



EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS DA COMARCA DE CAMPO GRANDE – MS.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, no uso de suas atribuições legais e com fundamento no artigo 129, inciso III, da Constituição da República, artigo 5º da Lei nº. 7.347/85, artigo 26, inciso IV, alínea “b”, da Lei Complementar Estadual n. 72/94 e artigo 17, da Lei 8.429/92, vem à presença de Vossa Excelência propor a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** contra:

ALCIDES JESUS PERALTA BERNAL, brasileiro, casado, a época dos fatos Prefeito Municipal de Campo Grande, titular da cédula de identidade (RG) nº 266.587 – SSP/MS e inscrito no cadastro nacional de contribuintes do Ministério da Fazenda (CPF) sob o nº 343.888.001/63;

WANDERLEY BEN HUR DA SILVA, brasileiro, casado, a época dos fatos Secretário Municipal de Planejamento, Finanças e Controle do Município de Campo Grande – SEPLANFIC, titular da cédula de identidade (RG) nº 1.004.585 SSP/MS, inscrito no cadastro geral de contribuintes do Ministério da Fazenda – (CPF) nº 245.888.221-87, residente e domiciliado na Rua Desembargador Eurindo Neves, nº 792, Vila Gomes, nesta cidade;

JULIO CÉSAR SOUZA RODRIGUES, brasileiro, divorciado, advogado, inscrito na OAB/MS nº 4.869, titular da cédula de identidade (RG) nº 118.137-SSP/MS, inscrito no cadastro geral de contribuintes do Ministério da Fazenda – (CPF) nº 164.396.271-04, com escritório localizado na Rua Abraão Julio Rahe nº 2161, bairro Santa Fé, na cidade



de Campo Grande (MS), atualmente **Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de Mato Grosso do Sul.**

1. SÍNTESE DOS FATOS

Trata a presente exordial de fato objeto dos autos do **Inquérito Civil n. 017/2014**, instaurado com a finalidade de apurar a prática de ato de improbidade administrativa por Alcides Bernal, Wanderley Ben Hur e Júlio César de Souza Rodrigues, consubstanciado na contratação irregular de serviços advocatícios sob a égide de inexigibilidade de licitação.

Consta dos autos que em 31 de julho de 2013 **Alcides Jesus Peralta Bernal e Wanderley Ben Hur da Silva** deram início e efetivaram a contratação direta do advogado **Júlio César Souza Rodrigues** para a prestação de serviços advocatícios de ordem processual e fiscal, com a suposta finalidade específica de elevar o índice de participação do Município de Campo Grande na arrecadação de ICMS, tendo sido a referida contratação, contudo, realizada sob o abrigo da **inexigibilidade de licitação, embora fora das hipóteses legalmente permitidas (dispensa indevida)** e deixando de observar as respectivas formalidades legais previstas para a espécie.

Infere-se da documentação acostada aos autos, especialmente do **Processo Administrativo da Prefeitura de Campo Grande n° 61650/2013-74**, que **Wanderley Ben Hur da Silva**, na qualidade de Secretário Municipal de Planejamento e Finanças, em 31 de julho de 2013 subscreveu justificativa para a contratação direta de **Júlio César Souza Rodrigues**, advogado e atual Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de Mato Grosso do Sul, sob o fundamento da inexigibilidade de licitação, argumentando que: *“O Município de Campo Grande, através da Secretaria Municipal de Planejamento, Finanças e Controle, visando obter excelência em serviços realizados necessita da contratação do advogado Sr. JÚLIO CÉZAR SOUZA RODRIGUES, para prestação de serviços especializados de consultoria jurídica, esta se faz necessária em razão da complexidade e imprescindibilidade de expertise para a execução de serviços técnicos jurídicos de ordem processual e fiscal, com a finalidade de elevar o índice de participação do município na arrecadação de ICMS.”* (fl. 24, do Apenso I – g.n).

Este documento foi assinado digitalmente por Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul e ANA CAROLINA LOPES DE MENDONCA CASTRO. Protocolado em 15/04/2014 às 10:22:02. Se impresso, para conferência acesse o site <http://www.tjms.jus.br/esaj>, informe o processo 0812435-72.2014.8.12.0001 e o código B1F21D.



Para ultimar a contratação, **Júlio César Souza Rodrigues**, também no dia 31 de julho de 2013, apresentou ao Município de Campo Grande a respectiva proposta de preço pelos serviços a serem prestados, equivalente ao valor de **R\$ 11.200,00 (onze mil e duzentos reais) mensais, além de valor correspondente a honorários *ad êxito*, equivalentes a 15% para cada 0,0001 de acréscimo porventura incidente no índice provisório de participação do Município de Campo Grande na arrecadação de ICMS, índice este publicado na Resolução SEFAZ nº 2.482, de 05 de julho de 2013 (fl. 26, do Apenso I).**

O advogado **Júlio César Souza Rodrigues** apresentou também seu *curriculum vitae*, a fim de tentar evidenciar sua capacitação técnico-jurídica de cunho processual e tributário, a habilitar-lhe à prestação do serviço advocatício outrora mencionado por **Wanderley Ben Hur da Silva**, com o fim específico de obter elevação do índice de ICMS para o Município de Campo Grande (fl. 28-39, do Apenso I).

Ato contínuo e ainda no bojo do Procedimento Administrativo nº 61650/2013-74, fora acostada a respectiva **minuta de contrato**, de onde se extrai que este teria a duração de 12 meses, com previsão de início imediato da prestação dos serviços contratados. Em seguida, por solicitação do então Secretário Municipal **Wanderley Ben Hur da Silva**, juntou-se parecer genérico da Procuradoria Jurídica do Município, emitido em 1º de agosto de 2013, acerca da possibilidade de contratação direta de serviços de advocacia.

A partir deste momento, conforme se extrai da cópia do citado procedimento administrativo de contratação direta enviada ao Ministério Público pelo Município de Campo Grande (fls. 86 e 124, do Apenso I), os autos encontram-se estancados na Secretaria Municipal de Planejamento, Finanças e Controle, aguardando a **ultimação da contratação desde outubro de 2013.**

Nesta mesma época (**meados de outubro de 2013**), a legalidade e moralidade da contratação do advogado **Júlio César Souza Rodrigues** pelo Município de Campo Grande foi amplamente contestada pela imprensa local, em vários informes jornalísticos de fontes diversas, os quais questionaram a lisura da contratação sem prévio procedimento licitatório.



Conforme se extrai dos informes anexados (fls. 05-13, do Apenso I), um dos motivos que lançaria suspeita à contratação, além da inobservância das normas legais regentes da matéria em si, seria um procedimento ético instaurado no âmbito da OAB – Seccional de Mato Grosso do Sul, presidido pelo advogado **Júlio César Souza Rodrigues**, contra **Alcides Jesus Peralta Bernal**, também advogado, trazendo indícios de favorecimentos recíprocos.

Embora o Município de Campo Grande tenha informado ao Ministério Público que a contratação do advogado **Júlio César Souza Rodrigues** não fora efetivada em termos formais (fl. 86, do Apenso I), documentos oriundos da Secretaria de Estado de Fazenda comprovam outra realidade fática, qual seja a que se consolidou, no plano prático, a efetiva e plena contratação do referido advogado.

