

Comarca de Deodápolis  
Promotoria de Justiça de Deodápolis

**MPMS**

**Ministério Público**  
MATO GROSSO DO SUL

**INQUÉRITO CIVIL Nº 06.2018.00000453-3.**

**NOTICIANTE:** Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul.

**INTERESSADO:** Município de Deodápolis.

**OBJETO:** Apurar eventual ato de improbidade administrativa, em razão do pagamento irregular de diárias, pelo Poder Executivo Municipal, à empresa Lava Rápido Top Car e as pessoas de Luiz Queiroz Neto, de Sérgio Luiz Soares Marra e de Talita Hiralda Palmeira (IC nº 14/2015 - migrado do sistema CIC para o sistema SAJ/MP).

**RECOMENDAÇÃO Nº 0005/2020/PJ/DPS.**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO**, por meio da Promotoria de Justiça da comarca de Deodápolis/MS, com fundamento no art. 27, IV, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público - Lei nº 8.625/93 e art. 44, da Resolução nº 15/2007/PGJ e,

**CONSIDERANDO** que a Carta de Brasília estabelece como diretrizes referentes aos membros do Ministério Público a adoção de postura resolutiva, amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional, exigindo-se, para tanto, a utilização racional do mecanismo da judicialização, nos casos em que a via não seja obrigatória e indispensável, devendo o membro analisar se realmente a judicialização é o caminho mais adequado e eficiente para o caso;

**CONSIDERANDO** que a Carta de Brasília estabelece, ainda, como diretrizes referentes aos membros do Ministério Público, a utilização de

---

Av. Francisco Alves da Silva, nº 103 - Ed. do Fórum - CEP nº 79.790-000  
Deodápolis/MS - Telefone (67) 3448-1455 - E-mail: pjdeodapolis@mpms.mp.br

Recomendação nº 0005/2020/PJ/DPS Página 1 de 11

mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais, os acordos de resultado, assim como outros métodos e mecanismos eficazes na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas;

**CONSIDERANDO** que a Carta de Brasília estabelece, ainda, como diretrizes referentes aos membros do Ministério Público, o esgotamento das alternativas de resolução extrajudicial dos conflitos, controvérsias e problemas, com o incremento da utilização dos instrumentos como a **Recomendação**, Termo de Ajustamento de Conduta, Projetos Sociais e adoção do arquivamento resolutivo sempre que essa medida for a mais adequada;

**CONSIDERANDO** que, consoante inteligência do art. 129, *caput*, e inciso III, da CF/88, dentre outras, é função institucional do Ministério Público promover o 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;

**CONSIDERANDO** que foi apurado, no bojo dos autos do Inquérito Civil nº **06.2018.00000453-3**, problemas com relação aos procedimentos e ao controle sobre as contratações diretas (dispensa e inexigibilidade de licitação) promovidas pela Prefeitura de Deodápolis/MS;

**CONSIDERANDO** o teor do art. 37, *caput*, da CF/88, segundo o qual 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 previsto em seu inciso XXI, o qual dispõe que, 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;

**CONSIDERANDO** que a licitação e o procedimento administrativo a justificar sua dispensa, conforme o caso, de acordo com o art. 3º da Lei nº 8.666/93, destinam-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;

**CONSIDERANDO** ser dispensável a licitação para os serviços de valor até 10% do limite previsto para a modalidade de convite, isto é, R\$ 8.000,00, **desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço**, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez (art. 23, II, "a", e art. 24, II, da Lei nº 8.666/93);

**CONSIDERANDO** que a contratação direta não isenta o gestor público da adoção de um procedimento administrativo, dentro do qual deverão ser demonstrados e documentados, no mínimo, a existência de uma necessidade pública a ser atendida, o diagnóstico do meio mais adequado para se realizar a contratação, a justificativa da própria contratação direta, o objeto a ser contratado e o seu valor estimado, a apuração da compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias, a pesquisa de preços, o respeito ao princípio da isonomia entre potenciais contratantes, os parâmetros objetivos da escolha do contratante, a motivação do ato decisório, enfim, todas as medidas necessárias a se garantir os princípios da regedores da Administração Pública, a melhor contratação e a prevenção de desvios, abusos e fraudes;

