Inquérito Civil n. 06.2024.00000853-8
Requerente: Maria Heloisa Xavier Pereira da Silva
Requerido: Município de Ivinhema/MS, Marcelo Balduíno Advocacia S.S, Suzini de Paula, Sociedade Individual de Advocacia, Souza, Ferreira e Novaes Sociedade de Advogados
Assunto: Apurar eventuais ilegalidades na contratação de escritórios de advocacia, mediante inexigibilidade de licitação, pelo Município de Ivinhema/MS.

RECOMENDAÇÃO n. 0001/2025/01PJ/IVH

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**, por intermédio da 1ª Promotoria de Justiça de Ivinhema/MS, representado pelo Promotor de Justiça subscritor, no uso das atribuições previstas no artigo 127 Constituição Federal; artigo 27, parágrafo único, IV, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993); artigo 29, inciso IV, da Lei Orgânica Estadual do Ministério Público (Lei Complementar nº 72/1994) e artigo 44 da Resolução PGJ nº 015/2007[1]:

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

[1] Disciplina o inquérito civil e demais investigações do Ministério Público na área dos interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis, as audiências públicas, os compromissos de ajustamento de conduta e as recomendações, e dá outras providências.

Praça dos Poderes, n. 900, Bairro Centro, Ivinhema-MS, CEP 79.740-000
Telefones (FAX): (67) 3442-1590 e 3442-1699
www.mpms.mp.br

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por DANIEL DO NASCIMENTO BRITTO em 16/01/2025. Para conferir o original, acesse o site https://consultaprocedimento.mpms.mp.br/, informe o cadastro 06.2024.00000853-8 e o código 1ECFDF2

"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" [2];

CONSIDERANDO que a Recomendação *"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 Ministério Público"*[3], viabilizando, dessa maneira, 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;

CONSIDERANDO que, na linha do art. 37, *caput*, da Carta Maior da República, e do art. 25 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, a Administração Pública deve pautar-se pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, os quais são de plena exigibilidade jurídica, devendo ser observados compulsoriamente pelo ente público das esferas federal, estadual e municipal;

CONSIDERANDO que contratos administrativos são negócios jurídicos que exigem a participação do poder público e visam a persecução de um interesse coletivo (MARINELA, Fernanda, 2011, p. 441 e 440).

[2] MAZZILLI, Hugo Nigro. Introdução ao Ministério Público. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 319.

[3] ALVES, Leonardo Barreto Moreira e BERCLAZ, Márcio Soares. Ministério Público em ação. 2. ed. Salvador: JusPODVM, 2013, p. 49.

Praça dos Poderes, n. 900, Bairro Centro, Ivinhema-MS, CEP 79.740-000
Telefones (FAX): (67) 3442-1590 e 3442-1699
www.mpms.mp.br

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por DANIEL DO NASCIMENTO BRITTO em 16/01/2025. Para conferir o original, acesse o site https://consultaprocedimento.mpms.mp.br/, informe o cadastro 06.2024.00000853-8 e o código 1ECFDF2

CONSIDERANDO que o artigo 11, inciso V, da Lei 8.429/92 tipifica como ato de improbidade administrativa:

> *Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:*
> *V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;*

CONSIDERANDO que a regra estabelecida pelo sistema jurídico pátrio é o da licitação para contratações em geral e, assim, sua exceção deve estar não apenas bem fundamentada e alicerçada na legislação, mas também vista com maior rigor e atenção pelo gestor público, jamais deixando de lado o dever de **moralidade, impessoalidade e economicidade**;

CONSIDERANDO, ainda, que eventuais vícios ou ocorrências no procedimento prévio e escrito de dispensa ou inexigibilidade geram irregularidades e até mesmo nulidades nos atos administrativos;

CONSIDERANDO que a contratação, pelo órgão competente, deve ser precedida das formalidades legais previstas no art. 72 c.c. os requisitos do art. 74, inciso II, ambos da Lei n. 14.133/2021, com o intuito de possibilitar o controle da legalidade e da razoabilidade do ato administrativo que declara inexigível a licitação em tais hipóteses;

CONSIDERANDO que o Município de Ivinhema contratou a sociedade de advogados Marcelo Balduíno – Advocacia S.S.,

Praça dos Poderes, n. 900, Bairro Centro, Ivinhema-MS, CEP 79.740-000
Telefones (FAX): (67) 3442-1590 e 3442-1699
www.mpms.mp.br

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por DANIEL DO NASCIMENTO BRITTO em 16/01/2025. Para conferir o original, acesse o site https://consultaprocedimento.mpms.mp.br/, informe o cadastro 06.2024.00000853-8 e o código 1ECFDF2

através de processo de **inexigibilidade de licitação**, cujo objeto do contrato é: "*Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de consultoria e assessoria jurídica nas áreas de Direito Público Municipal, Administrativo, Constitucional, Financeiro e Tributário ao Município de Ivinhema* ".

