



# Prefeitura Municipal de Domingos Martins

## Estado do Espírito Santo

Rua Bernardino Monteiro, 22 – Centro – Domingos Martins – Espírito Santo  
CEP 29260-000 – Fone: (27) 3268-1344 / 1239  
[www.domingosmartins.es.gov.br](http://www.domingosmartins.es.gov.br) – [gabinete@domingosmartins.es.gov.br](mailto:gabinete@domingosmartins.es.gov.br)

RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO	Nº 004/2019
<b>Entidade envolvida:</b> Secretaria Municipal de Governo e Secretaria Municipal da Fazenda	<b>Data:</b> 22/05/2019
<b>Finalidade:</b> Manifestação quanto à regularidade da contratação de assessoria contábil para a Administração Pública Municipal.	
<b>Origem:</b> Verificação do Contrato de Prestação de Serviços nº 048/2016, firmado entre o Município de Domingos Martins e a Empresa WSIMON Assessoria, Consultoria e Informática LTDA-ME.	

Tendo em vista as competências do Controle Interno, previstas no Manual de Auditoria Interna, aprovado pelo Decreto Normativo nº 2759/2015, Capítulo III, Seção I, tópico 12.12, cabe a equipe de auditoria: *“Emitir opiniões sobre documentos ou situações examinadas apoiando-se em fatos e evidências que permitam o convencimento razoável da realidade ou a veracidade dos fatos.”* Apropriando-se destas funções emitimos a recomendação a seguir:

- Considerando que O MUNICÍPIO DE DOMINGOS MARTINS – ES, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ nº 27.150.556/0001-10, por seu órgão administrativo a Prefeitura Municipal, com sede na Rua Bernardino Monteiro, nº 22, Centro, Domingos Martins – ES, representado pelo Sr. Prefeito, **Wanzete Krüger**, brasileiro, casado, CPF nº 488.147.097-34, residente na rua Adolpho Hülle, nº 81, Centro, Domingos Martins - ES, CEP.: 29260-000, por meio da **SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA**, representada pela Secretária Municipal Sra. **Franva Antonio Silva Cardoso**, doravante denominado **CONTRATANTE** e a empresa **WSIMON ASSESSORIA, CONSULTORIA E INFORMÁTICA LTDA ME**, inscrita no CNPJ sob o nº 09.261.527/0001-44, situada à Avenida Presidente Vargas, nº 617, Shopping Guilherme José Brickwedde, 2º Piso, Sala 10-A, Centro, Domingos Martins - ES, CEP.: 29260-000, representada neste ato pelo Sr. **Wantuil Carlos Simon**, brasileiro, casado, Contador, residente na Travessa Augusto Schwambach, nº 119, Apto 201, Centro, Domingos Martins - ES, CEP.: 29260-000, inscrito no CPF sob o nº 031.945.437-17 e RG nº 1.184.053 SPTC - ES, doravante denominada **CONTRATADA**, ajustam o presente contrato, nos termos da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, de acordo com os termos do **Convite nº 007/2018, Processo Administrativo nº 2376/2018**;

- Considerando que o objeto do citado contrato refere-se a **contratação de empresa especializada em prestação de serviços de assistência técnico-contábil para atender às**

## RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO N° 004/2019

**demandas da Secretaria Municipal da Fazenda e demais Unidades Gestoras do Município,**  
conforme planilha constante no Convite nº 000007/2018.

- Considerando que o valor mensal dos serviços objeto do Contrato citado é de **R\$ 6.590,00 (seis mil quinhentos e noventa reais);**

- Considerando os princípios da Finalidade e da Eficiência c/c artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988;

- Considerando o princípio da economicidade, citado precisamente no caput do art. 70 da Constituição Federal de 1988;

- Considerando a necessidade de contratação de servidores por meio de concurso público, para a realização das atividades fins da Administração Pública, previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988;

A Controladoria Interna de Domingos Martins recomenda **a NÃO realização de novo processo licitatório para a contratação do referido objeto, considerando a proximidade de encerramento do contrato supramencionado nº 57/2018**, e tendo em vista que os serviços elencados correspondem a atividades essenciais e permanentes da Administração Pública, devendo ser empreendidos por servidor do quadro efetivo da Administração Pública Municipal, com ingresso por meio de Concurso Público, conforme já previsto no plano de cargos da Prefeitura de Domingos Martins.

Para reforçar o presente posicionamento, apresentamos a seguir Jurisprudências recentes do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) sobre o tema, que expõe o posicionamento sedimentado desta Egrégia Corte sobre a contratação indevida deste objeto:

### a) Parecer Consulta 09/2018

"Quanto ao mérito, versa a consulta a respeito da possibilidade de contratação terceirizada para o desempenho das atividades contábeis na Administração Pública, trazendo, entre outros objetivos, como mencionado pelo consultante, a prestação de serviço para elaboração do orçamento.

