

## RECOMENDAÇÃO Nº 006/2021

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**, por sua 2ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social da Comarca de Naviraí/MS, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento no artigo 25, inciso IV, alíneas “a” e “b”, e artigo 27, inciso I e parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público); artigo 27, inciso I, e artigo 29, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 72/1994 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul); artigo 129, incisos II e III, da Constituição da República e artigos 5º e 44 da Resolução PGJ nº 15/2007, expede a seguinte

### RECOMENDAÇÃO

A Prefeita do Município de Naviraí/MS, Excelentíssima Senhora Rhaiza Rejane Neme de Matos.

**CONSIDERANDO** que ao Ministério Público cabe a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF/88; art. 1º da Lei nº 8.625/93 e art. 1º da LC nº 72/94), sendo que, para tanto, deve promover inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, da CF/88; art. 25, IV, b, da Lei nº 8.625/93 e art. 25, IV, b, da LC nº 72/94);

**CONSIDERANDO** que, segundo Hugo Nigro Mazzilli, o *“Promotor de Justiça do patrimônio público e social tem sua área de atuação voltada para a defesa da probidade e legalidade administrativas e da proteção do patrimônio público e social”*<sup>1</sup>;

**CONSIDERANDO** que, nos termos da doutrina jurídica nacional, a recomendação administrativa *“constitui um instrumento poderoso para conformação e adequação de condutas de agentes políticos e administradores públicos, consistindo numa espécie de notificação e alerta sinalizador da necessidade de que providências sejam tomadas, sob pena de consequências e adoção de outras medidas e expedientes repressivos por parte do*

<sup>1</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. Introdução ao Ministério Público. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 319.

*Ministério Público*<sup>2</sup>, viabilizando, dessa maneira, na hipótese de descumprimento, a demonstração de dolo para eventual ajuizamento de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, sem prejuízo de ação própria para anulação do ato ilegal praticado ou de ação própria visando a imposição de obrigação de fazer;

**CONSIDERANDO** que o artigo 37, caput, da Constituição Federal preconiza que **“A administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”**;

**CONSIDERANDO** que a norma em questão restou repetida, como não poderia deixar de o ser, pelo artigo 32 da Lei Orgânica do Município de Naviraí, ao dispor que a **“Administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes do Município, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, unidade, indivisibilidade e indisponibilidade do interesse público, descentralização, democratização, participação popular, transferência e valorização dos servidores públicos”**;

**CONSIDERANDO** que restou apurado nos autos de Inquérito Civil nº 06.20210.00000931-4, em trâmite nesta 2ª Promotoria de Justiça de Naviraí/MS, que em data de 20 de julho de 2021, o Município de Naviraí e a empresa Coldibelli Advogados (22.251.902/0001-33), subscreveram o contrato administrativo nº 212/2021;

**CONSIDERANDO** que restou apurado que o contrato administrativo nº 212/2021 tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviço técnico especializado para assessoria e consultoria jurídica, conforme termo de referência, para atender a Gerência de Finanças do Município de Naviraí/MS – Pedido de Compra nº 252/2021;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do disposto na Cláusula Nona, item 9.3, do contrato administrativo nº 212/2021, a empresa contratada deverá prestar os seguintes serviços:

I – a assessoria e consultoria desenvolverá, mediante encaminhamento de prévia solicitação, serviços de orientação técnica nas áreas administrativas que tem por finalidade a elaboração e disponibilização de relatórios

<sup>2</sup> ALVES, Leonardo Barreto Moreira e BERCLAZ, Márcio Soares. Ministério Público em ação. 2. ed. Salvador: JusPODVM, 2013, p. 49.

ao Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul e normas vinculadas;

II – demais atividades de assessoria e consultoria administrativa em face aos preceitos legais;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do disposto na Cláusula Nona, item 9.4, do contrato administrativo nº 212/2021, a empresa contratada deverá prestar também serviços de assessoria e consultoria, mediante prévia solicitação, na área de recursos humanos de atos necessários para a execução de atividades de controle e administração dos recursos humanos, para:

I – orientação para revisão e atualização da legislação de pessoal e na elaboração de atos de pessoal: leis, decretos, portarias, entre outros;

II – orientação acerca de folha de pagamento, no que tange ao correto pagamento de vencimento dos servidores;

