



MINISTÉRIO PÚBLICO

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público

Rua Almirante Barroso, nº 3200 – Centro Cívico

CEP: 85905-010 – Toledo/PR

000001

grune

do Estado do Paraná
Incl. 114/2019

21/01-11:23

grune
Câmara Municipal de Toledo

Ofício n.º 031/2019 - 4PJ

Inquérito Civil nº MPPR-0148.17.000346-8

Toledo, 17 de janeiro de 2019.

Prezado Senhor

ANTONIO SERGIO DE FREITAS (ZÓIO)

Câmara Municipal de Toledo

Toledo-PR

Prezado Senhor,

Comunico-lhe que o Inquérito Civil nº MPPR-0148.17.000346-8, no qual figura como representante, foi arquivado por esta Promotoria de Justiça, conforme cópia da promoção de arquivamento anexa.

Na oportunidade, certifico-lhe que, conforme § 3º do artigo 10 da Resolução PGJ N° 1928/2008, Vossas Senhorias poderão apresentar, no prazo de 10 (dez) dias, razões escritas ou documentos, que serão juntados até a data da sessão do Conselho Superior do Ministério Público, na qual será apreciada a promoção de arquivamento.

Atenciosamente,

SANDRES SPONHOLZ

Promotor de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

000002

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

AUTOS MPPR N.º 0148.17.000346-8
INQUÉRITO CIVIL

PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO

EMENTA: MUNICÍPIO DE TOLEDO - SUPOSTA UTILIZAÇÃO DE BEM PÚBLICO PARA FIM PARTICULAR - USO DE AMBULÂNCIA MUNICIPAL EM EVENTO DE MASSA PRIVADO (COMPETIÇÃO ESPORTIVA) - AUSÊNCIA DE EQUIPE DE ATENDIMENTO CONJUNTAMENTE COM A DISPONIBILIZAÇÃO DE VEÍCULO - FATO ISOLADO - INEXISTÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO PELO MUNICÍPIO DE TOLEDO - EXPEDIÇÃO DA RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA N.º 07/2.018 - SUGESTÃO PARA NORMATIZAÇÃO LOCAL - ACATAMENTO DA RECOMENDAÇÃO MINISTERIAL - UTILIZAÇÃO DE PARÂMETROS DEFINIDOS PELO ESTADO DO PARANÁ - ALCANCE DA FINALIDADE DO PROCEDIMENTO - RAZÕES DE ARQUIVAMENTO

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Trata-se de **INQUÉRITO CIVIL**, instaurado por intermédio da Portaria n.º 19/2017, objetivando a apuração de suposta irregularidade na utilização de bem público, consubstanciado em ambulância pertencente ao acervo patrimonial do Município de Toledo, durante a realização da 2ª (segunda) etapa do Campeonato Regional Oeste de



000003

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Mountain Bike, evento de massa privado, realizado em 05 de março de 2017, nas dependências da Estância Marreco, organizado pela pessoa jurídica "Ciclismo Oeste Eventos Esportivos" com apoio/parceria da Secretaria de Esportes e Lazer deste Município de Toledo/PR e Federação Paranaense de Ciclismo (fls. 03-05).

O procedimento iniciou, haja vista a representação do vereador do Município de Toledo, **ANTONIO SÉRGIO DE FREITAS (ZÓIO)**, o qual relatou através do Ofício n.º 011/2017-GAB.A.Z., suspeita de irregularidade acerca da utilização de ambulância pública em um evento privado com fins lucrativos, denominado *Etapa Oeste Mountain Bike*, realizado pela pessoa jurídica "Empresa Ciclismo Oeste Eventos Esportivos", na Estância do Marreco (propriedade particular) situado na Avenida Cirne Lima, próximo ao trevo de saída para Marechal Cândido Rondon (fls. 03-05).

O solicitante apontou em sua manifestação que as inscrições para o supramencionado evento ocorreram no sítio eletrônico da empresa (www.ciclismooeste.com.br) na importância de R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais), mais o valor correspondente taxa do próprio site. Além disso, o representante anexou ao ofício 01 (um) *pendrive* contendo informações acerca da empresa, bem como, fotos e vídeo da representação (fl. 05).

A partir da representação, o órgão ministerial notificou o representante, **ANTONIO SÉRGIO DE FREITAS (ZÓIO)**, bem como o servidor público do Município de Toledo, **RICARDO MORANTE**, mediante Ofícios n.º 135/2017 – 4PJ e n.º 136/2017 – 4PJ nesta ordem, para fim de apresentação de esclarecimentos complementares (fls. 10-11).

