



PARECER JURÍDICO Nº 244/2024

Objeto: Contratação de assessoria técnico-profissional multidisciplinar, pelo período de 12 (doze) meses, nas áreas de contabilidade aplicada ao setor público, orientação para coleta e inserção de dados nos sistemas AUDESP, implantação do SIAFIC, contratações públicas, recursos humanos, entre outras, em complemento às atividades dos diversos Departamentos da administração da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque.

Processo Licitatório nº 26/2024

Dispensa nº 22/2024

Ementa: CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO. COMPLEXIDADE DAS ATIVIDADES. JUSTIFICAR TEMPORARIEDADE E EXCEPCIONALIDADE DA CONTRATAÇÃO.

Trata-se de análise estritamente jurídica acerca da possibilidade de realização de contratação direta, por intermédio de dispensa de licitação, para contratação de assessoria técnico-profissional multidisciplinar, pelo período de 12 (doze) meses, nas áreas de contabilidade aplicada ao setor público.

A pretensa contratação visa a orientação para coleta e inserção de dados nos sistemas AUDESP, implantação do SIAFIC, contratações públicas, recursos humanos, entre outras, em complemento às atividades dos diversos Departamentos da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque.

Sobre a contratação, tem-se como justificativa no Documento de Formalização de Demanda – DFD encaminhada pela Diretoria-Geral:

Alta demanda relativa à implementação do SIAFIC, atendimento à nova Lei 14.133, atendimento à EFD-Reinf, ao eSocial, ao FGTS Digital e demais obrigações acessórias junto à Receita Federal do Brasil, Tribunal

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

de Contas do Estado de São Paulo, Secretaria do Tesouro Nacional, entre outras.

Atualizações constantes dos novos procedimentos contábeis aplicados ao setor público e a necessidade do Departamento Contábil da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque se manter atualizado quanto à essas novas normas;

Dúvidas frequentes nas regras de retenção na fonte do Imposto de Renda, ISSQN, INSS entre outros;

Aumento nas obrigações da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque junto à Receita Federal como DIRF, EFD-Reinf, eSocial, FGTS Digital etc.;

Modificações constantes e permanentes do Sistema AUDESP e do nível de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que precisam ser corretamente compreendidas e interpretadas pelos agentes públicos vinculados à Câmara Municipal, sob pena de equívocos que podem dar causa a apontamentos por parte daquela Corte de Contas;

Implementação de todos os procedimentos sistêmicos, contábeis e operacionais que deverão ser seguidos para cumprimento da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 14.133/2021, especialmente os vinculados às exigências do sistema AUDESP;

Dificuldades na implementação do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle – SIAFIC, a partir de 01/01/2023, que exigem conhecimentos singulares e completamente diferentes daqueles utilizados nas tarefas ordinárias de contabilidade pública.

O procedimento de Dispensa de Licitação nº 26/2024 foi iniciado formalmente em 12/04/2024, sob o regime da Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei Federal nº 14.133/2021. Uma vez autorizada a abertura do processo, foram elaboradas as minutas de Aviso de Contratação, Termo de Referência, Estudo Técnico Preliminar e demais anexos necessários para a instrução do processo. No bojo do Estudo Técnico Preliminar consta:

REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

1. Anualmente

1.1 Análise do resultado da execução orçamentária, financeira e patrimonial;

1.2 Auxílio na elaboração de Notas Explicativas à Demonstrações Contábeis Anuais;

1.3 Auxílio na prestação de contas anual junto aos órgãos de controle (TCESP etc.).

2. Regularmente

2.1 Assessoramento na elaboração da proposta orçamentária;

2.2 Assessoramento na execução orçamentária, financeira e patrimonial;

2.3 Assessoramento em eventuais dúvidas na realização de retenções na fonte do Imposto de Renda, ISSQN, INSS etc.;

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **Site:** www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

- 2.4 Assessoramento na aplicação dos novos procedimentos contábeis aplicados ao Setor Público estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional;
- 2.5 Assessoramento na reavaliação e contabilização das mutações do patrimônio da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque;
- 2.6 Assessoramento nas exigências do Sistema AUDESP;
- 2.7 Assessoramento em eventuais dúvidas do Departamento de Recursos Humanos relativas ao eSocial e implantação do FGTS digital;
- 2.8 Assessoramento em eventuais dúvidas do Departamento de Compras, Licitações e Contratos, principalmente no tocante à Lei Federal nº 14.133/21;
- 2.9 Assessoramento em eventuais dúvidas na elaboração da DIRF, EFD-Reinf, DCTF, DCTFWeb e demais obrigações exigidas pela Receita Federal do Brasil;
- 2.10 Assessoramento na implementação do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle – SIAFIC;
- 2.11 Demais itens correlatos.

3. Mensalmente

- 3.1 1 (uma) visita técnica obrigatória para acompanhamento mensal da execução orçamentária, financeira e patrimonial e demais assuntos correlatos;
- 3.2 Apresentar relatório simplificado das atividades realizadas no mês.

