



**Ministério Público do Rio Grande do Sul
Promotoria de Justiça de Soledade**

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA

RD.01896.00010/2017

Defesa comunitária – improbidade administrativa

Objeto: Apurar possível irregularidade na Inexigibilidade de Licitação nº 40/2017, para contratação de serviços de consultoria tributária pelo Município de Soledade/RS.

**CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONSULTORIA.
EMPRESA COM NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO.
Inexistência de irregularidades, formais ou materiais, na
contratação da empresa pelo Município de Soledade.
Hipótese do artigo 13, "caput", c/c 25, inciso I, ambos da
Lei 8.666/93. Indeferimento de Inquérito Civil.**

PROMOÇÃO DE INDEFERIMENTO DE INQUÉRITO CIVIL

Vistos,

Trata-se de denúncia encaminhada a esta Promotoria de Justiça, na qual consta possível irregularidade na Inexigibilidade de Licitação nº 40/2017, para contratação de serviços de consultoria tributária pelo Município de Soledade/RS.

De acordo com o denunciante, haveria indícios de improbidade já que os referidos serviços não estariam amparados pelo artigo 25 da Lei 8.666/93, uma vez que existia viabilidade de competição. Além do mais, o Município já havia realizado dois pagamentos à empresa



**Ministério Público do Rio Grande do Sul
Promotoria de Justiça de Soledade**

nos meses de abril e maio/2017, sendo que o processo de inexigibilidade foi tornado público em maio/2017 (como poderia haver serviço prestado já em abril?).

Em diligência inicial, foi expedido ofício ao Município de Soledade, requisitando esclarecimentos sobre a referida contratação, fl. 07.

Em resposta, o Município de Soledade prestou esclarecimentos e fez a juntada de documentos (fls. do anexo).

Na sequência, foram ouvidos a Secretária Municipal da Fazenda e o sócio da empresa contratada para prestar os serviços de consultoria tributária, fls. 31/32.

Vieram os autos conclusos.

É breve o relatório.

De início, salienta-se que a demora na análise deste expediente se deu em razão do excesso de serviço nesta Promotoria de Justiça Especializada, a qual abarca todas as matérias, salvo infância e juventude (judicial e extrajudicial). Assim, o grande volume de trabalho, compromete o pronto exame de recebimentos diversos que possuem curto prazo de tramitação. Além do mais, se prioriza, nesta seara, o atendimento ao público e o ajuizamento de medidas em favor de idosos e incapazes. Destaca-se ainda que esta agente ministerial atua como promotora substituta da 3ª Promotoria de Justiça, a qual abarca a seara cível e mais a infância e juventude.



**Ministério Público do Rio Grande do Sul
Promotoria de Justiça de Soledade**

De plano, mister referir que não há ato ímprobo a investigar na presente inexigibilidade de licitação para a contratação da empresa SCS Assessoria e Consultoria Ltda ME.

A inexigibilidade de licitar, nos moldes em tela, encontra respaldo no inciso III, do artigo 13, da Lei 8.666/93, *in verbis*:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:
[...]
III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (ressaltou-se).

Nesse mesmo contexto, o artigo 25, inciso II, da mesma lei, traz, de forma clara, o conceito de notória especialização profissional ou empresarial:

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.

A respeito desse dispositivo legal, Hely Lopes Meirelles tece o seguinte comentário:

Em todos esses casos a licitação é inexigível em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar competição entre eventuais interessados, pois não se pode pretender melhor proposta quando apenas um é proprietário do bem desejado pelo Poder Público, ou reconhecidamente capaz



**Ministério Público do Rio Grande do Sul
Promotoria de Justiça de Soledade**

de atender às exigências da Administração no que concerne à realização do objeto do contrato.¹

Os serviços técnicos profissionais especializados para que gerem a inexigibilidade devem ser prestados por profissionais que tenham características peculiares que os diferencie dos demais, além da habilitação técnica, é o que a doutrina denomina por serviços de natureza singular. Acerca da singularidade dos serviços técnicos, Celso Antônio entende que:

a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento 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.²

Significa dizer que a realização do procedimento licitatório é materialmente impossível em face da singularidade do objeto. Trata-se, como se percebe, de uma inviabilidade lógica.