Os notificados compareceram a Promotoria de Justiça para prestar depoimento acerca do objeto da investigação, sendo este gravado por meio de sistema digital, com captura de imagem, às fls. 47-48 e 14-15, respectivamente.

Após, requisitou-se ao Município de Toledo, i) a remessa de cópia de todos os documentos relacionados à tramitação administrativa que culminou na autorização de uso de ambulância de suposta propriedade do município no evento *Etapa Oeste de Mountain Bike*; ii) os esclarecimentos acerca dos fundamentos que ensejaram a autorização de uso de ambulância conforme informado na peça de representação; iii) a remessa de cópia do Alvará autorizatório de funcionamento da empresa *Ciclismo Oeste Eventos Esportivos*; iv) a remessa de cópia do calendário oficial de eventos da Secretaria de Esportes relativos ao ano de 2017 e v) a remessa de eventual convênio, porventura firmado entre o Município de Toledo e a pessoa jurídica de direito privado *Ciclismo Oeste Eventos Esportivos* (fl. 12).

Em resposta, o Prefeito do Município de Toledo encaminhou a esta Promotoria de Justiça o Ofício n.º 0237/2017 – GAB contendo em anexo o Ofício n.º 076/2017 – SMEL, formulado pela Secretaria de Esportes e Lazer, acompanhado dos documentos



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

que o instruíram, contemplando as informações relacionadas ao requisitado pelo Ministério Público (fl. 19-45).

Em seguida, determinou-se a notificação de **CLODOALDO AUGUSTO PEREIRA**, Presidente do Clube Toledense de Ciclismo, para o comparecimento a esta Promotoria de Justiça de Toledo na data de 05 de junho de 2017, objetivando apresentação de esclarecimentos de seu interesse (fl. 51).

Entretanto, em virtude do retorno do Aviso de Recebimento – AR com a informação “não procurado” (fls. 51/versus) e, considerando a informação de endereço diverso à fl. 46, notificou-se para o comparecimento a essa Promotoria de Justiça, em data de 29 de junho de 2017 para fins de apresentação de esclarecimentos em relação aos fatos noticiados nos autos (fls. 52-54).

O notificado compareceu a esta Promotoria de Justiça para prestar esclarecimentos, conforme fls. 56-57.

Posteriormente, requisitou-se ao Município de Toledo, informação a respeito da existência de ato normativo municipal sobre a regulamentação local da aplicação da Portaria do Ministério da Saúde nº 1.139, de 10 de junho de 2013 (fl. 58).

Em resposta ao oficiado, o Prefeito Municipal encaminhou o Ofício n.º 0573/2017 – GAB junto ao Ofício n.º 752/2017 – SMS, formulado pela Secretaria Municipal da Saúde, informando que o Município de Toledo não possuía, à época, ato normativo municipal sobre a regulamentação local da aplicação da Portaria nº 1.139/2013 do Ministério da Saúde (fls. 59-60).

Assim, objetivando a normatização em nível local acerca da temática do procedimento, expediu-se a **Recomendação Administrativa N.º 07/2.018** a qual recomendou ao **MUNICÍPIO DE TOLEDO** a análise das ponderações ora apresentadas pelo Ministério Público do Estado do Paraná, para fim de eventual regulamentação local e consequente definição de critérios para a utilização de ambulância e equipe de atendimento da saúde pública municipal, por ocasião de realização de eventos de massa privados no Município de Toledo, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a partir da manifestação de acatamento da presente, bem como solicitou ao destinatário i) manifestação acerca da aceitação da presente Recomendação Administrativa, no prazo de 10 (dez) dias, contados das respectivas notificações, informando-se em caso de resposta positiva, as providências que seriam encetadas e ii) a promoção de digitalização e inserção do documento no Portal da Transparência do Órgão Municipal, a fim de dar publicidade, permitindo deste modo o seu conhecimento, fiscalização pelos próprios agentes públicos e controle pela população (seq. 66-78).

Além disso, encaminhou-se cópia da Recomendação Administrativa n.º 07/2.018 a 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo/PR, mediante Ofício N.º



000005

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

371/2018 – 4PJ, bem como para a Presidência do Observatório Social de Toledo, através do Ofício nº 372/2018 – 4PJ, objetivando conhecimento e eventuais providências ao âmbito de suas atribuições (fl. 79-80).

Após, obteve-se a informação de acatamento da Recomendação Administrativa pelo Município de Toledo (fl. 81).

