



## ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 02120001/25

**OBJETO: AVALIAR A VIABILIDADE E A NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO ESPECIALIZADO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS E TRIBUTÁRIOS, VISANDO À IDENTIFICAÇÃO, APURAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE VALORES DEVIDOS AO MUNICÍPIO DE JAGUARIBARA/CE, REFERENTES AO IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE (IRRF) INCIDENTE SOBRE PAGAMENTOS EFETUADOS A PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS, BEM COMO À APURAÇÃO DA POSSIBILIDADE DE RECUPERAÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PATRONAIS RECOLHIDAS INDEVIDAMENTE E À REVISÃO DA ALÍQUOTA DO SEGURO DE ACIDENTE DE TRABALHO (RAT), INCIDENTE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL.**



## 1. INFORMAÇÕES BÁSICAS E AS DIRETRIZES QUE NORTEARÃO ESTE ETP

As contratações públicas produzem significativo impacto na atividade econômica, não apenas pelo volume de recursos envolvidos, mas também por constituírem instrumentos relevantes para a execução de políticas públicas.

Nesse contexto, o planejamento adequado, amparado em estudos técnicos prévios, é etapa essencial para a obtenção de contratações mais eficientes, assegurando melhor qualidade do gasto e gestão responsável dos recursos públicos.

O presente Estudo Técnico Preliminar representa a fase inicial do planejamento da contratação e tem por finalidade analisar a viabilidade da realização de serviços técnicos advocatícios especializados para a propositura, acompanhamento e execução, na esfera administrativa e/ou judicial, de demandas voltadas à recuperação de créditos em favor do Município de Jaguaribara/CE.

## 2. DESCRIÇÃO DO SERVIÇO E DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

O Município de Jaguaribara/CE identificou a existência de teses jurídicas consolidadas nos tribunais superiores e reconhecidas pela própria União, que autorizam a recuperação de valores tributários e previdenciários pagos indevidamente ou a maior nos últimos cinco anos, bem como a correção da destinação de receitas próprias municipais. Dentre essas hipóteses, destacam-se:

I – A restituição e/ou compensação de contribuições previdenciárias patronais recolhidas indevidamente sobre verbas que não integram o salário de contribuição, nos termos do art. 22, incisos I e II, da Lei nº 8.212/1991, conforme jurisprudência pacificada do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e atos declaratórios da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN);

II – A revisão da alíquota do Seguro de Acidente de Trabalho – RAT, atualmente fixada em 2%, quando a legislação e a jurisprudência admitem o reenquadramento conforme a atividade preponderante do ente, o que, no caso municipal, pode justificar a redução para 1%, com consequente restituição ou compensação dos valores recolhidos indevidamente; e

III – A recuperação dos valores do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF incidentes sobre



pagamentos realizados a pessoas físicas e jurídicas contratadas pelo Município, conforme tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.130 da repercussão geral, que reconheceu a titularidade dessas receitas como de competência municipal.

No âmbito previdenciário, restou apurada a incidência indevida da contribuição patronal sobre verbas de natureza indenizatória ou transitória, que não integram a base de cálculo previdenciária por não gerarem reflexos para fins de aposentadoria, tais como aviso-prévio indenizado, auxílio-acidente, auxílio-creche, abonos diversos, primeiros 15 dias de afastamento por motivo de saúde (auxílio-doença), além de cargos comissionados e funções gratificadas, entendimento esse também já pacificado pelo STJ. Quanto ao RAT, a legislação e a jurisprudência reconhecem que a alíquota deve ser fixada conforme a atividade preponderante, correspondente àquela exercida pelo maior número de servidores, o que, nos municípios, em regra, se vincula às atividades administrativas e educacionais, classificadas como de risco leve.

Paralelamente, quanto ao IRRF, pretende-se proceder ao levantamento do montante não apropriado como receita própria municipal nos últimos cinco anos, mediante diagnóstico das retenções realizadas em favor da União, levantamento dos pagamentos passíveis de gerar créditos, análise legal e contábil da titularidade da receita, elaboração de documentos técnicos e a propositura e acompanhamento de medidas judiciais ou administrativas até a efetiva recuperação ou compensação dos valores.

Trata-se, portanto, de serviços de alta complexidade técnica e jurídica, que exigem conhecimento especializado em direito tributário previdenciário aplicado à administração pública, envolvendo análise de legislação constitucional e infraconstitucional, atos normativos da Receita Federal, orientações da PGFN, jurisprudência dos tribunais superiores e aplicação prática das normas contábeis à realidade municipal. Tais atividades extrapolam a rotina ordinária da Procuradoria Geral do Município de Jaguaribara/CE, que já se encontra sobrecarregada com demandas jurídicas recorrentes e não dispõe, em seu quadro interno, de equipe com especialização específica nessa matéria.

Destaca-se, ainda, a sensibilidade financeira do objeto, uma vez que a apuração,



liquidação e recuperação dos créditos exigem rigor técnico na elaboração dos cálculos. A subestimação pode gerar renúncia de receita municipal, enquanto a superestimação pode resultar em sucumbência em favor da União, com prejuízos diretos ao erário. Ademais, é altamente provável que as controvérsias demandem tramitação até os tribunais superiores, o que reforça a necessidade de atuação especializada.

