



Sabará, 07 de março de 2019.

### PARECER TÉCNICO

DADOS DO PROCESSO	
Processo Interno	4925/2017
Tomada de Preços	006/2018
Regime	Prestação de Serviços
Tipo de Licitação	Técnica e Preço
Objeto:	CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM REVISÃO DE DÍVIDAS PASSIVAS DO MUNICÍPIO DE SABARÁ/MG.
Data e hora prevista para abertura:	11/03/2019 – 09:00hs.

Este documento tece as respostas às impugnações do edital, apensadas no processo, encaminhado a esta parecerista. Pretende-se, neste parecer, responder a todos os questionamentos de forma clara e objetiva, evitando respostas a questões redundantes ou enfadonhas.

O item 4 do edital assegura o envio de impugnações por e-mail. Porém, cabe ressaltar que arquivos eletrônicos em *Portable Document Format* (PDF) somente tem validade legal quando assinados com assinatura digital padrão ICP Brasil à luz da MP 2.200-2 de 24/08/2001.

Instituto Terra de Minas - ITM contesta a **terceirização de serviços públicos**, alegando que o objeto da licitação estabelece serviços rotineiros da Administração Pública. Neste caso, não se tratam de serviços rotineiros da Administração Pública. A Receita Federal inscreve em seu sistema as dívidas sem qualquer memória de cálculo, impossibilitando que o servidor público confira tal memória de cálculo exatamente por ela não existir. É por esta razão que se torna necessária a contratação de uma empresa especializada em auditar e periciar todos os lançamentos inscritos como dívida, tanto do PASEP, quanto do INSS, as multas por obrigações acessórias que sabemos não existir e outras dívidas que não possuem lastro legal ou regulamentares. Porém, esse pressuposto somente poderá ser comprovado com uma auditoria ou uma perícia. Atualmente, o quadro de servidores efetivos e comissionados do Poder Executivo Municipal não conta com profissionais com esta especialização. Mesmo porque esta tarefa atrelada ao serviço técnico especializado não consta das tarefas legais impostas aos servidores públicos. Por essa razão, trata-se de um serviço extraordinário e não corriqueiro, implicando na contratação, que é discricionária do Poder Público para que uma demanda de total interesse público seja atendida.



Instituto Terra de Minas - ITM contesta a **ausência de justificativa**, mas ela é clara no Termo de Referência e compõe o nº 1 deste. O fato da justificativa ter sido submetida a diversas repartições na tramitação do processo indica, de forma clara, embora tácita, que ela é plausível.

Instituto Terra de Minas - ITM sustenta a tese de que a **modalidade licitatória** aplicável seria o pregão, partindo do pressuposto de que se tratava de serviço terceirizado e, por conseguinte, corriqueiro da Administração. Tendo em vista que já justificamos que se trata de serviço técnico profissional especializado, a adoção do tipo de licitação "técnica e preço" se configura coerente com o objeto, e por isso não há que se falar em serviço comum, que é elementar para se configurar uma contratação simplesmente por menor preço. O art. 46 da Lei 8.666/93 exemplifica os serviços de predominância intelectual. Ainda, assim, o objeto se enquadra nos termos apregoados do *caput*. Há que se lembrar que o objeto pretendido não se limita a fazer cálculos, como qualquer Contador habilitado conseguiria fazê-lo. Envolve, o objeto pleiteado, uma auditoria / perícia para identificar os lançamentos dos débitos e inferir sobre a sua pertinência ou não. Isso é por demais complexo e não pode ser tratado de forma leviana pela contratante como uma demanda simples que qualquer profissional mediano consiga fazer.

Ressaltamos que tais impugnações correspondem às que foram apresentadas pelo Sr. Cláudio Ribeiro Figueiredo e respondidas em parecer anterior, datado de 22 de outubro de 2018, conforme consta do Processo Interno nº 4925/2017.

Salvo Maior Juízo.