Nada obstante, requisitou-se ao ente municipal, mediante Ofício nº 572/2018 – 4PJ, remessa de informações acerca das providências adotadas para o cumprimento da presente Recomendação Administrativa, como também a inserção do documento no Portal de Transparência do Órgão Municipal (fl.87).

Em resposta, informou-se que o documento já está inserido no Portal da Transparência, e que o Município de Toledo seguirá a Resolução SESA nº 595/2017, que estabelece diretrizes e normas gerais para o planejamento, avaliação e execução das ações de vigilância em saúde e assistência à saúde em eventos em massa e que foi referendada pela CIB ESTADUAL – Comissão Intergestora Bipartite, através da deliberação nº 279 de 25 de outubro de 2017, portanto pactuada entre Municípios e Estado (fls. 88-89).

Suficiente relato.

2. RAZÕES DE ARQUIVAMENTO: AUSÊNCIA DE ELEMENTOS INDICATIVOS DE PRÁTICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – MERA IRREGULARIDADE – INEXISTÊNCIA DE DOLO - EXPEDIÇÃO DA RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 07/2018 – ACATAMENTO PELO MUNICÍPIO DE TOLEDO – ALCANCE DA FINALIDADE DO OBJETO DA INVESTIGAÇÃO

2.1. Preliminarmente: aspectos teóricos da investigação

A estrutura normativa brasileira conferiu ao Ministério Público a legitimação ativa para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, CF). Na mesma linha de atuação, o artigo 129, III da Constituição Federal estabelece como função do Ministério Público, dentre outras, a *proteção do patrimônio público*.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

000006

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

No âmbito da Comarca de Toledo, a Resolução nº 4.788/17 atribui à 4ª Promotoria de Justiça o exercício da referida função constitucional de defesa do patrimônio público. Esta missão necessariamente implica o exercício de controle preventivo ou repressivo das condutas dos agentes públicos no exercício de representação das atividades do Estado.

Efetivamente, dentre os deveres de todo agente público, sobressai a obrigação de probidade em suas ações. Segundo Hely Lopes Meirelles, *“o dever de probidade está constitucionalmente integrado na conduta do administrador público, como elemento necessário à legitimidade de seus atos”*.¹ No sistema jurídico brasileiro, o descumprimento desse dever de honestidade consubstancia improbidade administrativa, cujo regramento remete à aplicação da Lei Federal nº 8.429/92.

No sistema da Lei Federal nº 8.429/92, os atos de improbidade somente podem ser praticados por agentes públicos (aí incluídos os agentes políticos), com ou sem o auxílio de terceiros (art. 2º). Porém, como bem observado pelos autores Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, *“a concepção de agente público, sob a análise do artigo, não foi construída sob uma perspectiva meramente funcional, sendo definido o sujeito ativo a partir da identificação do sujeito passivo dos atos de improbidade, havendo um nítido entrelaçamento entre as duas noções”*.²

Assim, analisando a citação destacada no item anterior, não basta a caracterização de agente público ao indivíduo para que todas as suas ações, indistintamente, sejam considerados atos ímprobos. Diversamente, é necessário demonstrar que, além da qualidade de agente público, o indivíduo (sujeito ativo) se

1 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 91.

2 GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Editora Saraiva, 8 ed. 2014. p. 343.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

utilizou desta circunstância necessariamente para atingir o sujeito passivo, quais sejam os entes elencados no artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa.³

Ainda seguindo a lição dos juristas acima nominados, corrobora-se o argumento de que para a caracterização da improbidade administrativa, o agente público deve praticar o ato *em razão de sua condição especial de agente público*⁴.

Os presentes autos estão relacionados à investigação em torno da apuração de suposta irregularidade na utilização de bem público, consubstanciado em ambulância de propriedade do Município de Toledo, durante a realização da 2ª (segunda) etapa do Campeonato Regional Oeste de Mountain Bike, evento de massa privado, realizado em 05 de março de 2017, nas dependências da Estância Marreco, organizado pela pessoa jurídica "Ciclismo Oeste Eventos Esportivos" com apoio/partceria da Secretaria de Esportes e Lazer deste Município de Toledo/PR e Federação Paranaense de Ciclismo.

A esse respeito, paralelamente à denúncia de eventual cometimento de ilegalidade, apurar-se cogitado cometimento de ato ímprobo por agente público.