Dessa forma, resta plenamente justificada a necessidade de contratação de escritório de advocacia especializado, capaz de conduzir com segurança técnica, eficiência e efetividade os procedimentos administrativos e judiciais voltados à restituição, compensação e correta destinação dos tributos indevidamente pagos, assegurando retorno financeiro relevante e maior segurança jurídica ao Município de Jaguaribara/CE.

### 3. DA FUNDAMENTAÇÃO

Diante da realidade atual, faz-se necessário analisar as hipóteses legais de contratação previstas na Lei nº 14.133/2021, de forma a garantir a legalidade, a economicidade e a eficiência administrativa.

#### 1. Pregão ou concorrência (licitação comum)

**Inadequada.** As modalidades licitatórias comuns são destinadas à contratação de bens e serviços comuns, o que **não se aplica aos serviços de natureza intelectual, técnica e especializada**, como é o caso em questão.

#### 2. Dispensa de licitação (art. 75 da Lei 14.133/2021)

**Inviável.** A dispensa aplica-se a hipóteses restritas como valor, emergência, entre outros, portanto não se aplica à contratação em evidência.

#### 3. Inexigibilidade de licitação

**Adequada.** A contratação pretendida insere-se na hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, alíneas “c” e “e”, da Lei nº 14.133/2021, que admite nos casos de inviabilidade de competição para serviços técnicos especializados:

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





I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

**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;

Cumprido destacar que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 309, fixou entendimento no sentido de que serviços advocatícios especializados podem ser contratados mediante inexigibilidade de licitação, desde que demonstradas a **notória especialização do prestador e a singularidade do objeto**. Segue a ementa aplicável ao caso:

EMENTA Direito constitucional e administrativo. Improbidade administrativa. Necessidade de dolo. Inexigibilidade de



licitação. Contratação pelos municípios de escritório de advocacia para patrocínio e defesa de causas perante os tribunais de contas estaduais. Requisitos. 1. O ato de improbidade administrativa deve ser entendido como ato violador do princípio constitucional da probidade administrativa, ou seja, aquele no qual o agente pratica o ato violando o dever de agir com honestidade. Isso é, o agente ímprobo atua com desonestidade, ao que se conectam a deslealdade e a má-fé. 2. Estando a desonestidade relacionada com o dolo, não é possível desvincular a improbidade administrativa, a qual depende da desonestidade, do referido elemento subjetivo, isso é, do dolo. Nessa toada, o dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição Federal), sendo inconstitucional a modalidade culposa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, com sua redação originária. 3. No que diz respeito aos arts. 13, inciso V, e 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, deve-se ter em mente, como bem apontou o Ministro Roberto Barroso, que a disciplina constitucional da advocacia pública (arts. 131 e 132 da CF) impõe que, em regra, a assessoria jurídica das entidades federativas, tanto na vertente consultiva como na defesa em juízo, caiba aos advogados públicos. Excepcionalmente, caberá a contratação de advogados privados, desde que plenamente configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública. 4. Ainda em relação aos dispositivos mencionados, insta realçar que, mesmo que a contratação direta envolva atuações de maior complexidade e responsabilidade, é necessário que a Administração Pública demonstre que os honorários ajustados se encontram dentro de uma faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado, observadas as características próprias do serviço singular e o grau de especialização profissional. 5. Foram fixadas as seguintes teses de repercussão geral: “a) O dolo é



necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição Federal), de modo que é inconstitucional a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, em sua redação originária. **b) São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde que interpretados no sentido 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.”** 6. RE nº 610.523/SP julgado prejudicado e RE nº 656.558/SP ao qual se dá provimento, restabelecendo-se a decisão em que se julgou improcedente a ação.

Cumprido destacar que o objeto em análise possui singularidade própria, decorrente da natureza técnica, intelectual e não padronizável dos serviços jurídicos especializados envolvidos. A atividade exige interpretação normativa, análise de jurisprudência consolidada, avaliação de dados previdenciários e condução de procedimentos administrativos e judiciais perante órgãos federais, elementos que, por si só, afastam a possibilidade de comparação objetiva entre eventuais propostas.

No mesmo sentido, o art. 3º-A da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia) dispõe expressamente sobre a natureza técnica e singular dos serviços advocatícios, reconhecendo que sua contratação por inexigibilidade de licitação é juridicamente possível quando demonstrada a **notória especialização do profissional ou sociedade**. O referido dispositivo estabelece que:



Lei nº 8.906/1994

Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

#### 4. DOS REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

Para o pleno atendimento ao interesse público e à efetiva execução do objeto, o contratado deverá possuir notória especialização em direito tributário e previdenciário aplicado à Administração Pública, comprovada documentalmente, bem como aptidão técnica para desenvolver, de forma coordenada, as seguintes atividades:

a) Auditoria Interna Diagnóstica:

Realização de auditoria documental, contábil e fiscal junto aos órgãos e setores competentes da Administração Pública Municipal, visando à identificação de recolhimentos previdenciários e tributários realizados indevidamente ou a maior.

