do corpo jurídico interno e ao preço compatível.

A resposta à Consulta deve ser calibrada para: (i) reafirmar a vedação de terceirização de atividades jurídicas de caráter rotineiro, ordinário ou comum, sob pena de violação ao art. 37, II, da CF e ao Prejulgado nº 6, reservando-se a contratação direta apenas para objeto específico, de alta complexidade, por prazo determinado e com demonstração de notória especialização; (ii) explicitar que, mesmo em hipóteses admitidas, a inexigibilidade exige demonstração concreta, caso a caso, da inadequação da atuação interna e do preço compatível, conforme Tema 309; e (iii) impor, como condição de conformidade e segurança, critérios objetivos de remuneração, inclusive quando houver remuneração vinculada ao êxito, com proporcionalidade, modicidade e pagamento condicionado ao efetivo ingresso do valor, afastando modelos que gerem assimetria de risco para a Administração.

Nesse contexto, a própria resposta aos quesitos deve refletir tal cautela:

1. Tabela SUS (correção + diferenças dos últimos 5 anos): Não, neste momento, pois a matéria está afetada em recurso repetitivo (Tema 1305/STJ) e há determinação de suspensão nacional dos processos correlatos, de modo que a contratação para esse patrocínio seria inócua enquanto perdurar a suspensão e após a solução dada pelo STJ a matéria se tornará, salvo melhor juízo, pacificada.

2. FUNDEB (repasse correto + complementações da União): Em regra, não, por se tratar de tema de caráter rotineiro/ordinário das Procuradorias municipais, o que não justifica contratação externa.

3. FPM (recuperação por repasse errôneo): Em regra, não, pelas mesmas razões (matéria ordinária das Procuradorias).

4. Royalties do petróleo (ANP): Em regra, não se justifica a contratação externa por inexigibilidade, pois, para que o serviço advocatício seja

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

reputado “especializado” (e não rotineiro), é indispensável que a tese jurídica seja verdadeiramente diferenciada, com complexidade que ultrapasse o entendimento jurídico médio e, sobretudo, que não haja entendimento judicial firmado; não basta que o tema “aparentemente” seja complexo, como royalties de petróleo. Ademais a temática desta controvérsia já se encontra consolidada no STJ, o que descaracteriza a singularidade e conduz à conclusão de que se trata de atividade rotineira para o padrão médio dos juristas, atraindo a vedação do Prejulgado nº 6 e, portanto, afastando a contratação direta por inexigibilidade.

5. Instrumento (concorrência eletrônica x inexigibilidade): se houver contratação excepcional, ela deve ser precedida de justificativa técnica e econômica e, em regra, deve-se preferir a competição (concorrência eletrônica) quando o objeto for definível e comparável por critérios objetivos; a inexigibilidade só se sustentaria se, além da inviabilidade interna, ficar demonstrada a inviabilidade de competição e a necessidade de solução especializada não padronizável, com preço certo e compatível.

Por fim, concordo com o Relator quanto à ressalva referente à remuneração, especialmente ao reconhecer que a cláusula de êxito (*ad exitum*) é juridicamente cabível e, nas contratações voltadas à recuperação de receitas públicas, deve ser adotada como regra de estruturação remuneratória, justamente por alinhar o desembolso ao resultado efetivamente alcançado e mitigar riscos ao erário. Nessa perspectiva, é imprescindível que o pagamento fique condicionado ao trânsito em julgado e ao efetivo ingresso dos valores nos cofres públicos, vedada qualquer antecipação, com fixação de parâmetros objetivos, verificáveis e auditáveis para apuração do êxito, preservando-se a transparência, a proporcionalidade e a rastreabilidade da contraprestação.

Diante do exposto, **VOTO**, em divergência, para responder a consulta da seguinte forma:

1) É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja corrigir a desatualização da “Tabela de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares" do Sistema Único de Saúde, bem como o ressarcimento das diferenças relativas aos últimos 05 (cinco) anos, devidamente atualizados e por consequência, que seja a União condenada ao pagamento das respectivas diferenças?

RESPOSTA: **Em regra, não.** A matéria encontra-se afetada a julgamento repetitivo no STJ (Tema 1305), com determinação de suspensão nacional dos processos correlatos, de modo que eventual contratação para esse patrocínio tende a ser inócua enquanto perdurar a suspensão. Uma vez estabilizando-se a controvérsia no STJ, afasta-se a singularidade e aproxima-se de atuação ordinária, incidindo a vedação do Prejulgado nº 6. Eventual contratação externa somente poderia ser cogitada, **excepcionalmente**, se demonstradas especificidades concretas (tese não padronizável, complexidade efetiva, inadequação dos meios próprios, notória especialização e preço compatível).

2) É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja o correto repasse dos valores vinculados ao FUNDEB bem como as devidas complementações pela União?

RESPOSTA: **Em regra, não.** Trata-se de matéria inserida no campo ordinário de atuação das Procuradorias municipais, não se admitindo a contratação externa como solução natural. A contratação direta somente seria admissível **excepcionalmente**, mediante demonstração robusta e individualizada, em processo administrativo formal, de singularidade/alta complexidade do caso concreto, notória especialização, inadequação dos meios próprios e preço certo e compatível, sob pena de afronta ao Prejulgado nº 6 e ao art. 37, II, da Constituição.

3) É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja a recuperação dos valores do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, em casos de o repasse ter sido realizado de maneira errônea pela União?

RESPOSTA: **Em regra, não.** A pretensão se vincula a tema de caráter rotineiro/ordinário das Procuradorias, não justificando terceirização. Admite-se contratação externa apenas de forma **excepcional**, com instrução formal e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

demonstração, caso a caso, de inadequação dos meios próprios, singularidade/alta complexidade e notória especialização, além de preço compatível, sob pena de nulidade e de caracterização de substituição indevida de função institucional.