Assim, à luz dos fatos investigados, percebe-se sem maior dificuldade que a questão envolve, em caráter de preponderância, a suposta violação dos princípios da **legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa**.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, "violar um princípio é fato mais grave que transgredir uma simples norma, visto que a ofensa ao princípio significa a

³ Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

⁴ Como derivação lógica do sistema da Lei nº 8.429/92, não bastará a identificação da condição de agente público e do correspondente vínculo com um dos sujeitos passivos em potencial dos atos de improbidade para que possa ser divisada a prática de atos de improbidade. É necessário, ainda, que o indivíduo pratique o ato em razão de sua condição especial de agente público.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

000003

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

*afronta a todo um sistema de regras e comandos legais. Representa, ainda, segundo o autor, a subversão de valores fundamentais da sociedade e sua estrutura mestra.*⁵

Igualmente, a respeito da importância dos princípios, esclarece Marçal Justen Filho:

Os princípios apresentam enorme relevância no âmbito do direito administrativo. A atividade administrativa traduz o exercício de poderes-deveres, o que significa a vinculação quanto ao fim a ser atingido. Em inúmeras oportunidades, a conduta a ser adotada dependerá das circunstâncias, o que não equivalerá a consagrar a liberdade para o agente escolher como bem entender. Nessas situações, pode haver alguma autonomia de escolha quanto ao meio a adotar, e os princípios serão o instrumento normativo apropriado para evitar escolhas inadequadas. Serão inválidas todas as decisões incompatíveis com os fins a serem promovidos e com os valores protegidos pela ordem jurídica.⁶

A Lei Federal n.º 8.429/92, denominada Lei da Improbidade, define em seu art. 11⁷ diversos exemplos de atos de improbidade que, por intermédio de ação ou omissão,

5 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p. 451.

6 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo [livro eletrônico]*. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

7 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:

- I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
- II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- IV - negar publicidade aos atos oficiais;
- V - frustrar a licitude de concurso público;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

violam os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, atentem contra os princípios basilares da Administração Pública, sujeitando-o agente ímprobo às respectivas sanções previstas no artigo 12, inciso III da referida norma especial.

Com efeito, no tocante ao **princípio da legalidade**, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, a Administração Pública é aqueles que estão a seu serviço, inclusive, de modo equiparado, devem se submeter às leis. "Todas as atividades de seus mais variados servidores, empregados e prestadores de serviços devem seguir rigorosamente os ditames legais, *"pois esta é a posição que lhes compete no direito brasileiro"*.⁸ Assim, todo ato de todo agente público – na sua acepção prevista no artigo 2º e parágrafo único, da Lei 8.429/1992 – deve ser realizado nos termos da Lei. *Em suma, para o particular, o que não é proibido é permitido; ao administrador, e à própria Administração, somente é permitido fazer o que a lei expressamente autoriza, ou seja, o que não é permitido pela lei é proibido.*

Por sua vez, o **princípio da moralidade administrativa** é aquele por intermédio do qual, como bem lembra Gasparini, *"o ato e a atividade da Administração Pública devem obedecer não só à lei mas a própria moral, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme afirmavam os romanos"*.⁹

Ainda, o **princípio da impessoalidade**, na apreciação de Maria Sylvia Di Pietro, *"significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar*

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.

X - transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

8 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. cit.*, 1994, p. 48.

9 GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 7.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

peças determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento".¹⁰

Importante ainda salientar, a aplicação de sanção em decorrência de prática de ato de improbidade administrativa em função de violação dos princípios da Administração Pública exige a demonstração de **dolo ou má-fé**, nos termos da exegese jurisprudencial majoritária do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, INC. VI, DA LEI N. 8.429/92. MERO ATRASO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. ATO DE IMPROBIDADE NÃO CONFIGURADO. **NECESSIDADE DE MÁ-FÉ OU DOLO GENÉRICO. DESPROVIMENTO.** 1. Apesar da demora do ex-Prefeito Municipal em prestar contas ao Tribunal de Contas estadual, é incontroversa a ausência de dolo genérico ou prejuízo ao erário em razão do cumprimento da obrigação a destempo. 2. Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, para a configuração do ato de improbidade previsto no art. 11, inc. VI, da Lei n. 8.429/92, não basta o mero atraso na prestação de contas, sendo necessário demonstrar a má-fé ou o dolo genérico na prática de ato tipificado no aludido preceito normativo. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STJ - AgRg no REsp: 1223106 RN 2010/0197048-7, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 21/10/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/11/2014) **(destaque nosso)**

No sentido, da relevância do dolo tem-se também os julgados exarados pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICABILIDADE DA LEI Nº 8.429/92 AOS AGENTES PÚBLICOS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE SERRALHERIA, SEM LICITAÇÃO OU DISPENSA DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE DOLO, MÁ-FÉ E DANO AO ERÁRIO. NÃO

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997, p. 64.