b) Levantamento de Dados junto à Receita Federal do Brasil:

Análise das declarações e pagamentos efetuados pelo Município, mediante cruzamento de informações constantes em GFIP, eSocial e demais sistemas oficiais de apuração e recolhimento, com vistas à mensuração dos créditos passíveis de restituição e/ou compensação.

c) Elaboração de Laudos Técnicos e Pareceres Jurídicos:

Emissão de laudos e pareceres jurídicos fundamentados na legislação vigente, na jurisprudência consolidada dos tribunais superiores e nas orientações normativas da Receita Federal, contendo a identificação das hipóteses de recuperação, estimativas de valores e respectivos fundamentos legais.

d) Atualização e Correção Monetária dos Valores:

Atualização dos créditos apurados mediante aplicação da Taxa SELIC, observando-se os critérios legais pertinentes à restituição de tributos recolhidos indevidamente.

e) Atuação Administrativa perante a Receita Federal:



Acompanhamento integral dos procedimentos administrativos relacionados à apuração, reconhecimento, restituição ou compensação dos créditos, inclusive em instâncias recursais no âmbito do Fisco Federal.

f) Promoção de Ações Judiciais, quando necessárias:

Propositura de ações judiciais com a finalidade de suspender exigibilidades indevidas, declarar a inexigibilidade de contribuições ilegais, bem como pleitear a restituição ou compensação dos valores pagos a maior.

g) Assessoramento para Retificação de Declarações:

Prestação de suporte técnico-jurídico para retificação de GFIPs, eSocial e demais obrigações acessórias, inclusive quanto a competências retroativas, viabilizando a regularização fiscal necessária à efetiva recuperação dos créditos.

h) Capacitação de Servidores Públicos Municipais:

Promoção de treinamento e orientação técnica aos servidores das áreas orçamentária, contábil, financeira e previdenciária, com foco na adoção de boas práticas de gestão tributária e na prevenção de novos recolhimentos indevidos.

i) Acompanhamento da Utilização dos Créditos Reconhecidos:

Orientação quanto à forma legal de utilização dos créditos reconhecidos para compensação de tributos futuros, observando-se a legislação tributária vigente.

j) Acompanhamento Processual Integral:

Acompanhamento de todos os processos administrativos e judiciais instaurados durante a vigência contratual até o trânsito em julgado, inclusive estendendo-se além do encerramento formal do contrato, até o efetivo desfecho das ações ajuizadas.

Para instrução do processo de contratação, serão exigidos os seguintes documentos:

I – HABILITAÇÃO JURÍDICA

Documentos constitutivos da sociedade e respectivas alterações.

II – HABILITAÇÃO FISCAL, SOCIAL E TRABALHISTA

Regularidade fiscal federal, estadual e municipal; regularidade perante o FGTS; CNDT; inscrição municipal; comprovação de isenção quando aplicável.





### III – QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

Certidão negativa de falência; índices financeiros mínimos; capital ou patrimônio líquido quando exigido; demonstrações contábeis conforme a Lei nº 14.133/2021.

### IV – QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E CAPACIDADE PROFISSIONAL

Registro da empresa na OAB; equipe jurídica habilitada; comprovação de vínculo dos profissionais; demonstração da notória especialização 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.

### V – DEMAIS DOCUMENTOS

Declarações legais previstas na Lei nº 14.133/2021.

### VI – PROPOSTA DE PREÇO

Proposta assinada, com validade mínima de 60 dias.

## 5. ITEM DA CONTRATAÇÃO

UNIDADE GESTORA	ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANT.
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS	01	<b>CONSULTORIA JURÍDICA PARA RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS MUNICIPAIS.</b> Especificação: Serviços advocatícios especializados com foco na propositura, acompanhamento e adoção de medidas administrativas e/ou judiciais necessárias à recuperação de créditos previdenciários patronais recolhidos indevidamente ou a maior, à revisão da alíquota do Seguro de Acidente de Trabalho (RAT) incidente sobre a Administração Municipal de Jaguaribara/CE, bem como à apuração, compensação e/ou restituição dos valores referentes ao Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) indevidamente recolhidos à União, mas cuja titularidade é do Município, conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.130, abrangendo os últimos cinco exercícios, com atuação técnica completa na esfera administrativa e judicial até o trânsito em julgado e o efetivo ingresso dos valores nos cofres públicos.	SERVIÇO	01



A contratação foi estimada em 01 (um) serviço técnico especializado, uma vez que o objeto possui natureza unitária, contínua e indivisível, abrangendo de forma integrada todas as seguintes etapas:

- Auditoria previdenciária e tributária completa sobre a folha municipal e pagamentos;
- Análise de rubricas incidentes sobre os últimos 60 meses;
- Situação administrativa perante a Receita Federal;
- Eventual atuação judicial;
- Acompanhamento processual até a recuperação definitiva dos créditos.

A estimativa de período de apuração considera o limite legal de 60 (sessenta) meses retroativos, conforme legislação tributária vigente, sendo está a base técnica da memória de cálculo da contratação.

