



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



PARECER Nº. 311/2021

PROCEDIMENTO Nº. 30138/2021

ASSUNTO: contratação de fornecimento de licença de uso de sistema de gestão pública – eSocial – e suporte técnico especializado.

INTERESSADO: Diretoria Executiva.

**DIREITO ADMINISTRATIVO.
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO. SISTEMA
DE GESTÃO PÚBLICA. SUPORTE
TÉCNICO. E-SOCIAL. DISPENSA DE
LICITAÇÃO. ART. 24, II, DA LEI Nº.
8.666/93.**

I - RELATÓRIO

Trata-se de pedido de análise e de parecer jurídico realizado pela Diretoria Executiva, nos autos do procedimento administrativo nº. 30138/2021, no qual se objetiva a contratação de fornecimento de licença de uso de sistema de gestão pública – eSocial –, bem como o suporte técnico necessário a sua operacionalização, por meio de dispensa de licitação, nos termos do art. 24, II, da Lei nº. 8.666/93.

São os documentos que integram estes autos:

- 1) Pedido de bens e serviços nº 003/2021 (p. 1);
- 2) Termo de Referência com objeto, justificativa e demais detalhes do objeto a ser contratado (p. 2/9);
- 3) Cópia dos atos normativos que regulamentam a instituição do e-Social (p. 10/16);
- 4) Cotação de preços realizada por meio de pesquisa preços junto aos fornecedores (17/65);
- 5) Comprovante de inscrição no CNPJ e certidões de regularidade fiscal e trabalhista do fornecedor selecionado (p. 66/70);
- 6) Despacho de encaminhamento dos autos pelo Setor de Compras (p. 71);

**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**

- 7) Autorização da Presidência quanto ao prosseguimento da contratação (p. 72);
- 8) Minuta contratual (p. 73/82);
- 9) Justificativa de dispensa de licitação (p. 83/89);
- 10) Solicitação de verificação de disponibilidade orçamentaria e financeira com resposta positiva (p. 90/91).

É o relatório. Segue o parecer.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre averbar que de acordo com os preceitos elencados no art. 3º da Lei nº. 8.666/93, a licitação visa assegurar a observância do princípio constitucional da isonomia, selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública e promover o desenvolvimento nacional sustentável, sendo regra a ser seguida previamente à celebração de contratos administrativos.

Todavia, em determinadas situações, o procedimento licitatório será considerado inviável por ausência de competição ou por inconveniência ao atendimento do interesse público. Nesses casos, a própria legislação admite a contratação direta, com fundamento no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

Cabe consignar que, mesmo tratando-se de contratação direta, os casos de dispensa de licitação não prescindem, em regra, da observância de um procedimento formal prévio, em que se verifique a comprovação da hipótese legal de dispensa, a justificativa do preço, a razão de escolha do fornecedor (art. 26 da Lei nº 8.666/93), bem como a juntada dos documentos de habilitação do fornecedor selecionado.

Pois bem. No caso em tela, o valor da contratação encontra-se dentro do limite legal estabelecido no art. 24, II, da Lei nº. 8.666/93, por consistir no montante de R\$ 16.800,00 (p. 88 e 90), enquadrando-se nos termos do citado dispositivo, vide:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

Ressalte-se que, apesar de o dispositivo fazer referência a percentual de valores previstos no art. 23 da Lei nº. 8.666/93, estes foram atualizados pelo Decreto Federal nº. 9.412/2018, de aplicabilidade ao âmbito municipal por força do art. 120 da Lei de Licitações, dispondo aquele que:

Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:
[...]

CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:
a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);
[...]

Assim, atualmente, o limite de dispensa por valor reduzido para compras e serviços que não sejam de engenharia encontra-se em R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais), valor este a ser observado por exercício financeiro.

Frise-se que em se tratando de contratação direta o fracionamento de despesas não pode ocorrer, como bem expressa José Torres Pereira Júnior, em sua obra:

O não fracionamento continua sendo diretriz importante na legislação licitatória, tanto que a Lei n.º. 8.666/93 ressalva, na hipótese de dispensabilidade do certame por conta do pequeno valor do objeto (art. 24, II), a inaplicabilidade do permissivo para parcelas da mesma compra. Vale dizer que a lei proíbe a contratação direta de compra de objeto que haja sido parcelado no propósito de fracionar seu valor global e com isto evitar o procedimento seletivo, que seria obrigatório para a contratação da integralidade.