300011

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO PARA AFASTAR A CONDENAÇÃO DO APELANTE E DO REPRESENTANTE DA EMPRESA PRESTADORA DOS SERVIÇOS, DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) é perfeitamente aplicada aos agentes públicos. Na hipótese em tela, ainda que não tenha instaurado procedimento licitatório ou realizado o procedimento de dispensa de licitação, não implica em configuração do ato de improbidade administrativa, *pois, deve se levar em conta que é entendimento majoritário na jurisprudência pátria, a exigência do dolo para caracterizar uma conduta como ímproba*, o que não restou configurado nos autos, ou seja, o que tudo indica no presente caso, não passa de mera inabilidade do administrador, a qual seria passível de correção administrativa, não implicando tal fato em ato de improbidade administrativa, até porque não houve qualquer dano ao patrimônio público municipal ou enriquecimento ilícito por parte do Apelante. Afasta-se também a condenação do representante da empresa prestadora de serviços de serralheria. (TJPR - 5ª C.Cível - AC - 1278962-3 - Ribeirão do Pinhal - Rel.: Edison de Oliveira Macedo Filho - Unânime - J. 07.04.2015 - destaque nosso)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS E CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA. AUSÊNCIA DE FORMALIZAÇÃO DO CORRESPONDENTE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. INOCORRÊNCIA DE DANO EFETIVO AO ERÁRIO. OFENSA DOLOSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE (LIA, ART. 11). EXCLUSÃO DE DOIS DOS NOVE ATOS ÍMPROBOS IMPUTADOS (COM REDUÇÃO DA PENA DE MULTA IMPOSTA) E DA CONDENAÇÃO POR DANO MORAL COLETIVO. DECISÃO, NO PONTO, ESTENDIDA AOS AGENTES QUE NÃO RECORRERAM. AGRAVO RETIDO. DESPROVIDO. PRÉLIMINARES REJEITADAS. APELAÇÃO DO M. P. CONHECIDA E DESPROVIDA. APELAÇÃO DOS RÉUS PARCIALMENTE PROVIDA. (1) A instauração do procedimento de dispensa de licitação é de rigor para, externados os seus motivos determinantes, se tornar possível o controle do respectivo ato administrativo. Não se trata de mera irregularidade formal, mas de condição para a eficácia da contratação direta, consoante prevê o art. 26 e seu parágrafo único da Lei Federal nº 8.666/1993. (2) "As condutas descritas no art. 10 da LIA demandam a comprovação de dano efetivo ao erário público, não sendo possível caracterizá-las por mera presunção" (STJ, 2ª Turma, REsp. nº 1.228.306/PB, Rel. Min. Castro Meira, j. em 09.10.2012). (3) Em ação de improbidade administrativa é incabível a condenação por dano moral coletivo porque necessária sua vinculação com a noção de dor, sofrimento psíquico, de caráter individual, incompatível com a noção de transindividualidade, haja vista a indeterminabilidade do sujeito passivo e a indivisibilidade da ofensa e da reparação da lesão. (4) Quando o litisconsórcio é facultativo por conexão (CPC, art. 46, inciso III), impõe-se a



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

000012

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

unidade de julgamento. Por isso, provido o recurso de um réu para absolvê-lo da improbidade administrativa que lhe foi imputada, é de rigor a extensão dos efeitos desse julgamento ao corréu que não recorreu, pois no litisconsórcio unitário os atos benéficos alcançam todos os litisconsortes. (TJPR - 5ª C.Cível - AC - 1175492-2 - Ponta Grossa - Rel.: Adalberto Jorge Xisto Pereira - Unânime - J. 12.05.2015) -

Os doutrinadores Emerson Pacheco e Rogério Pacheco Alves apontam com propriedade que muitos operadores do direito fazem constante referência à má-fé na esfera da improbidade administrativa, porém sem a necessária preocupação em delinear os seus contornos conceituais e a funcionalidade que ostenta. Segundo os referidos juristas, *“a ausência de maior preocupação dogmática faz com que a funcionalidade da má-fé varie ao sabor do intérprete de ocasião, o que dificulta em muito a ação do operador do direito”*¹¹. Essa circunstância faz com que ocorra uma inadequada identificação permanente entre a má-fé e o dolo. Ocorre que no contexto de uma conduta dolosa merecedora de consequência, de acordo com as sanções estabelecidas na Lei de Improbidade Administrativa, é perfeitamente possível que um ato praticado com absoluta boa-fé justifique a incidência da Lei Federal nº 8.429/92. Exemplificativamente, mais uma vez incorporando ao presente texto da doutrina acima exposta, *“basta pensar na hipótese de um Prefeito Municipal que, descumprindo voluntariamente a legislação de regência, destine recursos afetos à educação para a construção, na única praça pública existente na localidade, de um monumento em prol da família, o que leva à extinção da referida área de lazer e à interrupção da atividade escolar.”*¹²

11 GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8.ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2.014, p. 176.

