



RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO	Nº 012/2025
Entidade envolvida: Todas as secretarias.	Data: 26/06/2025
Finalidade: Manifestação quanto à contratação de assessorias de forma geral para a Administração Pública Municipal.	
Origem: Conformidade e regularidade das contratações de assessorias na Prefeitura de Domingos Martins.	

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 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 Geral de Domingos Martins recomenda que seja avaliada por parte das secretarias as eventuais contratações de consultorias e/ou assessorias, em especial, quando estiverem relacionadas a serviços essenciais e permanentes, já atribuídos a cargos da estrutura administrativa da Prefeitura, observando os critérios presentes neste ato recomendatório.

Para reforçar o presente posicionamento, apresentamos a seguir Jurisprudências do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) sobre o tema, que expõem o posicionamento sedimentado desta Egrégia Corte sobre contratações deste objeto, **Parecer Consulta 009/2018**, que quanto ao mérito, versa a consulta a respeito da possibilidade de contratação terceirizada para o desempenho de atividades contábeis na Administração Pública, trazendo, entre outros objetivos, como mencionado pelo conselente, a prestação de serviço para elaboração do orçamento:

a) Parecer Consulta 009/2018

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 as atividades desempenhada pelo contador se trata de atividade permanente e contínua nos órgãos públicos, e tal critério, por si só, requer que a investidura no cargo ou emprego público se dê

RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO Nº 012/2025

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".

Vê-se, portanto, que a atividade jurídica, assim com a contábil é uma atividade da administração, permanente e contínua, que deve ser exercida por servidores concursados e não por serviços terceirizados.

Entretanto, podem surgir situações excepcionais em que seja necessária a contratação de servidores temporários e/ou empresa terceirizada. Não estou defendendo que cada poder local tenha suas regras próprias dissociadas da Constituição Federal. O que defendo é que as regras gerais sejam aplicadas aos municípios de maneira adequada, respeitando os princípios e regras constitucionais, mas levando em conta também a realidade local para que se cumpra a legalidade, mas sem perder a eficiência.

Refiro-me à eficiência dentro da legalidade, não à margem dela. 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.

Em resumo, de acordo com o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), os contratos de consultoria e/ou assessoria que englobem atividades incluídas no rol de atribuições de servidores da estrutura administrativa da Prefeitura, podem ocorrer em situações excepcionais, desde que não decorrentes de negligência do gestor, nas seguintes hipóteses:

- Serviços altamente especializados;
- Excesso repentino de demandas;
- Situações com potencial conflito de interesse.

Ademais, buscando posicionamentos da área técnica do órgão de controle externo sobre o tema, observou-se manifestações sobre a temporalidade dos serviços, indicando que os serviços são utilizados para necessidades pontuais da Administração, não contínuas e recorrentes:

"Processo: 07393/2014-4

Instituição Técnica Conclusiva 02408/2018-5

Dessa forma, são contínuos, para efeito de prorrogação de contrato, serviços que se opõem aos de execução instantânea. Nestes, o prestador do serviço cumpre sua obrigação de modo definitivo, mediante um ato determinado. Já naqueles

RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO Nº 012/2025

(contínuos), pressupõe que o contratado realize conduta que se renova, estendendo sua prestação ao longo de um período continuado.

Ademais, vale ressaltar que para que o serviço seja considerado contínuo é necessário que ele seja prestado sem solução de continuidade. Portanto, pode-se dizer em regra que os serviços contínuos correspondem à necessidade permanente da Administração, o que não ocorre com os serviços de assessoria e consultoria contábeis.

Esta necessidade permanente da Administração não se encontra presente na contratação em epígrafe, eis que os serviços de assessoria não devem ser considerados como contínuos, prevalecendo apenas para questões pontuais.”

Conclui-se então que contratos de consultoria e assessoria não se enquadram como serviços contínuos. Serviços contínuos pressupõem uma prestação que se renova ao longo do tempo para atender a uma necessidade permanente da Administração. Por isso, a distinção entre serviços contínuos e de execução imediata é crucial.

Ressalta-se ainda que a contratação desses serviços ocorre, via de regra, por meio de **inexigibilidade de licitação**. Isso significa que não há concorrência entre potenciais licitantes, independentemente do valor do contrato, o que exige um rigoroso controle sobre esses processos. Consequentemente, torna-se imprescindível a plena justificativa para cada contratação, demonstrando a excepcionalidade da situação e a adequação do serviço às necessidades pontuais da Administração, em conformidade com os princípios da administração pública e a legislação vigente.

Reforçamos ainda, que existem inúmeras jurisprudências no mesmo sentido, de outros Tribunais e órgãos de controle externo. Dessa forma, com base nos excertos supracitados, a Controladoria posiciona-se pela cautela na realização deste tipo de contratação, utilizando os serviços para demandas específicas da Administração, não para atividades contínuas e essenciais, considerando a natureza técnica da contratação, para que possíveis transtornos futuros sejam evitados.

Renata Peterle Ronchi Oliveira

Auditora Pública Interna

Matrícula nº 10526

Franciele Luzia Holz

Controladora Geral Municipal

Matrícula nº 12640