CONSIDERANDO que no âmbito da Administração Pública, a licitação é a regra, insculpida no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, como princípio da obrigatoriedade da licitação, cujo objetivo é assegurar a isonomia, a impessoalidade e a moralidade, além de garantir a seleção da proposta mais vantajosa à Administração e o desenvolvimento nacional sustentável, dentre outros. *In verbis* :

> "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> (...)
>
> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, **as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações." Grifo nosso.

Praça dos Poderes, n. 900, Bairro Centro, Ivinhema-MS, CEP 79.740-000
Telefones (FAX): (67) 3442-1590 e 3442-1699
www.mpms.mp.br

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por DANIEL DO NASCIMENTO BRITTO em 16/01/2025. Para conferir o original, acesse o site https://consultaprocedimento.mpms.mp.br/, informe o cadastro 06.2024.00000853-8 e o código 1ECFDF2

CONSIDERANDO que as exceções à obrigatoriedade de licitação (dispensa e inexigibilidade) são estabelecidas pelo legislador nos artigos 17, 24 e 25, da Lei n. 8.666/93 e nos artigos 74 e 75 da Lei n. 14.133/2021.

CONSIDERANDO que no presente caso, o Município de Ivinhema/MS, utilizou-se da modalidade de contratação por meio da inexigibilidade de licitação, caracterizada, pela inviabilidade de competição, prevista no artigo 25, inciso II, c.c artigo 13, inciso IV, ambos da Lei n. 8.666/93.

> "Art. 25. **É inexigível a licitação** quando houver inviabilidade de competição, em especial:
>
> (...)
>
> II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, **de natureza singular**, com profissionais ou empresas de **notória especialização**, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;
>
> (...)
>
> § 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato".
>
> "Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

Praça dos Poderes, n. 900, Bairro Centro, Ivinhema-MS, CEP 79.740-000
Telefones (FAX): (67) 3442-1590 e 3442-1699
www.mpms.mp.br

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por DANIEL DO NASCIMENTO BRITTO em 16/01/2025. Para conferir o original, acesse o site https://consultaprocedimento.mpms.mp.br/, informe o cadastro 06.2024.00000853-8 e o código 1ECFDF2

(...)

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas". Sem grifos no original.

CONSIDERANDO que da análise dos artigos mencionados, infere-se que o legislador condicionou a contratação direta dos serviços técnicos à **natureza singular** do serviço e à **notória especialização do profissional ou da empresa.**

CONSIDERANDO que, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que "*a inexigibilidade de licitação prevista no art. 25, II, da Lei n. 8.666/93 não se contenta com a natureza técnica do serviço contratado. Exige a conjunção da natureza técnica (art. 13) com a natureza singular e a notória especialização dos profissionais ou empresas (art. 25, II). Assim, deve prevalecer o entendimento exposto no decisium recorrido, e não aquele que pretende, ao arrepio da lei, generalizar a inexigibilidade de licitação para todas as contratações de serviços advocatícios* ". (STJ. 2ª Turma. AREsp 1543113/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 10/03/2020).

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul já se manifestou pela irregularidade de procedimento de inexigibilidade de licitação pela ausência de singularidade do objeto e notória especialização:

"EMENTA: PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ASSESSORIA JURÍDICA – AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE DO OBJETO E DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO – AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DO PREÇO – AUSÊNCIA DE PLANILHA ORÇAMENTÁRIA –– IRREGULARIDADE – ORDEM DE EXECUÇÃO DE SERVIÇOS – FORMALIZAÇÃO E TEOR – PRAZO DE VIGÊNCIA DÚBIO – REMESSA INTEMPESTIVA

Praça dos Poderes, n. 900, Bairro Centro, Ivinhema-MS, CEP 79.740-000
Telefones (FAX): (67) 3442-1590 e 3442-1699
www.mpms.mp.br

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por DANIEL DO NASCIMENTO BRITTO em 16/01/2025. Para conferir o original, acesse o site https://consultaprocedimento.mpms.mp.br/, informe o cadastro 06.2024.00000853-8 e o código 1ECFDF2

DE DOCUMENTOS – IRREGULARIDADE POR CONTAMINAÇÃO – MULTAS.