12 GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8.ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2.014, p. 178.



000013

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Consolida-se portanto o entendimento de que na hipóteses de violação dos princípios da Administração Pública, a improbidade administrativa se faz presente nos casos de condutas revestidas de **dolo genérico ou má-fé**. Nesta mesma linha de entendimento, o Superior Tribunal de Justiça define o dolo genérico como o “ato decorrente de consciência e vontade, dispensando-se intenção específica”¹³

Finalmente, questão dotada de significativa importância, seguindo o entendimento de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, não basta apenas a

13 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR. AUTORIZAÇÃO CONSTANTE DE LEI MUNICIPAL ENTÃO VIGENTE. INDISPENSABILIDADE DE COMPROVAÇÃO DO EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO E DO DOLO DO AGENTE. PRECEDENTES. CONFIGURAÇÃO DE DOLO QUE, GENÉRICO OU ESPECÍFICO, ENCONTRA-SE INSERIDO NA CONDUTA E NÃO NO RESULTADO. O DOLO GENÉRICO DEPENDE DA CONSCIÊNCIA E DA VONTADE, DISPENSANDO APENAS A INTENÇÃO ESPECÍFICA. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICO-JURÍDICA. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NÃO CONHECIDOS. (...) 4. O dolo relaciona-se sempre com um tipo legal e, por isso, é que se fala em dolo típico; esse mesmo dolo é o chamado genérico, sendo o requisito subjetivo geral exigido em todos os ilícitos dolosos: consciência e vontade de concretizar os requisitos objetivos do tipo. 5. Por outro lado, o dolo específico está naqueles tipos, chamados de incongruentes, em que, além dessa exigência (dolo genérico), há a necessidade de se ter uma intenção especial do agente, ou seja, um requisito subjetivo transcendental. 6. Não há, portanto, em se falar que o dolo genérico se perfaz com a presença apenas da consciência da ilicitude, como se vem admitindo, no que toca ao art. 11, por violação ao princípio da legalidade, haja vista que sua configuração depende tanto da consciência, como da vontade do agente, dispensando tão somente a intenção específica. (...) (STJ - EAREsp: 184923 SP 2013/0189044-9, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 13/08/2014, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 05/03/2015 – destaque nosso)

No mesmo sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, INC. VI, DA LEI N. 8.429/92. MERO ATRASO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. ATO DE IMPROBIDADE NÃO CONFIGURADO. NECESSIDADE DE MÁ-FÉ OU DOLO GENÉRICO. DESPROVIMENTO. 1. Apesar da demora do ex-Prefeito Municipal em prestar contas ao Tribunal de Contas estadual, é incontroversa a ausência de dolo genérico ou prejuízo ao erário em razão do cumprimento da obrigação a destempo. 2. Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, para a configuração do ato de improbidade previsto no art. 11, inc. VI, da Lei n. 8.429/92, não basta o mero atraso na prestação de contas, sendo necessário demonstrar a má-fé ou o dolo genérico na prática de ato tipificado no aludido preceito normativo. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (destaque nosso)(STJ - AgRg no REsp: 1223106 RN 2010/0197048-7, Relator:



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

000014

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

constatação do que denominaram “improbidade formal”. Paralelamente, é necessária a constatação da “improbidade material”, somente possível por intermédio da **aplicação da proporcionalidade**, afastando-se assim a “aplicação desarrazoada da Lei nº 8.429/92”¹⁴.

2.2. Da ausência de elementos indicativos de cometimento de ato de improbidade administrativa

Conforme já bem evidenciado, no âmbito desta **PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO**, a investigação objetivou a apuração de suposta irregularidade na utilização de bem público, consubstanciado em ambulância pública municipal durante a realização da 2ª (segunda) etapa do Campeonato Regional Oeste de Mountain Bike, evento de massa privado, realizado em 05 de março de 2017, nas dependências da Estância Marreco, organizado pela pessoa jurídica “Ciclismo Oeste Eventos Esportivos” com apoio/parceria da Secretaria de Esportes e Lazer deste Município de Toledo/PR e Federação Paranaense de Ciclismo.

A utilização do veículo consubstancia fato incontestável.

Nada obstante, não se constata o cometimento de ato de improbidade administrativa por agente público. Explica-se.