Atenciosamente,

  
Sônia Maria Ferreira de Almeida  
Secretaria de Fazenda



# Prefeitura Municipal de Sabará

Rua Dom Pedro II, 200 – CEP: 34505-000 – Sabará – MG

Procuradoria Jurídica

Fones: (31) 3672-7691 - Fax (31) 3672-7725

56

**PROCESSO INTERNO: 2017/4925**

**ASSUNTO:** Tomada de Preços nº 006/2018

**INTERESSADA:** Secretaria Municipal de Fazenda

## PARECER JURÍDICO

### 1 – DO RELATÓRIO

Trata-se de **Impugnação ao Edital** interposta pelo **Instituto Terra de Minas - ITM**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 05.770.170/001-79, com sede na Rua Juscelino Kubstcheck, nº 1017, Centro, Mateus Leme/MG, CEP: 35.670-000, em face do Edital de Licitação, oriundo da Tomada de Preço nº 006/2018, cujo objeto é promover a contratação de serviços técnicos especializados em revisão de dívidas passivas do Município de Sabará/MG, em atendimento a Secretaria Municipal de Fazenda.

**Salientamos que a presente análise jurídica fica adstrita a impugnação ao edital, tomando por base, exclusivamente, os elementos constantes da peça impugnatória.**

Além disso, importante salientar que, compete a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito de atuação da autoridade competente, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

E ainda, tratando-se aqui de ato de Orientação Jurídica a respeito da possibilidade de prosseguimento do presente processo administrativo, **não cabe no momento presente, apreciar a regularidade jurídica de todo o procedimento, pois presumivelmente já o foram apreciados prévia e conclusivamente.** Além do que, faz-se necessário apontar que a Procuradoria não tem competência para proceder auditoria em todos os atos praticados na presente instrução processual, cabendo esta atribuição aos órgãos de controle, internos e externos. Da mesma forma, não é da sua competência apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do Administrador, bem como questões eminentemente técnicas fora das atribuições institucionais da Procuradoria.

Os autos contam com 02 (dois) volumes, estendendo-se até a página 560, excluído o presente parecer.

Dito isto, passemos ao exame da impugnação apresentada.



# Prefeitura Municipal de Sabará

Rua Dom Pedro II, 200 – CEP : 34505-000 – Sabará – MG

Procuradoria Jurídica

Fones: (31) 3672-7691 - Fax (31) 3672-7725

## 2 – DA ADMISSIBILIDADE

O aviso de licitação referente a Tomada de Preço nº 006/2018 em epígrafe foi publicado no dia 02/02/2019, com abertura prevista para o dia 11/03/2019 às 09h00min. Desse modo, observa-se que o Impugnante **Instituto Terra de Minas - ITM** encaminhou sua petição no dia 06/03/2019, às 11h:00min, via e-mail para [licitacao@sabara.mg.gov.br](mailto:licitacao@sabara.mg.gov.br), portanto, restando configurada a sua **TEMPESTIVIDADE**, conforme art. 41, § 2º da Lei nº 8666/93.

## 3 – DA ANÁLISE DO RECURSO APRESENTADO

Em suma, o impugnante aduz que:

“ (...) A terceirização dos serviços advocatícios e contábeis representa um grande risco para a atuação eficiente da Administração Pública. (...) Por tanto, no entendimento desse impugnante, os serviços a serem prestados devem ser realizados pelo próprio corpo da Prefeitura, porém com a ressalva que estes estejam em número suficiente e a devida experiência.

Caso os profissionais existentes não tenham essa disponibilidade, existe sim com as devidas ressalvas, a possibilidade de contratação do serviço terceirizado. Porém, em qualquer momento isso foi devidamente justificado no edital. Sequer o motivo da contratação foi apresentado no termo de referência.

Ato contínuo, alega ausência de justificativa acerca do motivo da contratação.