Em análise ao tema a área técnica, por meio do **Estudo Técnico de Jurisprudência trouxe diversos precedentes em que o Plenário manteve irregularidade relacionada a este tipo de contratação**, mesmo objeto desta consulta.

Registrhou, ainda, posição exarada por esta Corte acerca do tema, consoante a manifestação firmada por meio do Parecer em Consulta TC 035/2005 (processo TC 2646/2005), com a seguinte conclusão:

#### **CONCLUSÃO**

*Deste modo, considerando o ordenamento pátrio aplicável ao presente caso e a fundamentação exposta, opinamos nos seguintes termos: pela não incidência no cômputo previsto no Artigo 18 e § Único da Lei de Responsabilidade Fiscal, das contratações realizadas para o desempenho de atividades-meio desde que tais atividades não sejam próprias de cargos ou categorias existentes. Caso, no entanto, as atividades-meio desenvolvidas sejam próprias de cargos ou categorias existentes, a não inclusão no cômputo só ocorrerá na proporção que estes cargos ou categorias forem sendo extintos na vacância, abatendo-se gradativamente, na medida em que estas forem ocorrendo. Com relação às atividades-fim, não se admite a contratação terceirizada, devendo ser respeitada a regra geral dos concursos públicos ou em casos específicos, a contratação temporária, atendidos os requisitos legais. Sendo, contudo, realizada a contratação de terceiros para a realização de atividades-fim, deverão incidir no cômputo previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse é o nosso entendimento. (grifos e negritos nossos)*

Embora a consulta acima coletada tratasse mais a respeito da correta contabilização da despesa nos contratos decorrentes de terceirização, **não se pode olvidar que as referidas contratações são vedadas por nosso ordenamento jurídico, devendo ser respeitada a regra de ingresso no serviço público por meio de concurso público, ressalvada a hipótese constitucionalmente prevista quanto às nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e**

## RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO N° 004/2019

### exoneração.

(...) Conquanto a terceirização de atividades na Administração Pública seja tema polêmico, em especial na classificação do que poderia ser classificada como atividade-fim e atividade-meio, **dúvida não há que a atividade desempenhada pelo contador se trata de atividade permanente e contínua nos órgãos públicos, e como tal critério, por si só, requer que a investidura no cargo ou emprego público se dê mediante concurso público**, conforme previsão do art. 37, II, da CF.

(...) Em tema semelhante, nesse mesmo sentido fora a posição exarada por esta Corte de Contas no Parecer Consulta TC 011/2013, relatoria do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, que negativamente, no sentido de fazer valer a norma constitucional, especialmente o artigo 37, inciso II, manifestou-se: Tendo os serviços jurídicos do Município, incluídos os afetos ao Legislativo, natureza de atividade administrativa permanente e contínua, **é recomendável que haja o correspondente cargo efetivo no quadro de servidores do município para atender tal função, com provimento mediante concurso público** (art. 37 da Constituição Federal), **reservando a possibilidade de contratação temporária aos casos excepcionais**, atendendo aos requisitos da temporariedade e da excepcionalidade, e respeitando-se as demais condições expostas no decorrer do presente trabalho".

(...) Nesse sentido, essa Corte já analisou em diversos outros processos onde se concluiu que a transitoriedade do caso concreto apresentado demonstrou não justificar que a admissão de servidores efetivos fosse a melhor solução, pois o esvaziamento da necessidade que ensejara à admissão importaria em manutenção de servidores ociosos à Administração.

Sendo assim, situações excepcionais poderiam indicar como melhor solução a terceirização, como as hipóteses admitidas no Acórdão TC 0020/2014, que restou consolidado como exceção apta a comportar a terceirização as situações em que hajam demandas altamente especializadas, excesso repentino de demandas e demandas com potencial conflito de interesses.

### **b) Parecer Consulta 019/2018**

"(...) Ato contínuo, o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC, por meio da Instrução Técnica de Consulta 00003/2018-8 (evento 20), manifestou-se quanto ao mérito, posicionando-se pela inaplicabilidade da Lei nº 13.429/2017 à Administração Pública, devendo incidir as previsões dos arts. 37, II, da Constituição Federal, que impõe a realização de concurso público, *in verbis*: [...]

### **III - CONCLUSÃO:**

Por todo o exposto, opina-se, quanto ao mérito, nos seguintes termos:

**A Lei nº 13.429/2017 não se aplica a Administração Pública, devendo sobre ela incidir as previsões dos artigos 37, II, da Constituição Federal, que impõe a realização de concurso público aos ocupantes de cargos e empregos públicos**, salvo as nomeações para os cargos em comissão, que devem atender os requisitos do artigo 37, V, da Constituição Federal e a contratações temporárias, nos termos e condições fixados no artigo 37, IX, do mesmo diploma legal.

