



**RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA N.º 010/2023**

**INQUÉRITO CIVIL N.º MPPR-0128.23.000388-0**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por seu representante, que esta subscreve, no uso de suas atribuições legais, com fulcro no art. 127, *caput*, e art. 129, incisos II e III, todos da Constituição Federal; art. 5º, *caput*, da Lei n. 7.347/1985; art. 25, inciso IV, alínea “b”, art. 27, parágrafo único, incisos II e IV e art. 80, ambos da Lei Federal n. 8.625/1993 e Resolução n. 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público;

**CONSIDERANDO** o contido no art. 127 da Constituição Federal, segundo o qual “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”;

**CONSIDERANDO** o disposto no art. 129, inciso II, da mesma Carta Constitucional, bem como no art. 120, inciso II, ambos da Constituição do Estado do Paraná, que atribuem ao Ministério Público a função institucional de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”;

**CONSIDERANDO** o art. 2º, *caput*, da Lei Complementar n. 85, de 27 de dezembro de 1999, que antes de elencar funções atribuídas ao Ministério Público, reforça aquelas previstas na Constituição Federal e Estadual e na Lei Orgânica Nacional;



**CONSIDERANDO** que o mesmo diploma legal supramencionado, em seus artigos 67, § 1º, inciso III, e 68, inciso XIII, item 10, dispõe que ao Promotor de Justiça incumbe, respectivamente, “atender a qualquer do povo, ouvindo suas reclamações, informando, orientando e tomando as medidas de cunho administrativo ou judicial, ou encaminhando-as às autoridades ou órgãos competentes” e “efetuar a articulação entre os órgãos do Ministério Público e entidades públicas e privadas com atuação na sua área”;

**CONSIDERANDO** o art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, o qual faculta ao Ministério Público expedir recomendação administrativa aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;

**CONSIDERANDO** a necessidade de obediência ao princípio da legalidade, segundo o qual, na definição de Hely Lopes Meireles: “Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A Lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”<sup>1</sup>;

**CONSIDERANDO** que o princípio da legalidade dá azo ao princípio da autotutela, que se trata de poder-dever da Administração Pública em controlar seus próprios atos, na forma do artigo 53 da Lei n. 9.784/99 (**A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos**) e a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal (**A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial**);

1 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Editora Malheiros, 2000, p. 82-83



**CONSIDERANDO** que o **dever de probidade** é um dos mais importantes dos deveres dos Administradores Públicos, segundo o qual, na definição de José dos Santos Carvalho Filho: “sua situação deve, em qualquer das hipóteses, pautar-se pelos princípios da honestidade e moralidade, quer em face dos administrados, quer em face da própria Administração. Não deve cometer favorecimento nem nepotismo, cabendo-lhe optar sempre pelo que serve melhor à Administração. O administrador probo há de escolher, por exemplo, o particular que melhores condições oferece para contratação; ou o indivíduo que maior mérito tiver para exercer a função pública. Enfim, deverá ser honesto, conceito extraído do cidadão médio<sup>2</sup>;

**CONSIDERANDO** que o princípio da eficiência “apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”<sup>3</sup>;

**CONSIDERANDO** que a Constituição Federal no art. 37, *caput*, consagra os princípios básicos que devem nortear a atuação da Administração Pública, dentre eles, os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa;

**CONSIDERANDO** que os atos administrativos, vinculados ou discricionários, devem ter como finalidade o interesse público;

**CONSIDERANDO** que o art. 27 da Constituição do Estado do Paraná estatui que “a administração pública direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios da

2 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo 34ª edição. São Paulo : Atlas, 2020, páginas 69/70.

3 DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. Direito Administrativo, 27a ed. São Paulo: Atlas, 2014, página 85.



legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação, economicidade (...);

**CONSIDERANDO** que a discricionariedade do administrador não é absoluta, pois as políticas públicas e as decisões se submetem a controle de constitucionalidade e legalidade, mormente quando delas pode decorrer ofensa aos princípios da administração pública, como da legalidade, moralidade e eficiência;

**CONSIDERANDO** o dever da Administração Pública de realizar um controle preventivo e repressivo de condutas que resultam em prejuízo ao erário e em atos de improbidade administrativa, com a finalidade de reduzir as oportunidades que vão contra os fins da gestão pública;

**CONSIDERANDO** que para se garantir a lisura do concurso público é necessário que na organização do certame sejam obedecidos os princípios da legalidade e da eficiência do serviço público, mediante contratação de instituição especializada, observando-se a regra da obrigatoriedade da licitação pública, prevista constitucionalmente;

**CONSIDERANDO** que a contratação por **dispensa à licitação somente é possível nas hipóteses em que a instituição eventualmente contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional** e não tenha fins lucrativos, tais como universidades públicas ou de instituições incumbidas regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, nos termos do art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993, com vistas a se garantir a maior eficiência possível e para assegurar que o certame fique a salvo de questionamentos;