Apesar do evento ter natureza de competição esportiva privada, promovida por sociedade empresária, é indubitoso que se trata de atividade que envolve número significativo de torcedores e interessados em assistir o espetáculo.

Nessa perspectiva, apesar de se tratar de evento particular, há também interesse público no que concerne ao acautelamento de situação de comprometimento da integridade física dos participantes.

Ora, não é sem motivo que o próprio poder público externa por intermédio de atos normativos preocupação em relação à regulamentação de eventos de massa, incluindo as providências a serem adotadas pelos entes federativos em tais acontecimentos. Neste sentido, exemplificativamente, destaca-se a Portaria n.º 1.139¹⁵,

Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 21/10/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/11/2014)

14 GÁRCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8 e. São Paulo: Editora Saraiva, 2014, p. 450-451.

15 Disponível: <http://www.hemorio.rj.gov.br/Htm/PDF/Contigencia_hemoterapica/10.pdf>. Acesso 28 mar. 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

000015

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

de 10 de junho de 2013, expedida pelo Ministério da Saúde, define no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), as responsabilidades das esferas de gestão e estabelece as Diretrizes Nacionais para Planejamento, Execução e Avaliação das Ações de Vigilância e Assistência à Saúde em Eventos de Massa.

Logo, quando o agente competente deferiu a disponibilização de veículo de propriedade do Município de Toledo, portanto bem público, para estar à disposição da comunidade participante do evento esportivo, assim o fez com adequada preocupação com o bem-estar da população. A ação portanto foi plenamente legítima.

Portanto, não há mínima constatação de prática de ato de improbidade administrativa.

Ocorre que, no bojo da representação de fls. 03-05 e demais atos investigatórios desenvolvidos, constatou-se que o Município de Toledo não possuía, à época, ato normativo municipal sobre a regulamentação local da aplicação da Portaria Nº 1.139/2013 do Ministério da Saúde (fls. 59-60).

Como já afirmado, a referida Portaria n.º 1.139¹⁶, de 10 de junho de 2013, expedida pelo Ministério da Saúde, define no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), as responsabilidades das esferas de gestão e estabelece as Diretrizes Nacionais para Planejamento, Execução e Avaliação das Ações de Vigilância e Assistência à Saúde em Eventos de Massa.

Diante disso, considerando a inexistência de regulamentação municipal acerca da aplicação da portaria supracitada, em data de 02 de abril de 2018, expediu-se a **Recomendação n.º 07/2018**, a qual recomendou ao Município de Toledo a análise das ponderações ora apresentadas pelo Ministério Público do Estado do Paraná, para fim de eventual regulamentação local e consequente definição de critérios para a utilização de ambulância e equipe de atendimento da saúde pública municipal, por ocasião de realização de eventos de massa privados no Município de Toledo, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a partir da manifestação de acatamento da presente, bem como solicitou ao destinatário i) manifestação acerca da aceitação da presente Recomendação Administrativa, no prazo de 10 (dez) dias, contados das respectivas notificações, informando-se em caso de resposta positiva, as providências que seriam encetadas e ii) a promoção de digitalização e inserção do documento no Portal da Transparência do Órgão Municipal, a fim de dar publicidade, permitindo deste modo o seu conhecimento, fiscalização pelos próprios agentes públicos e controle pela população (fls. 66-78).

O Município de Toledo informou acatamento aos termos da Recomendação ministerial (fls. 81-82).

16Disponível: <[http://www.hemorio.rj.gov.br/Htm/PDF/Contigencia hemoterapica/10.pdf](http://www.hemorio.rj.gov.br/Htm/PDF/Contigencia%20hemoterapica/10.pdf)>. Acesso 28 mar. 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

000016

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Nesse contexto, após a expedição da Recomendação Administrativa n.º 07/2.018, que determinava regulamentação e a definição de critérios pelo Município de Toledo, para a utilização de ambulância e equipe de atendimento da saúde pública municipal por ocasião de eventos de massa privados nesta municipalidade, observou-se que houve o cumprimento por parte do Município.

Frise-se que, nada obstante a ausência de regulamentação municipal acerca da temática, o Município de Toledo informou que seguirá a "RESOLUÇÃO SESA Nº 595/2017"¹⁷, que estabelece diretrizes e normas gerais para o planejamento, avaliação e execução das ações de vigilância em saúde e assistência à saúde em eventos em massa que venham a ocorrer no Estado do Paraná e que representem interesse para os gestores do Sistema Único de Saúde – SUS, na esfera municipal, estadual e/ou federal, conforme art. 3º¹⁸ da aludida Resolução.