Nesse sentido o TCU também já se manifestou através do acórdão n.º. 2.011/2008 – 2ª Câmara:

Evite a fragmentação de despesas, caracterizada por aquisições frequentes dos **mesmos produtos** ou realização sistemática de **serviços da mesma natureza** em processos distintos, cujos valores globais excedam o limite previsto para dispensa de licitação a que se referem os incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/93, atentando também ao fato de que o planejamento do exercício deve observar o princípio da anualidade do orçamento art. 2º, *caput*, da Lei n.º 4.320/64. (*grifo nosso*)

A inexistência de fracionamento de despesas será verificada quando, na contratação de determinado objeto – aí inclusos bens ou serviços de natureza similar –, a Administração ainda não tiver realizado tal aquisição, nem tiver a pretensão de fazê-lo novamente, no mesmo exercício financeiro, em operações que superem o valor global permitido por lei.

Anote-se que o conceito de “mesma natureza”, quando relacionado a bens e serviços, deve ser entendido como contratações de mesma espécie.

Nesse ponto, depreende-se que outra dispensa de licitação com base no art. 24, II, da Lei n.º. 8.666/93, no exercício de 2021, para fins de contratação de fornecimento de licença de uso de sistema de gestão pública e suporte técnico especializado, bem como outras relacionadas ao mesmo objeto e natureza, só poderá ser realizada se o valor de todas essas contratações não exceder à R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais) no exercício financeiro.

Quanto à vantajosidade da contratação, cumpre analisar a cotação de preços realizada e a forma como se deu a seleção do executante dos serviços.

De acordo com a Justificativa de Dispensa de Licitação, Preço e Escolha (p. 83/89), em seus tópicos IV e V, em razão, foi localizado apenas um contrato, constante da p. 18, tendo em vista que a obrigatoriedade de os órgãos públicos enviarem informações relativas aos servidores e seus vínculos por meio do dito sistema somente passa a ser exigida a partir de 22.11.2021, o que limita as opções de consulta de preços.

Tendo isso em conta, foram utilizadas como parâmetro as contratações já efetuadas por este órgão quanto a sistemas de gestão diversos, a partir do qual foi possível obter uma média de preços apta a demonstrar a vantajosidade do módulo a ser adquirido, considerando o preço ofertado pelo fornecedor STATUS TECNOLOGIA EM SISTEMAS – LTDA (p. 17).

Além da questão relativa ao preço, justificou-se a vantajosidade da seleção da referida empresa no fato de que “tal sistema utiliza os dados constantes na base de dados relacionados com os sistemas atualmente utilizados pela CMRB, ou seja, o sistema E-SOCIAL é, na verdade, um módulo dos sistemas já utilizados pela CMRB, os quais são de propriedade da empresa STATUS TECNOLOGIA EM SISTEMAS”.

Nesse sentido, entendemos compreensíveis ambas as justificativas apresentadas. Fica a ressalva, contudo, da possibilidade de existência de outros fornecedores aptos a apresentar cotação mediante orçamento, tal qual o constante na p. 17, como fator de reforço a demonstrar a adequação do preço obtido ao fixado pelo mercado. Assim, recomendamos que, se possível, sejam obtidos novos orçamentos com fornecedores privados aptos à prestação do serviço. Havendo razão que impossibilite, que se justifique por escrito nos autos.

Ademais, quanto aos demais aspectos pertinentes a necessidade do objeto, dispensa da licitação e escolha do fornecedor, também restaram descritos nas p. 83/89 dos autos, estando em conformidade com os preceitos estabelecidos no parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93.