III – orientação quanto aos processos disciplinares, abertura de sindicância, perda de cargo de servidor público – processo administrativo;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do disposto na Cláusula Nona, item 9.5, do contrato administrativo nº 212/2021, a empresa contratada deverá prestar ainda serviços de assessoria e consultoria, nas áreas de compras, sempre que previamente solicitado, para:

I – orientar acerca da organização das atividades das áreas de compras, licitações e contratos com a participação da equipe técnica e gestores de áreas;

II – orientar acerca dos procedimentos e fluxo de trabalho;

III – orientação quanto ao procedimento de abertura de licitações, buscando agilizar o processo;

IV – análise de modelos de editais para os bens de consumo e serviços a serem licitados, voltada pra o objetivo de adquirir com legalidade e eficiência;

V – orientação acerca da legislação e normas federais sobre o procedimento licitatório, como decretos de Comissões de Licitação e de Cadastro e Avaliação, Decreto do Pregão, designação de pregoeiros, entre outros;

VI – orientar os membros da Comissão Permanente de Licitação e ao Pregoeiro(a) e equipe técnica quanto aos procedimentos internos executados, a abertura do processo licitatório, a estabelecer rotina e analisar, por amostragem processos licitatórios realizados;

VII – orientar a equipe técnica quanto a preparação dos editais, a numeração dos processos, a divulgação dos avisos de licitação, os procedimentos corretos quanto ao protocolo;

VIII – orientar a equipe técnica quanto a divulgação das licitações, as reuniões de abertura das licitações, a elaboração de atas, e publicação de resultados e orientar a montagem de processo;

IX – orientar quanto a organização e arquivo dos documentos do setor de licitações;

X – orientar com relação a respostas de impugnações, emissão de pareceres e atendimento aos questionamentos aos editais;

XI – orientar quanto aos procedimentos a serem adotados nas fases de homologação, adjudicação, revogação ou anulação;

XII – orientar quanto ao atendimento às normas e encaminhamentos dos documentos referentes à 1ª, 2ª e 3ª fase, exigidos pelos órgãos de controle;

XIII – orientar quanto à execução e controle dos contratos administrativos;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do disposto na Cláusula Nona, item 9.6, do contrato administrativo nº 212/2021, a empresa contratada deverá também, representar o Executivo Municipal, acompanhando todos os processos junto ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado, atendendo até o final de todos os processos abrangidos no período contratado, sempre que previamente solicitado e outorgado poderes específicos para tal;

**CONSIDERANDO** que tais serviços foram contratados através de procedimento administrativo de inexigibilidade de licitação, qual seja, aquele autuado sob nº 165/2021, relativo à Inexigibilidade nº 010/2021, da Prefeitura Municipal de Naviraí, conforme contido no referido contrato administrativo;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do mencionado procedimento administrativo, a administração pública valeu-se da autorização legislativa veiculada pelo artigo 25, inciso II, §1º da Lei nº 8666/93;

**CONSIDERANDO** que, da exegese da norma em questão, extrai-se que a legalidade da contratação direta de serviços advocatícios pela administração pública, por inexigibilidade de licitação, dentre os quais estão abrangidos os serviços de assessoria e consultoria jurídica, está vinculada à observância concomitante dos seguintes requisitos fáticos: a) que os serviços técnicos a serem contratados correspondam a uma das várias hipóteses descritas no artigo 13 da Lei nº 8666/93; b) que estes serviços sejam de natureza singular; c) que a empresa ou o profissional a ser contratado possua notória especialização na prestação do serviço a ser contratado;

**CONSIDERANDO** que o resultado da interpretação normativa em questão já foi reconhecido pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal como uma exegese válida, tal como se extrai do acórdão proferido no julgamento do

Inquérito nº 3074, em 26/08/2014 e do MS 31718, em 16/05/2018;

**CONSIDERANDO** que, embora a literalidade da norma veiculada pelo artigo 25, inciso II, §1º da Lei nº 8666/93 traga certa dificuldade interpretativa, sobretudo pela utilização de vocábulos relativamente vagos e abertos, tem prevalecido o entendimento doutrinário e jurisprudencial que o requisito da “natureza singular do serviço” compreende aqueles serviços que escapam à rotina do órgão contratante e da própria estrutura de advocacia pública que o atenda, de modo que não será possível a contratação de um profissional de notória especialização para um serviço trivial ou rotineiro;

**CONSIDERANDO** que tal entendimento é consoante as lições de Marçal Justen Filho, que ensina que “**é imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse sobre a tutela estatal é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão e comum ou não. A natureza singular caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por profissional não 'especializado'**” (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 2010, p. 368).