1. É declarada a irregularidade do procedimento de inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 59, III, da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160/2012, c/c o art. 121, I, "b", do RITC/MS, em razão da ausência de singularidade do objeto e de notória especialização (art. 25, II, §1º, da Lei n. 8.666/93); da ausência de justificativa do preço (art. 26, III, da Lei n. 8.666/93); e da ausência de planilha orçamentária (art. 7°, § 2°, II, da Lei n. 8.666/93).
2. Declara-se a irregularidade da formalização e do teor da ordem de execução de serviços uma vez que, além de sofrer contaminação dos atos e anteriores, apresenta prazo de vigência dúbio.
3. A desobediência aos arts. 25, II, §1º, 26, III, 7°, §2°, II, e 55, da Lei n. 8.666/93 e a remessa intempestiva de documentos a este Tribunal ensejam a aplicação de multas ao responsável, com fulcro nos arts. 44, I, e 46, ambos da LCE n. 160/2012." (Acórdão – AC01 – 210/2023 – Processo TC/5959/2020 – 19 de outubro de 2023).

CONSIDERANDO que o Município de Ivinhema, atualmente conta com setor jurídico composto por 4 assessores jurídicos, 1 Procurador Jurídico (existindo candidatos aprovados aguardando nomeação) e 1 Procurador-Geral.

CONSIDERANDO que o objeto do contrato firmado pelo Município de Ivinhema com a sociedade de advogados Marcelo Balduíno – Advocacia S.S, não possui natureza singular, mas sim **atividades rotineiras** que se confundem com as atribuições do departamento jurídico do município.

CONSIDERANDO que o conhecimento das exigências legais deve ser próprio a um gestor dirigente e, mais ainda, uma vez tomado conhecimento, encetar medidas para se evitar o descumprimento normativo e também da ocorrência dos ilícitos acima descritos;

CONSIDERANDO que a gama de atribuições

Praça dos Poderes, n. 900, Bairro Centro, Ivinhema-MS, CEP 79.740-000
Telefones (FAX): (67) 3442-1590 e 3442-1699
www.mpms.mp.br

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por DANIEL DO NASCIMENTO BRITTO em 16/01/2025. Para conferir o original, acesse o site https://consultaprocedimento.mpms.mp.br/, informe o cadastro 06.2024.00000853-8 e o código 1ECFDF2

extrajudiciais advindas com a Constituição Federal de 1988 trouxe ao Promotor de Justiça a necessidade de adotar uma postura proativa e resolutiva em relação aos conflitos sociais, concentrando os seus recursos e esforços na busca de respostas preventivas para os problemas comunitários;

CONSIDERANDO que a fim de se buscar a linha da regularização das atividades da administração pública e, ainda, se afastar eventuais alegações de boa-fé e desconhecimento da situação supra evidenciada;

RECOMENDA ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Ivinhema/MS, com fundamento no art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e art. 44 da Resolução nº 015/2007-PGJ, **que promova a rescisão imediata do contrato n. 049/2021**, firmado com a sociedade de advogados Marcelo Balduíno – Advocacia S.S., CNPJ n. 11.407.841/0001-34, bem como se abstenha de promover a contratação de escritórios de advocacia para promover serviços ordinários de atribuição da procuradoria jurídica municipal;

O **Ministério Público Estadual** deverá ser comunicado, no prazo de 10 (dez) dias úteis, a partir do recebimento da presente, da ciência, bem como do acolhimento ou não da **RECOMENDAÇÃO**, sob ônus de eventuais medidas pelo Ministério Público, nos termos do ordenamento jurídico brasileiro.

Encaminhe-se, com remessa para a publicação cabível, o teor deste expediente ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Ivinhema/MS.

Praça dos Poderes, n. 900, Bairro Centro, Ivinhema-MS, CEP 79.740-000
Telefones (FAX): (67) 3442-1590 e 3442-1699
www.mpms.mp.br

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por DANIEL DO NASCIMENTO BRITTO em 16/01/2025. Para conferir o original, acesse o site https://consultaprocedimento.mpms.mp.br/, informe o cadastro 06.2024.00000853-8 e o código 1ECFDF2

Para melhor cumprimento e divulgação, **remeta-se** cópia da presente Recomendação para publicação de seu inteiro teor no Diário Oficial do Ministério Público.

Decorrido o prazo, com ou sem resposta, certifique neste procedimento e retorne concluso.

Ivinhema/MS, 16 de janeiro de 2025

Daniel do Nascimento Britto

Promotor de Justiça em substituição legal

(Assinado Digitalmente)

Praça dos Poderes, n. 900, Bairro Centro, Ivinhema-MS, CEP 79.740-000
Telefones (FAX): (67) 3442-1590 e 3442-1699
www.mpms.mp.br

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por DANIEL DO NASCIMENTO BRITTO em 16/01/2025. Para conferir o original, acesse o site https://consultaprocedimento.mpms.mp.br/, informe o cadastro 06.2024.00000853-8 e o código 1ECFDF2