



PARECER

Ref.: Processo de Contratação direta por inexigibilidade para capacitação do eSocial.

Tendo por base a solicitação contida no referido processo de contratação por inexigibilidade, que indaga sobre a viabilidade jurídica de contratação direta, através de procedimento de inexigibilidade, da empresa STS Informática LTDA.-EPP, com base na disposição contida no art. 42 da Lei nº 9.784/99 o presente parecer analisa o tema para, em seguida, formalizar a opinião solicitada.

Para tanto, inicialmente, considera-se que na solicitação fica demonstrada a urgente necessidade enfrentada pela Administração da Câmara Municipal, que consiste essencialmente em cumprir as determinações legais relativas ao **Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – eSocial**, que foram previstas originalmente no Decreto nº 8.373/2014. No mesmo sentido, opta pela prestação dos serviços pela citada empresa, por razões de qualidade e presteza já demonstrada em situações análogas, razão porque a Administração indaga sobre a possibilidade da contratação direta.

Sendo esse o objeto da solicitação, segue a recomendação nos termos a seguir expostos.

1. DO OBJETO DA CONTRAÇÃO DIRETA

A necessidade registrada pela Administração da Câmara Municipal no processo consiste em cumprir o regramento legal e técnico relativa ao **Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – eSocial**, em obediência às normas fixadas originalmente no Decreto nº 8.373/2014. Para tanto, também reconhece ser necessária a contratação da empresa STS Informática Ltda. – EPP, que é a pessoa jurídica cadastrada com capacidade reconhecida para prestar em tempo ágil os serviços de capacitação de pessoal e exercer a necessária supervisão e acompanhamento exigido para o referido serviço.

Assim, verifica-se que tal contratação pela Câmara Municipal decorre, em primeiro lugar, da necessidade de cumprir as determinações contidas em regulamento federal que rege o cumprimento da **Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – eSocial**, na forma originalmente determinada pelo Poder Executivo da União através do Decreto nº 8.373/2014, *in verbis*:

Art. 2º **O eSocial é o instrumento de unificação da prestação das informações referentes à escrituração das obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas** e tem por finalidade padronizar sua transmissão, validação, armazenamento e distribuição, constituindo ambiente nacional composto por:

I - escrituração digital, contendo informações fiscais, previdenciárias e trabalhistas;

II - aplicação para preenchimento, geração, transmissão, recepção, validação e distribuição da escrituração; e

III - repositório nacional, contendo o armazenamento da escrituração.

§ 1º **A prestação das informações ao eSocial substituirá, na forma disciplinada pelos órgãos ou entidades partícipes, a obrigação de entrega das mesmas informações em outros formulários e declarações a que estão sujeitos:**



- I - o empregador, inclusive o doméstico, a empresa e os que forem a eles equiparados em lei;
- II - o segurado especial, inclusive em relação a trabalhadores que lhe prestem serviço;
- III - as pessoas jurídicas de direito público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e
- IV - as demais pessoas jurídicas e físicas que pagarem ou creditarem por si rendimentos sobre os quais tenha incidido retenção do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF, ainda que em um único mês do ano-calendário.

omissis

§ 3º As informações prestadas por meio do eSocial substituirão as constantes na Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP, na forma disciplinada no Manual de Orientação do eSocial.

§ 4º As informações prestadas pelos empregadores serão enviadas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e armazenadas no repositório nacional.

§ 5º A escrituração digital de que trata o inciso I do caput é composta pelos registros de eventos tributários, previdenciários e trabalhistas, na forma disciplinada no Manual de Orientação do eSocial. (grifamos).

Como se vê, para cumprir os requisitos da **escrituração digital** de que trata o indigitado Decreto, a execução das ações administrativas dos entes públicos está sujeita a um novo conjunto de regras e procedimentos, o que demanda conhecimento especializado e destreza para o efetivo cumprimento. Ao mesmo tempo é relevante frisar que o regramento originalmente imposto pelo citado Decreto nº 8.373/2014 vem sofrendo continuadas alterações e atualizações, sendo que o tempo para efetivo cumprimento pelos entes municipais está em fase de encerramento.

