

PARECER JURÍDICO Nº 47 /2022.

PROCURADORIA MUNICIPAL

Interessado(a): Secretaria Municipal de Finanças.

Assunto: consulta sobre a possibilidade e de contratação da Empresa NAAP- Núcleo de Assessoria à Administração Pública EIRELI, mediante inexigibilidade de licitação, para contratação de serviços de consultoria e assessoria contábil em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao setor Público (NBCASP).

Ementa: consulta sobre a possibilidade e de contratação da Empresa NAAP- Núcleo de Assessoria à Administração Pública EIRELI, mediante inexigibilidade de licitação, para contratação de serviços de consultoria e assessoria contábil em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao setor Público (NBCASP). Análise da questão à vista dos preceitos contidos na Lei nº 8666/93 e na Constituição da República.

RELATÓRIO

Instada à manifestação desta Procuradoria pela Secretaria Municipal de Finanças, mediante ofício nº 028/2022, referente à possibilidade de contratação da Empresa NAAP- Núcleo de Assessoria à Administração Pública EIRELI, mediante inexigibilidade de licitação, para contratação de serviços de consultoria e assessoria contábil em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao setor Público (NBCASP).

É o breve relatório.

Passo a opinar.

FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição da República prevê em seu artigo 37, inciso XXI que, salvo exceções previstas em lei, a administração pública deve contratar suas obras e serviços mediante processo de licitação, observando, portanto, os princípios da impessoalidade, isonomia, moralidade e da legalidade que norteiam o ente público na condução de suas atividades de eminente interesse público.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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.

Do exposto, verifica-se, então, que a inexigibilidade de licitação é medida excepcional, apenas sendo permitida quando o caso subsumir-se às hipóteses previstas em lei.

Impende aduzir que os casos de inexigibilidade de licitação têm previsão no artigo 25 da Lei 8.666/93.

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.

§ 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.

Art. 13. Para os fins desta Lei, **consideram-se serviços técnicos profissionais especializados** os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

VIII - (Vetado).

§ 1º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

§ 2º Aos serviços técnicos previstos neste artigo aplica-se, no que couber, o disposto no art. 111 desta Lei.

§ 3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de

licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.

Ressalta-se, ademais, que as hipóteses de contratação direta por inexigibilidade de licitação devem observar, no que for cabível, as disposições insculpidas no artigo 26 da Lei 8666/93.

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço.
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Sobre a matéria, o Tribunal de Contas da União, editou a súmula n. 252, nos termos que segue:

“A INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS, A QUE ALUDE O INCISO II DO ART. 25 DA LEI Nº 8.666/1993, DECORRE DA PRESENÇA SIMULTÂNEA DE TRÊS REQUISITOS: SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO, ENTRE OS MENCIONADOS NO ART. 13 DA REFERIDA LEI, NATUREZA SINGULAR DO SERVIÇO E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DO CONTRATADO.”

Do exposto, depreende-se que a contratação direta, mediante inexigibilidade da licitação, pode ocorrer para **a contratação de serviços técnicos, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização**, dentre os quais destaca-se o serviço de **assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias**, previstos no artigo 13 da Lei 8666/93.

No caso em tela, o Município de Gravatá justifica a necessidade da contratação dos serviços de consultoria e assessoria administrativa e gerencial nas áreas contábil e financeira em razão da importância do serviço para o ente público contratante, bem como em razão da especificidade técnica do serviço.

Decerto, o serviço a ser prestado é caracterizado como técnico, dependendo, portanto, de conhecimentos específicos na área de contabilidade para atender, em especial, as exigências normativas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), assim como o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP).

A contratação da empresa NAAP- Núcleo de Assessoria à Administração Pública EIRELI visa, então, assessorar a equipe de servidores do Município de Gravatá e executar as atividades orçamentárias e contábeis, mostrando-se, assim, de extrema relevância para adequar os serviços às exigências normativas destacadas acima.