## 6. LEVANTAMENTO DE MERCADO

Durante esta etapa, foi realizada pesquisa no Portal Nacional de Contratações Públicas, na qual se identificou a empresa **MONTEIRO E MONTEIRO ADVOGADOS ASSOCIADOS**, inscrita no CNPJ nº **35.542.612/0001-90**, como contratada por diversos entes da Administração Pública para execução de serviços jurídicos com objeto semelhante ao aqui pretendido, conforme demonstrado nos documentos de suporte ao ETP.

Ressalte-se que a escolha da empresa foi realizada juntamente ao Ordenador de Despesas deste Município, respaldando-se no grau de confiança institucional depositado na expertise e na reputação profissional do contratado.

Sobre este aspecto, é relevante transcrever excerto do voto do Ministro Eros Grau, do Supremo Tribunal Federal, na Ação Penal 348-5, que trata justamente da legalidade na contratação direta de serviços advocatícios:

*“(…) a inexigibilidade de licitação caracteriza-se pela notória especialização dos profissionais contratados, comprovada nos autos, aliada à confiança da Administração por eles desfrutada.*



*(...) 'Serviços técnicos profissionais especializados' são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de **CONFIANÇA** que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado."*

Do ponto de vista técnico, observa-se que a atuação da empresa em diversos municípios, por meio da execução de serviços similares, configura um indicativo relevante de expertise acumulada no âmbito da gestão pública. Tal vivência prática contribui significativamente para a formação de uma notória especialização, sobretudo no que diz respeito às exigências complexas trazidas pela Lei nº 14.133/2021, que impõe padrões rigorosos de controle, transparência e eficiência na administração pública.

Entretanto, cumpre destacar que, embora essa experiência pregressa com entes municipais seja um forte elemento de presunção favorável quanto à qualificação técnica da empresa, a confirmação da notória especialização dependerá, em última instância, da análise dos documentos comprobatórios que serão formalmente requeridos no curso do processo. Somente após o recebimento e exame detalhado desses elementos é que será possível concluir, de forma definitiva e fundamentada, pela configuração da notória especialização da contratada.

No que se refere à precificação usualmente praticada no mercado por empresas especializadas na recuperação de créditos tributários e previdenciários junto a entes públicos, constatou-se, com base na análise de contratos firmados pela empresa em questão com diversos municípios, que a remuneração predominante adotada é estabelecida no percentual de 20% (vinte por cento) sobre o montante efetivamente recuperado, a ser pago somente após o trânsito em julgado da decisão judicial favorável.

Tal modelo de remuneração se mostra condizente com a prática de mercado, sendo usualmente adotado por escritórios e consultorias atuantes no segmento, especialmente em razão da natureza de risco e da complexidade envolvida na atividade de recuperação tributária. Essa forma de contratação, baseada em êxito, assegura economicidade e



vantajosidade à Administração Pública, pois condiciona o pagamento à efetiva obtenção de resultados.

Dessa forma, considerando a análise dos instrumentos contratuais celebrados com outros entes da federação e a prática consolidada no setor, entende-se adequada a adoção do mesmo percentual de remuneração, **R\$ 0,20 (vinte centavos) para cada R\$ 1,00 (um real) efetivamente recuperado após o “trânsito em julgado” pelo Município de Jaguaribara.**

## 7. ESTIMATIVA DE VALOR A SER RECUPERADO

Com base na análise das folhas de pagamento dos meses de **março, abril e maio de 2025**, foram identificadas verbas de natureza não remuneratória que, embora tenham sido consideradas na base de cálculo da contribuição previdenciária patronal, não devem sofrer incidência de INSS. As tabelas constantes do memorial técnico abaixo demonstram os valores totais das rubricas, bem como o diferencial de recolhimento decorrente da exclusão dessas verbas.

mar/25		abr/25		mai/25	
VERBAS	VALOR	VERBAS	VALOR	VERBAS	VALOR
Salário Maternidade	R\$ 20.906,13	Salário Maternidade	R\$ 17.221,49	Salário Maternidade	R\$ 13.395,73
Gratificações	R\$ 70.012,05	Gratificações	R\$ 70.012,05	Gratificações	R\$ 70.012,05
Salário Família	R\$ 7.865,00	Salário Família	R\$ 9.295,00	Salário Família	R\$ 9.750,00
1/3 Férias indenizadas	R\$ 21.048,95	1/3 Férias indenizadas	R\$ 13.520,72	1/3 Férias indenizadas	R\$ 19.342,07
Horas extras 50%		Horas extras 50%		Horas extras 50%	
Auxílio doença		Auxílio doença		Auxílio doença	
Férias Vencidas		Férias Vencidas		Férias Vencidas	
Licença-Prêmio		Licença-Prêmio		Licença-Prêmio	
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 119.832,13</b>	<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 110.049,26</b>	<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 112.499,85</b>
<b>Diferencial de RAT (2% para 1%)</b>	<b>R\$ 26.695,92</b>	<b>Diferencial de RAT (2% para 1%)</b>	<b>R\$ 34.978,57</b>	<b>Diferencial de RAT (2% para 1%)</b>	<b>R\$ 37.127,03</b>

Media histórica das verbas indenizatórias	R\$ 114.127,08
Aliquota das contribuições previdenciárias	20%
Diferencial médio no RAT	R\$ 32.933,84
Estimativa de crédito mensal a recuperar	R\$ 35.759,64
Estimativa de crédito a recuperar (60 meses)	<b>R\$ 2.497.942,26</b>

\* O cálculo considerou a correção monetária acumulada para cada mês retroativo.

