



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**PÚBLICO**  
do Estado do Paraná

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

Prot. 2547/2016  
07/12 - 10:14  
Danilo Carvalheira  
Câmara Municipal de Toledo

Ofício n.º 674/2016 - 4PJ  
(IC MPPR n.º 0148.16.001491-3)

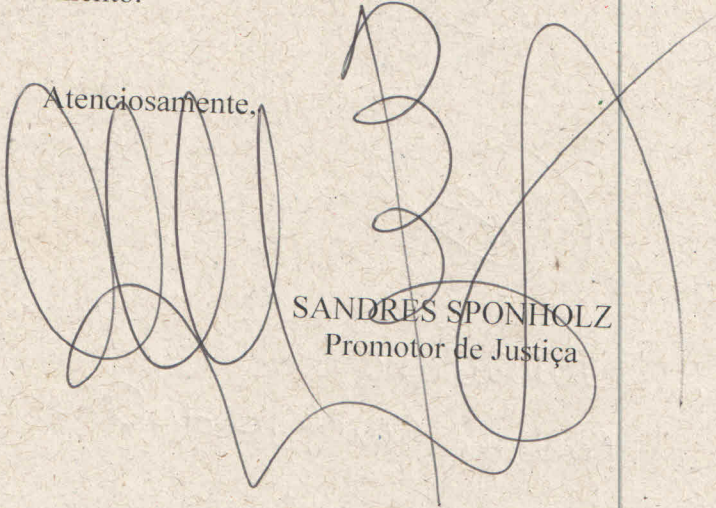
Toledo, 7 de dezembro de 2016.

Excelentíssimo Senhor  
**ADEMAR LINEU DORFSCHMIDT**  
Presidente da Câmara de Vereadores de Toledo

Senhor Presidente,

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, através da 4ª Promotoria de Justiça de Toledo, encaminha, em anexo, a RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 15/2016, para fim de conhecimento e providências, nos estritos termos do documento.

Atenciosamente,

  
SANDRES SPONHOLZ  
Promotor de Justiça



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1

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

RECOMENDAÇÃO Nº 15/2.016  
(INQUÉRITO CIVIL Nº MPPR-0148.16.001491-3)

EMENTA: DOAÇÃO DE IMÓVEL COM ENCARGO – AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO PARA FIM DE DISPENSA DE LICITAÇÃO PELO MUNICÍPIO DE TOLEDO – COGITAÇÃO DE VÍCIO DE MOTIVAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS – RECOMENDAÇÃO URGENTE À CÂMARA DE VEREADORES DE TOLEDO, PARA FIM DE (I) PROVIDÊNCIAS OBJETIVANDO APURAÇÃO DE CUMPRIMENTO DA LEI DE LICITAÇÕES PELO MUNICÍPIO, BEM COMO (II) IMEDIATA SUSPENSÃO DA TRAMITAÇÃO DE PROJETO DE LEI QUE TRATA DA MATÉRIA

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 85/99, e

- 1) **CONSIDERANDO** a instauração do Inquérito Civil nº MPPR-0148.16.001491-3, através da Portaria n.º 127/16, da 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo/PR, a partir de documentos remetidos pelos representantes João Batista Coelho de Souza Furlan e Renato Ernesto Reimann, objetivando a investigação de (in)ocorrência de improbidade administrativa por ocasião dos atos administrativos que precederam a apresentação de Projeto de Lei Nº 170/2.016 pelo Prefeito do Município de Toledo;
- 2) **CONSIDERANDO**, em relação aos objetivos da República Federativa do Brasil, 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”. Neste mesmo contexto, incumbe ao Ministério Público a **defesa da ordem jurídica, do patrimônio público, da moralidade, da legalidade** e da eficiência administrativa, nos termos dos artigos 37, caput, c/c art. 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;