Neste sentido, **para a realização de atividades-fim, que são funções precípuas da Administração Pública, em especial para a realização de funções internas e permanentes, como os serviços de assessoria contábil, não se admite a terceirização, devendo ser desempenhadas por agentes públicos, pertencentes aos quadros da Administração, que ingressem após a aprovação em concurso público.**

Pois bem, posto isto, devo esclarecer que historicamente defendo o posicionamento pessoal e minoritário de admitir a terceirização de serviços contábeis, por licitação, como opção ao provimento por concurso público, desde que precedida de estudos que afirmam e demonstrem a vantajosidade e a melhor relação custo-benefício dessas contratações em comparação aos custos e encargos decorrentes da admissão de servidores concursados, em especial em vista de parâmetros da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Entretanto, **em se tratando o feito de Consulta cuja tese expressada deve melhor retratar com fidelidade o entendimento predominante deste Plenário** e estar em consonância com a jurisprudência sedimentada dos Tribunais Superiores, cumpre-me registrar, que o questionamento já está em parte respondido nos Pareceres em Consulta 2/2004 e 11/2013 que sintetizam como regra a obrigatoriedade de que a Administração Pública tenha em seu quadro próprio de pessoal os referidos cargos cujo provimento se dará por concurso público, consoante o artigo 37 inciso II da Constituição Federal, admitindo-se, contudo, a contratação excepcional dos serviços até a criação dos cargos e seu respectivo provimento.

(...) Assim sendo, no entendimento deste Tribunal de Contas já assentado nos Pareceres em Consulta 2/2004 e 11/2013, a solução pela contratação de serviços contábeis, além de excepcional,

## RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO N° 004/2019

não é uma opção do gestor e deve estar respaldada em uma das hipóteses constitucional e legalmente previstas, conforme a realidade fática que se apresente caso a caso.

(...) Dessa forma, independente da modalidade de contratação que melhor se adeque à realidade caso a caso, a adoção de qualquer dessas medidas deve ser precedida de justificativa fundamentada e da comprovação fática da situação excepcional invocada e deve persistir pelo tempo estritamente necessário à cessação da causa que motivou a contratação.

### III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES), concordando parcialmente do entendimento contido na Instrução Técnica de Consulta nº 00003/2018-8 e no Parecer Ministerial 01661/2018-9, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à sua apreciação:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo relator, em conhecer a consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos, arquivando-se o feito:

II.1 A Lei nº 13.429/2017 não se aplica a Administração Pública, devendo sobre ela incidir as previsões dos artigos 37, II, da Constituição Federal, que impõe a realização de concurso público aos ocupantes de cargos e empregos públicos, salvo as nomeações para os cargos em comissão, que devem atender os requisitos do artigo 37, V, da Constituição Federal e a contratações temporárias, nos termos e condições fixados no artigo 37, IX, do mesmo diploma legal.

III.2 **A regra é que o desempenho de serviços contábeis decorre de competência exclusiva de servidores ocupantes de cargo efetivo a ser provido por concurso público, nos termos dos Pareceres em Consulta TC 002/2014 e 011/2013, admitindo-se excepcionalmente a contratação de serviços dessa natureza até a criação dos cargos por lei e seu provimento por concurso público, pelo tempo estritamente necessário à implementação desta medida. Para tanto, deve haver prévia e fundamentada justificativa, além da comprovação dos fatos invocados.**

Reforçamos ainda, que existem inúmeras jurisprudências no mesmo sentido, de outros Tribunais e órgãos de controle externo. E que a própria Corte de Contas do Estado do Espírito já notificou a Prefeitura de Domingos Martins, pela existência da contratação questionada, no ano de 2009, por meio de Auditoria formalizada pelo Processo TC nº 3474/2009, e no ano de 2014, por meio da Auditoria que originou o Processo TC nº 8044/2014, sendo que neste foi mantida a irregularidade na Instrução Técnica Conclusiva, após apresentação de defesa pela Prefeitura.

Com base nos excertos supracitados, a Controladoria posiciona-se pela não realização desta contratação novamente, considerando a pacificação do entendimento que atividades contábeis, correspondem a trabalho contínuo e essencial, e, portanto, devendo ser exercidos por servidor do quadro efetivo da Prefeitura Municipal de Domingos Martins.

Por fim, entendemos que a adoção desta conduta é fundamental, para se evitar transtornos em fiscalizações futuras.

**Márcia d'Assumpção**  
Controladora Interna – 00310

**Renata Peterle Ronchi**  
Auditora Pública Interna – 10526

**Franciele Luzia Holz**  
Auditora Pública Interna – 12640