DECISÃO SINGULAR DSG - G.FEK - 3481/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/1740/2018
PROTOCOLO	: 1888009
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE TERENOS
ORDENADOR DE DESPESA	: SILVIO FIGUEIREDO BRITES
CARGO DO ORDENADOR	: EX-PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERENOS
ASSUNTO DO PROCESSO	: ORDEM DE EXECUÇÃO DE SERVIÇOS N. 002/2018
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	: CONVITE Nº 001/2018
CONTRATADO(A)	: PARPINELLI SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
OBJETO	: CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA JURÍDICA, OBJETIVANDO A CONFECÇÃO DE PARECERES TÉCNICOS E JURÍDICOS, ORIENTAÇÃO AO PODER LEGISLATIVO NA ÁREA DE DIREITO PÚBLICO, ASSESSORIA AO PLENÁRIO DA CASA NAS QUESTÕES LEGAIS, REGIMENTAIS E EM RELAÇÃO À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E ASSUNTOS CORRELACIONADOS
VALOR INICIAL	: R$ 78.000,00
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

RELATÓRIO

A matéria dos autos trata do exame, para fins de julgamento da regularidade, do procedimento licitatório, realizado por meio da modalidade Convite n. 01/2018, da Ordem de Execução de Serviços nº 2/2018, formalizado entre a Câmara Municipal de Terenos e a empresa Parpinelli Sociedade Individual de Advocacia, tendo como objeto a contratação de assessoria jurídica, objetivando a confecção de pareceres técnicos e jurídicos, orientação ao poder legislativo na área de direito público, assessoria ao plenário da casa nas questões legais, regimentais e em relação à lei orgânica do município e assuntos correlacionados.

Ao analisar os documentos, a 1ª Inspetoria de Controle Externo (1ICE) **concluiu** na **Análise n. 22605/2018** (pç. 42, fls. 168-176) pela:

> a) irregularidade do processo licitatório Convite nº 1/2018 e da formalização da Ordem de Execução de Serviços nº 2/2018, firmada entre a Câmara Municipal de Terenos (CNPJ Nº 15.570.096/0001-09) e a empresa PARPINELLI SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA (CNPJ Nº 25.009.339/0001-80), nos termos do inciso III do art. 59 da Lei Complementar nº 160/2012, cc. o inciso II do art. 121 do Regimento Interno, pelos motivos dispostos no tópico Achados. (Destaques Originais).

O membro do Ministério Público de Contas (MPC), por sua vez, emitiu o **Parecer n. 1353/2020** (pç. 43, fl. 177-180), opinando pelo seguinte julgamento:

> I – Pela irregularidade e ilegalidade do Processo Licitatório e formalização do instrumento contratual (Ordem de Serviço nº 002/2018), celebrado entre a Câmara Municipal de Terenos/MS e a empresa Parpinelli Sociedade Individual de Advocacia, com fulcro nas disposições do artigo 59, III, da Lei Complementar nº 160/2012, c/c o art. 120, incisos II e III, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução Normativa TC/MS 76/2012.

II – pela aplicação de multa regimental pela infração à Constituição Federal, à Lei n. 8.666/93, Lei Federal n. 4.320/64 e IN/TCE/MS nº 54/2016, ao jurisdicionado da época.

III - comunique o resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, nos termos do artigo 50 da Lei Complementar nº 160/2012 (Destaques Originais).

É o Relatório.

DECISÃO

Acerca da matéria em exame, tenho que o feito está adequadamente instruído, motivo pelo qual declaro encerrada a instrução para o julgamento do procedimento licitatório, realizado por meio da modalidade Convite n. 01/2018, da formalização da Ordem de Execução de Serviços nº 2/2018 nos termos dos arts. 4º,III "a", e 121, I, *a* e II, do Regimento Interno (Resolução TCE/MS n. 98, de 19 de dezembro de 2018).

Diante da análise da equipe técnica da 1ª Inspetoria de Controle Externo (1ICE) e do parecer do Ministério Público de Contas (MPC), passo ao exame e julgamento da matéria, conforme segue:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO (CONVITE N. 01/2018)

Examinando a prestação de contas em julgamento, verifico que a 1° ICE e o representante do MPC consideram irregular o processo licitatório Convite nº 1/2018, 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 não pode deixar de considerar os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor da Câmara Municipal, em conformidade com o que dispõe o art. 22, *caput* e §1°, da *Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro* (Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942), transcrito abaixo:

> *Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*
>
> *§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei n. 13.655, de 2018).*

É notório que grande parte dos Municípios do Estado encontra 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 con-

> tratação 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).

Outra suposta irregularidade, seria a ausência da comprovação da publicação na imprensa oficial dos atos de adjudicação e homologação do resultado da licitação. Ocorre que na Lei de Licitações, na modalidade convite, é expressamente previsto a publicidade por meio de afixação, conforme a Administração Pública procedeu, de acordo com o carimbo registrado na peça n. 26, fl. 107.

ORDEM DE EXECUÇÃO DE SERVIÇOS Nº 2/2018

A Ordem de Execução de Serviços n. 2/2018 está de acordo com os requisitos necessários para que fosse substituída pelo instrumento contratual (art. 62, da Lei 8.666.1993), atendendo, no que coube, ao disposto no art. 55 da Lei de Licitações n. 8.666, de 1993:

> Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.
>
> § 2º Em "carta contrato", "nota de empenho de despesa", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço" ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei.

Ante o exposto, **decido** no sentido de:

I- declarar, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, a **regularidade** do procedimento licitatório (**Convite N. 01/2018)**, e da formalização da **Ordem de Execução de Serviços n. 2/2018**, entre a Câmara Municipal de Terenos e a empresa Parpinelli Sociedade Individual de Advocacia;

II- intimar o resultado deste julgamento aos interessados, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (Estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 2018).

É como decido.

Campo Grande/MS, 05 de abril de 2021.

Conselheiro FLÁVIO KAYATT
Relator

PBC