**CONSIDERANDO** que, segundo a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, “a dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório. Diversamente ocorre na



inexigibilidade, como se verá adiante, porque aqui sequer é viável a realização do certame. Há, porém, dos aspectos preliminares que merecem ser considerados. O primeiro diz respeito à excepcionalidade, no sentido de que as hipóteses previstas no art. 24 traduzem situações que fogem à regra, e só por essa razão se abriu a fenda no princípio da obrigatoriedade. O outro diz respeito à taxatividade das hipóteses. Daí a justa advertência de que os casos enumerados pelo legislador são taxativos, não podendo, via de consequência, ser ampliados pelo administrador. Os casos legais, portanto, são os únicos cuja dispensa de licitação o legislador considerou mais conveniente ao interesse público<sup>4</sup>;

**CONSIDERANDO** que “de acordo com as exigências do dispositivo em comento, a dispensa somente será possível se preencher os requisitos enumerados a seguir: a) entidade sem fins lucrativos: são as associações civis ou fundações privadas; b) **inquestionável reputação ético-profissional da entidade**; c) previsão no estatuto ou no regimento interno de que a entidade tem por finalidade o desenvolvimento da pesquisa, do ensino, do desenvolvimento institucional ou da recuperação social do preso; d) pertinência entre o objeto do contrato e o objeto social da entidade contratada; e) caráter *intuitu personae* do contratado: a entidade deve executar diretamente o serviço, sendo vedadas, em princípio, as subcontratações; e f) apesar do silêncio da norma em questão, o valor do contrato deve respeitar os preços praticados no mercado, na forma do art. 26, parágrafo único, III, da Lei de Licitações<sup>5</sup>;

**CONSIDERANDO** que o entendimento já manifestado pelo Tribunal de Contas da União não é diverso: “outro requisito exigido pela Lei 8.666/1993, art. 24, inciso XIII, é que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional. Tal exigência busca garantir a indiscutível capacitação da entidade para o desempenho da atividade objetivada, o que assegurar o perfeito cumprimento do contrato”<sup>6</sup>;

4 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo 34ª edição. São Paulo : Atlas, 2020, página 263

5 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 8ª edição. Rio de Janeiro : Método, 2020, páginas 428/429

6 Acórdão 17226/2021 – Primeira Câmara. TCU. Data da sessão: 05/10/2021. Relator: Vital do Rêgo.



**CONSIDERANDO** que “a dispensa de licitação com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993 exige comprovação de que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e capacidade para a execução do objeto pactuado por meios próprios, sendo regra a inadmissibilidade de subcontratação”<sup>7</sup>.

**CONSIDERANDO** que o Município de Santa Mônica, por meio de procedimento de dispensa 05/2023, contratou a empresa “Instituto Avançar”, inscrita no CNPJ n. 45.080.232/0001-35, para a realização de concurso público visando a contratação de serviços para ocuparem os cargos de advogado, agente comunitário de saúde, agente de combate à endemias, assessor de imprensa, arquiteto, assistente administrativo, assistente social, auxiliar administrativo, auxiliar de cuidados dental, auxiliar de serviços gerais, contador, dentista, engenheiro civil, enfermeiro, farmacêutico/bioquímico, fisioterapeuta, fiscal de obras e de posturas, fonoaudiólogo, gari, médico, motorista, nutricionista, oficial administrativo, operador de máquinas, pedreiro, professor, professor de educação infantil, professor de educação física, professor de artes, psicólogo, psicopedagogo, técnico agrícola, técnico de enfermagem, tratorista, veterinário, vigia e zelador de cemitério;

**CONSIDERANDO** a contradição apresentada no procedimento de dispensa de licitação n. 05/2023, consistente na justificativa do Secretário Municipal de Planejamento, Finanças e Gestão **João Raimundo Moro Júnior** que solicitou e justificou a contratação direta do “Instituto Avançar” **através de dispensa de licitação**, sob o motivo que a empresa apresentou **menor orçamento** para a aplicação do concurso público:

A escolha do **INSTITUTO AVANÇAR**, deu-se pelo motivo de que a mesma apresentou menor orçamento para a aplicação do concurso público, conforme se prova pelos orçamentos em anexo.



A razão da escolha da empresa em questão também se deu pelo fato de ter sido, dentre as empresas que apresentaram orçamento, a que ofereceu o menor orçamento para prestação dos serviços que se pretende contratar.

**CONSIDERANDO** a ausência de previsão legal para dispensa à licitação visando a contratação de instituição para fins do art. 24, inciso XIII, da Lei de Licitações, **com fundamento no critério “menor preço”**;

**CONSIDERANDO** que na justificativa apresentada pelo Secretário Municipal de Planejamento, Finanças e Gestão **João Raimundo Moro Júnior**, precisamente sobre o requisito essencial da “inquestionável reputação ético-profissional”, prevista no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993, foi referida uma fundação estranha ao certame, ou seja, não houve ao exame da “inquestionável reputação ético-profissional” da empresa contratada:

A esse respeito, vale informar que o próprio Tribunal de Contas da União já proferiu decisão considerando a Fundação Cesgranrio enquadrada na hipótese de dispensa em comento, quando contratada para realizar concurso público, conforme Processo TC-014.861/93-3, em sessão realizada em 27/10/93 (DOU de 16/11/93).