**CONSIDERANDO** a estratégia adotada pela União, pelo art. 4º, §2º, do Decreto Federal nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, segundo o qual, na hipótese de aquisições por dispensa de licitação, fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, as unidades gestoras integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG deverão adotar, preferencialmente, o sistema de cotação eletrônica, conforme disposto na legislação vigente;

**CONSIDERANDO** que o art. 4º, *caput*, da Lei 8.429/92, dispõe que os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos;

**CONSIDERANDO** que o art. 11, *caput* e inciso I, da Lei

---

Av. Francisco Alves da Silva, nº 103 - Ed. do Fórum - CEP nº 79.790-000  
Deodápolis/MS - Telefone (67) 3448-1455 - E-mail: pjdeodapolis@mpms.mp.br

8.429/92, dispõem que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente, praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

**CONSIDERANDO** que a ausência de definição de procedimento formal e controle sobre as contratações diretas (dispensa e inexigibilidade de licitação) efetuadas pelo Município de Deodápolis/MS, indica ineficiência, ilegalidade, imoralidade, pessoalidade e falta de publicidade, e, por consequência, pode caracterizar ato de improbidade administrativa que violam os princípios administrativos previstos no art. 11 da Lei nº 8.429/92;

**CONSIDERANDO** que a ausência de definição de procedimento formal e controle sobre as contratações diretas (dispensa e inexigibilidade de licitação) efetuadas pelo Município de Deodápolis/MS, indica temeridade, ineficiência e desídia, e, por consequência, pode caracterizar atos de improbidade administrativa que causaram lesão ao erário Municipal, por omissão, previstos no art. 10, *caput* e incisos I, II e XII, da Lei nº 8.429/92, *in verbis*:

“**Art. 10.** Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

**I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º**

desta lei;

**II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;**

[...]

**XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;**” (Grifo nosso)

**CONSIDERANDO** que os Enunciados do Tribunal de Contas da União dispõem que:

**“A conduta omissiva e conivente de agente público diante do conhecimento de irregularidades graves praticadas por outro agente, deixando de denunciá-las a instâncias superiores, motiva a responsabilização perante o TCU”** (Acórdão 889/2009-Primeira Câmara; Data da sessão: 10/03/2009; Relator: AUGUSTO NARDES; Tipo do processo: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)”.

E

**“A ausência de medidas para fazer cessar pagamentos decorrentes de ato considerado ilegal, enseja a responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa.”** (Acórdão 6454/2011-Primeira Câmara; Data da sessão: 16/08/2011; Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES; Tipo do processo: APOSENTADORIA)”.

E

**“O fato de a irregularidade, comissiva ou omissiva, não ter sido praticada diretamente pelo gestor principal, e sim por outros servidores ou por órgão subordinado ao seu, não o exime de responder pela irregularidade, com base na culpa in eligendo ou na culpa in vigilando.** (Grifo nosso) (Acórdão 1001/2018-Primeira Câmara; Data da sessão: 06/02/2018; Relator:



BRUNO DANTAS; Tipo do processo: REPRESENTAÇÃO”.

E

**“Ao administrador público é imposto o poder-dever de fiscalizar e de revisar os atos de seus subordinados, sob pena de responder por culpa in vigilando e culpa in elegendo perante o TCU.** (Grifo nosso) (Acórdão 7694/2010-Primeira Câmara; Data da sessão: 16/11/2010; Relator: MARCOS BEMQUERER; Tipo do processo: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

E

**“O dirigente máximo de órgão ou entidade da Administração Pública pode ser responsabilizado quando comprovada omissão grave no seu dever de regulamentação e supervisão dos subordinados.** (Grifo nosso) (Acórdão 7437/2018-Segunda Câmara; Data da sessão: 14/08/2018; Relator: AUGUSTO NARDES; Tipo do processo: RELATÓRIO DE AUDITORIA)