Cabe consignar que a contratação pretendida se justifica em virtude da obrigatoriedade de instituição do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – eSocial. De acordo com o Manual De Orientação Do eSocial¹,

O eSocial é um projeto do governo federal, instituído pelo Decreto nº 8.373, de 11 de dezembro de 2014, que tem por objetivo desenvolver um sistema de coleta de informações trabalhistas, previdenciárias e tributárias, armazenando-as em um Ambiente Nacional Virtual, a fim de possibilitar aos órgãos participantes do projeto, na medida da pertinência temática de cada um, a utilização de tais informações para fins trabalhistas, previdenciários,

¹ **Manual de Orientação do eSocial.** Disponível em: <<https://www.gov.br/esocial/pt-br/documentacao-tecnica/manuais/manual-de-orientacao-do-esocial-mos-v-s-1-0.pdf>>. Acesso em: 27 de outubro de 2021.



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**

fiscais e para a apuração de tributos e da contribuição para o FGTS.

Estabelece ainda que,

Todo aquele que contratar prestador de serviço pessoa física e possua alguma obrigação trabalhista, previdenciária ou tributária, em função dessa relação jurídica de trabalho, inclusive se tiver natureza administrativa, conforme a legislação pertinente, está obrigado a enviar informações decorrentes desse fato por meio do eSocial.

O obrigado pode figurar nessa relação como empregador, nos termos definidos pelo art. 2º da CLT ou como contribuinte, conforme delineado pela Lei nº 5.172, de 1966 (CTN), na qualidade de empresa, inclusive órgão público, ou de pessoa física equiparada a empresa, conforme prevê o art. 15 da Lei nº 8.212, de 1991.

No tocante à comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, foram apresentadas certidões válidas e regulares (p. 66/70), com exceção da certidão junto ao fisco municipal, que restou ausente dos autos. Deve, portanto, ser obtida a certidão de regularidade junto à Fazenda Municipal de Rio Branco, para que seja dado prosseguimento à contratação.

Outrossim, a declaração de disponibilidade orçamentária e financeira consta à p. 91.

Por fim, foi juntada a autorização da Presidência relativa ao prosseguimento da contratação na p. 72 dos autos.

III - DA MINUTA DO CONTRATO

Em relação à minuta contratual de p. 73/82, termos as seguintes observações:

Preâmbulo: atualizar endereço e representantes da CONTRATANTE. ✓

Preâmbulo: substituir "artigo 24, IV" por "artigo 24, II". ✓

Cláusula Primeira, 1.1: substituir "Processo Administrativo 30318/2021" por "Processo Administrativo nº 30138/2021". ✓

Cláusula Terceira, 3.1.9: substituir "item 5.4" por "item 5.3". ✓

Cláusula Oitava, 8.1: substituir "exercício de 2019" por "exercício de 2021". ✓

Cláusula Nona, 9.1: destacar, separadamente, as atribuições do fiscal do contrato e as do gestor do contrato, como forma de delimitar as responsabilidades. ✓

**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**

Cláusula Décima: tendo em vista a incongruência entre as sanções estabelecidas no Termo de Referência (p. 8) e na minuta contratual (p. 77), recomendamos que se adote critério único para a disciplina das sanções administrativas nos dois instrumentos. ✓

Cláusula Décima Terceira: substituir "no Diário Oficial do Estado do Acre estabelecido no art. 61, parágrafo 1º, da Lei Federal nº 8.666/93" por "no Diário Oficial do Estado do Acre, conforme prazo estabelecido no art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93". ✓

IV - CONCLUSÃO

Ante o exposto, ressalto que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos deste procedimento.

Outrossim, à luz do art. 44 da Lei Orgânica do Município de Rio Branco e do art. 15 da Lei nº. 2.168/16, incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados no âmbito da Câmara Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

Sendo assim, entendemos que o procedimento administrativo de nº. 30138/2021, cujo objeto é a dispensa de licitação em razão do valor (art. 24, II, da Lei nº 8.666/93) para contratação do fornecimento de licença de uso de sistema de gestão pública – eSocial –, bem como o suporte técnico necessário à sua operacionalização, encontra-se parcialmente em conformidade com as disposições legais, podendo, com a adoção das recomendações destacadas nos itens II e III deste parecer, prosseguir com a celebração do contrato.

É o parecer.

Remetam-se os autos à Diretoria Executiva para adoção das recomendações apontadas e, após, à Controladoria-Geral.

Rio Branco-AC, 03 de novembro de 2021.

Renan Braga e Braga
Procurador