

PARECER- ASSESSORIA JURÍDICA

ASSUNTO: CONSULTORIA E GESTÃO JURÍDICA, ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA PARA LEVANTAMENTO DE DADOS E VALORES DEVIDOS PELO REGIME GERAL AO REGIME PRÓPRIO, PARA FINS DE COMPENSAÇÃO DE CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS PELO SISTEMA COMPREV, INCLUINDO-SE IMPLEMENTAÇÃO, RECUPERAÇÃO DO ESTOQUE, TREINAMENTO DE SERVIDORES E JUDICIALIZAÇÃO PARA AMPLIAÇÃO DO PERÍODO PRESCRICIONAL E/OU DOS CRITÉRIOS DE CORREÇÃO/REMUNERAÇÃO E EVENTUAIS INDENIZAÇÕES PELO ATRASO DAS OBRIGAÇÕES FEDERAIS.

1- RELATÓRIO

Trata-se de procedimento de inexigibilidade de licitação, nos termos dos Arts. 72 e 74, III da Lei Nº 14.133/2021, com vistas à contratação de assessoria jurídica especializada em matéria previdenciária visando, por meio do Sistema COMPREV, e por força dessa sistemática legal, recuperar o que for devido ao RPPS Municipal, tendo em vista que cabe ao regime de previdência de origem, vinculado ao início da vida laborativa e previdenciária do segurado, repassar proporcionalmente a sua cota financeira ao regime instituidor, regime próprio de previdência de servidor público, a partir da concessão do benefício para estabilização de saúde financeira previdenciária e, ainda, considerando que o INSS não transfere os referidos créditos proporcionais sem provocação administrativa.

A Secretaria de Finanças constatou que a previdência própria deste Município apresenta um déficit atuarial, exigindo aportes financeiros para complementação da folha de pagamento dos aposentados e pensionistas, para evitar o colapso do Fundo Próprio e das relações com os servidores transferidos ao estado de aposentação e que, por isso, percebem seus atuais haveres diretamente da Administração municipal.

Foi narrado que a adoção das medidas cabíveis pode reduzir significativamente o pagamento dos aposentados e pensionistas vinculados ao RPPS Municipal, gerando, em média, uma economia de 35% com a folha de pagamento dos inativos, o que amortizará o déficit atuarial e contribuirá para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Por fim, foi ressaltado que o trabalho sanará as irregularidades perpetradas pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS e demais regimes de origem, bem como será auxiliará na regularização do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

a) Das contratações pela Administração Pública

A Constituição Federal de 1988 disciplina uma série de obrigações para a Administração Pública, enunciando os princípios norteadores da atividade pública, bem como os ditames para o funcionamento daquela (Título III da CF/1988).

Precisamente no art. 37 da *Magna Carta* encontra-se o delineamento da atividade estatal, *in verbis*:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte"



Vê-se, desta forma, que o constituinte exige que o administrador respeite determinados princípios fundamentais, bem como disposições específicas para sua correta atuação, sempre no interesse do interesse público, da *res publica*.

Neste norte, não é dado ao administrador realizar contratações da forma que entender mais interessante, devendo seguir as determinações constitucionais e infraconstitucionais relativas à matéria.

Verifica-se, pois, a regra da contratação mediante a realização de procedimento licitatório, ou seja, mediante a seleção da proposta mais vantajosa e adequada para a administração pública.

EgonBockmann Moreira e Fernando Vernalha Guimarães¹ conceituam licitação como:

“... o processo administrativo por meio do qual a Administração Pública seleciona pessoas aptas a bem executar determinados contratos administrativos”.

Caracteriza-se a licitação como o procedimento administrativo mediante o qual poderá a administração contratar a melhor proposta para a execução de determinada obra ou serviço, sempre em observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Hodiernamente, além do arcabouço constitucional, as contratações pela administração estão regidas, de forma geral, pela **Lei 14.133/2021**.

Não se olvide, também, das regras emanadas pelos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, nas localidades em que existirem, e que também repercutem nas contratações a serem realizadas.

Esta é a base legal para toda e qualquer contratação pela administração.

b) Das modalidades de licitação

Vista a obrigatoriedade do procedimento licitatório, são necessários breves comentários acerca das modalidades de licitação.

Originalmente eram previstas 5 (cinco) modalidades de licitação, quais sejam: *i) Pregão; ii) Concorrência; iii) Concurso; iv) Leilão; e v) Diálogo Competitivo* (art. 28 da Lei 14.133/2021).

A diferenciação entre as diversas modalidades de procedimento licitatório não reside, tão somente, no valor máximo do certame ou no número de participantes, mas sim no encadeamento dos atos que levará a futura contratação ou alienação de determinado objeto.