**CONSIDERANDO** entendimento do STJ de que, nos casos de indevida dispensa de processo licitatório, o dano ao erário é presumido (*in re ipsa*), caracterizado pela impossibilidade de contratação pela Administração da melhor proposta, e que deverá ser suportado, solidariamente, pelos agentes públicos que, de forma omissiva ou comissiva, dolosa ou culposa, lhe derem causa:

“RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. 17, § 3º, 23, I E 10, VIII, TODOS DA LEI N. 8.429/92. RECEBIMENTO DA INICIAL. INDÍCIOS DA PRÁTICA DA CONDUTA ÍMPROBA. IN DUBIO PRO SOCIETATE. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. JURISPRUDÊNCIA DO STJ. REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA N. 7 DO STJ.

PRESCRIÇÃO. AUSÊNCIA. MANDATO ELETIVO. REELEIÇÃO. INÍCIO DO PRAZO. CONTAGEM DO TÉRMINO DO SEGUNDO MANDATO. DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. DANO IN RE IPSA. JURISPRUDÊNCIA DO STJ. CONHECIMENTO PARCIAL E DESPROVIMENTO.

I - Trata-se, na origem, de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Ceará. Sustenta, em síntese, que foram constatadas diversas irregularidades na prestação de contas municipais referentes à dispensa indevida de instauração de procedimentos licitatórios para aquisição de bens e serviços a serem utilizados pela Prefeitura na época em que a ré era gestora municipal.

II - Os pedidos formulados na inicial foram julgados parcialmente procedentes. O Tribunal de origem negou provimento ao recurso de apelação interposto. A ré, inconformada, interpôs recurso especial alegando violação de dispositivo de lei federal. III - O Tribunal de origem reconheceu a existência de indícios da prática de ato ímprobo, requisito suficiente para a admissibilidade da ação de improbidade. Opera, para o recebimento da inicial, o princípio in dubio pro societate. Precedentes: REsp 1.820.025/PB, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 10/9/2019, DJe 11/10/2019. IV - Contra a decisão que recebeu a inicial, deve a parte interpor oportunamente recurso de agravo de instrumento. Diante do princípio da unirrecorribilidade, falta substância ao argumento da recorrente segundo o qual não interpôs o referido recurso por ausência de fundamentação da decisão de admissibilidade. Verifica-se, portanto, que a decisão recorrida encontra-se em harmonia com jurisprudência do STJ, à luz da qual, a ausência de fundamentação da decisão que recebe a ação de improbidade constitui nulidade relativa contra a qual deve ser interposto oportunamente recurso de agravo de instrumento. Precedentes: AgInt no AREsp 1.454.011/SP, Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, j. 24/9/2019, DJe 30/9/2019. V - Não se consumou a prescrição. A contagem do prazo prescricional se inicia apenas no fim do segundo mandato dos agentes políticos. Ação proposta dentro do lapso temporal legal. Precedentes: AgInt no REsp 1.720.000/TO, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 12/2/2019, DJe 6/3/2019; AgRg no REsp 1.409.468/GO, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/



Acórdão Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, j. 25/4/2019, DJe 15/5/2019. **VI - Alegação de ausência de comprovação de prejuízo ao erário. É firme a jurisprudência desta Corte Superior de que, nos casos de indevida dispensa de processo licitatório, o dano ao erário é presumido, caracterizado pela impossibilidade de contratação pela Administração da melhor proposta, o que ocorreu na espécie.** Precedentes: REsp 1.718.916/BA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 5/9/2019, DJe 11/10/2019; AgInt no REsp 1.537.057/RN, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, j. 9/4/2019, DJe 20/5/2019. VII - Conheço em parte do recurso especial e, nessa parte, nego-lhe provimento. (Grifo nosso) (REsp 1836329/CE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/03/2020, DJe 10/03/2020)

E

“AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INOCORRÊNCIA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 25, II E 13 DA LEI N. 8.666/93. AUSÊNCIA DE INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. DANO IN RE IPSA. PREJUÍZO DECORRENTE DA REDUÇÃO DO AMBIENTE CONCORRENCIAL. AGRAVO CONHECIDO PARA CONHECER E PROVER O RECURSO ESPECIAL.