A principal característica da inexigibilidade de licitação é a inviabilidade de competição, o que impossibilita a abertura de um certame licitatório, pois ele resultaria frustrado.

Vejamos o entendimento da professora Maria Sylvia Zanella di Pietro:

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, página 826.

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1999, página 391.



Ministério Público do Rio Grande do Sul
Promotoria de Justiça de Soledade

[...] Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.³

No caso dos autos, tendo em vista a farta documentação e informações existentes, constata-se com muita facilidade que a empresa em questão possui reconhecida especialização no ramo para o qual fora contratada pelo Município de Soledade, bem como possui experiência no desempenho das atividades contratadas, inclusive já tendo prestado (e vem prestando) similares serviços para outros municípios, consoante se verifica das declarações da fl. 32 e da documentação juntada às fls. 294/301 (do anexo).

Nesta esteira, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em caso similar ao expediente em questão, teceu o seguinte esclarecimento e entendimento quanto à inexigibilidade de licitação, no caso de empresas de notória especialização, o que se visualiza na empresa contratada pelo município. Vejamos:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE E AÇÃO POPULAR. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ARTIGO 25 DA LEI 8.666/93. RECURSO ADESIVO NÃO CONHECIDO. AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL. Os serviços técnicos profissionais especializados, de natureza singular, elencados no artigo 13, incisos I e II da Lei 8.666/93, demandam a contratação de profissional notoriamente especializado, assim considerado nos termos do parágrafo 1º do artigo 25 da mesma lei. In casu, não se vislumbra ofensa ao artigo 25 da Lei 8.666/93, posto que a contratação direta foi devida e fundamentadamente justificada pelo Administrador, comprovados e documentados os requisitos legais que a autorizam. Nesse plano, não ostenta defeito algum. Apenas não teria se dado a publicação, como prescreve a última parte do artigo 25, que

³ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002, páginas 310, 320-321.



Ministério Público do Rio Grande do Sul
Promotoria de Justiça de Soledade

não tisa de nulo nem importa invalidade do ato administrativo, tão só sua ineficácia. Como assim foi, não há como tipificar a conduta dos Apelantes no artigo 10, VIII da Lei 8.429/92, que pressupõe fraude ou dispensa indevida de processo licitatório, o que decididamente não se deu no caso. Por identidade de razões, também em nenhum dos outros dispositivos referidos na sentença (artigos 9, I, XI, XII e 11), que presumem má-fé, como cediço na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que sequer pela rama se vislumbra na conduta dos Apelantes. Estas mesmas razões, conduzem à improcedência da Ação Popular, cuja premissa primeira assenta na ilegalidade do ato administrativo, a que se soma a lesão ao patrimônio público. Assim, porque nem ilegais nem lesivas as contratações, não merecem invalidação, tampouco restituição do que foi pago. Não conheceram do recurso adesivo e deram provimento aos apelos para julgar improcedentes a ação civil de improbidade e a ação popular. Unânime. (Apelação Cível Nº 70027105790, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 25/03/2009).

Portanto, não se vislumbra qualquer ilegalidade na contratação da empresa SCS Assessoria e Consultoria Ltda ME pelo Município de Soledade, já que ancorada nas disposições do artigo 13, "caput", c/c 25, inciso I, ambos da Lei 8.666/93, não causando qualquer dano financeiro ao erário municipal, pelo contrário, apresenta potencialidade de resultados satisfatórios à Administração Pública Municipal.

Quanto à denúncia de que o Município já havia realizado dois pagamentos a empresa de consultoria nos meses de abril e maio/2017, em que pese o processo de inexigibilidade havia sido finalizado no dia 10.05.2017, restou esclarecido que os serviços foram contratados no mês de abril de 2017, fl. 16v.