4. Eventualmente

- 4.1 Visitas técnicas adicionais além da prevista no item 3.1;
- 4.2 Participação, *on line*, *in loco*, ou por local a ser definido pela Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque, em reuniões de trabalho pertinentes ao objeto do presente termo de referência;
- 4.3 As despesas com deslocamento, alimentação, hospedagem etc. relativas às visitas previstas nos itens 3.1, 4.1 e 4.2 serão de inteira responsabilidade da contratada.

Para tanto, o procedimento resta fundamentado por meio de Processo de Contratação Direta, com Dispensa de Licitação, nos termos dos artigos 72 e 75, inciso II da Lei Federal nº 14.133, de 01/04/2021, e Resolução nº 20, que “Institui o novo Regulamento Geral da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021) da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque”, que regulamentam a matéria.

À esta Assessoria Jurídica foi solicitada a análise do procedimento e a Minuta de Aviso de Dispensa de Licitação anexa ao Processo nº 13/2024, em conformidade com o art. 53 da Lei nº 14.133/21, que exige o controle

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

prévio de legalidade¹. O controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Cumpre ressaltar que o presente parecer é ato administrativo formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei.

Eis a síntese do necessário.

De antemão, é importante ponderar se o objeto da pretensa contratação envolve atividades típicas dos quadros da própria administração, situação que seria indevida sua contratação junto a terceiros. Ora, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem se debruçado a analisar a possibilidade jurídica de a Administração Pública terceirizar atividades inerentes à Administração Tributária por meio da contratação de empresa de consultoria/assessoria.

O que se tem consolidado é que a contratação, pelo Poder Público, de serviços de assessoria e consultoria são caracterizados pela **temporiedade e excepcionalidade da contratação, não comportando, via de regra, contratação sucessiva:**

Supostas ilegalidades na celebração de licitações e contratos de Prestação de Serviços de Assessoria Jurídica e Consultoria Administrativa/Contábil/Financeira/Tributária pela Prefeitura de Presidente Bernardes. **A contratação pelo poder público de serviços de assessoria e consultoria são caracterizados pela temporiedade e excepcionalidade da contratação, não comportando, via de regra, contratação sucessiva.**

[...]

R. sentença que, de forma ponderada, razoável e proporcional, deu correta solução para restaurar a conformidade da atuação da Procuradoria Municipal e setores administrativos correlatos à Constituição Federal, **cessando atuação desvirtuada de contratação de serviços de consultoria e assessoria que**

¹ Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação. Acórdão 1492/2021 – TCU Plenário.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

poderiam atuar apenas de forma temporária em "atividades fim" do Município, para estruturar e aperfeiçoar o serviço, mas passaram a agir indevidamente de modo perene, substituindo indevidamente o que caberia ao quadro constituído de servidores e da Procuradoria Municipal instituída. Manutenção da r. sentença de parcial procedência.

(Tribunal de Justiça de São Paulo TJ-SP - Apelação Cível: AC 1000084-67.2021.8.26.0480)

O que se observa é que, apenas nos casos de consultoria e assessoramento de questões complexas, que demandam certa especialização, não ensejaria eventual improbidade administrativa por parte do gestor público, razão pela qual **sugiro que a justificativa – e o próprio objeto – seja mais específica: em razão da implantação do SIAFIC, os sistemas de coleta e inserção de dados ficaram mais complexos; o e-Social e AUDESP, por exemplo.**

Quando as justificativas tratam de atividades típicas dos quadros da própria administração, resta constatada a necessidade do serviço, competindo à Administração Pública fazer frente à demanda por intermédio da criação de cargos públicos e da realização de concurso público para provê-los.

A contratação de assessoria para desempenhar tarefas rotineiras, no entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do próprio Tribunal de Contas do Estado, pode representar afronta ao postulado constitucional da obrigatoriedade do concurso público inserto no art. 37, II, da Constituição Federal.

Para justificar a contratação é necessário que os serviços a serem executados se revistam de alta complexidade, escapando das competências de um profissional da Casa. Ou seja, para justificar a contratação, *in casu*, **não basta satisfazer que o serviço já era contratado anteriormente**, inclusive por outros administradores, perpetuando o erro, porquanto, é preciso que o objeto do contrato seja singular, isto é, que os serviços a serem executados se revistam de alta complexidade contábil e administrativa, escapando do alcance do profissional médio.

Sobre o assessoramento contábil em geral, é importante ressaltar que, ainda que a situação perdure há diversos anos, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem entendido que caberia à Municipalidade a capacitação de servidores, a fim de atuarem observando às especificidades e procedimentos do Tribunal

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

de Contas e demais rotinas e expedientes típicos de atividade fim da gestão municipal, pois a submissão à fiscalização pelas Cortes de Contas é inerente ao desempenho das atividades do Poder².

