DECISÃO SINGULAR DSG - G.FEK - 6511/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/8762/2015
PROTOCOLO	: 1595462
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE GLÓRIA DE DOURADOS
JURISDICIONADO (A)	: EDGAR YAMATO
CARGO	: PRESIDENTE DA CÂMARA (À ÉPOCA)
INTERESSADO (A)	: SILVANO ALVES TOSTA
TIPO DE PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO N. 8/2015
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

RELATÓRIO

Os presentes autos tratam da prestação de contas referente ao Contrato Administrativo n. 8/2015, celebrado entre a Câmara Municipal de Glória de Dourados e o advogado Silvano Alves Tosta, tendo por objeto a prestação de serviço de assessoramento jurídico à Câmara. Neste momento, examina-se a regularidade da **licitação** (primeira fase), realizada por meio do Convite n. 4/2015, do **contrato** (segunda fase) e do **primeiro termo aditivo ao contrato**.

Ao examinar os documentos dos autos, a 1ª ICE concluiu, conforme se observa na Análise n. 9895/2016 (peça n. 36, fls. 281-287), pela irregularidade da licitação, do contrato e do termo aditivo, em virtude do seguinte:

> (...) em regra, os serviços de Consultoria e Assessoramento devem ser preenchidos, por intermédio de concurso público, pois relacionam a atividade fim do Órgão ou Entidade, podendo, porém serem contratados quando envolverem serviços relativos a área-meio, ou ainda quando envolverem serviços técnicos especializados e quando o serviço for singular, nos termos que disciplina (art. 13 e 25 da Lei Federal n° 8.666/93 e alterações).
>
> Face ao exposto, entendemos que o objeto do Contrato, ora analisado, além de ser caracterizado como área fim do Órgão (jurídico), não se enquadra como serviço singular e passível de notória especialização, sendo atribuição de um servidor público, tais obrigações.
>
> Sendo assim, entendemos que as formalizações do Contrato e Termo Aditivo 01, não estão devidamente regulares, tendo em vista, que o objeto do Procedimento Licitatório vicia o Principal e seus aditivos. (peça n. 36, fl. 286)

O representante do Ministério Público de Contas (MPC) manifestou-se sobre a matéria por meio do Parecer n. 14992/2016 (peça n. 37, fls. 288-290), no qual registrou o mesmo entendimento da 1ª ICE, opinando que se adote o seguinte julgamento:

> I – pela irregularidade e ilegalidade do procedimento licitatório – Convite n. 4/2015 -, nos termos do art. 59, III, da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2 de janeiro de 2012 c/c o art. 120, I, da Resolução Normativa n. 76, de 11 de dezembro de 2013;

> II – pela irregularidade e ilegalidade da formalização do Contrato n. 8/2015 e do Termo Aditivo n. 1/2015, celebrados entre a Câmara Município de Glória de Dourados e o Advogado Silvano Alves Tosta, nos termos do art. 59, III, da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2012 c/c art. 120, II, da Resolução Normativa n. 76, de 2013;
>
> III – pela aplicação de multa à autoridade responsável, por restar caracterizado a prática de ato administrativo sem os requisitos formais e materiais exigidos, conforme prevê o art. 42, caput, e IX, c/c os arts. 44, I, e 45, I, todos da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2012;
>
> (...)

É o relatório.

DECISÃO

Examinando a prestação de contas em julgamento, verifico que a 1ª ICE e o representante do MPC consideraram irregular a licitação, o contrato e o termo aditivo ao contrato, por entenderem que o objeto contratual contempla a prestação de serviços advocatícios relativos à área-fim do órgão.

Entendo, contudo, que a análise da regularidade das licitações e contratos de assessoria e consultoria jurídica deve considerar a realidade de grande parte dos Municípios do Estado, qual seja: dificuldades para garantir (tanto em número quanto em qualidade técnica) um quadro de advogados adequado ao funcionamento do órgão. Em virtude disso, a contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica se apresenta muitas vezes como medida necessária para evitar a inviabilidade de funcionamento da Administração Pública nesses Municípios.