Não obstante, aduz que “a modalidade adequada é o pregão, com o critério de menor preço, para que seja garantido o menor valor remuneratório e caráter subsidiário dos serviços executados. O presente edital tem como modalidade a tomada de preços e o critério de julgamento técnica e preço (...). No presente caso, duas observações devem ser consideradas:

a) não existe pedido ou justificativa, por parte da Administração ou qualquer unidade técnica, no sentido de que a licitação do tipo “técnica e preço”, seja a

2



# Prefeitura Municipal de Sabará

Rua Dom Pedro II, 200 – CEP: 34505-000 – Sabará – MG

Procuradoria Jurídica

Fones: (31) 3672-7691 - Fax (31) 3672-7725

560

mais adequada e única a possibilitar a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração;

b) Não há argumentação específica, em parte alguma do processo, sobre a caracterização da natureza predominantemente intelectual do serviço que se pretende contratar.”

Menciona ainda que “não há qualquer indicação de que o serviço que se pretende contratar é preponderantemente intelectual e complexo. Evidentemente, é especializado, pois deve ser realizado por quem detenha conhecimentos específicos e a devida habilitação, porém não há demonstração de que seja de grande complexidade ou exija aplicação de inovação tecnológica ou técnica”.

Por fim, requer que “seja alterado o edital, a fim de que sejam realizadas as alterações formais e substanciais acima requeridas”.

É o resumo do relatório quanto às alegações do impugnante.

### 3.1- DAS CONSIDERAÇÕES APRESENTADAS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA

À fl. 559/560 a Secretaria Municipal de Fazenda, representada pela Secretária, Sra. Sônia Maria Ferreira de Almeida, em síntese informa que: Instituto Terra de Minas – ITM contesta a **terceirização de serviços públicos**, alegando que o objeto da licitação estabelece serviços rotineiros da Administração Pública. Neste caso, não se tratam de serviços rotineiros da Administração Pública. A Receita Federal inscreve em seu sistema as dívidas sem qualquer memória de cálculo, impossibilitando que o servidor público confira tal memória de cálculo exatamente por ela não existir. É por esta razão que se torna necessária a contratação de uma empresa especializada em auditar e periciar todos os lançamentos inscritos como dívida, tanto do PASEP, quanto do INSS, as multas por obrigações acessórias que sabemos não existir e outras dívidas que não possuem lastro legal ou regulamentares. Porém, esse pressuposto somente poderá ser comprovado com uma auditoria ou uma perícia. Atualmente, o quadro de servidores efetivos e comissionados do Poder Executivo Municipal não conta com profissionais com esta especialização. Mesmo porque esta tarefa atrelada ao serviço técnico especializado não consta das tarefas legais impostas aos servidores públicos. Por essa razão, trata-se de um serviço extraordinário e não corriqueiro, implicando na contratação, que é discricionária do Poder Público para que uma demanda de total interesse público seja atendida. Instituto Terra de Minas - ITM contesta a **ausência de justificativa**, mas ela é clara no Termo de Referência e compõe o nº 1 deste. O

3  
Sônia



# Prefeitura Municipal de Sabará

Rua Dom Pedro II, 200 – CEP: 34505-000 – Sabará – MG

Procuradoria Jurídica

Fones: (31) 3672-7691 - Fax (31) 3672-7725

fato da justificativa ter sido submetida a diversas repartições na tramitação do processo indica, de forma clara, embora tácita, que ela é plausível. Instituto Terra de Minas - ITM sustenta a tese de que a **modalidade licitatória** aplicável seria o pregão, partindo do pressuposto de que se tratava de serviço terceirizado e, por conseguinte, corriqueiro da Administração. Tendo em vista que já justificamos que se trata de serviço técnico profissional especializado, a adoção do tipo de licitação "técnica e preço" se configura coerente com o objeto, e por isso não há que se falar em serviço comum, que é elementar para se configurar uma contratação simplesmente por menor preço. O art. 46 da Lei 8.666/93 exemplifica os serviços de predominância intelectual. Ainda, assim, o objeto se enquadra nos termos apregoados do caput. Há que se lembrar que o objeto pretendido não se limita a fazer cálculos, como qualquer Contador habilitado conseguiria fazê-lo. Envolve, o objeto pleiteado, uma auditoria / perícia para identificar os lançamentos dos débitos e inferir sobre a sua pertinência ou não. Isso é por demais complexo e não pode ser tratado de forma leviana pela contratante como uma demanda simples que qualquer profissional mediano consiga fazer. Ressaltamos que tais impugnações correspondem às que foram apresentadas pelo Sr. Cláudio Ribeiro Figueiredo e respondidas em parecer anterior, datado de 22 de outubro de 2018, conforme consta do Processo Interno nº 4925/2017".