De acordo com a municipalidade (fl. 16v), o processo de contratação iniciou-se em 08.03.2017, foi formalizado em 22.03.2017 e, o contrato em si, assinado em 10.04.2017, sendo que por um lapso e



**Ministério Público do Rio Grande do Sul
Promotoria de Justiça de Soledade**

equivoco de digitação, no contrato constou a data de 10.05.2017. Destacou que o erro é facilmente comprovado, posto que o extrato do contrato é datado de 05.05.2017 (fl. 344 do anexo – ListaCon do TCE). Logo, se no extrato consta 05.05.2017, é evidente que o contrato é anterior. Portanto, não há estranheza nenhuma no pagamento (atrasado, frise-se, infelizmente por motivos financeiros) da Administração Municipal somente em 30.05.2017, já que os serviços estavam sendo prestados desde 10.04.2017. O Município devia ter pagado ainda em abril a primeira parcela (o que não fez) e, em maio, a segunda. Como já estava em atraso, efetuou o pagamento das duas parcelas em conjunto no final do mês de maio de 2017, dentro da mais absoluta legalidade. Por fim, informou que já está adotando as medidas para correção da data constante no contrato.

A Secretária da Fazenda, Sra. Valeska Teloken, em audiência nesta Promotoria de Justiça, afirmou que o Município precisava rever toda a sua legislação tributária (defasada) e as plantas de valores dos imóveis (apontamento do TCE) e, por esse motivo, fez-se necessária à contratação da empresa de consultoria. Destacou que não há, no quadro, servidores suficientes e nem mesmo com amplo conhecimento na área. Que somente se deram conta de que a data do contrato estava errada quando receberam pedido de informação do TCE. Afirmou que a data correta é 10.04.2017 e não 10.05.2017.

O sócio da empresa SCS Assessoria, Sr. Pablo Sabadin Charles (consultor), consignou que realmente trabalha para o Município desde o dia 10.04.2017. Asseverou que toda a documentação apresentada demonstra que houve um erro na data do contrato e que passou despercebido por todos. Afirmou que jamais atuou com má-fé e



**Ministério Público do Rio Grande do Sul
Promotoria de Justiça de Soledade**

equivoco de digitação, no contrato constou a data de 10.05.2017. Destacou que o erro é facilmente comprovado, posto que o extrato do contrato é datado de 05.05.2017 (fl. 344 do anexo – ListaCon do TCE). Logo, se no extrato consta 05.05.2017, é evidente que o contrato é anterior. Portanto, não há estranheza nenhuma no pagamento (atrasado, frise-se, infelizmente por motivos financeiros) da Administração Municipal somente em 30.05.2017, já que os serviços estavam sendo prestados desde 10.04.2017. O Município devia ter pagado ainda em abril a primeira parcela (o que não fez) e, em maio, a segunda. Como já estava em atraso, efetuou o pagamento das duas parcelas em conjunto no final do mês de maio de 2017, dentro da mais absoluta legalidade. Por fim, informou que já está adotando as medidas para correção da data constante no contrato.

A Secretária da Fazenda, Sra. Valeska Teloeken, em audiência nesta Promotoria de Justiça, afirmou que o Município precisava rever toda a sua legislação tributária (defasada) e as plantas de valores dos imóveis (apontamento do TCE) e, por esse motivo, fez-se necessária à contratação da empresa de consultoria. Destacou que não há, no quadro, servidores suficientes e nem mesmo com amplo conhecimento na área. Que somente se deram conta de que a data do contrato estava errada quando receberam pedido de informação do TCE. Afirmou que a data correta é 10.04.2017 e não 10.05.2017.

O sócio da empresa SCS Assessoria, Sr. Pablo Sabadin Charles (consultor), consignou que realmente trabalha para o Município desde o dia 10.04.2017. Asseverou que toda a documentação apresentada demonstra que houve um erro na data do contrato e que passou despercebido por todos. Afirmou que jamais atuou com má-fé e



**Ministério Público do Rio Grande do Sul
Promotoria de Justiça de Soledade**

que possui qualificação técnica para a atividade contratada. Atualmente realiza o mesmo tipo de trabalho em Tupanciretã, Vacaria e Uruguaiana. Já trabalhou em Feliz, Marau, São Gabriel, etc.

