



0000002 132 P

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO
PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

RECOMENDAÇÃO Nº 04/2.017

EMENTA: PATRIMÔNIO PÚBLICO – CÂMARA DE VEREADORES DE TOLEDO - DOCUMENTOS ORIGINAIS DE PROCEDIMENTO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CPI) APRESENTADOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS AUTOS DE NOTÍCIA DE FATO Nº 0148.17.000315-3 SEM SEQUÊNCIA NUMÉRICA E RUBRICA DAS FOLHAS DOS AUTOS – OFENSA AO PRINCÍPIO DO FORMALISMO NECESSÁRIO - COGITAÇÃO DE INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO ADMINISTRATIVO – INDÍCIOS DE FALTA DE CUMPRIMENTO À FORMALIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO – APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI FEDERAL Nº. 9.784/1.999 QUE ESTABELECE A DISCIPLINA GERAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO –

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por intermédio da 4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO/PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO, no exercício de suas funções institucionais previstas na Constituição Federal e na Lei Complementar Estadual nº 85/1.999, e

- 1) **CONSIDERANDO** que o artigo 129 inciso II, da Constituição Federal, dispõe que cabe ao Ministério Público “*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*”;

4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo
FL

Sândres Sponholz
Promotor de Justiça



0000003

133
P

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

- 2) **CONSIDERANDO** que o art. 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual nº 85/99 dispõe que compete ao Ministério Público do Estado do Paraná "*expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública*";
- 3) **CONSIDERANDO** que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do patrimônio público, da moralidade, da legalidade e da eficiência administrativa, nos termos dos artigos 127, *caput*, e 129, III, da Constituição Federal; artigo 114, *caput*, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 25, IV, "a", da Lei Federal n.º 8.625/93;
- 4) **CONSIDERANDO** que a Recomendação é instrumento destinado à orientação de órgãos públicos ou privados, para que sejam cumpridas normas relativas a direitos e deveres assegurados ou decorrentes da Constituição Federal e Estadual e serviços de relevância pública e social;
- 5) **CONSIDERANDO** que o art. 37 da Constituição Federal dispõe que a Administração Pública seguirá os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
- 6) **CONSIDERANDO** que o art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal estabelece que "*ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal*", princípio este que serve de norte para todos os procedimentos a serem realizados na esfera judicial e administrativa.
- 7) **CONSIDERANDO** a anterior instauração de Notícia de Fato nº. 0148.17.000315-3, através da Portaria nº. 16/2017, da 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo – Paraná, oportunidade que houve a necessidade de requisição à Presidência da Câmara Municipal de Toledo de remessa do procedimento original relativo à instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), correspondente àqueles disponibilizado no sistema virtual¹,
- 8) **CONSIDERANDO** a constatação de que os documentos originais apresentados, assim como sua versão disponibilizada em meio virtual, era desprovido de regular autuação,

¹Link de acesso: <http://sapl.toledo.pr.leg.br/consultas/materia/materia_mostrar_proc?cod_materia=3623>



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

outrossim não tinha a maioria de suas folhas rubricadas, sequencialmente numeradas e regularmente assinadas, conforme consta do conteúdo das cópias acessadas por meio eletrônico, bem como fotografias obtidas por ocasião da apresentação dos originais;

9) **CONSIDERANDO** que por ocasião do encaminhamento do Ofício nº 151/2.017, requisitou-se a remessa de cópia de eventuais atos normativos internos que regulam a forma e as regras de tramitação dos procedimentos administrativos, sob os aspectos de autuação, numeração e rubrica de páginas, além de registro de remessas para os respectivos setores, dentre outros aspectos, sendo que nenhum dos dispositivos normativos que acompanharam a resposta (Of. nº 051/2017) se referem a regras de condução dos procedimentos e processos administrativos;

10) **CONSIDERANDO** que o processo administrativo pode ser conceituado, em sentido prático e amplo, como "o conjunto de medidas jurídicas e materiais praticadas com certa ordem e cronologia, necessárias ao registro dos atos da Administração Pública, ao controle do comportamento dos administrados e de seus servidores, a compatibilizar, no exercício do poder de polícia, os interesses público e privado, a punir seus servidores e terceiros, a resolver controvérsias administrativas e a outorgar direitos a terceiros"².

11) **CONSIDERANDO** que devem ser asseguradas nos processos administrativos as formalidades essenciais à garantia da segurança do particular, tornando, assim, o processo administrativo se torna formal para a administração pública. Destarte, o poder público deve respeitar determinadas formalidades, como numeração e rubrica das páginas dos autos administrativos, para se evitar prejuízos aos interessados.

16.1) Acerca do assunto em voga leciona Matheus Carvalho³, "(...) a legislação que o processo deve ter forma escrita, com páginas rubricadas e sequencialmente numeradas, bem como os atos processuais, com as devidas exceções devem ser realizados no horário e local de funcionamento da repartição, entre outras exigências

²Diógenes Gasparini, in Direito Administrativo, Saraiva, 4ª edição, págs. 557/558.