Mais uma vez, EgonBockmann Moreira e Fernando Vernalha Guimarães² lecionam que:

“... esta combinação de temas diversos em feixes específicos que permite a construção deste ou daquele processo de licitação. Assim cada modalidade representa determinada sequência de atos e fatos que visa ao ato final de escolha do licitante vencedor”.

¹MOREIRA, EgonBockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **LICITAÇÃO PÚBLICA**. A lei geral de licitações/LGL e o regime diferenciado de contratações/RDC. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 26.

² Idem nota 1, p. 102.



Constata-se, pois, a necessidade de observância da modalidade correta de procedimento licitatório para a efetiva contratação ou alienação pela administração pública.

c) Das hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação e sua diferenciação

Assentada a premissa de que as contratações e/ou alienações pela administração devem respeitar o regime de licitações previsto tanto em âmbito constitucional, como infraconstitucional, é de se indagar se este regime é aplicável para toda e qualquer hipótese.

Por vezes, não pode a administração buscar tão somente o menor preço ou a melhor técnica (características relativas aos tipos de licitação), mas sim atender determinado interesse público extremamente específico.

É o que se vê, por exemplo, na contratação de determinado musicista de renome nacional ou internacional para a participação em festival, situação em que de nada adianta a contratação de outro musicista sem as mesmas características.

Outra hipótese relevante exsurge quando da contratação emergencial em razão de situação de calamidade pública, situação em que não se pode, em nome do bem-estar de toda a coletividade, esperar até que se conclua todas as fases de um convite ou concorrência.

Atento a tal situação, o legislador ordinário previu hipóteses de dispensa de licitação, bem como de inexigibilidade de licitação.

Na primeira hipótese o legislador enumera de forma exaustiva situações nas quais o administrador está desobrigado de realização do certame, podendo realizar a contratação de forma direta.

Por outro lado, as hipóteses de inexigibilidade estão previstas em um rol meramente exemplificativo e têm por escopo demonstrar situações fáticas em que é impossível a realização de licitação, pela impossibilidade de competição.

Pode-se afirmar, de forma resumida, que a dispensa é a autorização legislativa para a não realização de licitação, ficando dentro do poder discricionário do administrador a sua realização ou não.

De outra banda, a inexigibilidade revela a total inviabilidade de licitação. A realização de um certame poderia, até mesmo, vir a macular o interesse público.

As hipóteses de dispensa de licitação estão previstas no art. 75, da Lei 14.133/2021, enquanto situações que reclamam a inexigibilidade estão no art. 74 do mesmo diploma legal.

In casu, será dado especial relevo ao contido no art. 74, eis que a contratação em tela recomenda a inexigibilidade de licitação.

d) Da inexigibilidade de licitação. Caracterização e hipóteses

Preconiza o art. 74 da Lei 14.133/2021:

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

I - omissão;

II - omissão;



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;

Por certo, o Administrador deve pautar sua atuação sempre pelo o contido na legislação aplicável e buscar atender o interesse público, realizando a contratação por inexigibilidade, se assim o recomendar a situação fática concreta.

Passa-se, pois, a análise da possibilidade de contratação mediante inexigibilidade de licitação para serviços de advocacia.

e) Da inexigibilidade em serviços técnicos

O inciso III do art. 74 da Lei 14.133/2021 autoriza a contratação mediante inexigibilidade quando estivermos diante de serviços técnicos especializados, momento em que lista tais serviços.

Marçal Justen Filho³ elucida que um serviço será técnico quando:

"... importar a aplicação do conhecimento teórico e da habilidade pessoal para promover uma alteração no universo físico ou social. A noção de 'técnica' vincula-se, então, a dois aspectos inter-relacionados".

Segue o doutrinador⁴ asseverando que a especialização contida no *caput* do art. 13 significa:

"... a capacitação para exercício de uma atividade com habilidades que não estão disponíveis para qualquer profissional. A especialização identifica uma capacitação maior do que a usual e comum e é produzida pelo domínio de uma área restrita, com habilidades que ultrapassem o conhecimento da média dos profissionais necessários ao desenvolvimento da atividade em questão".

Reunidas as características mencionadas, fica patente que determinados objetivos fogem daquilo que usualmente é tido como atividade corriqueira da administração pública.

Não se pode querer, por exemplo, que exista dentro de qualquer esfera governamental profissionais especializados na restauração de obras de arte ou corpo técnico capaz de ajuizar e acompanhar demandas judicial complexas e demoradas.