Com efeito, no dia 05 de agosto de 2013, mesmo sem assinatura de contrato administrativo formal decorrente de procedimento de inexigibilidade de licitação, **Alcides Jesus Peralta Bernal**, na qualidade de Prefeito Municipal e Chefe do Executivo Municipal, outorgou *Procuração ad judicium e extra* ao advogado **Júlio César Souza Rodrigues**, e este, utilizando-se dos poderes conferidos, na mesma data (05 de agosto de 2013), apresentou impugnação junto ao Governo do Estado de Mato Grosso do Sul (SEFAZ), acerca do índice provisório de participação na arrecadação de ICMS atribuído ao Município de Campo Grande (fls. 63-77, do Apenso I).

A mencionada *procuração ad judicium e extra*, outorgada a **Júlio César Souza Rodrigues** e conferida pelo Chefe do Poder Executivo Municipal em exercício à época, permanece válida e eficaz, pois não foi até o presente momento revogada, instrumentalizando, o bastante, o contrato de prestação de serviços advocatícios. Mandato esse que somente cessaria com a revogação pelo outorgante ou renúncia do outorgado (além de outras formas naturais de extinção do contrato), fato não ocorrido até o momento.



**2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.
SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS.
REQUISITOS: NATUREZA SINGULAR E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO**

Conforme ensina José dos Santos Carvalho Filho, licitação consiste no *“procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico”* (Manual de Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 236).

Nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, e do art. 2º da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações) a contratação de obras ou serviços deve ser precedida do procedimento de licitação, em atendimento ao **princípio da obrigatoriedade de licitação**, que possui fundamento no Princípio Republicano, desdobrado na impessoalidade na gestão da coisa pública, na moralidade administrativa, publicidade e na igualdade de oportunidades.

Assim, a regra é a exigência de prévia licitação a fim de preservar o interesse público e a higidez na gestão do erário.

Contudo, esta regra é excepcionada em situações especialíssimas – a dispensa de licitação ou a inexigibilidade de licitação – para as quais a Lei nº 8.666/1993 demarca **hipóteses taxativas**, tendo em vista o caráter excepcional de que se revestem, e os seus **requisitos inarredáveis**, a serem preenchidos nos casos como o tratado em concreto.

Enquadra-se na hipótese de inexigibilidade de licitação a **contratação de determinados serviços técnicos especializados**, desde que o **serviço seja de natureza singular e sua execução demande profissional de notória especialização**, nos termos do art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993 (Licitações):

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; [...] (g. n.).

O art. 13, V, da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações) arrola como **serviço técnico especializado** o patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se **serviços técnicos profissionais especializados** os trabalhos relativos a: [...]

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; [...] (g. n.).

Já o conceito de *notória especialização* é delimitado pelo art. 25, § 1º, com base em critérios objetivos para aferir a presença do requisito no caso concreto:

Art. 25. É **inexigível** a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: [...]

§ 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.** [...] (g. n.)

Assim, da conjugação desses preceitos extrai-se a *mens legis* idealizada pelo influxo republicano, no sentido de que é **inexigível a licitação para a contratação de prestação de serviço técnico especializado, dentre eles o patrocínio ou defesa de causas judiciais, desde que o respectivo serviço jurídico seja de natureza singular e seja prestado por profissional com notória especialização na respectiva área de atuação.**

Categoricamente, portanto, da leitura conjunta dos artigos 13 e 25, II e § 1º, da Lei nº 8.666/1993, tem-se que a inexigibilidade de licitação para contratação de serviços advocatícios é vinculada ao atendimento das condições legais e exige, **concomitantemente:**

- a) Serviço técnico listado no art. 13;
- b) Serviço de natureza singular;



- c) Necessidade e escolha de profissional de notória especialização para o referido serviço natureza singular;
- d) Atendimento ao conceito de profissional de notória especialização, seguindo os requisitos e critérios previstos no art. 25, § 1º.

Os dispositivos legais evidenciam não ser bastante **que o serviço esteja listado no rol do art. 13** para se enquadrar em uma das hipóteses de inexigibilidade de licitação, uma vez que o art. 25, II e § 1º ainda exige que esse mesmo serviço possua cumulativamente **natureza singular** e que a singularidade imponha a **notória especialização do profissional prestador**, dentro do conceito delimitado pela lei.

2.1. SERVIÇO TÉCNICO DE NATUREZA SINGULAR

Serviço técnico de natureza singular é aquele que carrega as características de ser **único e particular, raro e extraordinário**, correlato à situação a ser enfrentada, a qual deve ser **anômala e incomum**, impossível de ser tratada por profissionais com conhecimento ou habilidades ordinárias.

Obviamente, não pode estar no âmbito dos serviços executados normalmente pela própria Administração ou por um elevado número de profissionais ou empresas, o que permitirá, respectivamente, a execução direta pela Administração ou a competição por meio de licitação.

Citando acórdão do Tribunal de Contas da União, nesse sentido ensina **JESSÉ TORRES PEREIRA JUNIOR**:

Não basta que o profissional ou a empresa tenha notória especialização. É indispensável que os serviços técnicos sejam de natureza singular. 'Singular (Aurélio) – do latim singulare – adj. 2. G. Pertencente ou relativo a um; único, particular, individual... especial, raro, extraordinário.... diz-se do número que indica uma coisa ou pessoa' Ora, certamente não se considera de natureza singular aquilo que pode ser executado por numerosos profissionais ou empresas. (Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 348).



Caso o serviço não se revista dessas características, sendo possível enquadrá-lo no conjunto dos trabalhos da rotina comum da Administração Pública, a ser executado pelo seu próprio corpo de servidores ou agentes, ou que, embora delegado a prestadores “*extra corporis*”, não exija conhecimentos especializados com o traço da notória especialização, não há que se falar em serviço técnico especializado de **natureza singular**, ainda que conste abstratamente no rol do art. 13 da Lei nº 8.666/1993.

Igual entendimento é adotado por CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

[...] para configurar-se a hipótese de ‘inexigibilidade’ de licitação não basta que se esteja presente um dos serviços arrolados no art. 13. É preciso, além disso, que, tendo natureza singular, a singularidade nele reconhecível seja necessária para o bom atendimento do interesse administrativo posto em causa. Donde, é preciso que seu desempenho demande uma qualificação incomum. (Curso de Direito Administrativo. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 515)

A jurisprudência dos Tribunais Superiores caminha no mesmo sentido, conforme o seguinte precedente do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONTRADIÇÃO NÃO-CONFIGURADA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA SEM LICITAÇÃO. SERVIÇOS TÉCNICOS DE AUDITORIA. REVISÃO DA ARRECADAÇÃO DO ICMS, PARA FINS DE APURAÇÃO DA QUOTA-PARTE DA REPARTIÇÃO TRIBUTÁRIA. INTELIGÊNCIA DO ART. 25, II, DA LEI 8.666/1993.

- 1. O vício da contradição pressupõe que os fundamentos e a conclusão do julgamento caminhem em sentidos opostos, o que não ocorreu nos autos.*
- 2. O Tribunal de origem considerou justificada a contratação direta porque a empresa é bem conceituada, e o serviço de revisão da arrecadação do ICMS, para controle da quota-parte na repartição de receitas, demanda conhecimentos técnicos especializados.*
- 3. Contudo, a inexigibilidade da licitação, nos termos do art. 25, II, da Lei 8.666/1993, pressupõe a presença concomitante dos seguintes requisitos:*
 - a) serviço técnico listado no art. 13;*
 - b) profissional (pessoa física) ou empresa de notória especialização;*



c) natureza singular do serviço a ser prestado.