³CARVALHO. Matheus. Manual de Direito Administrativo. 3ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

legais. Sendo assim, parte da doutrina trata da forma do processo administrativo pelo princípio do "formalismo necessário" ao estabelecer que, em matéria processual, são obrigatórias as formalidades indispensáveis à segurança jurídica do cidadão que devem ser observadas pela Administração Pública na condução do feito, a despeito de não se poder exigir formalidades ao particular interessado no procedimento".

12) **CONSIDERANDO** que, na ausência de lei local específica, a Lei Federal nº. 9.784/1.999 pode ser aplicada de forma subsidiária, com base em seu art. 69, que dispõe que "os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei", e para regular procedimentos de igual espécie (processos administrativos), assim como na hipótese de omissão sobre determinado ponto em legislação local, será empregada subsidiariamente a referida Lei do Processo Administrativo Federal. O entendimento se encontra em alinhamento com a jurisprudência pátria:

APELAÇÃO CÍVEL nº 024.100.082.809 APTE.: MUNICÍPIO DE VITÓRIA APDA.: TIM CELULAR S/A RELATORA: DES. CONV. ELIANA JUNQUEIRA MUNHÓS FERREIRA A C Ó R D A O EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. IMPOSIÇÃO DE MULTA. PRECLUSÃO ADMINISTRATIVA. PROVIMENTO NEGADO. 1) A jurisprudência pátria tem se posicionado pela aplicação do art. 49 da Lei nº. 9.784/99 também aos processos administrativos estaduais e municipais - dado o inequívoco caráter geral e subsidiário da referida lei -, não havendo que se falar, a rigor, em prazo impróprio. [...] DESEMBARGADOR PRESIDENTE DESEMBARGADORA RELATORA (Classe: Apelação Cível, 24100082809, Relator : ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA, Data de Julgamento: 06/03/2012, Data da Publicação no Diário: 22/03/2012)

RECURSO ORDINÁRIO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL. PRAZOS. FLUÊNCIA. FÉRIAS FORENSES. AUSÊNCIA DE PREVISÃO. LEI 9.784/99. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA. Silente o Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná acerca da fluência dos prazos durante as férias forenses, deve ser aplicado subsidiariamente, no caso dos recursos administrativos, o disposto no art. 67 da Lei nº 9.784/99. Isso porque, sendo a norma que regulamenta os procedimentos de igual espécie do âmbito federal, tem preeminência em relação ao Código de Processo Civil, que cuida dos processos judiciais. Recurso desprovido. (STJ, RMS 16776 PR 2003/0130796-4. 5ª Turma, Rel. Min. Felix Fischer, Jul. 25/05/2004).

136
A
0000006

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

13) **CONSIDERANDO** que a Lei 9.784/1999 alcança todos os órgãos e entidades da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração, sendo também aplicada aos órgãos do **Poder Legislativo**.

14) **CONSIDERANDO** que a Lei Federal nº. 9.784/1.999, em seu art. 2º, parágrafo único, incisos VIII e IX, condiciona o processo administrativo à observância dos princípios da legalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, assim como a observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados e adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados.

15) **CONSIDERANDO** que o art. 22, §§ 1º e 4º da Lei nº. 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, expressamente determina que os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável, assim como o processo deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas.

16) **CONSIDERANDO** que o art. 46 da Lei 9.784/99 prevê que “os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem”.

17) **CONSIDERANDO** que todos os atos administrativos devem ser precedidos de um processo formal que justifique sua prática e sirva de base para sua legitimidade, documentando todas as etapas até a formação válida da atuação da Administração Pública. Acerca do tema, dispõe Marçal Justen Filho⁴ que *“a procedimentalização impede a concentração decisória num ato imediato e único. Mais ainda, assegura a oportunidade de manifestação para todos os potenciais interessados, a qual deverá ser promovida (em princípio) previamente a qualquer*

⁴ JUSTEN FILHO: Marçal. Curso de Direito Administrativo. Editora Fórum, 7ª Ed. 2011



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

decisão. Enfim, a proceduralização exige que toda e qualquer decisão administrativa seja logicamente compatível com os eventos que lhe foram antecedentes e se traduza em manifestação fundada em motivos cuja procedência é requisito de validade”.

18) **CONSIDERANDO** que a doutrina e a jurisprudência orientam no sentido de que a **validade dos atos administrativos está condicionada à prévia realização de processo regular**⁵, que representa uma garantia aos cidadãos e uma limitação à atividade estatal, evitando a prática de atos arbitrários e carentes de justificação, a qual sempre deve ser embasada no interesse público. Isto significa que a ausência de prévia observância da regularidade formal do processo administrativo poderá dar ensejo a questionamentos a respeito de sua integridade e autenticidade, que poderão eventualmente conduzir à conclusão de sua invalidade em razão de insegurança jurídica.