Não se discute, portanto, a natureza técnica do serviço e a importância da contratação, especialmente pela necessidade de adequação do serviço orçamentário e contábil às recomendações normativas vigentes.

No mais, importante destacar que a empresa a ser contratada parece ostentar qualidades, ferramentas, serviços e funcionalidades que atendem aos requisitos legais para viabilizar a contratação através da inexigibilidade, quais sejam, a singularidade do serviço, assim como a notória especialização.

O conceito de singularidade, a ensejar a contratação direta, é um grande desafio porque não há delimitação objetiva na lei de licitações.

Marçal Justen Filho entende que a singularidade *"caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por qualquer profissional 'especializado'. Envolve casos que demandam mais do que especialização, pois apresentam complexidades que impedem a obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado)"*

Já o eminente jurista, Carlos Pinto Coelho Motta, aduz que a singularidade *"implica em característica própria de trabalho, que o distingue dos demais"*.

Logo, singular pode ser concebido como aquilo que é único sem que haja espaço para opções, mas pode ser também usada no sentido de se admitir como aquilo que não admite parâmetros objetivos.

Singular também é aquilo que se reveste de extraordinário ou *sui generis* e ainda pode se dizer que é singular a pessoa que reúne determinadas características que a tornam única.

Nesse caso, conclui-se que, se o serviço cujo interesse da administração em contratá-lo for complexo ou especial, por certo, demandará que o profissional ou a empresa possuam características próprias, que os diferenciem dos demais, o que os tornam singular.

A situação concreta, pois, parece subsumir-se à hipótese aventada. O serviço de contabilidade a ser prestado é técnico e complexo, nos termos do artigo 13 da Lei 8666/93, e desafia o ente público a contratar diretamente uma empresa que atenda às especificidades técnicas exigidas para a correta prestação dos serviços.

Isso posto, diante da complexidade do serviço e da necessidade de adequação do serviço às novas exigências legais e dos órgãos de fiscalização, a contratação dos serviços de consultoria e assessoria nas áreas de planejamento orçamentário, contábil, financeiro e de gestão fiscal se faz necessária.

Demais disso, conforme se depreende do Termo de Referência e da documentação anexada à consulta, verifica-se que a empresa em questão possui vasta experiência na sua área de atuação e presta os serviços, objeto desta contratação, a diversos municípios, o que pode ser observado pelos atestados de capacidades técnicas anexados à consulta. A empresa possui, então, notada especialização na área de atuação.

Imperioso destacar que a empresa a ser contratada coligiu, ainda, documentos que espelham a sua regularidade jurídica, técnica e fiscal.

Conforme informações passadas pelo órgão contratante, o preço cobrado tem valor compatível com o praticado no mercado, satisfazendo-se, desse modo, a exigência constante do artigo 26, inciso III da Lei 8666/93.

A hipótese deve ser vista, pois, como de inexigibilidade de licitação decorrente da contratação de serviço técnico de natureza singular, por empresa de notória especialização, nos termos do artigo 25, inciso II da Lei 8666/93.

No mais, o contrato deve atender as exigências legais insculpidas nos artigos 54 e 55 da Lei 8666/93.

Por fim, ressalta-se que a unidade gestora possui dotação orçamentária para atender as despesas da contratação.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, analisando o objeto da consulta à luz da Constituição da República, da Lei 8666/93, **opino pela possibilidade de contratação da Empresa NAAP- Núcleo de Assessoria à Administração Pública EIRELI, mediante inexigibilidade de licitação, para prestação de serviços de consultoria e assessoria contábil em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao setor Público (NBCASP).**

É o parecer s. m. j.

Gravatá (PE), 23 de fevereiro de 2022.

Júlia Suassuna
Júlia Suassuna de Albuquerque Wanderley
Procuradora Municipal

Brasílio Antônio Guerra
Procurador Geral do Município