4. Sem a demonstração da natureza singular do serviço prestado, o procedimento licitatório é obrigatório e deve ser instaurado, com o objetivo maior de a) permitir a concorrência entre as empresas e pessoas especializadas no mesmo ramo profissional e, b) garantir ampla transparência à contratação pública e, com isso, assegurar a possibilidade de controle pela sociedade e os sujeitos intermediários (Ministério Público, ONGs, etc.).

5. Recurso Especial parcialmente provido.

(REsp 942412/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, 28/10/2008, DJe 09/03/2009, g. n.)

Pela pertinência com o caso em comento, vale colacionar trechos do voto relator, preferido pelo Exmo. Min. Herman Benjamin, nos seguintes termos:

Conforme se destacou anteriormente, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo considerou lícita a contratação direta com base na premissa de que o serviço contratado exige notória especialização. Sem prejuízo, afirmou que há empresas congêneres que atuam no mesmo ramo profissional, com dedicação exclusiva.

Contudo, não fez menção a qualquer aspecto que justificasse a singularidade da prestação de serviço pela empresa recorrida. Em outras palavras, considerou ser suficiente para a inexigibilidade da licitação que o serviço seja técnico e a empresa prestadora, conceituada. Nesse ponto, a interpretação conferida efetivamente infringiu o dispositivo legal, porque o próprio reconhecimento da existência de outras empresas técnicas e conceituadas leva à conclusão de que o procedimento licitatório deveria ter sido observado, de modo a oferecer iguais oportunidades aos interessados, exigindo que o profissional possua elevada conceituação no campo de sua especialidade e que tal conceito decorra de trabalhos anteriores. (g. n.)

Considerados a natureza do serviço advocatício em si e o histórico de como essa demanda foi atendida anteriormente, a estrutura da Administração Pública Municipal, dotada de corpo capacitado de Procuradores municipais empossados após seleção pública, resta patente que o caso concreto se amolda aos casos nos quais se exige



impreterivelmente a licitação, mormente em face da matéria objeto do contrato concernir à seara tributária, área de intimidade de toda atuação da advocacia pública nacional.

Tanto é isso verdade que o próprio e douto Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul já decidiu pelo amplo cabimento e necessidade de licitação para a contratação de serviços advocatícios, como o julgado trazido abaixo:

AGRAVOS REGIMENTAIS EM APELAÇÃO CÍVEL - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE NEGA SEGUIMENTO A RECURSOS DE APELAÇÃO - AÇÃO POPULAR - JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE - CERCEAMENTO DE DEFESA - NÃO VERIFICADO - PRETENSÃO DE NULIDADE DO FEITO POR AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE OFICIA PERANTE O PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO - DESCABIDA - DESNECESSIDADE DE REPETIÇÃO DOS ATOS PROCESSUAIS PRATICADOS PELO PARQUET QUE ATUA NO JUÍZO A QUO - MANIFESTAÇÃO DA PROCURADORIA DE JUSTIÇA QUE SUPRE EVENTUAL AUSÊNCIA DE INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM PRIMEIRA INSTÂNCIA - CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADVOCACIA SEM A REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - SERVIÇOS QUE NÃO POSSUEM UM MÍNIMO DE SINGULARIDADE E NÃO DEMANDAM NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DO PROFISSIONAL PARA SEREM REALIZADOS - MANIFESTA ILEGALIDADE DO CONTRATO - DANO AO ERÁRIO - CONFIGURADO - RECURSOS IMPROVIDOS. O inciso I do art. 330 da lei adjetiva autoriza o magistrado a julgar o mérito de forma antecipada, quando a matéria for unicamente de direito, ou, sendo de direito e de fato, não houver necessidade de produzir novas provas, sob pena de prejuízo para a celeridade do processo. Se o membro do Ministério Público que oficia perante o primeiro grau de jurisdição interveio nos autos e não há necessidade dele repetir os atos processuais por ele praticados, não há falar em nulidade do processo por ausência de sua manifestação. A intervenção do Ministério Público em segunda instância supre eventual ausência de manifestação do Parquet que atua no juízo a quo. Para que seja configurada a hipótese de inexigibilidade de procedimento licitatório para contratação



dos serviços técnicos profissionais especializados, previstos nos incisos do art. 13 da Lei nº 8.666/1993, é imprescindível que seja comprovada a singularidade de tais serviços, sendo certo que, havendo possibilidade de competição, a Administração Pública deverá contratá-los mediante a realização de licitação, nos termos do § 1º do citado artigo. Tratando-se de serviços de advocacia que não possuem um mínimo de singularidade e não demandam notória especialização do profissional para serem realizados, é evidente que há viabilidade de competição, razão pela qual é imperioso à Administração Pública contratá-los por intermédio de processo de licitação, sob pena de manifesta ilegalidade do contrato. Causa danos ao erário o agente público que efetua o pagamento de valores decorrentes de contrato de prestação de serviços advocatícios quando poderia se valer dos advogados do quadro da Administração Pública. (Agravo Regimental em Apelação Cível - Lei Especial nº 2010.009237-2/0001-00, 4ª Turma Cível do TJMS, Rel. Paschoal Carmello Leandro. unânime, DJ 30.06.2011, g.n.).

Não se quer com esses argumentos afirmar inexistentes, no âmbito dos serviços advocatícios, profissionais dotados de notória especialização. Entretanto, tais profissionais, para assim serem reconhecidos, recebem titulações em áreas específicas do Direito ou têm vasta experiência em campos de singular complexidade, que no caso em tela não estão presentes, justificando as razões pelas quais a tarefa assumida pelo contrato questionado foi durante os exercícios anteriores executada pelos próprios procuradores do Município de Campo Grande.

Fácil demonstrar, assim, que as extravagantes hipóteses de inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços de advocacia nunca poderão ser generalizadas a ponto de serem ignorados os requisitos previstos em lei, sinalizando, quando isso ocorre, violação da lei e favorecimentos destoantes da moralidade administrativa.

O conceito de notória especialização exige, por conseguinte, o preenchimento de diversos requisitos objetivos para estar presente e traduzir a imprescindibilidade do profissional, com o fim de demonstrar, à margem de qualquer



questionamento, a notória capacidade intelectual na **matéria objeto do contrato**, a ponto de diferenciá-lo dos demais e inviabilizar qualquer disputa a respeito.

Como é elementar, a fórmula **“notória especialização” não pode ser em qualquer área**, mas para o específico serviço do qual a Administração Pública necessita, mormente quando, em tempos atuais, a especialização nas diferentes áreas do conhecimento se torna regra de inserção no mercado de trabalho. Nessa toada, pressupõe conhecimento específico em determinado ramo ou atividade profissional e o conhecimento notório (**publicamente reconhecido**) de determinado profissional por sua capacidade no desenvolvimento de trabalhos no respectivo seguimento.

A **especialização** do profissional para o objeto do contrato deve decorrer dos seguintes elementos, nos termos do art. 25, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações):

- a) Êxitos e experiências em de trabalhos anteriormente desenvolvidos sobre o objeto do contrato;
- b) Estudos ou publicações na área objeto do contrato;
- c) Títulos acadêmicos, mestrado, doutorado, pós-doutorado, na área objeto do contrato.