**CONSIDERANDO** que o “Instituto Avançar” realizou um único concurso público desde seu funcionamento, para contratação de servidores do Município de Nova Olímpia, o qual, inclusive, sequer se findou, **circunstância que não se revela suficiente para atestar que a associação privada detenha “inquestionável reputação ético-profissional”**, a fim de atender o requisito legal para a dispensa de licitação:



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SANTA ISABEL DO IVAÍ/PR

O INSTITUTO AVANÇAR, inscrito com o CNPJ 45.080.232/0001-35, através do seu Presidente o Sr. LEANDRO APARECIDO SABINO, portador do CPF 032.654.369-42 e RG 8.086.242-3, Declara os concursos realizados nos últimos 3 anos conforme segue abaixo:

- PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLÍMPIA – EDITAL 001/2022

**CONSIDERANDO** que o “Instituto Avançar” está em funcionamento há um ano, tendo iniciado suas atividades no dia 10 de junho de 2022 (cf. estatuto social que instruí o procedimento de dispensa da licitação);

**CONSIDERANDO** a impossibilidade de se analisar os requisitos “inquestionável reputação ético-profissional” para dispensa de licitação, previsto no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1992, tendo em vista a exiguidade do tempo de existência da empresa contratada, bem como a ausência de elementos suficientes para comprovação de sua capacidade técnica;

**CONSIDERANDO** o teor da Súmula n. 346 do Supremo Tribunal Federal que dispõe “Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo”;

**CONSIDERANDO** que o gestor público pratica atos e exerce o controle de todo o procedimento licitatório, inclusive aqueles relacionados a concurso público, na medida em que autoriza e homologa, homologação na qual, conforme previsão da Lei n. 8.666/1993, corresponde ao momento em que a autoridade administrativa promove o controle do procedimento;

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, representado pelo agente ministerial adiante subscrito, expede a presente a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** ao Chefe do Poder Executivo do Município de Santa Mônica/PR, **Luan Gustavo Frazatto**, bem como a quem venha



lhe suceder ou substituir no cargo, para que, em cumprimento às disposições de ordem constitucional e legal acima referidas e outras com ela convergentes, e em vista das circunstâncias ora apuradas:

- a) reconheça a ilegalidade dos atos administrativos afetos ao procedimento de Dispensa à Licitação n. 05/2023, que culminou na contratação da empresa “Instituto Avançar”, para a realização de concurso público visando a contratação de servidores públicos para o quadro de pessoal do Município de Santa Mônica/PR, promovendo a anulação do referido procedimento e do Contrato Administrativo n. 44/2023 e, por conseguinte, do Concurso Público em andamento;
- b) se pretender se utilizar do instituto de dispensa de licitação, privilegie a contratação direta de instituição que detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos, para fins de realização de concurso público para contratação de servidores públicos, preferencialmente instituições vinculadas a universidades públicas ou de instituições incumbidas regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, e que possuam elevado conceito no meio social em que atua, fruto do reconhecimento de serviços anteriormente prestados com ética e alto padrão de qualidade e eficiência, para fins de atender ao disposto no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993, visando garantir a maior eficiência e assegurar a lisura do certame; e
- c) providencie a adequada e imediata divulgação desta Recomendação Administrativa nos meios de comunicação oficial do Município de Santa Mônica/PR, para conhecimento dos candidatos.

Concede-se o **prazo de 05 (cinco) dias corridos** para resposta expressa sobre o acatamento da presente Recomendação Administrativa,



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SANTA ISABEL DO IVAÍ/PR

---

a ser enviada ao e-mail institucional **santaisabeldoivai.prom@mppr.mp.br**, acompanhada da documentação comprobatória das providências adotadas.

Esta recomendação científica, formalmente, o destinatário acerca da necessidade de serem adotadas as providências acima, além de alertá-lo das consequências decorrentes do não acatamento, notadamente a responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei n. 8.429/1992, sem prejuízo de outras medidas judiciais necessárias para a prevenção e reparação de danos ocasionados ao erário.

Santa Isabel do Ivaí/PR, 06 de julho de 2023.

**ANTONIO CEZAR QUEVEDO GOULART FILHO**  
**Promotor de Justiça**



Documento assinado digitalmente por **ANTONIO CEZAR QUEVEDO GOULART FILHO, PROMOTOR DE JUSTICA ENTRANCIA INICIAL** em 06/07/2023 às 17:35:41, conforme horário oficial de Brasília, com emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://apps.mppr.mp.br/ords/f?p=121:6> informando o código verificador **1188285** e o código CRC **202330494**

---