## 3.1.2 – DA ANÁLISE DO CASO CONCRETO

### a) Da Terceirização de Serviços Públicos

Em um primeiro momento, cumpre mencionar que a melhor opção para a Administração Pública será sempre a manutenção de quadro próprio de advogados públicos. Entretanto, diante da complexidade da demanda, bem como da inexistência de servidores efetivos e comissionados na Administração especializados em auditar e periciar todos os lançamentos inscritos como dívida, tanto no PASEP quanto do INSS, que necessitam de levantamento prévio a ser realizado por profissionais competentes, a fim de promover as devidas revisões de dívidas passivas do Município de Sabará, caberá ao gestor público/responsável da pasta avaliar/decidir por admitir particulares para o ofício, considerando ainda o melhor interesse da Administração Pública.

Além disso, convém ressaltar a justificativa apresentada pela Secretária Municipal de Fazenda, Sra. Sônia Maria Ferreira de Almeida, que em seu parecer técnico, de fls. 559/560, dispõe "Atualmente, o quadro de servidores efetivos e comissionados do Poder Executivo Municipal não conta com profissionais com esta especialização. Mesmo porque esta tarefa atrelada ao serviço técnico especializado não consta das tarefas legais impostas aos servidores públicos. Por essa razão, trata-se de um serviço extraordinário e não corriqueiro, implicando na contratação, que é discricionária do Poder Público para que uma demanda de total interesse público seja atendida".



# Prefeitura Municipal de Sabará

Rua Dom Pedro II, 200 – CEP: 34505-000 – Sabará – MG

Procuradoria Jurídica

Fones: (31) 3672-7691 - Fax (31) 3672-7725

303



Nesse sentido, pertinente a transcrição do julgado do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais/TCE/MG:

EDITAL DE LICITAÇÃO. CONVITE. PRELIMINAR. AUSÊNCIA DE DOLO E MÁ-FÉ. SONEGAÇÃO DE DOCUMENTO. NÃO ACOLHIMENTO. MÉRITO. REGULARIDADE. DO CERTAME. ARQUIVAMENTO COM MÉRITO APENSO. DENÚNCIA. TOMADA DE PREÇOS. PRELIMINAR. CONTINUIDADE DA ANÁLISE. NÃO ACOLHIDA. LICITAÇÃO DESERTA. PERDA DO OBJETO. ARQUIVAMENTO SEM MÉRITO DO APENSO 1 - **Não há irregularidade na contratação de advogados pelo município para atender demandas que não possam ser absorvidas pelo quadro próprio de procuradores concursados**, devendo o município ser advertido para adotar medidas para estruturar o quadro de advogados, de modo a não se tornar rotineira a contratação de advogados para exercer atividades permanentes do órgão. 2 - A Lei 8666/93 conferiu um tratamento diferenciado das demais modalidades licitatórias para o convite, de modo a torná-lo mais simplificada e célere, portanto, considero que a ausência de divulgação da planilha de preços unitários e do preço máximo não compromete a lisura do certame na modalidade convite. 3 - A ausência de projeto básico não compromete a lisura do certame, quando constar do edital e seus anexos elementos suficientes para a elaboração das propostas. 4 - Não há descumprimento do disposto no §1º do art. 30 da lei n. 8666/93, quando a apresentação de atestado de capacidade técnica por meio de atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público for exigida de forma facultativa dos licitantes. (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais -TCE, Processo 862780, Relator Conselheiro Mauri Torres, publicado em 21/08/2017).