Portanto, assim como os demais entes federados, o município de Piracuruca não pode deixar de cumprir os requisitos da **Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – eSocial**, sob pena de sanções de ordem pecuniária e administrativa. Por isso mesmo, a necessidade exposta na solicitação aqui abordada emana de disposição legal, não podendo deixar de ser cumprida.

2. DA OPÇÃO PELA EMPRESA STS INFORMÁTICA LTDA. - EPP

Com o propósito de cumprir o regramento exigido para a **Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – eSocial**, a Administração se vê na contingência de agir rapidamente, ainda no exercício fiscal de 2022, para cumprir tal determinação legal. Nesse sentido, consultando o Cadastro de Fornecedores do Município (cf. art. 34 da Lei nº 8.666/2003), constatou-se que a empresa STS Informática LTDA.-EPP é a única ali cadastrada capaz de prestar com segurança e presteza os serviços demandados. Em reverso, nenhuma outra empresa cadastrada reúne as condições para tal demanda.

Pela documentação juntada ao cadastro, constatou-se, também, que a referida empresa já presta serviços para a própria Prefeitura Municipal de Piracuruca, desde o exercício fiscal de 2013, tendo por objeto de contratação exatamente a disponibilização e manutenção de **sistema integrado de administração financeira e controle**. Com isso resulta atendido, para a Administração, um amplo universo de serviços pertinentes à correta forma de cumprir os requisitos da responsabilidade na gestão fiscal, que inclui a gestão de pessoal, a gestão tributária, a execução orçamentária, financeira e patrimonial, a gestão de processos administrativos, a gestão de licitações e contratos, a gestão de compras, controle de almoxarifados, controle de patrimônio, etc.



Ao mesmo tempo, foi igualmente pesquisado junto a outros entes públicos, incluindo a Câmara Municipal de Floriano, a Câmara Municipal de Anísio de Abreu e a Câmara Municipal Jurema, onde constatou que a mesma empresa prestava os mesmos serviços para aqueles municípios, comprovando os requisitos de qualidade e presteza.

Confrontados os valores exigidos para a prestação dos serviços, a Administração constatou, ainda, que o valor de **R\$ 7.385,00** (sete mil e trezentos e oitenta e cinco reais), estava compatível com o porte e a realidade da Câmara Municipal de Piracuruca, considerando os valores praticados nos demais municípios e a integral cobertura para cobrir custos com pessoal, transporte, hospedagem e alimentação, num período aproximado de 20 (vinte) dias.

Ressalte-se, também, que, até a presente data, nenhuma outra empresa cadastrou-se perante a Câmara Municipal propondo prestar os serviços semelhantes.

Por essa razão, e em face da urgência em adotar as medidas requeridas para garantir os serviços na forma exigida na legislação de regência, não resta alternativa que não contratar a mesma empresa, tanto pela capacidade de prestação dos serviços como pela performance atestada pelos municípios pesquisados quanto à eficiência na sua manutenção.

3. DOS REQUISITOS LEGAIS PARA JUSTIFICAR A INEXIGIBILIDADE

Especificamente quanto à modalidade do procedimento de contratação, em que pese o conjunto de informações já analisado, também é relevante aferir a conformação do instituto da de inexigibilidade ao caso concreto analisado.

Nesse sentido, tendo por base os dados e informações relatados, que assinalam a natureza de serviço técnico singular, constata-se que a necessidade de contratação direta da empresa STS Informática Ltda. - EPP efetivamente pode compatibilizar-se com a modalidade de *inexigibilidade*, com fundamento nas disposições contidas na Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

- Art. 25. **É inexigível a licitação** quando houver inviabilidade de competição, em especial:
- I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que **só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo**, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;
 - II - para a **contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização**, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;
 - III - para **contratação de profissional de qualquer setor artístico**, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. (grifamos).