Cuidam-se de elementos objetivos, aptos a destacar aquele específico profissional escolhido frente aos demais e autorizadores do juízo no sentido de ser o mais adequado à execução do serviço de natureza singular, realçados pelo texto de lei nos dois advérbios: **“essencial e indiscutivelmente”**. Tais termos não devem ser desprezados, não só pela máxima pontiana que enuncia não existirem palavras inúteis na lei, como também pela condução hermenêutica que impõem, auxiliando na delimitação do profissional adequado ao caso concreto. Assim, as características do profissional, objetivamente avaliadas, devem permitir aferir que **“seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”**.

Neste ponto, são lúcidas as palavras de MARÇAL JUSTEM FILHO:

A especialização consiste na titularidade objetiva de requisitos que distinguem o sujeito, atribuindo-lhe maior habilitação do que a normalidade existente no



âmbito dos profissionais que exercem a atividade. Isso se traduz na existência de elementos objetivos ou formais, tais como a conclusão de cursos e a titulação no âmbito de pós-graduação, a participação em organismos voltados a atividade especializada, o desenvolvimento frutífero e exitoso em serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras técnicas, o exercício de magistério superior, a premiação em concursos ou a obtenção de láureas, a organização de equipe técnica e assim por diante. Não há como circunscrever exaustivamente as evidências da capacitação objetiva do contratado para prestar o serviço. O tema dependerá do tipo e das peculiaridades do serviço técnico-científico, assim como da profissão exercitada. O que não se dispensa é a evidência objetiva da especialização e qualificação do escolhido. Evidência objetiva significa a existência de manifestações reais que transcendam à simples vontade ou conhecimento do agente administrativo responsável pela contratação. O elenco do § 1º é meramente exemplificativo e deverá ser interpretado em função das circunstâncias de cada caso. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 423, g. n.)

Além da especialização, exige-se a **notoriedade**, a exigir o reconhecimento público pela comunidade científica de que aquele profissional é o especialista adequado para o serviço objeto do contrato.

Portanto, não basta a especialização refinada, exige-se o reconhecimento desta condição, conforme ensina de MARÇAL JUSTEM FILHO:

A notoriedade significa o reconhecimento da qualificação do sujeito por parte da comunidade profissional. Ou seja, trata-se de evitar que a qualificação seja validada exclusivamente no âmbito interno da Administração. Não basta a Administração reputar que o sujeito apresenta qualificação, pois é necessário que esse juízo seja exercitado pela comunidade profissional. Não se exige notoriedade no tocante ao público em geral, mas que o conjunto dos profissionais de um certo setor reconheça no contratado um sujeito dotado de requisitos de especialização. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 423, g. n.)



Nota-se que os conceitos de especialização e notoriedade não podem estar circunscritos à mente do Administrador. Forçoso que a comunidade científica de modo geral comungue do mesmo entendimento, o que efetivamente não acontece quando a massiva maioria dos profissionais reputa ilegítimos os atos de determinado profissional no âmbito de sua atuação.

No mesmo sentido, ensina JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

Para a contratação direta, devem os profissionais ou as empresas revestir-se da qualificação de notória especialização, ou seja, aqueles que desfrutem de prestígio e reconhecimento no campo de sua atividade. A lei considera de notória especialização o profissional ou a empresa conceituados em seu campo de atividade. Tal conceito deve decorrer de vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero. Por outro lado, é preciso que a Administração conclua que o trabalho a ser executado por esse profissional seja essencial e o mais adequado à plena consecução do objeto do contrato. (Manual de Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 272, g.n.).

Todos estes requisitos, expressamente previstos na Lei nº 8.666/1993 (Licitações), evidenciam não estar a Administração Pública autorizada a contratar a quem a desejar de forma arbitrária e inadequada à satisfação do interesse público abstratamente considerado e concretamente revelado pelo objeto do contrato.

Estes requisitos – natureza singular do serviço e notória especialização do profissional – não foram efetivamente constatados no caso concreto.

Com efeito, estabelecidas essas premissas, nota-se que no caso em tela a conduta dos responsáveis se deu à margem da disciplina legal da inexigibilidade de licitação, acarretando consequências jurídicas, conforme se passa a demonstrar.

3. DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição Federal, no *caput* do seu artigo 37, consagrou uma série de princípios vinculantes de toda a atividade da Administração Pública e de seus agentes



(legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), com vistas a garantir a boa administração e a satisfação do interesse público.

Não poderia ser diferente, tendo em vista o foco republicano da Carta Política de 1988 e sua lente voltada à proteção do interesse público, dotando-o de supremacia em relação aos interesses privados, traduzida não apenas pela atividade de produção normativa de diplomas moralizadores e protetores do erário, mas, sobretudo, no norte probro vinculante da gestão da coisa pública.

Ilustra esse entendimento a doutrina do membro do Ministério Público Mineiro Fernando Rodrigues Martins:

“A supremacia do interesse público sobre o privado, conforme adverte parte valiosa da doutrina nacional, decorre da necessária preservação do Estado Democrático de Direito, eis que concretiza a legitimidade do Estado no cumprimento de suas graves atribuições (legislar, executar, julgar, investigar, acionar etc), destinadas a dar segurança ao ambiente social e às multifárias interações ocorrentes no dia a dia. (...)”¹

Avulta em importância, dentre os princípios administrativos constitucionalizados, o da moralidade, pois intrinsecamente ligado à impessoalidade e honestidade na condução dos assuntos públicos, levado ao campo da legalidade na medida em que previsto expressamente na norma constitucional e na Lei de Improbidade Administrativa. Assim, a moralidade, e sua consectaria probidade, foi alçada à condição não apenas de princípio condutor de todo o agir administrativo, mas também configura parâmetro de aferição da própria legalidade em si, constituindo sua violação postura ilegal, ensejando sanções por parte dos órgãos fiscalizadores e jurisdicionais do Estado.

Por essa razão, a Carta Maior não descuidou da especial atenção à responsabilização dos agentes ímprobos, previstas no §4º do artigo supracitado. Assim dispôs:

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 da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**, e também, ao seguinte:

§4º. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o

¹ MARTINS, Fernando Rodrigues. Controle do Patrimônio Público. 5ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 146.



ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.” (g.n).

A Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), editada para regulamentar e conferir efetividade ao comando constitucional elencado, reiterando os parâmetros principiológicos da Magna Carta, dispôs em seu artigo 4º:

Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos. (g. n.)

Conforme a já antiga e ressonada lição do emérito doutrinador José Afonso da Silva, depreende-se ser a probidade um *plus* em relação ao princípio da moralidade, pois relaciona-se com a conduta individual de cada agente, impondo ao servidor público *lato sensu* pautar-se com probidade, isto é: “servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades deles decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer”.²

Ratifica a doutrina da velha guarda administrativista o posicionamento moderno do autor retro citado, detalhando o conceito da moralidade administrativa:

“Em síntese, afirma-se que da moralidade administrativa exsurtem deveres de conduta que explicitam a exigência de correção (lealdade, seriedade, zelo, boa-fé, sinceridade e motivação) do agente público na expedição de atos administrativos e na conservação do patrimônio público, sob pena de sanção. Nesse passo, se a moralidade administrativa pode acarretar apenas a anulação de ato administrativo será a probidade que acoimará ao agente a sanção pela quebra dessa correção exigida. Portanto, a probidade agregou à moralidade administrativa um caráter repressor e até econômico, conforme se vê da sanção de multa civil, nos termos da Lei 8.429/1992.