19) **CONSIDERANDO** que dentre as finalidades do processo administrativo está o controle da atuação estatal, que se manifesta, em especial, pelo fato de ser realizado de forma regular e em garantia ao princípio da publicidade e da transparência à atividade administrativa,

⁵ Nesse sentido, aduz a Professora Fernanda Marinela, em sua obra *Direito Administrativo*. Ed. Ímpetus, 6ª ed. Niterói, 2012, que a ausência de processo administrativo prévio e regular enseja a nulidade do ato que dele deveria decorrer, ao dispor que *“a existência do processo e a aplicação de seus princípios são garantias inafastáveis, sob pena de nulidade do ato administrativo praticado”*.

REEXAME NECESSÁRIO/APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL COLOCADA EM DISPONIBILIDADE REMUNERADA POR DETERMINAÇÃO VERBAL - ATO ADMINISTRATIVO - FORMA - DEVIDO PROCESSO LEGAL- INOBSERVÂNCIA - VÍCIO INSANÁVEL - DECLARAÇÃO DE NULIDADE - CONFIRMAÇÃO DA SENTENÇA. - É nulo o ato administrativo de colocação de servidor em disponibilidade remunerada por simples determinação verbal, uma vez que ausente o pressuposto da forma devida, que é indispensável à validade do provimento no âmbito da Administração Pública, sendo nesse caso imprescindível também a observância do devido processo legal. (TJ/MG- AC 10355130001967001MG. 5ª Câmara Cível. Rel. Versiani Penna. Jul. 24/04/2014).

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO SECRETÁRIO DE ESTADO DA JUSTIÇA E DA CIDADANIA. CONDENAÇÃO DO IMPETRANTE. MULTA APLICADA PELO COORDENADOR DO PROCON SEM MOTIVAÇÃO. FORMULÁRIOS UTILIZADOS PARA TODOS OS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS. VÍCIO DE FORMA. DESRESPEITO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. DEFEITO SUBSTANCIAL DO ATO ADMINISTRATIVO. VÍCIO INSANÁVEL. NULIDADE. ORDEM CONCEDIDA. 1. Mesmo na seara administrativa devem ser observadas as garantias da ampla defesa e do contraditório, estampadas no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal. 2. Em havendo exigência de motivação, a sua falta representa defeito substancial de forma, que acarreta nulidade do ato administrativo. Mandado de Segurança concedido. Maioria. (TJ/PR, MS 3369915/PR, 5ª Câmara Cível. Rel. Rosene Arão de Cristo Pereira. Jul. 25/09/2006).

138
A
0000008

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

permitindo aos interessados a amplo acesso a todos os trâmites pelos quais passou sua formação e aos motivos pelos quais os atos foram praticados.

20) **CONSIDERANDO**, portanto que a partir da representação formulada no mencionado procedimento, esta Promotoria Especializada contatou a eventual inobservância das regras e princípios atinentes ao processo administrativo, notadamente a formalidade necessária, o

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

RECOMENDA

ao **SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO, Renato Ernesto Reimann**, a *“adoção de todas as providências que se fizerem necessárias para que doravante, nos procedimentos instaurados pelo referido órgão público, sejam adotadas as regras preconizadas pela Lei Federal nº 9.784/99, especialmente o disposto no art. 22, §§ 1º e 4º da citada norma, a qual preconiza o dever de produzir todos os atos do processo administrativo por escrito, em vernáculo, com data e o local da realização, com a assinatura da autoridade responsável, com páginas numeradas sequencialmente e rubricadas, dentre outras regras previstas.”*

Sem prejuízo, requer-se a adoção de medidas objetivando o conhecimento dos termos desta Recomendação Administrativa aos futuros gestores do correspondente órgão público.

Atente-se que o presente documento tem natureza de notificação para fim de eventual comprovação de conduta dolosa em situações de improbidade administrativa relacionada à falta de atendimento dos requisitos formais de tramitação dos procedimentos e processos administrativos.

O destinatário deverá informar se irá ou não acatar a presente Recomendação Administrativa até a data de **20 de junho corrente**.



0000009

139
P

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Sra. Assessora Jurídica:

- (I) Encaminhe-se cópia desta Recomendação Administrativa aos gabinetes dos Senhores Vereadores do Município de Toledo, também para fim de conhecimento (via e-mail);
- (II) Digitalize-se o documento para fim de inclusão no acervo virtual de Recomendações Administrativas.

Sra. Oficiala de Promotoria:

- (i) Encaminhe-se cópia da presente Recomendação Administrativa ao Município de Toledo, inclusive para efeito de eventual observância de seus termos naquilo que for necessário, bem como à Presidência do Observatório Social de Toledo;
- (ii) Publique-se esta Recomendação Administrativa no átrio das Promotorias de Justiça.
- (iii) Registre-se no sistema PRO-MP.

Toledo, 5 de junho de 2017.

SANDRES SPONHOLZ

Promotor de Justiça