## b) Da ausência de justificativa

Do compulsar dos autos, verifica-se que não assiste razão ao impugnante quanto a alegação de ausência de justificativa para terceirização dos serviços que se pretende licitar, no que diz respeito aos profissionais do quadro da Administração ter ou não essa disponibilidade.

Insta salientar que a Secretaria Municipal de Fazenda já complementou anteriormente a justificativa apresentada, suprimindo naquela oportunidade, portanto, qualquer eventual ausência de motivação para contratação.

  5



# Prefeitura Municipal de Sabará

Rua Dom Pedro II, 200 – CEP : 34505-000 – Sabará – MG

Procuradoria Jurídica

Fones: (31) 3672-7691 - Fax (31) 3672-7725

## c) Da Modalidade Escolhida e Critério de Julgamento

Em um primeiro momento, cumpre mencionar que o pregão está disciplinado na Lei Federal nº 10.520/02, cujo artigo 1º tem a seguinte redação:

*“Art. 1º. Para aquisição de bens e serviços comuns poderá ser adotada a licitação na modalidade pregão, que será regida por esta Lei”.*

O Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já se manifestou acerca do assunto em várias oportunidades, condenando essa prática (TC 27934/026/06, TC 009834/026/06 e outros):

*“Modalidade Pregão – Não é admissível para a contratação de serviços advocatícios. A vista da natureza intelectual da qual se revestem os serviços, não procede a impugnação. V.U.”.*

*“Não há como admitir, portanto, que a prestação de serviços técnico – jurídicos de natureza consultiva e preventiva, bem como para o patrocínio e/ou defesa de causas judiciais ou administrativas, objeto do certame, seja licitado por meio de Pregão”.*

A doutrina também entende que não há como negar que existe clara impossibilidade de se contratar a prestação de serviços advocatícios por meio desse tipo de certame.

Recentemente o Egrégio Conselho Seccional da OAB/SP emitiu **Nota de Repúdio** à utilização de pregão para contratação de advogados.

A Nota de Repúdio reprova também o advogado que se submete a esse tipo de contratação.

De acordo com parecer da Turma de Ética Profissional da OAB/SP (Processo nº E – 3.474/07), contratação de advogado dessa forma viola ética da advocacia.

No caso dos autos, verifica-se que conforme já pronunciado pela Secretária Municipal de Fazenda, Sra. Sônia Maria de Almeida à fl. 560, trata-se de serviço técnico profissional especializado, a adoção do tipo de licitação “técnica e preço” se configura coerente com o objeto, e por isso não há que se falar em serviço comum, que é elementar para se configurar uma contratação simplesmente por menor preço.





# Prefeitura Municipal de Sabará

Rua Dom Pedro II, 200 – CEP : 34505-000 – Sabará – MG

Procuradoria Jurídica

Fones: (31) 3672-7691 - Fax (31) 3672-7725

304

Nesse sentido, importante observar que não existe no atual quadro de servidores desta Administração, profissional especializado em realizar as auditorias/perícias da área, as quais demandam conhecimento prévio em revisão de dívidas passivas junto a Receita Federal.

Ademais, a contratação deste serviço pela Administração muitas vezes é necessária, para que seja evitada a inviabilidade do seu próprio funcionamento, haja vista a ausência de estrutura profissional para desempenhar as atividades que lhes são inerentes, conforme informado pela ordenadora de despesa. Portanto, o simples fato de se imaginar a possibilidade destas contratações já denota que a situação é excepcional.