Percebe-se, claramente, que o princípio da moralidade, enquanto norma-fim (finalidade a ser alcançada), enseja um estado de situações ou coisas que são exteriorizadas por comportamentos que devem ser fundamentados na lealdade, seriedade, zelo, boa-fé, sinceridade e motivação.”³

² In Curso de Direito Constitucional Positivo. 8ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, p. 571.

³ MARTINS, Fernando Rodrigues. Controle do Patrimônio Público. 5ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 159-160.



Desse modo, a Lei n. 8429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), com nítido viés de efetividade, veio punir o agente público atuante em dissonância dos preceitos de probidade, ou seja, tem por finalidade precípua promover a sanção do agente ímprobo, desonesto e desleal.

Segundo ensinamento de Emerson Garcia⁴ a acepção do termo improbidade administrativa liga-se:

[...] ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter. Desse modo, improbidade revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral. Improbidade é a qualidade do ímprobo. E ímprobo é o mau moralmente, é incorreto, o transgressor das regras da lei e da moral.

Na época dos fatos os Requeridos **Alcides Jesus Peralta Bernal**, **Wanderley Ben Hur da Silva** se adequavam ao conceito legal de agentes públicos, conforme preceitua o artigo 2º, da Lei n. 8.429/92:

Artigo 2º. Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação, ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

A disposição é clara. Para a lei é indiferente o regime jurídico estabelecido entre o agente público e a Administração, o qual poderá estar guindado por eleições, portador de mandato político, nomeado para cargo em comissão, contratado por tempo determinado, designado, contratado pela Consolidação das Leis do Trabalho etc., bastando, para sofrer os efeitos legais, a constatação da existência de vínculo jurídico com a Administração Pública, sob as mais variadas formas, para que seja considerado “agente público”.

De igual modo, o requerido **Júlio César Souza Rodrigues** responde por ato de improbidade administrativa, na medida em que se beneficiou e concorreu para a prática dos atos que culminaram com a sua contratação sob as escusas de inexigibilidade de licitação, uma vez que o conceito de agente público abrange o *extraneus*, permitindo a punição daqueles estranhos ao quadro público, mas que concorrem ou se beneficiam da

⁴ Garcia, Emerson; Alves, Rogério Pacheco, Improbidade Administrativa, 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 1054



prática ilícita. Neste sentido, tem-se o artigo 3º, da Lei de Improbidade Administrativa, cuja transcrição segue abaixo:

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta. (g. n.)

Tendo em vista todo esse panorama delineado pela Lei de Improbidade Administrativa, passar-se-á ao cotejo analítico entre os dispositivos legais afrontados e as condutas dos requeridos, as quais ensejaram a contratação ilegal do advogado Júlio César de Souza Rodrigues, em total desrespeito à norma da regência.

3.1 DA DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO

Tem-se que a contratação entabulada pelos Requeridos **Alcides Jesus Peralta Bernal, Wanderley Ben Hur da Silva e Júlio César Souza Rodrigues** está completamente fora das hipóteses fixadas em lei para inexigibilidade de licitação, se subsumindo no artigo 10, inciso VIII, da Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), senão veja-se:

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:

[...]

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

Como já exaustivamente visto alhures, a inexigibilidade de licitação vem demarcada pela Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), que estabelece diversos requisitos para o cabimento da medida. Sendo assim, não basta, para a sua incidência, que o serviço técnico esteja previsto abstratamente na lista do art. 13 da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), pois o art. 25, inc. II, estabelece requisitos a serem preenchidos em concreto.

Alcides Jesus Peralta Bernal, Wanderley Ben Hur da Silva e Júlio César Souza Rodrigues levaram a cabo a contratação e a execução dos serviços objeto do Procedimento Administrativo nº 61650/2013-74, não obstante os serviços não ostentem



natureza singular e o contratado não possui notória especialização para a sua execução.

Alcides Jesus Peralta Bernal, Wanderley Ben Hur da Silva e Júlio César Souza Rodrigues inexigiram licitação para um objeto comum e rotineiro no âmbito da Administração Pública municipal (não singular), uma vez que este mesmo serviço sempre fora realizado pelo Município de Campo Grande-MS diretamente.

Conforme consta nos autos, nos anos de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012 o Prefeito do Município de Campo Grande, pessoalmente e sem representação por qualquer advogado, pleiteou administrativamente junto à Secretaria de Fazenda de Estado de Mato Grosso do Sul a revisão administrativa do índice de participação do Município no produto da arrecadação do ICMS, obtendo êxito (fls. 499-714, do Apenso II e III).

Ademais, a própria Procuradoria do Município de Campo Grande-MS informou que normalmente realiza os mesmos trabalhos objeto da contratação por inexigibilidade de licitação (fls. 672-673, do Apenso III), deixando indene de dúvidas a completa ausência de singularidade dos serviços ilegalmente contratados, ante a corriqueira natureza comum atribuída a essa atividade pelos gestores municipais nos exercícios anteriores.

Portanto, os Procuradores e servidores integrantes do quadro permanente da Administração Municipal sempre foram suficientes para a realização do serviço objeto da inexigibilidade de licitação e ora atacado.

Com efeito, a Procuradoria do Município de Campo Grande-MS foi criada há mais de 23 (vinte três) anos pela Lei Municipal nº 2.810/1991 e detém atribuição e técnica suficiente para representar o Município administrativa e judicialmente.

O Decreto Municipal nº 10.409/2008 (Reorganiza a Estrutura Básica da Procuradoria Jurídica do Município – PROJU) estabelece que a Procuradoria detém exclusividade na representação judicial e administrativa do Município e por essa razão os certames de seleção para o ingresso na carreira e exercício de tão importante mister contam com a matéria tributária como componente do edital, como soe ocorrer com toda a



advocacia pública brasileira, representante do Poder Executivo nas três esferas de governo.⁵

Dessa maneira, resta demonstrado que os serviços objeto da inexigibilidade de licitação não são singulares, pois afetos a ramo do direito e trabalho disseminados e regularmente realizados pela própria Procuradoria do Município de Campo Grande-MS,⁶ devendo ser as contratações *extra corpore*, nessas áreas rotineiras de atuação, realizadas em franco caráter de exceção e devidamente justificadas em necessidade singular, excepcional. Como não tratam de serviços estranhos à Administração Pública municipal, mas ligado às suas atividades ordinárias, interditam de plano a inexigibilidade de licitação.⁷

Serviços normalmente realizados pelos profissionais dos próprios quadros da administração ou rotineiros não apresentam a nota da singularidade, conforme também se manifesta reiteradamente o **Tribunal de Contas da União**.⁸⁻⁹

⁵ “Art. 1º A Procuradoria Jurídica do Município - PROJU, órgão vinculado diretamente ao Prefeito Municipal, criada no art. 10, da Lei n. 2.253, de 25 de fevereiro de 1985, alterado pelo art. 6º, da Lei n. 3.836, de 28 de dezembro de 2000, tem por finalidade representar, em caráter exclusivo, o Município, judicial e extrajudicialmente, defender seus direitos e interesses na área judicial e administrativa e prestar assessoramento aos órgãos da Prefeitura Municipal. Art. 2º Compete à Procuradoria Jurídica do Município: I - representar o Município, no âmbito federal, estadual e municipal: a) judicialmente e extrajudicialmente; b) perante o órgão de controle externo e demais órgãos de fiscalização financeira e orçamentária; [...] II - defender o Município nas ações de ordem administrativa e judicial em que seja parte;” (g.n).