Portanto, como se vê da disposição contida no inciso II transcrito, a contratação de serviços técnicos por meio do instituto jurídico da *inexigibilidade* é uma possibilidade reconhecida pelo legislador, mas desde que seja demonstrada a inviabilidade da competição. Além disso, os serviços devem possuir natureza singular a serem realizados por profissional ou empresa de notória especialização, o que requer comprovação.

3.1. Dos Requisitos

3.1.1. Da Singularidade do Objeto da Contratação



Precisamente quanto à natureza da solução indicada pela Administração para enfrentar a necessidade levantada, constata-se no Decreto nº 8.373/2014 a necessidade de um serviço de alto conhecimento, tanto do regramento legal quanto da engenharia de sistemas envolvida na prestação de serviços, exigência que sobressai do elenco de princípios a serem seguidos, *in verbis*:

Art. 3º O eSocial rege-se pelos seguintes princípios:

- I - viabilizar a garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;
- II - racionalizar e simplificar o cumprimento de obrigações;
- III - eliminar a redundância nas informações prestadas pelas pessoas físicas e jurídicas;
- IV - aprimorar a qualidade de informações das relações de trabalho, previdenciárias e tributárias; (grifamos).

Dessa forma, em regra, a singularidade do objeto da contratação consiste exatamente na conformidade dos serviços a ser prestado STS Informática Ltda. – EPP, através de seu quadro de profissionais, tanto da área de tecnologia da informação e comunicação como jurídico. Quanto a isso, também se comprova que o Município de Piracuruca, desde o ano de 2016, já contrata serviços prestados pela empresa STS Informática Ltda.

Assim, resta configurado que a prestação de serviços pela citada empresa STS Informática Ltda. reúne os requisitos legais e técnicos exigidos como solução para a demanda exposta pelo Poder Legislativo de Piracuruca, podendo ser caracterizado legalmente como objeto singular.

3.1.2. Da Caracterização como Serviço Estratégico

Da mesma forma, tendo em vista a exiguidade de tempo e a complexidade das ações a serem desenvolvidas, também resta evidente que a Administração não pode ficar à mercê de fornecedores que não atendam comprovadamente aos requisitos elencados de **disponibilidade, confiabilidade, segurança e confidencialidade** já comprovadas pela empresa STS Informática Ltda.

Afinal, trata-se de serviço englobando conhecimentos de natureza jurídica juntamente habilidade próprias da ciência da *tecnologia da informação e comunicação estratégica*. Logo, é singular, sobretudo considerando, ainda, o exíguo espaço de tempo de que dispõe a Administração para cumprir as rotinas da **Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – eSocial**.

3.2. Da Notória Especialização

Quanto ao segundo requisito a ser preenchido como condição para configurar a inexigibilidade da licitação, tendo por base o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, verifica-se que, além da *singularidade* do objeto, deve ser o serviço contratado com profissionais ou empresas de *notória especialização*.

E o que é notória especialização?

É a própria Lei nº 8.666/93, no § 1º do art. 25 que determina o entendimento a tal conceito, *in verbis*:



Art. 25. É *inexigível* a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: *omissis*

§ 1º Considera-se de **notória especialização o profissional ou empresa** cujo conceito no campo de sua especialidade, 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.** (grifamos).