Outrossim, o ente municipal informou que a Comissão Intergestora Bipartite, através da Deliberação n.º 279, de 25 de outubro de 2017 referendou o conteúdo da citada Resolução, portanto, pactuada entre Município e Estado.

Por sua vez, constatou-se a inclusão da Recomendação Administrativa n.º 07/2.018 no Portal da Transparência¹⁹ do Município de Toledo.

Após a edição da Recomendação Administrativa, não se constatou a ocorrência de novas denúncias a respeito da matéria objeto desta investigação.

Assim, verifica-se o cumprimento da Recomendação Administrativa expedida, e o alcance da finalidade do procedimento.

Logo, o arquivamento do procedimento é medida que se impõe.

Assim, com base no exposto, e tendo em vista o disposto no artigo 9º da Lei Federal nº 7.347/85, c/c art. 2º, § 7º e art. 10 da Resolução 1.928/08, promove-se o **ARQUIVAMENTO** do presente procedimento.

Outrossim, seja promovida a anotação da presente decisão no SISTEMA PROMP.

17 Disponível em: <>. Acesso 04 set. 2018.

18 Art. 3º - Esta Resolução se aplica a eventos de massa que concentram grande número de pessoas, que venham a ocorrer no Estado do Paraná e que representem interesse para os gestores do SUS, na esfera municipal, estadual e/ou federal, não se aplicando às feiras e assemelhados, ao ar livre, com previsão de público de até 1.000 pessoas; manifestações em que não há interesse público http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/---_Resolucoes2017/595_17.pdf; festas religiosas, comemorações de datas festivas, apresentações culturais, realizadas em edificações permanentes com previsão de público restrito aos seus ocupantes, em que não há interesse público.

19 Disponível em: <http://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/recomendacao_07_2018.pdf>. Acesso 04 de set. 2018.



000017

MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Comunique-se o representante **ANTONIO SERGIO DE FREITAS (ZOIO)** (endereço profissional Câmara Municipal de Toledo), e o **MUNICÍPIO DE TOLEDO**, mediante expedição de ofício. **CERTIFIQUE-SE.**

Sem prejuízo, objetivando garantia de plena publicidade ao ato (suprindo-se inclusive eventual frustração da comunicação postal ao representante e/ou representado) promova-se a afixação de aviso acerca desta decisão, pelo prazo de 10 (dez) dias, no átrio do Prédio das Promotorias de Justiça. **CERTIFIQUE-SE.**

Após, no prazo de 03 (três) dias, contado da comprovação da efetiva cientificação pessoal do interessado, através de carta registrada, com aviso de recebimento ou decurso do prazo de publicação no átrio, encaminhe-se os autos ao Egrégio Conselho Superior do Ministério Público, com as nossas homenagens.

Toledo, 15 de janeiro de 2019

SANDRES SPONHOLZ
Promotor de Justiça



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO
Estado do Paraná

0000018
3

DESPACHO DA PRESIDÊNCIA nº 49.2019

Em atenção ao ofício nº 031/2019 – 4PJ/GAB que comunica o arquivamento do inquérito civil nº MPPR-0148.17.000346-8, remeta-se ao Departamento Administrativo para que dê ciência aos Parlamentares bem como proceda a publicação e arquivamento do documento

Toledo, 21 de janeiro de 2019.

Antônio Zóio

Presidente da Câmara Municipal

LISTA DE CIÊNCIA

Atesto ciência da disponibilização no site da Câmara, na seção Portal da Transparência, dos seguintes documentos:

- Ofício nº 031/2019 - 4PJ - Ministério Público

Os arquivos estão disponíveis no site www.toledo.pr.leg.br, na seção "Portal da Transparência", "Administrativo", "Correspondências Recebidas", "2019", "Janeiro"

GAB.	DATA	ASSINATURA
1	31/01/2019	Luciano
2	31/01/2019	Helena Alvarado
3	31/02/2019	Maira Zotti
4	31/01/19	Cláudia Helena
5	(31/01/19)	(assinado) Lucas Stuf
6	31/01/19	(assinado)
7	05/02/19	Julia L.
8	31/01/19	Bianco
9	31/09/19	Luana Kelly Rezende
10	31/03/19	Flávia S. de Silva
11	11/02/19	(assinado)
12	05/2/19	Exeni Farias
13	05/02/2019	Kimere
14	31/01/19	Lucas Amato
15	31/01/19	Renato Gabriel Souza
16	31/01/19	Erica Borges
17	31/2/19	Natalhua Jazper
18	14/02/19	Edilson A. de Antonio
19	31/01/2018	(assinado)