



Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

FL Nº 37

PARECER JURÍDICO Nº 14/2024

Ref.: DISPENSA DE LICITAÇÃO nº 13/2024 – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECÍFICOS DE ASSESSORAMENTO NOS PROCEDIMENTOS DE IMPLANTAÇÃO E ENVIO DO SISTEMA DE ESCRITURAÇÃO DIGITAL E DAS OBRIGAÇÕES FISCAIS, PREVIDENCIÁRIAS E TRABALHISTAS (E-SOCIAL).

ANÁLISE JURÍDICA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECÍFICOS DE ASSESSORAMENTO NOS PROCEDIMENTOS DE IMPLANTAÇÃO E ENVIO DO SISTEMA DE ESCRITURAÇÃO DIGITAL E DAS OBRIGAÇÕES FISCAIS, PREVIDENCIÁRIAS E TRABALHISTAS (E-SOCIAL). DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR GLOBAL DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO DENTRO DO LIMITE PREVISTO NA LEI DE LICITAÇÕES. PELA LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise dos aspectos legais do procedimento tombado sob a nomenclatura **“DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 13/2024”**, no qual a **CÂMARA DE VEREADORES DE ITABAIANA/SE** objetiva a *“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECÍFICOS DE ASSESSORAMENTO NOS PROCEDIMENTOS DE IMPLANTAÇÃO E ENVIO DO SISTEMA DE ESCRITURAÇÃO DIGITAL E DAS OBRIGAÇÕES FISCAIS, PREVIDENCIÁRIAS E TRABALHISTAS (E-SOCIAL)”*.

Em consulta realizada ao **PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL – PCA** de 2024 deste **Poder Legislativo**, temos a estimativa de **R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais)** para serviços de consultoria relacionado ao E-SOCIAL.

Compõem o processo administrativo a pesquisa de preços junto a duas Câmaras Municipais do Estado de Sergipe – das cidades de São Francisco/SE e Malhador/SE – e Prefeituras Municipais de Pirambu/SE e Tomar do Geru/SE.

Os autos seguem a esta Procuradoria para opinião da legalidade do procedimento.

É o breve relatório. À fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Já sob a égide da antiga **Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 8.666/93** – existia posicionamento pacífico de que a análise do órgão de assessoramento jurídico deveria tão somente



se restringir aos aspectos legais-formais, não cabendo ao parecerista adentrar no mérito da contratação, haja vista ser esta uma prerrogativa do gestor público lastreada na oportunidade e na conveniência, no caso do **Presidente da Câmara de Vereadores de Itabaiana/SE**.

Neste sentido, merece menção a fundamentação do **Min. Gilmar Mendes, do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF, no HC 171.576, publicado em 05.06.2019:**

“[...]”

É que, no processo licitatório, não compete ao assessor jurídico averiguar se está presente a causa de emergencialidade, mas apenas se há nos autos, decreto que a reconheça. Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades.” (grifo nosso)

Na mesma linha de raciocínio encontra-se o **Enunciado 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:**

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto”. (grifo nosso)

A **Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021** – reforça o entendimento da limitação do Assessor Jurídico aos aspectos formais ao determinar que a análise jurídica se dará ao final da fase preparatória para o controle de legalidade, ou seja, antes da exteriorização do procedimento com a publicação do edital.

Art. 53, caput: Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

Desta maneira, reafirma-se que a análise se restringirá aos aspectos legais. Quando da necessidade para contratar ou executar obras, serviços ou reformas, o Poder Público deve observar um procedimento rigoroso e determinado para a realização de tais atividades. Este procedimento se chama licitação.

Segundo o renomado professor Celso Antônio Bandeira de Mello¹:

¹ Curso de Direito Administrativo. Editora Malheiros. 33ª ed, 2016, São Paulo, p.540



Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

FL N° 39

“licitação – em sua síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas.”

O procedimento da licitação está previsto em **Nossa Constituição Federal**, em seu **art. 37, inciso XXI**:

“XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

E também reiterado no **art. 175 da Nossa Carta Magna**:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Todavia, o ordenamento jurídico pátrio, ao mesmo tempo em que impõe a obrigatoriedade da licitação, mitiga-a quanto a determinados bens ou serviços, tendo em vista a existência das hipóteses de contratação direta – por dispensa ou por inexigibilidade. Aliás, ressalte-se que o **inciso XXI, art. 37 da Constituição Federal** – supramencionado – inicia fazendo ressalvas a casos específicos que não precisam ser licitados.

No caso em estudo, serão realizados esclarecimentos acerca da dispensa da licitação como forma de manter a objetividade do presente parecer, tendo em vista que é deste instituto que trata o procedimento apresentado.

A licitação dispensável constitui uma faculdade conferida à Administração Pública em hipóteses exaustivamente listadas na **Lei de Licitações**. Ou seja, se o objeto contratado estiver enquadrado em uma das possibilidades previstas no **art. 75 da Nova Lei de Licitações**, o Administrador Público poderá dispensar a ampla concorrência, desde que, óbvio, devidamente justificado.