Saber se determinado serviço é ou não especializado é de fundamental importância para a caracterização da inexigibilidade ou não de licitação.

f) Do patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas (Art. 74, III, alínea "e")

É sabido que a representação judicial do município cabe ao prefeito democraticamente eleito e/ou a procuradoria municipal devidamente instituída para tal fim. Esta é a exata dicção do art. 75 do Novo Código de Processo Civil – CPC:

"Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:

III - o Município, por seu prefeito ou procurador;";

A norma processual pressupõe que o prefeito municipal e/ou sua procuradoria se

³JUSTEN FILHO, Marçal. **COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**. 15. ed: São Paulo: Dialética, 2012. p. 200.

⁴idem nota 3.



encarreguem da defesa ou patrocínio de causas judiciais e/ou administrativas em favor do Município.

Tal representação é a regra

Contudo, não se pode querer que o Prefeito ou o Procurador estejam habilitados para a atuação judicial e/ou administrativa em causas não corriqueiras ou que envolvam conhecimentos específicos.

São situações diametralmente opostas a contratação de escritório de advocacia para a atuação em causa tributária específica e a atuação para a cobrança ordinária da dívida ativa municipal.

Na primeira hipótese estar-se-ia diante do permissivo legal insculpido na Lei nº 14.133/2021.

g) Do caso concreto

No caso presente, se está diante de consulta pela terceirização específica e pontual, por parte da Administração, de empresa para prestar-lhe os serviços técnicos-jurídicos de levantamento e operacionalização do COMPREV.

Diga-se de passagem, que os serviços, como previstos pela Administração abrangem a execução e operacionalização do programa de compensação previdenciária, a recuperação do estoque acumulado relativamente aos aposentados sob responsabilidade do instituto local, a capacitação de servidores para a assunção da atividade, relativamente aos futuros processos de aposentadoria e a eventual judicialização para ampliação do período prescricional dos critérios de correção, atualização, remuneração e indenização e o consequente incremento do valor recuperável, sempre por ordem judicial.

O aproveitamento, diga-se de passagem, ainda que inicial – considerando que a recuperação não decorre de uma vez, mas sim em parcelas à medida em que se protocolarem os processos compensatórios e forem eles deferidos – acarretará na desobrigação da Prefeitura do Município de realizar aportes mensais no Fundo Municipal, o que, *de per se*, demonstra a necessidade e o interesse da contratação feita por aquele para a realização desse serviço.

h) Do posicionamento do Colendo Superior Tribunal de Justiça

Ao analisar casos semelhantes, o STJ já indicou que a contratação de escritórios de advocacia é hipótese de inexigibilidade de licitação. É o que se vê, por exemplo, do REsp 1.192.332/RS, relatado pelo Min. Napoleão Nunes Maria Filho:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 17 DA LIA. ART. 295, V DO CPC. ART. 178 DO CC/16. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. ARTS. 13 E 25 DA LEI 8.666/93. REQUISITOS DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SINGULARIDADE DO SERVIÇO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR NA ESCOLHA DO MELHOR PROFISSIONAL. DESDE QUE PRESENTE O INTERESSE PÚBLICO E INOCORRENTE O DESVIO DE PODER, AFILHADISMO OU COMPADRIO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

(...)

3. Depreende-se, da leitura dos arts. 13 e 25 da Lei 8.666/93 que, para a contratação dos serviços técnicos emendados no art. 13, com inexigibilidade de licitação, imprescindível a presença dos requisitos de natureza singular do serviço prestado, inviabilidade de competição e notória especialização.

4. É impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do Advogado, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, mostrando-se patente a inviabilidade de competição.

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).

6. Diante da natureza intelectual e singular dos serviços de assessoria jurídica, fincados, principalmente, na relação de confiança, é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe foi conferida pela lei, para a escolha do melhor profissional.

7. Recurso Especial a que se dá provimento para julgar improcedentes os pedidos da inicial, em razão da inexistência de improbidade administrativa". (REsp 1192332/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/11/2013, DJe19/12/2013)

Ora, a mais alta corte a julgar matéria infraconstitucional em nosso país reconhece que a contratação de serviços advocatícios está abrangida pelas hipóteses de inexigibilidade de licitação.

Pede-se vênica para a transcrição de esclarecedor trecho do voto do Eminent Min. Napoleão Maia:

"12. Conforme destacou o nobre Autor, 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). Destaca-se, ainda, nesse caso, que o fator preço não é crucial para se determinar a melhor contratação para o ente público.

13. Com efeito, diante da natureza intelectual e singular dos serviços de assessoria jurídica, fincados, principalmente, na relação de confiança, é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe foi conferida pela lei, para a escolha do melhor profissional".

No mesmo sentido o REsp 1.285.378, da Relatoria do Min. Castro Meira⁵.

Não há, ante a presença dos requisitos legais já mencionados, qualquer óbice à contratação da requerente.

i) Do entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Recomendação Conjunta TCE/MPCO nº 01/2024)

Para além da autorização legislativa concedida pela Nova Lei de Licitações, é essencial investigar o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco sobre o tema.