Assim sendo, o que torna a inviabilidade da competição é a cumulativa **singularidade do serviço** a ser prestado e a **notória especialização** dos profissionais ou empresas que o prestarão, como já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal - STF, *in verbis*:

Em face do contexto legal e na linha desses conceitos doutrinários, essencialmente convergentes, parece autorizado concluir-se que **notória especialização**, para efeito de exonerar a Administração de prévia licitação de serviços, tem como critério básico para sua conceituação jurídica **a singularidade do objeto do contrato**, isto é, que a sua matéria ou teor estejam atribuídos de conotação peculiar, característica inconfundível, distinta, excepcional, aquilo que é individualizado e insuscetível de competição concursal. Os aspectos subjetivo e objetivo são, no caso, indissociáveis, pois **não apenas se pede a famigerada qualificação profissional ou empresarial para execução de determinado tipo de serviço, como se requer, objetivamente, que o serviço reclamado pelo justificado interesse da Administração deva revestir características, estilo, requisitos e exigências que somente aquele profissional ou aquela firma estejam particularmente capacitados a prestar**, exclusivamente, ou de modo incompatível aos demais, no corresponder aos desígnios estabelecidos pelo ente público tomador do serviço, na espécie.¹ (grifamos).

Portanto, no caso concreto aqui abordado, verifica-se que existe a conformidade entre a determinação legal e o conjunto de características apresentadas pela empresa contratada, tanto pelo desempenho anterior demonstrado por já prestar os serviços objetos da contratação em municípios de porte elevado (Câmara Municipal de Floriano, Prefeitura de Floriano, Prefeitura de Piracuruca, etc.) como pela qualificação profissional do seu quadro de pessoal.

De fato, os currículos da equipe técnica que foram acostados ao cadastro da citada empresa STS Informática Ltda. - EPP demonstram: a) a existência de profissionais do direito com especialização em direito municipal; b) diversos profissionais formados em ciência da computação, todos especialistas em engenharia de software e tecnologia da informação; c) contadores, com especialização em auditoria; d) administradores, com especialização em administração pública, etc.

Por conseguinte, resta necessário reconhecer que a contratação direta aqui estudada realmente se reveste dos atributos da *singularidade* e da *notória especialização*, tanto da empresa como dos profissionais liberais que compõem seu quadro de trabalhadores, pelo conjunto de conhecimentos e habilidades de que dispõem na área técnica e jurídica. A atuação da citada empresa distingue-se como serviço prestado por equipe interdisciplinar, atualizada e especializada em diversos ramos do conhecimento, comprovada mediante diversos atestados emitidos por entes públicos garantindo sua notória especialização.

¹ Decisão do Ministro Rafael Mayer do Supremo Tribunal Federal, citada in: PEREIRA JUNIOR, José Torres. *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*. 8.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 349.



Portanto, a contratação pelo regime de inexigibilidade da empresa STS Informática Ltda., para garantir a prestação de serviços objeto dessa manifestação preenche todos os requisitos legais, jurisprudenciais e doutrinários existentes.

4. CONCLUSÃO

Por tudo aqui exposto, constata-se que o ato da contratação direta pela modalidade de *inexigibilidade* da empresa STS Informática Ltda. – EPP, para prestar os serviços demandados pela Administração visando o regular cumprimento das normas relativas à **Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – eSocial**, é juridicamente perfeito, uma vez praticado com total observância dos elementos tradicionalmente reconhecidos pela doutrina² como necessários para garantir sua validade e eficácia, notadamente:

- a) o atributo da *competência*: porque praticado pelo Presidente da Câmara Municipal na forma determinada na Lei Orgânica do Município;
 - b) a *forma*: porque obedece a todos os comandos contidos na Lei nº 8.666/93;
 - c) o *objeto*: consistente na disponibilização e na contratação de serviços de manutenção de sistema integrado de administração financeira e controle, na forma determinada na Lei Complementar nº 101/2000 - art. 48, § 1º, II e III;
 - d) a *finalidade*: que consiste em atender necessidade urgente da administração pública municipal, visando cumprir determinações legais envolvendo na execução e transparência dos serviços e rotinas da execução orçamentária, financeira e patrimonial.
- É o parecer, salvo melhor juízo.

Piracuruca, 02 de dezembro de 2022

AGILBERTO MIRANDA SANTANA
OAB/PI nº 2.602
Assessor Jurídico da Câmara Municipal de Piracuruca

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 383.