⁶ “RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATO PARA REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS, MAS NÃO SINGULARES. ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. LICITAÇÃO. DISPENSA. 1. Os serviços descritos no art. 13 da Lei n. 8.666/93, para que sejam contratados sem licitação, devem ter natureza singular e ser prestados por profissional notoriamente especializado, cuja escolha está adstrita à discricionariedade administrativa. 2. Estando comprovado que os serviços jurídicos de que necessita o ente público são importantes, mas não apresentam singularidade, porque afetos à ramo do direito bastante disseminado entre os profissionais da área, e não demonstrada a notoriedade dos advogados – em relação aos diversos outros, também notórios, e com a mesma especialidade – que compõem o escritório de advocacia contratado, decorre ilegal contratação que tenha prescindido da respectiva licitação. 3. Recurso especial não-provido.” (STJ, REsp 436869/SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, 2ª T., 06.12.2005, DJ 01.02.2006, p. 477).

⁷ “1. Para configurar-se a hipótese de inexigibilidade de licitação, não basta que se esteja perante um dos serviços arrolados no art. 13 da Lei n. 8.666/1993, mas, tendo natureza singular, a singularidade nele reconhecível seja necessária para o bom atendimento do interesse administrativo posto em causa, devidamente justificado. 2. Na contratação de empregados para prestação dos serviços de assessoria jurídica que sejam inerentes às atividades finalísticas da entidade, deve ser realizado o devido concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da CF/1988. 3. Para a celebração de contratos de serviços de assistência jurídica que não integram o plexo das atribuições finalísticas da instituição, cabe promover prévio procedimento licitatório, com fundamento no art. 2º da Lei n. 8.666/1993.” (TCU, Acórdão 933/2008, Plenário, Relator Marcos Bemquerer, Processo 012.134/2005-8, DOU 23.05.2008, grifo nosso).

⁸ TCU: “a natureza e as características de singularidade e de complexidade desses serviços sejam de tal ordem que se evidencie não poderem ser normalmente executados pelos profissionais de seus próprios



Não obstante, ainda que o serviço fosse de natureza singular, exige-se também que seja contratado profissional com **notória especialização para o objeto do contrato**, nos termos do art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), hipótese inócurrenente na espécie.

A própria lei em testilha, no art. 25, § 1º, tomou o cuidado de definir notória especialização para evitar o abuso na utilização da inexigibilidade de licitação: **“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”** (g. n.).

Novamente, as condutas de **Alcides Jesus Peralta Bernal, Wanderley Ben Hur da Silva e Júlio César Souza Rodrigues** configuram ato de improbidade administrativa, por terem violado a regra da obrigatoriedade de licitação, tendo a escolha do profissional recaído sobre pessoa que não preenche os requisitos legais de notória especialização para o objeto do contrato, a ser entabulado sob o abrigo da inexigibilidade de licitação, *contra legis*, portanto.

Com efeito, o Requerido **Júlio César Souza Rodrigues** não preenche o conceito de notória especialização por não possuir nenhum estudo ou publicação na área de **Direito Financeiro ou Tributário**, que é o tema objeto dos serviços licitados. No mesmo norte, o currículo do advogado **Júlio César Souza Rodrigues** apenas traz referências da confecção de escritos e atividades acadêmicas sobre **Direito Processual Civil**, que não se confunde e não abrange o Direito Financeiro ou Tributário, mormente na especificidade da repartição de receitas relativas ao ICMS.

quadros, justificando-se portanto a contratação de pessoa cujo nível de especialização recomende para a causa; o exame da oportunidade e da conveniência” (TCU, decisão nº 215/95, Plenário, rel. Min. Carlos Átila Álvares da Silva, DOU 05.06.1995, p. 8.039-8.041).

⁹ TCU: A “jurisprudência tem sido pacífica no sentido de que as contratações de serviços advocatícios devem ser precedidas de que as contratações de serviços advocatícios devem ser precedidas do competente certame licitatório, admitindo-se sua dispensa somente em ocasiões e condições excepcionalíssimas, quando o serviço a ser contratado detenha inequívocas características de inédito e incomum, jamais rotineiro e duradouro” (TCU, Processo TCU nº 012.154/93-8, rel. Min. Iram Saraiva, DOU 02.12.1994, p. 18.444).



E mais, o advogado **Júlio César Souza Rodrigues** não comprovou a realização de trabalhos anteriores ou de experiência profissional correlatos ao **objeto do contrato**, que consiste, especificamente, na atuação na área do Direito Financeiro e Tributário (“fiscal”) com o fim de pleitear aumento do índice de participação do Município de Campo Grande na arrecadação de ICMS.

Revela-se a nítida inadequação da escolha do profissional realizada pelos Requeridos **Alcides Jesus Peralta Bernal e Wanderley Ben Hur da Silva**, uma vez que efetivaram a contratação e autorizaram a realização dos serviços, mesmo sem avaliar o currículo do Requerido **Júlio César Souza Rodrigues** frente o **serviço objeto da contratação**.

Ainda que o serviço objeto do contrato exigisse profissional de notória especialização, **o que não é o caso**, este profissional não seria o advogado **Júlio César Souza Rodrigues**, uma vez que, em matéria de Direito Financeiro e Tributário, seu currículo objetivamente não demonstra estar acima da média geral dos profissionais jurídicos, e se estiver em alguma seara do Direito não será na área fiscal, conforme demonstra o histórico de sua atuação, revelada por uma breve busca no sítio do TJMS.

Em face dessa realidade, conclui-se pela dupla inobservância da lei regente das licitações, pois se mostra patente a desnecessidade da contratação, uma vez que essa demanda vinha sendo acompanhada por advogados pertencentes ao próprio corpo jurídico do Município de Campo Grande-MS e eventual necessidade exigiria outro profissional que não o contratado.

3.2 DEIXAR DE OBSERVAR AS FORMALIDADES LEGAIS PERTINENTES À INEXIGIBILIDADE

Alcides Jesus Peralta Bernal e Wanderley Ben Hur da Silva acompanhados por **Júlio César Souza Rodrigues**, entabularam e executaram contrato verbal de prestação de serviços advocatícios de modo ilícito, **ignorando os procedimentos legais exigidos para contratações no âmbito da Administração Pública**.

Conforme abaixo detalhado, os fatos evidenciam que, na ânsia de realizar a contratação a qualquer custo, foram praticadas condutas que desrespeitaram ou ignoraram diversas formalidades e exigências essenciais ao procedimento de



inexigibilidade de licitação, fazendo incidir também o artigo 11, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa¹⁰, como doravante exposto.

3.3 RAZÃO DA ESCOLHA DO FORNECEDOR OU EXECUTANTE

Os Requeridos **Wanderley Ben Hur da Silva e Alcides Jesus Peralta Bernal** entabularam verbalmente a contratação, por parte do Município de Campo Grande-MS, do advogado e também Requerido **Júlio César Souza Rodrigues**, por meio de **inexigibilidade** de licitação, para prestação de serviços advocatícios, com a finalidade específica de aumentar o índice de participação do município na arrecadação do Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte interestadual e intermunicipal e de Comunicações (ICMS).

Para atingir tal desiderato, **Wanderley Ben Hur da Silva, Alcides Jesus Peralta Bernal e Júlio César Souza Rodrigues** deflagraram, no interior da Secretaria Municipal de Planejamento, Finanças e Controle de Campo Grande-MS, o Procedimento Administrativo nº 61650/2013-74, com o objetivo de justificar a contratação direta do advogado para prestação de serviços advocatícios.