Da análise dos entendimentos recentes da Corte de Contas, conclui-se que a contratação de assessoria técnica das Compensações Previdenciárias já foi expressamente disciplinada por recomendação conjunta do órgão, especificamente a **Recomendação Conjunta TCE/MPCO nº 01/2024**. Na oportunidade, a Corte de Contas, em harmonia com o Ministério Público de Contas do Estado de Pernambuco, entendeu que a contratação direta pela via da inexigibilidade de licitação é procedimento

⁵ ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 535, II, DO CPC. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA 284/STF. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. EXPRESSA PREVISÃO LEGAL. SERVIÇO SINGULAR E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. REEXAME DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS E DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 5 E 7 DO STJ

1. Alegações genéricas quanto à violação do artigo 535 do CPC não bastam à abertura da via especial, com base no art. 105, inciso III, alínea "a", da CF. Incidência da Súmula 284/STF.

2. A contratação de serviços de advogado por inexigibilidade de licitação está expressamente prevista na Lei 8.666/93, art. 25, II c/c o art. 13, V.

3. A conclusão firmada pelo acórdão objurgado decorreu da análise de cláusulas contratuais e do conjunto fático-probatório dos autos. Dessarte, o acolhimento da pretensão recursal, no sentido da ausência dos requisitos exigidos para a contratação de escritório de advocacia por meio da inexigibilidade de licitação, esbarra no óbice das Súmulas 5 e 7/STJ. Precedentes.

4. Recurso especial não conhecido.



possível e adequado ao caso. Se não, vejamos:

"II – Em razão do juízo de oportunidade e conveniência, os serviços de recuperação de créditos previdenciários podem ser realizados por meio de contratação de prestador de serviço procedida de certame licitatório, exclusivamente do tipo menor preço por unidade de serviço prestado ou menor percentual ofertado (maior desconto), ou mediante contratação direta por inexigibilidade" (grifos nossos).

Dito isso, *contanto que o presente procedimento de contratação observe atentamente os requisitos elencados na Recomendação supra*, conclui-se por ser viável a contratação direta pela via da inexigibilidade de licitação. Referidos requisitos podem ser arrolados como segue:

- i) Remuneração contratual fixada em patamares razoáveis, determinados em função das peculiaridades dos serviços a serem executados, tendo como referência o limite de 13% (treze por cento) sobre o benefício econômico pretérito (Fluxo Acumulado e Estoque);
- ii) Objeto contratual que englobe as operações de levantamento e análise de documentação dos servidores passíveis de compensação previdenciária, bem como a formulação, o acompanhamento e o saneamento das requisições de compensação até a aprovação definitiva por intermédio do Sistema COMPREV;
- iii) Existência de orçamento estimativo por unidade de serviço prestada ou percentual a ser pago;
- iv) Inclusão, no objeto do serviço, da obtenção da certidão de tempo de contribuição junto ao Regime de Origem; e
- v) Não pagamento da eventual remuneração de prestador, deduzindo-se o seu montante do crédito recuperado.

Demais disso, a proponente deve assegurar treinamento mínimo na operacionalização das compensações previdenciárias para os servidores efetivos do RPPS Municipal, tendo em vista que o COMPREV é atribuição contínua, e não pontual, da gestão do RPPS.

III – CONCLUSÕES

Considerando que a legislação pertinente e o recentemente entendimento do Tribunal de Contas de Pernambuco consideram adequada a contratação direta pela via da inexigibilidade de licitação para o objeto de assessoria externa na análise, conferência e revisão dos requerimentos de compensação previdenciária;

Considerando que a proposta de prestação de serviços jurídicos da Proponente se encaixa no conceito de remuneração razoável, tendo como lastro a referência do limite de 13% (treze por cento) do benefício econômico pretérito proporcionado pelas compensações;

Considerando que o objeto a ser prestado pelo Proponente adequadamente inclui todos os requisitos elencados pela Recomendação Conjunta TCE/MPCO nº 01/2024, incluindo o requisito aqui incluído do treinamento mínimo a ser prestado aos servidores efetivos do RPPS;

Opina-se pela possibilidade de contratação direta no presente caso, mediante a adoção de procedimento de inexigibilidade de licitação para a propositura de demanda judicial/administrativa



visando, por meio do Sistema COMPREV, alcançar a recuperação de verbas devidas ao RPPS Municipal pelos demais regimes de previdência, o que carrega o potencial de auxiliar no reequilíbrio atuarial do RPPS Municipal, respeitados estes e os demais critérios arrolados neste Parecer, como fundamentação.

S.M.J. É o parecer.

À Secretária de Finanças para emissão de Parecer para ratificação.

Município de Jupi, 31 de julho de 2024.



ASSESSOR JURÍDICO