4) É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido objetive receber royalties compatíveis com devida correção dos valores repassados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP?

RESPOSTA: **Em regra, não.** A especialização não decorre do rótulo do tema, mas da existência de tese jurídica verdadeiramente diferenciada, de complexidade acima do padrão e sem entendimento judicial consolidado. Sendo a controvérsia já estabilizada no STJ, afasta-se a singularidade e aproxima-se de atuação ordinária, incidindo a vedação do Prejulgado nº 6. Eventual contratação externa somente poderia ser cogitada, **excepcionalmente**, se demonstradas especificidades concretas (tese não padronizável, complexidade efetiva, inadequação dos meios próprios, notória especialização e preço compatível).

5) Sendo possível a contratação de equipe jurídica ou profissional único, como a demanda exigir, qual o instrumento correto para que seja realizada? É possível a realização de Concorrência Eletrônica? É possível a realização de contratação direta via inexigibilidade?

RESPOSTA: **A regra é a competição** (Concorrência Eletrônica), quando o objeto for definível, comparável e julgável por critérios objetivos. A contratação direta por inexigibilidade não é automática em serviços advocatícios e somente se admite **excepcionalmente**, com demonstração concreta, caso a caso, da inviabilidade de competição, da inadequação dos meios próprios, da singularidade/alta complexidade e da notória especialização, além de justificativa técnica e econômica e preço certo e compatível. Na conformação remuneratória, recomenda-se priorizar modelo *ad exitum*, com pagamento condicionado ao trânsito em julgado e ao efetivo ingresso dos valores, vedada antecipação e com parâmetros objetivos, verificáveis e auditáveis.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por maioria absoluta, em:

CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito responder à consulta da seguinte forma:

1) É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja corrigir a desatualização da "Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares" do Sistema Único de Saúde, bem como o ressarcimento das diferenças relativas aos últimos 05 (cinco) anos, devidamente atualizados e por consequência, que seja a União condenada ao pagamento das respectivas diferenças?

RESPOSTA: **Em regra, não.** A matéria encontra-se afetada a julgamento repetitivo no STJ (Tema 1305), com determinação de suspensão nacional dos processos correlatos, de modo que eventual contratação para esse patrocínio tende a ser inócua enquanto perdurar a suspensão. Uma vez estabilizando-se a controvérsia no STJ, afasta-se a singularidade e aproxima-se de atuação ordinária, incidindo a vedação do Prejulgado nº 6. Eventual contratação externa somente poderia ser cogitada, **excepcionalmente**, se demonstradas especificidades concretas (tese não padronizável, complexidade efetiva, inadequação dos meios próprios, notória especialização e preço compatível).

2) É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja o correto repasse dos valores vinculados ao FUNDEB bem como as devidas complementações pela União?

RESPOSTA: **Em regra, não.** Trata-se de matéria inserida no campo ordinário de atuação das Procuradorias municipais, não se admitindo a contratação externa como solução natural. A contratação direta somente seria admissível

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

excepcionalmente, mediante demonstração robusta e individualizada, em processo administrativo formal, de singularidade/alta complexidade do caso concreto, notória especialização, inadequação dos meios próprios e preço certo e compatível, sob pena de afronta ao Prejulgado nº 6 e ao art. 37, II, da Constituição.

3) É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja a recuperação dos valores do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, em casos de o repasse ter sido realizado de maneira errônea pela União?

RESPOSTA: **Em regra, não.** A pretensão se vincula a tema de caráter rotineiro/ordinário das Procuradorias, não justificando terceirização. Admite-se contratação externa apenas de forma **excepcional**, com instrução formal e demonstração, caso a caso, de inadequação dos meios próprios, singularidade/alta complexidade e notória especialização, além de preço compatível, sob pena de nulidade e de caracterização de substituição indevida de função institucional.

4) É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido objetive receber royalties compatíveis com devida correção dos valores repassados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP?

RESPOSTA: **Em regra, não.** A especialização não decorre do rótulo do tema, mas da existência de tese jurídica verdadeiramente diferenciada, de complexidade acima do padrão e sem entendimento judicial consolidado. Sendo a controvérsia já estabilizada no STJ, afasta-se a singularidade e aproxima-se de atuação ordinária, incidindo a vedação do Prejulgado nº 6. Eventual contratação externa somente poderia ser cogitada, **excepcionalmente**, se demonstradas especificidades concretas (tese não padronizável, complexidade efetiva, inadequação dos meios próprios, notória especialização e preço compatível).

5) Sendo possível a contratação de equipe jurídica ou profissional único, como a demanda exigir, qual o instrumento correto para que seja realizada? É possível a realização de Concorrência Eletrônica? É possível a realização de contratação direta via inexigibilidade?

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG

RESPOSTA: **A regra é a competição** (Concorrência Eletrônica), quando o objeto for definível, comparável e julgável por critérios objetivos. A contratação direta por inexigibilidade não é automática em serviços advocatícios e somente se admite **excepcionalmente**, com demonstração concreta, caso a caso, da inviabilidade de competição, da inadequação dos meios próprios, da singularidade/alta complexidade e da notória especialização, além de justificativa técnica e econômica e preço certo e compatível. Na conformação remuneratória, recomenda-se priorizar modelo *ad exitum*, com pagamento condicionado ao trânsito em julgado e ao efetivo ingresso dos valores, vedada antecipação e com parâmetros objetivos, verificáveis e auditáveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (voto vencedor) e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido), apresentaram resposta afirmativa às indagações formuladas.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 26 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7FBG