No âmbito do mencionado procedimento, **Alcides Jesus Peralta Bernal e Wanderley Ben Hur da Silva**, juntamente a **Júlio César Souza Rodrigues**, *deixaram de observar e desrespeitaram as formalidades legais exigidas para o processo administrativo de inexigibilidade de licitação*, por não mencionarem as razões pelas quais o advogado **Júlio César Souza Rodrigues** foi escolhido para a execução dos serviços contratados, afrontando dolosamente os princípios da legalidade, imparcialidade e lealdade.¹¹

¹⁰ Art. 11. 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:

¹¹ Lei nº 8.666/1993 (Licitações): "Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: [...] II - razão da escolha do fornecedor ou executante; [...]".



Entrementes, na justificativa assinada pelo então Secretário Municipal **Wanderley Ben Hur da Silva** e na outorga de procuração *ad judicium* assinada pelo Prefeito de Campo Grande à época, **Alcides Jesus Peralta Bernal**, ambas em favor do advogado **Júlio César Souza Rodrigues**, não foi explicitado, em nenhum momento, a razão da escolha deste último ou o motivo pelo qual este profissional se destaca frente aos demais profissionais da área para a execução do serviço objeto da contratação, ou aos demais Procuradores do Município.

Ademais, não há qualquer cotejo ou comparação do currículo e da experiência profissional do advogado **Júlio César Souza Rodrigues**, com o específico trabalho objeto da contratação.

A lei de licitação traça as diretrizes a serem seguidas pelos responsáveis para o procedimento administrativo de inexigibilidade de licitação, exigindo, expressa, explícita e previamente à execução do contrato as justificativas para a escolha do fornecedor ou executante do serviço contratado.

Os Requeridos **Alcides Jesus Peralta Bernal** e **Wanderley Ben Hur da Silva** entenderam, por motivos não elencados, pela necessidade de se proceder a contratação de serviços advocatícios para a postulação administrativa junto à Secretaria de Fazenda do Estado de Mato Grosso do Sul, visando a elevar o índice de participação do município na arrecadação de ICMS.

Não houve, sequer, a tentativa de demonstrar que o serviço é singular.

Do mesmo modo, nem sequer houve a tentativa de se demonstrar ser o serviço objeto do contrato componente do conjunto dos que exige um profissional de notória especialização, tampouco ser o Requerido **Júlio César Souza Rodrigues** possuidor do gabarito profissional para a execução do objeto do contrato.

Da análise do procedimento administrativo de contratação (Procedimento Administrativo nº 61650/2013-74 da Secretaria Municipal de Planejamento, Finanças e Controle), materializador da outorga da procuração *ad judicium* ao investigado **Júlio César Souza Rodrigues**, não há nenhuma referência a dados concretos que justifiquem a contratação do referido advogado.



Neste contexto, é de bom tom frisar que o parecer proferido pela Procuradoria do Município, em nenhum momento, fora favorável à contratação específica do advogado **Júlio Cesar**. Seu nome ou seus dados curriculares não encontram qualquer referência no referido parecer. O conteúdo da manifestação oriunda da Procuradoria Jurídica do Município é extremamente genérico, uma vez que não faz referência à contratação específica de qualquer pessoa e, no final, condiciona a sua realização à demonstração, pelo profissional, de *“todas as condições para executar os serviços pretendidos, e que demonstre elevada capacitação profissional no campo de sua especialidade, enquadrando-se como notoriamente especializado para prestar os serviços com a técnica e a qualidade desejada pela Administração.”* (fl. 242, do Apenso I).

A omissão intencional de tais informações, por parte de **Wanderley Ben Hur da Silva, Alcides Jesus Peralta Bernal e Júlio César Souza Rodrigues**, não tem outra razão a não ser a impossibilidade de justificar o injustificável, ou seja, a omissão de tais dados se deu em razão de que, comparando o objeto do contrato e o currículo do requerido **Júlio César**, resta latente a disparidade e inadequação da escolha do profissional para o serviço em que foi inexigida a licitação.

3.4 AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DO PREÇO

Ainda no âmbito do mencionado procedimento, **Alcides Jesus Peralta Bernal e Wanderley Ben Hur da Silva**, acompanhados de **Júlio César Souza Rodrigues**, *deixaram de observar e desrespeitaram as formalidades legais exigidas para o processo administrativo de inexigibilidade de licitação*, por darem início à execução do contrato administrativo sem qualquer justificativa do preço cobrado pelo contratado, nos termos do art. 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações).¹²

A proposta de preço apresentada por **Júlio César Souza Rodrigues** e prontamente acatada por **Alcides Jesus Peralta Bernal e Wanderley Ben Hur da Silva** não contém qualquer justificativa ou motivação, de modo que permitam aferir os critérios

¹² Lei nº 8.666/1993 (Licitações): “Lei nº 8.666/1993 (Licitações): “Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: [...] III - justificativa do preço; [...]”.



norteadores do *quantum* acertado e do impacto financeiro sobre o erário que os montantes resultantes trarão sobre os cofres públicos. (fl. 93, do Apenso I).

Mesmo sem a justificativa de preço, o então Secretário Municipal **Wanderley Ben Hur da Silva** emitiu autorização da realizado de despesa, posteriormente ratificada pelo então Prefeito Municipal **Alcides Jesus Peralta Bernal**, revelada pela outorga de procuração para realização dos serviços (fls. 21-23 e 77, do Apenso I).

3.5 CONTRATO DE RISCO (*AD EXITUM*) E VALORES INDETERMINADOS

No âmbito do mencionado Procedimento Administrativo, os Requeridos **Wanderley Ben Hur da Silva**, **Alcides Jesus Peralta Bernal** e **Júlio César Souza Rodrigues** estipularam as despesas da Administração Pública Municipal em ofensa às formalidades exigidas pela Lei de Licitações e pela Constituição da República, uma vez que para tanto se valeram do denominado contrato de risco (*ad exitum*), segundo o qual o Requerido **Júlio César Souza Rodrigues** tem direito ao recebimento da importância de R\$ 11.200,00 (onze mil e duzentos reais) mensais, enquanto perdurar o contrato, e, sem prejuízo destas parcelas mensais, o valor pago em razão do êxito na prestação do serviço, estabelecido em 15% (quinze por cento) para cada 0.0001 de acréscimo ao índice provisório publicado na Resolução SEFAZ nº 2.482/2013, a serem aplicados em 2014 no Município de Campo Grande-MS.

Sendo assim, os Requeridos **Wanderley Ben Hur da Silva**, **Alcides Jesus Peralta Bernal** e **Júlio César Souza Rodrigues** estipularam e autorizaram despesas da Administração Pública Municipal em favor do Requerido **Júlio César Souza Rodrigues**, vinculando-as à receita de impostos, o que é expressamente vedado pelo princípio da não afetação da receita ou princípio da não vinculação, nos termos do art. 167, IV, da Constituição Federal.¹³

¹³ Constituição Federal: "Art. 167. São vedados: [...] IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;" (grifo nosso).