Isso porque resta sedimentado no Poder Judiciário Paulista que a contratação pelo Poder Público de serviços de assessoria e consultoria são caracterizados pela **temporalidade e excepcionalidade da contratação, não comportando, via de regra, contratação sucessiva**. Diante de tudo, parece inviável a contratação de assessoria genérica para a realização de atividades típicas da Administração Pública.

Incontroverso, portanto, que a contratação de serviços de consultoria e assessoramento apenas podem atuar de forma “temporária” em “atividades-fim” do ente público, para fins de estruturar e aperfeiçoar o serviço. A partir do momento em que passam a agir de modo perene, substituindo indevidamente o que caberia ao quadro próprio de servidores, contraria a própria Constituição Federal. A *mens legis* é a de ter o concurso público como regra.

Por exemplo, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul tem entendimento, nos termos do Parecer da Consulta nº 44/2011, no sentido de que “não podem ser terceirizadas assessorias e consultorias, incluídas as de finanças, contabilidade e recursos humanos, entre outras, por estarem relacionadas diretamente com a atividade-fim e por representarem contratação de mão-de-obra em substituição a servidores públicos”, a saber:

É irregular o procedimento licitatório realizado para contratação de prestação de serviços de assessoria contábil, abrangendo as áreas orçamentárias, financeira, recursos humanos, bem como o assessoramento em licitações e contratos, acompanhamento dos processos junto ao Tribunal de Contas do Estado, os quais possuem caráter rotineiro, que devem ser realizados por servidores integrantes do quadro permanente do órgão, o que resulta recomendação ao atual responsável para que observe atentamente a regra constitucional de obrigatoriedade do

² TJ-SP - AC: 10000846720218260480 Presidente Bernardes, Relator: Flora Maria Nesi Tossi Silva, Data de Julgamento: 16/08/2023, 13ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 18/08/2023.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Concurso Público para o provimento dos cargos e empregos públicos (CF, 37, II), bem como as restritas hipóteses de terceirização.

Por fim, entendo que, antes de adentrar à análise jurídica dos documentos imprescindíveis à Despesa de Licitação, far-se-á necessário adequar os termos do objeto e do próprio fundamento, **ALTERANDO A JUSTIFICATIVA**, de modo a evitar, inclusive, eventual investigação de improbidade administrativa.

[...] 4. Contratação de serviços técnicos de assessoria e consultoria contábil para a Câmara Municipal de Andradina. Licitação na modalidade convite. Regularidade. **Necessidade da contratação justificada pela ausência de adequada infraestrutura material e recursos humanos capacitados.** Serviços prestados. Ausência de prova de dolo dos réus. Ação improcedente. Sentença mantida. Recurso desprovido.

Por fim, cabe à assessoria jurídica própria do órgão analisar a juridicidade de suas minutas de edital de licitação e contratos administrativos, exame que somente se faz juridicamente possível se realizado em conjunto com todos os atos e documentos que ensejaram a redação final do edital e do contrato (fase interna ou preparatória). Não é à toa que a Lei nº 14.133/2021, no bojo do seu art. 53, *caput*, determina que "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".

O que verifico na pesquisa de preços jungida ao Processo Licitatório nº 26/2024 é a contratação, via **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**, tendo em vista a necessidade de contratar uma empresa com notória especialização, bem como a singularidade dos serviços a serem prestados que dependem de conhecimento específico na área da contabilidade pública e recursos humanos, para atender as exigências cada vez maiores dos Órgãos de Fiscalização e Controle Externo da Gestão dos Recursos Públicos Municipais.

Para tanto, conforme mencionado alhures, necessário se faz que o objeto possua uma característica particularizada, individual, que situe fora do universo dos serviços comuns, aqueles que podem ser prestados com determinado grau de confiabilidade por determinado profissional cuja especialização seja reconhecida. Seria o caso de justificar a contratação de empresa prestadora de serviços de assessoria e

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: www.camarasaoroque.sp.gov.br | camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

consultoria contábil e de recursos humanos, especializada na área, tendo em vista as constantes mudanças e adaptações necessárias.

Diante de todo o exposto e frente aos riscos apontados de eventual contratação, **SUGIRO**, inicialmente, realizar uma análise daquilo que realmente não está dentro das atribuições funcionais dos servidores desta Augusta Casa de Leis, especialmente porque verifiquei sucessivas ações civis almejando condenar gestores de órgãos e municipalidades em improbidade administrativa caso prossigam com a contratação irregular, perpetuando um assessoramento e consultoria externa, sendo realizadas atividades típicas da Administração Pública.

Por fim, reitero que o Parecer Jurídico ora consignado apresenta caráter meramente opinativo, sem conteúdo decisório, dada a ausência de coatividade dada ao referido ato.

É o parecer.

São Roque, 17 de setembro de 2024

Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão

Procuradora Jurídica

OAB/SP nº 353.034