A apuração preliminar indica os seguintes resultados:

- Média histórica mensal das verbas indevidas: R\$ 114.127,08;
- Diferencial mensal estimado do RAT (redução de 2% para 1%): R\$ 32.933,84;



- Estimativa mensal de crédito total a recuperar: R\$ 35.759,64;
- **Estimativa acumulada projetada para 60 meses: R\$ 2.497.942,26.**

Os valores apresentados representam estimativa inicial, obtida a partir de amostragem da folha de pagamento e projeção sobre o período legalmente recuperável. A consolidação definitiva dependerá de:

- Cruzamento integral das rubricas com suas respectivas naturezas;
- Verificação de valores recolhidos em períodos anteriores;
- Análise de eventuais diferenças de enquadramento no RAT/FAP;
- Atualização monetária conforme legislação aplicável.

A estimativa demonstra que o Município possui crédito previdenciário significativo, decorrente da incidência indevida de INSS sobre verbas indenizatórias e da possível redução da alíquota do RAT, revelando potencial de recuperação expressivo para o erário municipal.

Além disso, o município utilizou como base de dados, as informações oficiais do Portal da Transparência do Município, incluindo: Pagamentos a pessoas físicas; Pagamentos a pessoas jurídicas; Contratos administrativos; Despesas sujeitas à retenção de IRRF. Esses dados permitiram identificar quais pagamentos estavam legalmente sujeitos à retenção de IRRF e determinar qual imposto deveria ter sido retido como receita municipal.

Após a identificação das despesas tributáveis, foram aplicadas as alíquotas legais correspondentes, conforme descrito abaixo:

- 1,5% sobre pagamentos a pessoas jurídicas por prestação de serviços;
- Percentuais do art. 64 da Lei nº 9.430/1996 (base de cálculo × 15%);
- Tabela progressiva do Imposto de Renda para pessoas físicas.

Cada grupo de despesa recebeu o percentual correto, respeitando a legislação específica de retenção.

Após a aplicação das alíquotas, os valores de IRRF que deveriam ter sido retidos foram somados, consolidando o montante total do crédito municipal de IRRF. O valor final estimado do crédito de IRRF pertencente ao Município de Jaguaribara/CE é de R\$ 1.005.044,00.

Dessa forma, considerando-se:



- Créditos previdenciários e RAT: R\$ 2.497.942,26;
- Créditos de IRRF: R\$ 1.005.044,00;

Tem-se uma estimativa global de recuperação no valor de **R\$ 3.502.986,26 (três milhões, quinhentos e dois mil, novecentos e oitenta e seis reais e vinte e seis centavos)**.

Considerando ainda que a remuneração adotada para a presente contratação observará o percentual de 20% (vinte por cento) sobre o valor efetivamente recuperado, e tendo como base a estimativa global de recuperação de R\$ 3.502.986,26, o valor estimado da contratação corresponde a **R\$ 700.597,25 (setecentos mil, quinhentos e noventa e sete reais e vinte e cinco centavos)**.

Ressalta-se que todos os valores acima possuem natureza meramente estimativa, estando o pagamento dos honorários condicionado exclusivamente ao êxito das demandas, após o trânsito em julgado judicial ou decisão administrativa definitiva favorável ao Município.

## 8. JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO

A execução do objeto demanda uma atuação estratégica, contínua e interdependente, cujo fracionamento comprometeria a eficácia e a coerência das medidas adotadas. A divisão do objeto entre diferentes prestadores de serviço poderia gerar insegurança jurídica, perda de informações, duplicidade de esforços, e resultados conflitantes, além de contrariar o interesse público na obtenção de uma solução unificada e eficiente.

Ademais, trata-se de serviço técnico especializado, de natureza intelectual e com caráter predominantemente pessoal, o que reforça a necessidade de uma contratação integral e coesa, conforme previsto na jurisprudência do TCU e nos termos do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93 (por analogia), e da boa prática administrativa prevista na Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21).

Portanto considerando a natureza integradora, técnica e especializada dos serviços advocatícios a serem contratados, **não é tecnicamente viável o parcelamento da solução.**

## 9. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES



No momento da elaboração deste Estudo, não foram identificadas contratações correlatas ou interdependentes em curso ou planejadas no âmbito da Prefeitura Municipal de Jaguaribara/CE que guardem vínculo direto com o objeto ora pretendido.

A contratação em questão trata-se de serviço técnico especializado advocatício, com foco na recuperação de créditos previdenciários patronais e IRRF, o que configura objeto específico e autônomo, não condicionado à existência de outros contratos ou serviços complementares.

Contudo, eventuais resultados oriundos da execução deste serviço poderão subsidiar futuras ações administrativas ou contratações voltadas à melhoria da gestão tributária e financeira do Município, sem que isso configure interdependência jurídica ou técnica com a presente contratação.