I - Trata-se, na origem, de ação de improbidade administrativa fundada na contratação, por município, de escritório de advocacia, sem licitação, para a recuperação de créditos de tributos federais. Por sentença, os pedidos foram julgados improcedentes. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo manteve a sentença. Inconformado, o Ministério Público Estadual interpôs recurso especial, com fundamento no art. 105, III, a e c, da Constituição Federal. Alega violação dos arts. 25, II, e 13 da Lei nº 8.666/93, bem como dissídio jurisprudencial. II - O recurso especial não esbarra no óbice da Súmula 7/STJ, pois o seu julgamento exige mera reavaliação jurídica das provas e dos fatos. III - É evidente que o escritório contratado pelo município não é o único talhado para a execução dos serviços de recuperação de créditos alusivos a

tributos federais, existindo vários outros profissionais jurídicos capacitados para o exercício de tal mister. Naturalmente, existem outras opções igualmente credenciadas que poderiam concorrer para a obtenção do contrato público, quiçá a partir de proposta mais vantajosa e menos custosa aos cofres públicos. Viabilidade da concorrência que afasta a hipótese de inexigibilidade de licitação. **IV - Incorreram os recorridos na conduta tipificada no art. 10, VIII, da Lei n. 8.429/92, cuja caracterização se satisfaz com os elementos subjetivos dolo ou culpa. Na medida em que os recorridos, prefeita e advogados contratados, conhecem - ou deveriam conhecer - a exigência de licitação para a celebração de contratos públicos, agiram com dolo. Por outro lado, é remansoso o entendimento desta Corte no sentido de que, nos casos de dispensa/inexigibilidade de licitação, o dano ao erário é presumido.** V - Agravo conhecido para conhecer e dar provimento ao recurso especial, para, reformando o acórdão recorrido, reconhecer o cometimento, pelos recorridos, da prática de ato de improbidade administrativa tipificado no art. 10, VIII, da Lei n. 8.429/92 e determinar a devolução dos autos ao Juízo de primeira instância a fim de que promova a aplicação das sanções previstas no art. 12, II, da Lei de Improbidade. (Grifo nosso) (AREsp 1461963/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/09/2019, DJe 25/09/2019)

**RECOMENDA** ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Deodápolis/MS, à **Senhora Controladora Geral do Município de Deodápolis/MS** e ao **Senhor Chefe do Setor de Licitações e Contratos Administrativos da Prefeitura de Deodápolis/MS** que, **no prazo de 90 dias**, a contar do primeiro dia útil após o recebimento da presente recomendação, **editem normas regulamentares, no âmbito de suas atribuições, que disciplinem os procedimentos formais e as rotinas de trabalho a serem adotados para as contratações diretas (dispensas e inexigibilidade de licitação)** realizadas pela Prefeitura de Deodápolis/MS;

Comarca de Deodápolis  
Promotoria de Justiça de Deodápolis

**MPMS**

**Ministério Público**  
MATO GROSSO DO SUL

Recomenda-se, ainda, que seja imediatamente promovida a divulgação adequada, no Órgão de Imprensa Oficial do Município de Deodápolis/MS, da presente recomendação, o que faz com fundamento no art. 45 da Resolução nº 15/2007/PGJ.

As Autoridades Administrativas destinatárias deverão se pronunciar acerca do acatamento da presente Recomendação, no prazo de 5 dias, a contar do primeiro dia útil após o recebimento da presente recomendação, destacando-se que a ausência de manifestação importará em presunção de recusa ao seu cumprimento e, assim como o não acatamento, ensejará a adoção das medidas judiciais cabíveis, notadamente o ajuizamento de Ação Civil Pública pela prática de Ato de Improbidade Administrativa.

Deodápolis/MS, 31 de março de 2020.

**Anthony Állison Brandão Santos,**  
**Promotor de Justiça.**

---