Além disso, os Requeridos **Wanderley Ben Hur da Silva, Alcides Jesus Peralta Bernal e Júlio César Souza Rodrigues** autorizaram e estipularam despesas para o Município de Campo Grande-MS em valor indeterminado e aleatório, sem previsão de em quanto os cofres públicos seriam atingidos e poderiam despender para a execução do contrato, pois esse valor irá variar em razão de dado aleatório e fora do controle estatal, sem fixação de qualquer limite, ou seja, conforme o aumento do índice de participação do Município na arrecadação de ICMS e do êxito dos serviços realizados, contrariando os artigos. 54, § 1º, e 55, III, da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações).¹⁴

O Tribunal de Contas da União reconhece como flagrante desrespeito à formalidade pertinente à inexigibilidade de licitação o estabelecimento de valores indeterminados ou aleatórios.^{15-16.}

3.6 CONTRATO VERBAL

Os Requeridos **Wanderley Ben Hur da Silva, Alcides Jesus Peralta Bernal e Júlio César Souza Rodrigues** firmaram contrato verbal de prestação de serviços, tendo por objeto a contratação do Requerido **Júlio César Souza Rodrigues**, por parte do Município de Campo Grande-MS, para a prestação de serviços advocatícios, desrespeitando frontalmente a única forma permitida em lei para a contratação por inexigibilidade de licitação, qual seja, a celebração de contrato por instrumento

¹⁴ Lei nº 8.666/1993 (Licitações): “Art. 54. [...] § 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam. [...] § 2º Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta. [...] Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: [...] III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;” (grifo nosso).

¹⁵ “1. É ilegal a previsão de reembolso, pela contratante, de despesas incorridas por advogados para acompanhamento de ações judiciais fora do local de prestação dos serviços, por envolver uma obrigação financeira de valor desconhecido. 2. Para que as sociedades interessadas possam incluir o valor dessas despesas nas respectivas propostas, faz-se necessário que a entidade licitante informe o número de ações judiciais em tramitação fora da capital do estado, discriminando-o por comarca” (Processo TC-008.528/2006-4, Acórdão nº 486/2007, Plenário, rel. Auditor Marcos Bemquerer Costa, 28.3.2007).

¹⁶ “É ilegal a previsão de reembolso, pela contratante, de despesas incorridas por advogados para acompanhamento de ações judiciais fora do local de prestação dos serviços, por envolver uma obrigação financeira de valor desconhecido. Informe o número de ações judiciais em tramitação fora da capital do estado, discriminando-o por comarca, para que as sociedades interessadas possam incluir o valor dessas despesas nas respectivas propostas” (Acórdão 486/2007 Plenário).



escrito, nos termos dos artigos 60, parágrafo único, e 62 da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações).¹⁷

Na data de 31.07.2013, por volta das 16h00, no Município de Campo Grande-MS, **Wanderley Ben Hur da Silva, Alcides Jesus Peralta Bernal e Júlio César Souza Rodrigues** realizaram com rapidez incomum, em apenas algumas horas, diversas condutas com objetivo de dar aparência de legalidade e lisura ao mencionado contrato verbal.

Os Requeridos **Wanderley Ben Hur da Silva, Alcides Jesus Peralta Bernal e Júlio César Souza Rodrigues** deflagraram no interior da Secretaria Municipal de Planejamento, Finanças e Controle de Campo Grande-MS o Procedimento Administrativo nº 61650/2013-74, com o objetivo de justificar a contratação direta do advogado para prestação de serviços advocatícios, fazendo juntar aos autos a **autorização de realização da despesa** no valor de R\$ 11.200,00 por mês, assinada pelo Requerido **Wanderley Ben Hur da Silva**, reserva orçamentária nº 2013 PE 00138 2600F, de 31.07.2013, documento intitulado “Justificativa” assinada pelo Requerido **Wanderley Ben Hur da Silva** e o documento intitulado “Proposta de Preço” assinado pelo Requerido **Júlio César Souza Rodrigues** (fls. 87-93, do Apenso I).

Na data de 05.08.2013 o Requerido **Alcides Jesus Peralta Bernal**, em nome do Município de Campo Grande-MS e na qualidade de Prefeito desse, assinou instrumento de mandato, consubstanciado por procuração *ad judicium* e *extra*, outorgando ao Requerido **Júlio César Souza Rodrigues** poderes para executar o contrato de prestação de serviços anteriormente firmado.

¹⁷ Lei nº 8.666/1993 (Licitações): “Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem. Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea “a” desta Lei, feitas em regime de adiantamento. [...] 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” (grifo nosso).



Em 05.08.2013, o referido contrato verbal foi executado pelo Requerido **Júlio César Souza Rodrigues**, à revelia das formalidades legais, sem a conclusão formal do mencionado procedimento administrativo e sem a assinatura formal de instrumento escrito de contrato de prestação de serviços.

Assim, os fatos restaram patentemente demonstrados, individualizados e evidenciados pelos documentos pessoalmente assinados pelos Requeridos Alcides Jesus Peralta Bernal, Wanderley Ben Hur da Silva e Júlio César Souza Rodrigues, de modo a convergirem para a configuração das figuras descritas nos artigos 10, inciso VIII e artigo 11, *caput*, da Lei n. 8.429/92, manifestados por condutas comissivas e omissivas, nos termos explicitados na presente peça, merecendo a repulsa e a justa aplicação das sanções cominadas na art. 12, II e III do citado diploma legal.

4 CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, requer o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul:

- 4.1. A notificação dos requeridos para oferecerem manifestação por escrito, no prazo de 15 (quinze) dias, sobre o recebimento da presente ação;**
- 4.2. Decorrido o prazo do item anterior, seja a presente inicial recebida, determinando-se a citação dos requeridos, facultando-se ao Sr. Oficial de Justiça, para a comunicação processual, a permissão estampada no art. 172, §2º, do Código de Processo Civil, nos endereços mencionados no preâmbulo, para, querendo, virem responder aos termos da presente ação, sob pena de confissão quanto à matéria de fato e sob os efeitos da revelia;**
- 4.3. Seja notificado o Município de Campo Grande, na pessoa do seu representante legal, nos termos do parágrafo 3º do artigo 17 da Lei nº. 8.429/92, para, caso julgue conveniente, integrar a lide na qualidade de litisconsorte;**
- 4.4. Ao final, seja o presente pedido julgado procedente, com a condenação dos Requeridos Alcides Jesus Peralta Bernal, Wanderley**



Ben Hur da Silva nas sanções do art. 12, inciso II e III da Lei nº. 8.429/92, em razão da prática de ato de improbidade administrativa previsto no artigo 10, inciso VIII e no artigo 11, *caput* do mesmo diploma legal;

4.5. A condenação do Requeridos **Júlio César Souza Rodrigues** nas sanções do art. 12, inciso II e III da Lei nº. 8.429/92, em razão da prática de ato de improbidade administrativa previsto no artigo 10, inciso VIII e no artigo 11, *caput*, da Lei nº. 8429/92, a teor do disposto no artigo 3º, do referido diploma;

4.6. Seja o Autor isentado das custas, emolumentos e outros encargos, na forma do art. 18 da Lei 7.347/85.

Protesta provar o alegado por todos os meios de prova admitidos em direito, em especial aquelas constantes no bojo do **Inquérito Civil nº. 017/2014**, que instrui a presente exordial, bem como as demais provas documentais e periciais, caso se façam necessárias

Dá-se a causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) para efeitos meramente fiscais.

Campo Grande, 14 de abril de 2014.

Ana Carolina L. de M. Castro
Promotora de Justiça Substituta

Alexandre P. Capiberibe Saldanha
Promotor de Justiça

Henrique Franco Cândia
Promotor de Justiça