## **10. ALINHAMENTO ENTRE A CONTRATAÇÃO E O PLANEJAMENTO**

A presente contratação encontra-se alinhada com os instrumentos de planejamento governamental da Prefeitura Municipal de Jaguaribara/CE, em especial com os princípios da eficiência, economicidade e responsabilidade fiscal previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional aplicável.

Registra-se que o Município de Jaguaribara/CE possui Plano de Contratações Anual regularmente instituído, contudo, a presente demanda não se encontra nele prevista, em razão de sua superveniência e caráter excepcional, decorrente da identificação posterior da possibilidade de recuperação dos créditos descritos anteriormente.

Ressalta-se, entretanto, que a contratação mantém-se plenamente alinhada aos instrumentos formais de planejamento orçamentário, notadamente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), atendendo ao disposto no art. 18, §1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

Trata-se de medida estratégica que se insere no contexto do planejamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, sendo compatível com as metas de





incremento de receitas, racionalização de despesas e aperfeiçoamento da governança tributária municipal.

## 11. PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS

Para viabilizar a contratação dos serviços técnicos especializados advocatícios, a Administração Municipal deverá adotar as seguintes providências:

1. Elaboração e aprovação do Estudo Técnico Preliminar (ETP), que fundamenta a necessidade e a viabilidade da contratação;
2. Elaboração do Termo de Referência, com descrição detalhada do objeto, critérios de habilitação, exigências técnicas e forma de execução dos serviços;
3. Consulta à Procuradoria Jurídica do Município, para análise da legalidade da contratação e do modelo de instrumento convocatório;
4. Verificação da definição do serviço sendo técnico e especializado além da verificação da notória especialização dos profissionais;
5. Publicação do termo de referência e demais documentos pertinentes, conforme o caso, garantindo a ampla publicidade e observância dos princípios da Administração Pública;
6. Formalização do contrato administrativo, com cláusulas claras sobre prazos, obrigações, forma de pagamento e penalidades;
7. O presente Instrumento Contratual será por escopo, com vigência inicial de 12 (doze) meses contados de sua assinatura e terá sua vigência automática e sucessivamente prorrogada, independentemente da assinatura de termos aditivos, por força do disposto no caput, do Art. 111, da Lei nº 14.133/2021 (Nova lei de Licitações e Contratos Públicos).
8. Acompanhamento e fiscalização da execução contratual, por servidor ou comissão designada, com a devida anotação em registro próprio, conforme exige o art. 117 da Lei nº 14.133/2021;
9. A Administração promoverá capacitação específica do fiscal do contrato, previamente ao início da execução contratual, com vistas a garantir o adequado acompanhamento da prestação dos serviços, compreendendo: noções técnicas sobre





recuperação de créditos previdenciários; procedimentos administrativos perante a Receita Federal; acompanhamento de indicadores do Instrumento de Medição de Resultados (IMR); rotinas de fiscalização, registro e controle processual.

10. A execução dos serviços poderá ocorrer de forma remota, sem obrigação de presença física contínua do contratado nas dependências da Prefeitura, ficando, contudo, obrigado ao comparecimento presencial sempre que solicitado formalmente pela Administração, para reuniões técnicas, esclarecimentos, apresentações de resultados ou atos necessários ao regular acompanhamento do contrato.

#### 11. Instrumento de Medição de Resultados (IMR)

Em atenção ao disposto no art. 117 da Lei nº 14.133/2021, a execução do objeto será acompanhada e avaliada com base em um Instrumento de Medição de Resultados (IMR), com a finalidade de aferir o alcance dos objetivos propostos e a efetiva entrega dos serviços contratados.

O IMR compreenderá os seguintes parâmetros:

Indicador	Meta	Critério de Aceitação	Forma de Verificação
Elaboração de Diagnóstico Técnico e Jurídico	Entrega de relatório períodos detalhados no prazo estipulado em contrato.	Relatório entregue todo os meses contendo o andamento da execução	Relatório entregue, com protocolo de recebimento
Propositura das medidas administrativas e/ou judiciais	Protocolo das ações administrativas ou judiciais	Comprovação de protocolo junto à Receita Federal ou Justiça	Cópias dos protocolos anexadas aos autos do contrato
Recuperação efetiva de créditos	recuperação dos valores a que o Município de Jaguaribara tem direito, decorrentes de pagamentos indevidos ou a maior realizado à União	Percentual de êxito medido após o trânsito em julgado ou decisão administrativa favorável	Comprovantes de restituição ou compensação emitidos pela Receita Federal
Treinamento de servidores	Realização de, no mínimo, 1 treinamento	Entrega de lista de presença e material didático	Relatórios, fotos, lista de participantes
Cumprimento dos prazos contratuais	100% das entregas dentro dos prazos estabelecidos	Nenhuma entrega fora do prazo	Controle de cronograma por parte do fiscal do contrato





O acompanhamento do IMR ficará a cargo do servidor ou comissão de fiscalização designada pela Administração, conforme Portaria a ser expedida, sendo obrigatória a emissão de relatórios periódicos de acompanhamento.