Este Tribunal já demonstrou estar atento a essas peculiaridades, considerando regular esse tipo de contratação, conforme se verifica nos seguintes julgados:

> Embora reconheça a controvérsia do tema, e, embora seja indiscutível que as atividades estatais devam ser desempenhadas por servidores dos quadros, a realidade nos mostra que algumas unidades jurisdicionadas, sobretudo as localizadas em municípios menos desenvolvidos, não conseguem transformar essa regra em realidade, por motivos que vão desde a falta de estrutura física, até a inexistência de mão de obra adequada para realizar os serviços – mesmo aqueles corriqueiros e ordinários da Administração.
>
> Como consequência, deparamo-nos com municípios despidos de corpo técnico ou com este em incipiente fase de formação, dependente de fomento intelectual e aparelhamento adequado.
>
> Para essas hipóteses, a contratação de empresas de consultorias e assessorias técnicas surge como uma alternativa para que a Administração evite a solução de continuidade e consiga prestar, com razoável qualidade, os serviços à população. Assim, conquanto a regra seja a de que os serviços técnicos na área jurídica e contábil devam ser prestados pelos servidores dos quadros próprios do órgão, é admitida, em situações excepcionais, e mediante a análise circunstanciada de cada caso, a terceirização desses serviços por meio da contratação de escritórios especializados, desde que devidamente motivada e comprovada a sua

necessidade. (AC02 - 3660/2017. Processo TC/7281/2013. Relatora: Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano.)

> É necessário que se analise cada caso em sua individualidade, sob pena de inviabilizar o próprio funcionamento do ente administrativo, pois é sabido que grande parte das unidades jurisdicionadas não dispõe de estrutura física, tecnológica e profissional para desempenhar as atividades que lhes são inerentes. Até mesmo aqueles órgãos que possuem o quadro de pessoal completo enfrentam dificuldades para o exercício de determinados trabalhos, seja por inaptidão profissional ou pela falta de conhecimento de assuntos específicos.
>
> Nesses casos, a contratação de serviços especializados em consultorias e assessorias surge como uma solução para que a administração desenvolva de forma satisfatória os seus trabalhos, desde que precedida de procedimento licitatório que assegure a ampla competitividade e a igualdade de condições. (Acórdão AC02 - 664/2016. Processo TC/4781/2013. Relator: Conselheiro Iran Coelho das Neves.)

> Embora o MPC tenha entendimento contrário à contratação de assessoria jurídica sem concurso público e ainda que a modalidade escolhida para o procedimento licitatório possa permitir o seu questionamento, a nosso ver os procedimentos adotados pelo responsável foram em perfeito cumprimento às normas legais que regem a matéria.
>
> Este Colendo Tribunal já firmou entendimento, no sentido de que a contratação destes serviços pelas prefeituras é medida muitas vezes necessária para que seja evitada a inviabilidade do seu próprio funcionamento, pois muitos municípios não possuem estrutura física e profissional para desempenhar as atividades que lhes são inerentes (Processos TC-22511/11, TC-5621/2014, TC-7330/2013).
>
> O simples fato de se imaginar a possibilidade destas contratações já denota que a situação é excepcional, especialmente nos pequenos municípios, onde a situação mais comum é a ausência de estruturação legal da Procuradoria Municipal e a contratação de advogado para a prestação de serviços de advocacia, assessoria e consultoria jurídica se faz necessária.
>
> E nessa hipótese, está a necessidade de não deixar a municipalidade desguarnecida de um serviço essencial, ordinário e contínuo (observe-se, apenas por exemplo, o art. 38, VI, da Lei 8.666/93).
>
> Enfim, em caráter excepcional é possível a contratação de serviços de consultorias e assessorias pelo município. (Acórdão AC02 - 909/2016. Processo TC/7170/2014. Relator: Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo)

Tudo considerado, decido, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, declarar a **regularidade**:

I – da licitação (primeira fase), realizada pela Câmara Municipal de Glória de Dourados por meio do Convite n. 4/2015;

II – do Contrato Administrativo n. 8/2015 (segunda fase), celebrado entre a Câmara Municipal de Glória de Dourados e o advogado Silvano Alves Tosta;

III – do primeiro termo aditivo ao Contrato Administrativo n. 8/2015.

Depois de publicada esta Decisão, os autos devem ser encaminhados à 1ª ICE, para o exame dos documentos relativos à execução financeira da contratação.

É a decisão.

Campo Grande/MS, 13 de julho de 2018.

FLÁVIO KAYATT
Conselheiro relator

RT