**CONSIDERANDO** que o mesmo é defendido por Celso Antônio Bandeira de Melo, que nos ensina que “**se o serviço pretendido for banal, corriqueiro, singelo, e, por isso, irrelevante que seja prestado por 'A' ou por 'B', não haveria razão alguma para postergar-se o instituto da licitação. Pois é claro que a singularidade só terá ressonância para o tema na medida em que seja necessário, isto é, em que por força dela caiba esperar melhor satisfação do interesse administrativo a ser provido. (...) Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório entendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa. Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações, individualizadores repercutirão necessariamente quanto à maior ou menor satisfação do interesse público**” (Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de direito administrativo, 2006, p. 525-527).

**CONSIDERANDO** que a análise dos serviços contratados pela Prefeitura Municipal de Naviraí, através do contrato administrativo nº



212/2021, tal como descritos nos itens 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6, a luz do disposto no artigo 25, inciso II, §1º da Lei nº 8666/93, revela que tais serviços não se revestem do caráter da singularidade, eis que todos eles são triviais e/ou rotineiros e, por assim o serem, não escapam da própria rotina da Procuradoria do Município de Naviraí/MS;

**CONSIDERANDO** que, nos termos da fundamentação retro, restou apurado nos autos que tanto o contrato administrativo nº 212/2021, quanto o procedimento administrativo nº 165/2021, relativo à Inexigibilidade nº 010/2021, estão eivados de nulidade por ofensa ao princípio da legalidade, veiculado no artigo 37, caput, da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que nos termos do artigo 2º da Lei nº 4717/65, nos casos de ilegalidade, os atos administrativos são considerados nulos de pleno direito;

**CONSIDERANDO** que a Administração Pública Municipal, dentre outros, é dotada do poder de autotutela de seus próprios atos administrativos, de modo que, segundo os ensinamentos de Fernanda Marinela, “**a Administração Pública pode controlar os seus próprios atos, seja para anulá-los, quando ilegais, ou revoga-los, quando inconvenientes ou inoportunos, independente de revisão pelo Poder Judiciário**”. (*Direito Administrativo, Editora Impetus, 2013, p. 63*);

**CONSIDERANDO** o entendimento jurisprudencial consolidada na Súmula 346 do STF, que dispõe “**A Administração Pública pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos**”;

**CONSIDERANDO** o entendimento jurisprudencial consolidado na Súmula 473 do STF, que dispõe: “**A Administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial**”;

**RECOMENDA** a Prefeita do Município de Naviraí/MS, Excelentíssima Senhora Rhaiza Rejane Neme de Matos que implemente medidas administrativas tendentes a declarar a nulidade de todo o processo administrativo nº 165/2021, relativo à inexigibilidade nº 010/2021, bem como do contrato administrativo nº 212/2021, abstendo-se de executar o referido contrato;

Comarca de Naviraí  
2ª Promotoria de Justiça

**SOLICITA-SE** que esta Promotoria de Justiça seja informada, no prazo de 10 (dez) dias, acerca das providências tomadas relativamente ao que ora se recomenda, bem como de todas as demais providências que vierem a ser tomadas após o referido prazo, independentemente de novas requisições de informações;

**REQUISITA-SE** que, de acordo com o disposto no artigo 27, parágrafo único, da Lei nº 8629/93, seja dada à presente recomendação a sua adequada e imediata divulgação, preferencialmente através de publicação da mesma no Portal da Transparência do Município de Naviraí

**ADVERTE-SE** que, em caso de não cumprimento da Recomendação, poderão ser adotadas as medidas judiciais cabíveis para solução da irregularidade e para a eventual responsabilização pessoal notadamente a luz do disposto na Lei nº 8429/92.

Naviraí, 13 de agosto de 2021.

*(assinado digitalmente)*  
Daniel Pívaro Stadniky  
Promotor de Justiça