Dentro deste contexto, pertinente a transcrição do entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais acerca do tema:

**EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL – ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA – CONTRATAÇÃO MEDIANTE LICITAÇÃO – REGRA - INEXIGIBILIDADE – IMPOSSIBILIDADE – VIABILIDADE DE COMPETIÇÃO – SERVIÇOS ESPECIALIZADOS E NÃO SINGULARES – PREGÃO – INADMISSIBILIDADE - AVALIAÇÃO DA TÉCNICA DOS LICITANTES – NECESSIDADE – RECURSO DESPROVIDO** - É regra que se deve obedecer a regência licitatória prevista pela Lei Federal n. 8.666, de 1993, porquanto por ela a Administração selecionará a proposta mais vantajosa e, ainda, comprovará sua atuação por meio dos princípios da *legalidade*, da *impressoalidade*, da *moralidade*, da *igualdade*, da *publicidade* e da *probidade administrativa* (art. 3º da) - A inexigibilidade é exceção e se justifica nos casos em que há inviabilidade de competição (art. 25, *caput* da Lei 8666/93). Sendo viável, a disputa, em virtude da existência de vários escritórios advocatícios que podem desempenhar os serviços licitados, deve-se respeitar a regra.- Em relação à questão específica dos serviços advocatícios, o inciso II do art. 25 da Lei 8666/93 estabelece que a inexigibilidade, nesses casos, deve recair sobre “serviços técnicos” que possuam “natureza singular”. Todavia, os *serviços advocatícios e a assessoria e consultoria jurídicas* não possuem singularidade, mesmo considerando os serviços relacionados às questões *do regime próprio de previdência municipal e do direito administrativo municipal*. Tais atividades não refletem situações anômalas, incomuns e não demandam mais do que a simples especialização em direito administrativo e previdenciário.- **Embora os serviços objeto da licitação não possuam natureza singular, isso não implica em reconhecê-los como serviços comuns. Portanto, a utilização da modalidade pregão é inadequada, principalmente porque só admite a adoção do critério menor preço.** Apelação Cível Nº 1.0476.13.000385-0/002 - COMARCA DE Passa-Quatro - Apelante(s): IMSS INST MUN SEGURIDADE SOCIAL PASSA QUATRO - Apelado(a)(s): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - Litisconsorte: RIBEIRO E DAMASCENO SOCIEDADE DE ADVOGADOS



# Prefeitura Municipal de Sabará

Rua Dom Pedro II, 200 – CEP : 34505-000 – Sabará – MG

Procuradoria Jurídica

Fones: (31) 3672-7691 - Fax (31) 3672-7725

Outrossim, a utilização da modalidade Tomada de Preços se deu em virtude do critério de julgamento, qual seja tipo técnica e preço, que não se enquadra na modalidade Pregão.

## 4 - DA CONCLUSÃO


Isto posto, com base nos fundamentos de fato e de direito apresentados acima, **esta Procuradoria Jurídica opina nos termos acima expostos** e encaminha os autos à Secretaria Municipal de Administração para conhecimento e deliberações, considerando as observações trazidas neste opinativo face à impugnação.

Destaque-se que as observações expendidas por esta Procuradoria Jurídica são recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade assessorada, e não vinculá-la. O acatamento ou não das recomendações decorre do exercício da competência discricionária da autoridade administrativa. Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos e superados, são de responsabilidade exclusiva da autoridade gestora responsável.

É o parecer, s.m.j., que submetemos à autoridade superior para deliberação.

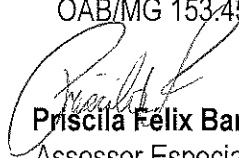
Vai o presente em 08 (oito) folhas, assinadas e rubricadas.

Sabará, 08 de março de 2019.

  
**Thiago Zandona Vasconcellos**  
Subprocurador-Geral do Município  
OAB/MG 119.247

**Italo Henrique da Silva**  
Procurador-Geral do Município  
OAB/MG 124.019

**Renata Tereza Braga Ferreira**  
Assessor Técnico II  
OAB/MG 153.452

  
**Priscila Félix Barbosa**  
Assessor Especial III  
OAB/MG 180.641

*Atipico*  
*08.03.19*

  
Hélio César Rodrigues de Resende  
Secretário Municipal de Administração  
Prefeitura Municipal de Sabará - MG