Todas essas etapas visam garantir legalidade, transparência, eficiência e controle da Administração Pública, assegurando que a contratação ocorra de forma planejada e em conformidade com os normativos aplicáveis.

## 12. POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS

A presente contratação não envolve atividade potencialmente poluidora ou que implique intervenção direta no meio ambiente.

Dessa forma, não há impactos ambientais diretos ou indiretos decorrentes da execução do objeto contratual, sendo desnecessária a realização de estudo de impacto ambiental ou qualquer licenciamento específico junto aos órgãos de controle ambiental.

Ressalta-se, no entanto, que a Administração permanece comprometida com os princípios da sustentabilidade, responsabilidade socioambiental e desenvolvimento sustentável, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021 e demais normas correlatas.

## 13. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

A solução proposta consiste na contratação de escritório de advocacia detentor de notória especialização para a prestação de serviços técnicos profissionais de natureza jurídica, voltados à identificação, apuração e recuperação de créditos tributários e previdenciários de titularidade do Município de Jaguaribara/CE, abrangendo tanto as contribuições previdenciárias patronais e a revisão da alíquota do Seguro de Acidente de Trabalho (RAT), quanto os valores referentes ao Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), indevidamente apropriados pela União, nos termos do entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.130 da repercussão geral.



A atuação a ser desenvolvida possui caráter integrado, contínuo e completo, não se restringindo à esfera judicial, mas compreendendo também as fases administrativa, preventiva e contábil, envolvendo, dentre outras providências: análise diagnóstica da situação fiscal do Município; levantamento e validação de documentos e informações junto à Receita Federal do Brasil; exame técnico das retenções realizadas nos últimos cinco anos; elaboração de manifestações jurídicas e técnicas; suporte à regularização de obrigações acessórias; condução de processos administrativos e judiciais; orientação quanto à utilização dos créditos reconhecidos; apoio às fases de compensação ou restituição; bem como a capacitação dos servidores diretamente envolvidos na execução das rotinas tributárias.

A natureza do objeto demanda elevado grau de especialização técnica, com conhecimento aprofundado nas áreas de direito tributário, previdenciário e administrativo, aliado à experiência prática na condução de demandas de complexidade equivalente, circunstância que evidencia a inviabilidade de execução pela estrutura jurídica ordinária do Município. Por essa razão, a contratação mostra-se compatível com a hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, alíneas “c” e “e”, da Lei nº 14.133/2021.

A solução delineada tem como finalidade promover o fortalecimento financeiro do Município, mediante a recuperação de receitas legalmente devidas, a racionalização da carga tributária futura, a adequação dos procedimentos fiscais à legislação vigente e o aperfeiçoamento da gestão pública, assegurando maior eficiência na aplicação dos recursos públicos.

#### **14. MAPA DE RISCOS**

##### **OBJETIVO DO MAPA DE RISCOS:**

Identificar os possíveis riscos associados à contratação direta, via inexigibilidade, desde a fase de planejamento até a sua execução, bem como definir ações preventivas e de contingência para mitigá-los.





## DESCRIÇÃO DOS IMPACTOS:

- Baixo: Danos que não comprometem o funcionamento da contratação. Devem ser registrados para melhorias futuras.
- Médio: Danos que afetam parcialmente o processo, atrasando ou interferindo na qualidade da execução.
- Alto / Extremo: Danos que inviabilizam a realização adequada do contrato, exigindo medidas imediatas de correção.

TABELA DE RISCOS				
ETAPA	RISCO IDENTIFICADO	PROBABILIDADE	IMPACTO	PLANO DE MITIGAÇÃO
Planejamento	Deficiência na instrução processual para justificar a inexigibilidade de licitação	Média	Alto	Garantir a inclusão de documentos comprobatórios da notória especialização, como atestados de capacidade técnica, além de realizar análise jurídica prévia da Procuradoria.
	Ausência de parâmetros técnicos para estimativa de preços	Média	Médio	Realizar pesquisa de preços com base em contratos anteriores similares, consultando o PNCP, TCEs e outros meios oficiais de transparência.
	Questionamentos sobre a singularidade e a especialização do objeto	Baixa	Alto	Fundamentar com base em jurisprudência consolidada e nos dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e Estatuto da OAB.
Execução	Atraso na entrega dos laudos e pareceres jurídicos	Média	Médio	Estabelecer cronograma contratual detalhado, com prazos específicos e penalidades em caso de descumprimento.
	Dificuldade na obtenção de documentos e informações por parte da Administração	Média	Médio	Promover integração entre os setores da Prefeitura e nomear pontos focais responsáveis pelo fornecimento de dados à contratada.