No caso em estudo, a licitação é dispensável em razão do *pequeno valor*, situação prevista no **art. 75, inciso II, da novel Lei**:

Art. 75. É dispensável a licitação:

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;



Por força do **Decreto nº 11.871/2023**, o limite previsto atualizado é de **R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos)**, logo sendo este o valor máximo nos casos que não envolvam obras, serviços de engenharia ou de manutenção de veículos automotores.

2.1. DOS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA – ARTIGO 72 DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.

Quando da possibilidade de contratação direta como a que esta Câmara de Vereadores está realizando, o Legislador determinou que fossem obrigados os documentos listados no **art. 72 da Lei nº 14.133/2021**.

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

- I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Por ser este parecer jurídico o último ato da fase preparatória, então neste momento procedimental há de analisar somente os documentos previstos nos incisos I e II do artigo retro mencionado há somente a analisar.

Com relação ao documento de formalização da demanda – percebemos a sua existência no processo administrativo e que demonstra a necessidade, justificativa, quantidades dos itens a serem contratados.

Ainda no inciso I, necessário salientar que o **Estudo Técnico Preliminar – ETP** é facultado nos casos de contratação através de dispensa pelo baixo valor, consoante previsto por **Instrução Normativa nº 58/2022** e na **Resolução nº 03/2023** desta Câmara de Vereadores de Itabaiana/SE:



Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

FL N° 41

Art. 14. A elaboração do ETP:

I - é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e

Art. 3º, § 2º. A elaboração do ETP será facultativa nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do artigo 75 e do § 7º do artigo 90 da Lei Federal nº 14.133/21;

Porém, há no procedimento administrativo o **Termo de Referência**, a qual a definição

é a seguinte:

Art. 6º, inciso XXIII: - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

Da análise do referido documento, temos que todos os requisitos exigidos foram observados pelo membro da equipe de apoio. Isto porque, se trata de serviços de assessoramento e envio das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias dos servidores deste Parlamento Municipal, atividades essenciais.

No tocante ao inciso II – estimativa de preços – a consulta foi realizada através de pesquisa direta junto às **Câmaras Municipais de São Francisco/SE e de Malhador/SE**, como também junto as **Prefeituras Municipais de Pirambu/SE e Tomar do Geru/SE**, alcançando a estimativa de **R\$ 2.900,00 (dois mil e novecentos reais)** por mês, o que perfaz o valor global de **R\$ 34.800,00 (trinta e quatro mil e oitocentos reais)**.



Importante ressaltar que este Parecerista recomenda que, sempre que possível, a pesquisa de preços seja realizada através do Pannel Nacional de Compras Públicas – PNCP, já que consiste no Cadastro Oficial da realização de compras públicas pela a Administração.

Todavia, a depender da especificidade do objeto, não há como encontrar uma similaridade no referido Portal, motivo pelo qual se faz necessário a realização de outras formas de pesquisa, como, por exemplo, a pesquisa direta.

Cumpre ressaltar que objeto parecido foi contratado por esta Câmara Municipal no ano de 2023 – por meio da Dispensa de Licitação nº. 02/2023, Contrato nº. 011/2023 – em que se pagou o valor mensal de **R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)** durante três meses, ou seja, valor global de **R\$ 15.000,00 (quinze mil reais e quatrocentos centavos)**.

Para um contrato de 12 (doze) meses, este Poder Legislativo estima pagar o valor mensal de **R\$ 2.900,00 (dois mil e novecentos reais)**, menor valor dos orçamentos obtidos, a qual pertence a **Câmara de Vereadores de São Francisco/SE**, e mais barato do que pago no ano passado.

Há de ressaltar que o **Município de São Francisco/SE** é um dos menores do Estado de Sergipe, com uma população de apenas 3.243 habitantes, segundo o CENSO realizado no ano passado,² o que, inevitavelmente, faz com que a estrutura administrativa da Câmara de Vereadores seja menor, mais enxuta. Para se ter ideia, a citada Casa de Leis possui apenas **13 membros cadastrados, dos quais 9 são agentes políticos**³.

Enquanto isto, a **Câmara de Vereadores de Itabaiana/SE**, a qual possui **89 servidores e 14 vereadores**⁴, estará pagando o mesmo valor que o Parlamento Municipal de São Francisco/SE, fato que se justifica a estimativa de contratação pelo valor de **R\$ 2.900,00 (dois mil e novecentos reais)** mensal, sem prejuízo de tentativa de negociação pelo agente de contratação para reduzir ainda mais a cifra apontada.

² Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/se/sao-francisco/panorama>.

³ Disponível em: <https://portal.sitesagapesistemas.com.br/agape2/portal/?alias=cmsfrancisco&p=iFolha>

⁴ Disponível em: <https://cmitabaiana.se.gov.br/informacao/19/estrutura-de-cargos>



2.2. DAS CONTRATAÇÕES EM VALORES INFERIORES A R\$ 59.906,02 (CINQUENTA E NOVE MIL NOVECENTOS E SEIS REAIS E DOIS CENTAVOS) – DA DISPENSA EM RAZÃO DO VALOR.