Nesse diapasão, inequívoca a existência de irregularidade quanto à data do contrato. No entanto, não é possível, no caso em tela, aferir-se a existência de ato de improbidade administrativa capaz de justificar a instauração de inquérito civil e/ou ajuizamento de ação civil pública.

De outro lado, afigura-se razoável a explicação trazida pela municipalidade, no sentido de que houve erro de digitação.

Com efeito, não há nos autos qualquer indicativo de que as questões investigadas tenham gerado atos de improbidade. Também não demonstrou a ocorrência de dolo ou de prejuízo ao erário, tampouco favorecimento indevido ou conluio.

Para a caracterização do ato de improbidade administrativa, necessário se mostra a violação dolosa ou com culpa grave dos princípios norteadores da administração pública, enriquecimento ilícito, ou prejuízo de monta aos cofres públicos, o que não se verifica no caso, máxima vênia.

Ainda, a conduta praticada pelo agente, além de adequar-se à descrição formal do tipo, prevista nos artigos 9º, 10º e 11º da Lei 8.429/92, deve transgredir o plano material da norma, sob pena de haver a banalização da ação civil pública, gerando o descrédito deste valoroso instituto de direito sancionador, o que também não ocorreu.



Ministério Público do Rio Grande do Sul
Promotoria de Justiça de Soledade

Ademais, deve o Ministério Público, na aplicação da gestão estratégica também na atividade fim, priorizar sua atuação aos fatos onde ocorra grave violação à ordem jurídica ou lesão significativa ao erário.

Não foi por outra razão que a Administração Superior do Ministério Público editou o Provimento PGJ 04/2012, o qual, em seus artigos 4º e 5º, § 1º, dispõe:

Art. 4º Nos casos em que a representação veicule notícia de ilegalidade, cuja análise preliminar aponte a **inexistência de dolo do agente público**, bem como se **não forem indicados possíveis meios de prova que viabilizem a investigação, se considerar ausente ofensa relevante ao interesse público ou grave violação à ordem jurídica**, o agente do Ministério Público, sem instaurar inquérito civil ou peças de informação, poderá encaminhar a representação recebida, conforme o caso, ao Tribunal de Contas do Estado, observado o art. 9º, § 5º, do Provimento n.º 26/2008, ou ao ente público lesado, para fins de apuração e saneamento das eventuais irregularidades, nas esferas de suas competências.

Art. 5º Para fins de iniciar investigações no âmbito de suas atribuições cíveis e criminais referidas neste provimento, o **agente do Ministério Público levará em conta a probabilidade de êxito da investigação**, bem como o eficiente uso dos instrumentos materiais e humanos da instituição, com a finalidade de priorizar as investigações de maior relevância social.

§ 1º As mesmas considerações acerca das probabilidades de êxito da investigação e do uso eficiente dos instrumentos materiais e humanos da instituição poderão servir de **fundamento ao arquivamento de investigações em curso**, observada sempre a relevância social do caso.

Isso posto, vê-se que, no caso dos autos, as hipóteses definidas como improbidade não se configuram, não havendo razão para a propositura de Ação Civil Pública, tampouco outras providências a serem tomadas, não se vislumbrando justificativa para o prosseguimento deste expediente.



**Ministério Público do Rio Grande do Sul
Promotoria de Justiça de Soledade**

Na seara criminal, não foram adotadas providências, pois não há base para se cogitar que os fatos examinados constituam delito mesmo em tese.

Dessa forma, não tendo sido apurada nenhuma improbidade ou irregularidade grave, **INDEFERE-SE a instauração de Inquérito Civil**, arquivando-se o presente RD, decisão que será submetida ao Egrégio Conselho Superior do Ministério Público, para exame e deliberação, nos termos do §6º, do art. 7º, do Provimento nº 26/2008, na redação dada pelo Provimento nº 30/2017, da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Cientifique-se o autor da representação, com cópia do indeferimento, nos termos do art. 7º, caput e §1º, do Provimento nº 26/2008.

Comprovada a cientificação, em até três dias, remetam-se os autos ao Egrégio Conselho Superior do Ministério Público, para reexame.

Soledade, 1º de julho de 2017.

Tânia Maria Hendges Bitencourt,
Promotora de Justiça.