**TABELA DE RISCOS**

ETAPA	RISCO IDENTIFICADO	PROBABILIDADE	IMPACTO	PLANO DE MITIGAÇÃO
	Não reconhecimento administrativo dos créditos pleiteados	Alta	Médio	Antecipar a possibilidade de judicialização e incluir no escopo contratual a atuação em juízo, garantindo o acompanhamento até o trânsito em julgado.
	Resistência técnica à retificação de GFIPs antigas	Média	Médio	Acompanhar tecnicamente as retificações com base em pareceres jurídicos da contratada, garantindo amparo legal às modificações.
	Perda de prazos judiciais ou administrativos	Baixa	Alto	Estabelecer responsabilidade objetiva da contratada pelo acompanhamento processual, com obrigação de prestação de contas periódica.
Fiscalização	Ausência de designação formal do fiscal do contrato	Alta	Alto	Emitir portaria de designação logo após a assinatura do contrato, garantindo a ciência e o aceite formal do servidor designado.
	Falta de capacitação do fiscal sobre as peculiaridades do objeto	Média	Alto	Promover capacitação específica para o fiscal, com apoio da assessoria jurídica e contábil, abordando os aspectos técnicos e legais do contrato
	Omissão do fiscal diante de irregularidades na execução	Média	Alto	Estabelecer rotinas de acompanhamento com registros documentais obrigatórios (relatórios, checklists) e previsão de responsabilização em caso de omissão.
	Conflito de interesses entre fiscal e contratada	Baixa	Alto	Avaliar previamente a imparcialidade do servidor designado e prever substituição em caso de suspeição ou impedimento.





TABELA DE RISCOS				
ETAPA	RISCO IDENTIFICADO	PROBABILIDADE	IMPACTO	PLANO DE MITIGAÇÃO
	Falta de registros adequados das ocorrências durante a execução	Média	Médio	Implementar sistema padronizado de relatórios de fiscalização, exigindo periodicidade mínima e assinatura do fiscal e superior hierárquico.

## CONCLUSÃO

O presente Mapa de Riscos tem por finalidade prevenir falhas que possam comprometer a legalidade, economicidade e eficácia da contratação direta da empresa especializada em recuperação de créditos previdenciários e tributários. As medidas preventivas e de mitigação elencadas visam assegurar o correto cumprimento contratual, a segurança jurídica do procedimento e a efetiva recuperação de valores aos cofres públicos municipais, em consonância com a legislação vigente.

## 15. RESULTADOS PRETENDIDOS

Com a execução do objeto, o Município de Jaguaribara/CE pretende alcançar resultados concretos, mensuráveis e alinhados ao interesse público, consistentes em:

I – Recuperação e/ou compensação de créditos previdenciários patronais e de valores referentes ao Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) indevidamente recolhidos, promovendo a recomposição da receita pública;

II – Correção da base de cálculo das contribuições futuras, prevenindo a reincidência de recolhimentos irregulares e assegurando conformidade com a legislação vigente;

III – Possível reenquadramento da alíquota do RAT/FAP, com consequente redução da carga previdenciária mensal suportada pela Administração Municipal;

IV – Incremento da disponibilidade financeira do Município, com reflexos positivos no equilíbrio fiscal e na capacidade de investimento;

V – Regularização dos procedimentos administrativos perante a Receita Federal do Brasil, inclusive mediante a retificação de obrigações acessórias, quando necessária;



VI – Produção de pareceres jurídicos e laudos técnicos, aptos a subsidiar a tomada de decisões pela Administração quanto à viabilidade, segurança e legalidade das medidas adotadas;

VII – Acompanhamento qualificado dos processos administrativos e judiciais, assegurando a condução das demandas até o “trânsito em julgado” ou reconhecimento definitivo dos créditos;

VIII – Fortalecimento do controle interno e da conformidade tributária e previdenciária, com redução de riscos de autuações, glosas e passivos futuros;

IX – Aprimoramento da segurança jurídica e administrativa da contratação, em observância aos princípios da legalidade, eficiência, economicidade e interesse público, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

## 16. DECLARAÇÃO DE VIABILIDADE

Diante do exposto e com fundamento nas informações técnicas levantadas até o presente momento neste Estudo Técnico Preliminar, será solicitada à empresa previamente identificada a apresentação dos documentos citados no tópico “*dos requisitos da contratação*”.

Assim, esta Equipe de Planejamento declara viável a contratação, por atender ao interesse público, revelar-se tecnicamente adequada e demonstrar-se vantajosa sob os aspectos jurídico, econômico e administrativo, nos termos da legislação vigente.

Jaguaribara/CE, 16 de dezembro de 2025.

*Assinado Eletronicamente*

**RICARDO MARTINS SOUSA**

MEMBRO DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO

PORTARIA 320/2025





PREFEITURA MUNICIPAL DE

# Jaguaribara

*Cuidando das  
pessoas, construindo  
o futuro.*

*Assinado Eletronicamente*

**GUILHERME BEZERRA DE LIMA**

MEMBRO DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO

PORTARIA 320/2025

*Assinado Eletronicamente*

**FLAVIANNA MARIA SALDANHA VIEIRA**

MEMBRO DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO

PORTARIA 320/2025

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE  
APONTE SUA CÂMARA PARA O QR CODE AO LADO  
PARA VERIFICAR A AUTENTICIDADE DA ASSINATURA  
INFORMANDO O CÓDIGO: 379-799-7110  
PÁGINA: 25 DE 25 - PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARIBARA - CNPJ: 07.442.981/0001-76