Como já demonstrado, a contratação dos serviços e bens será mediante dispensa em razão do baixo valor, nos termos do **art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021**.

Sobre a dispensa em razão do valor, está previsto:

Art. 75, § 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

O citado parágrafo traz requisitos cumulativos a serem rigorosamente observados.

O primeiro é que o somatório das contratações leva em consideração todo o exercício financeiro, isto é, valerá para todo o ano de 2024 deste Poder Legislativo, não podendo ultrapassar o teto de gastos anteriormente descrito – **R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos)**. Já o segundo – *contratações no mesmo ramo de atividade* – de interpretação mais tormentosa, haja vista a necessidade de descobrir o que justamente é o mesmo “*ramo de atividade*”.

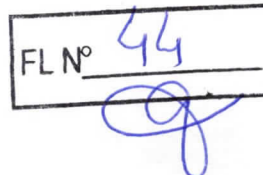
Para isto, recorreremos à doutrina especializada⁵:

“A Instrução Normativa SEGES/ME 67/2021 dispôs sobre o processo eletrônico de dispensa de licitação, no âmbito da Administração Federal, direta, autárquica e fundacional. **Previu, no art. 4º, §2º, que para fins de somatório, considera-se ramo de atividade ‘a partição econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE’.** **Em tese, nos termos do dispositivo, se dois objetos estiverem identificados na mesma subclasse da CNAE, pertencem ao ‘mesmo ramo de atividade’.** (grifo nosso)

Portanto, o entendimento adotado era que o enquadramento na mesma subclasse da CNAE era o mesmo ramo de atividade, por força do **art. 4º, §2º, da Instrução Normativa SEGES/ME 67/2021**.

Art. 4º Os órgãos e entidades adotarão a dispensa de licitação, na forma eletrônica, nas seguintes hipóteses:

⁵ JUSTEN FILHO. Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. pág. 1.047



Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

§ 2º Considera-se ramo de atividade a partição econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE"

A propósito, o próprio **Poder Legislativo Local** expediu regulamento para os casos de dispensa com redação idêntica à da referida **Instrução Normativa**. Vejamos o **art. 2º, §2º da Resolução nº 03/2023 desta Câmara de Vereadores**:

Art. 2º, §2º: Considera-se mesmo ramo de atividade a partição econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE.

Em consulta junto ao *site* do **INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE**⁶, responsável por identificar a subclasse, temos as seguintes divisões:

a) ATIVIDADES PROFISSIONAIS, CIENTÍFICAS E TÉCNICAS: Sub-classe nº 7020-4/00 – Atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica;

A referida subclasse da CNAE não se enquadra em nenhuma outra contratada por este Poder Legislativo no ano de 2024, o que permite a contratação direta através da dispensa em razão do valor.

Há de salientar que a Assessoria a ser contratada referente ao Sistema Simplificado de Escrituração Digital das Obrigações Previdenciárias, Trabalhistas e Fiscais (eSocial) é para auxiliar este Poder Legislativo na Gestão de Informações e documentos necessários para preencher a plataforma eletrônica do Governo Federal, razão pela qual se enquadra no CNAE supramencionado.

Notas Explicativas:

Esta subclasse compreende:

- os serviços de assessoria, consultoria, orientação e assistência operacional para a gestão do negócio prestados a empresas e a outras organizações, em matéria de planejamento, organização, reengenharia, controle orçamentário, informação, gestão, etc.

Por fim, porém não menos importante, merece destaque, acertam o agente de contratação e a equipe de apoio em realizar o presente procedimento através de Dispensa e não por Inexigibilidade, uma vez que – em que pese o objeto do contrato trate de “Assessoramento” – se trata de “alimentar” o Sistema do E-Social com informações e documentos dos servidores do Poder Legislativo Municipal, ou seja, não existe a necessidade de uma *expertise* maior a

⁶ Disponível em: <https://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae.html>.



Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

FL N° 45
@

caracterizar uma inviabilidade de competição e, por consequência, a realização deste procedimento através da via da Inexigibilidade.

É a fundamentação. À conclusão.

2. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, esta **PROCURADORIA JURÍDICA OPINA PELA LEGALIDADE** do procedimento administrativo analisado, alertando a necessidade de divulgar aviso em sítio eletrônico desta **Câmara de Vereadores**, pelo prazo mínimo de 03 (três) dias úteis, com especificação dos objetos pretendidos, a manifestação no interesse em obter propostas adicionais de eventuais interessados e; divulgação dos extratos dos gastos junto ao **PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA – PNCP**, tudo conforme **Art. 75, §3º e 4º, da Lei nº 14.133/2021**⁷.

É a conclusão. À apreciação superior.

Itabaiana/SE, 12 de Junho de 2024.

Rafael Ramos Eloy
RAFAEL RAMOS ELOY
Procurador Legislativo
OAB/SE nº. 8.159

⁷ § 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do **caput** deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

§ 4º As contratações de que tratam os incisos I e II do **caput** deste artigo serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).