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

- 3) **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*”;
- 4) **CONSIDERANDO** ainda os termos do disposto na “Carta de Brasília”<sup>1</sup>, no sentido de que “*que se faz necessária uma revisitação da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar a **proatividade e a resolutividade da Instituição** e, ao mesmo tempo, evitar a propositura de demandas judiciais em relação às quais a resolução extrajudicial é a mais indicada*”, enfatizando-se para tanto que “*os mecanismos de atuação extrajudicial são plurais e não taxativos*”<sup>2</sup>(destaque nosso).
- 5) **CONSIDERANDO** que o Projeto de Lei nº 170/2.016, visa, em suma, “*a desafetação e autoriza a doação, com encargos, de imóvel integrante do patrimônio público municipal à Instituição Adventista Sul Brasileira de Educação*”;
- 6) **CONSIDERANDO** a imposição de regime de urgência de tramitação do Projeto de Lei nº 170/2016, nada obstante informação de que a atividade-fim da donatária somente terá início no ano de 2.020 (item “b” da Mensagem nº 120/2.016; Art. 3º, §1º, inc. II PL 170/2016);
- 7) **CONSIDERANDO** que o parágrafo 4º do artigo 17 da Lei de Licitações (não abrangido pela eficácia da decisão cautelar nos autos ADI nº 927/STF) estabelece hipótese de dispensa, na doação de imóvel com encargo. Senão vejamos:
- 7.1) “A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, **sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado.**” (destaque nosso)
- 8) **CONSIDERANDO** que mesmo para dispensar licitação, é necessária a abertura de um processo de justificação, devidamente instruído e justificado, novamente conforme dispõe a Lei de Licitação:
- 8.1) “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

<sup>1</sup> Aprovada em sessão pública no dia 22.09.2016 pela Corregedoria Nacional e Corregedorias-Gerais dos Estados e da União no 7º Congresso de Gestão do CNMP  
([http://www.cnmp.mp.br/portal\\_2015/images/CARTA\\_DE\\_BRAS%C3%8DLIA.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/CARTA_DE_BRAS%C3%8DLIA.pdf), acessado em 19.11.2.016, às 12h:23min)

<sup>2</sup> [http://www.cnmp.mp.br/portal\\_2015/images/CARTA\\_DE\\_BRAS%C3%8DLIA.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/CARTA_DE_BRAS%C3%8DLIA.pdf), , acessado em 19.11.2.016, às 12h:37min.



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

do art. 8 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.

8.2) Parágrafo único. **O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:** I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; II - razão da escolha do fornecedor ou executante; III - justificativa do preço. IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados." (destaque nosso)

9) **CONSIDERANDO** que a jurisprudência confirma a referida exigência, sob pena de caracterização de ilegalidade:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. NECESSIDADE DE PRÉVIO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO.** INTERPRETAÇÃO DE DIREITO LOCAL. SÚMULA 280 DO STF. 1. Hipótese em que a decisão monocrática deu provimento ao apelo recursal do particular, tendo o Tribunal local afirmado que as partes celebraram Contrato Administrativo de Concessão de Serviço sob a forma de Convênio. Contudo, entendeu ser desnecessária a instauração de procedimento administrativo a justificar a dispensa de licitação, uma vez que tal dispensa encontraria amparo na legislação local e na natureza dos serviços prestados de abastecimento de água e esgoto sanitário. 2. **O entendimento esposado pelo Tribunal a quo contraria a jurisprudência do STJ de que "a contratação de prestação de serviço sem exigência de licitação é permitida pela Lei 8.666/93, devendo-se observar, para tanto, o disposto no art. 25, II, conjugado com o art. 26, os quais exigem seja a contratação precedida do processo de dispensa** instruído, no que couber, com: I) a caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; II) a razão da escolha do fornecedor ou executante; III) justificativa do preço; e IV) documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados". (REsp 842.461/MG, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 11.4.2007). No mesmo sentido: AgRg no REsp 1.220.011/PR, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 6.12.2011. 3. Finalmente, quanto ao argumento de que a dispensa na licitação encontra respaldo na legislação municipal, destaco a inviabilidade da discussão em Recurso Especial acerca de suposta afronta a matéria local, sendo defesa a sua apreciação por esta Corte Superior. Aplicação, por analogia, da Súmula 280/STF. 4. Agravo Interno não provido. (AgInt no REsp 1446262/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/08/2016, DJe 12/09/2016).

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE MORRO REUTER. PREFEITA MUNICIPAL E



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

SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL OCUPANTE DE CARGO EM COMISSÃO. CONTRATAÇÃO DE SEGURO DE IMÓVEIS E VEÍCULOS **SEM PROCESSO DE LICITAÇÃO OU DISPENSA**. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 2º DA LEI Nº 8.666/93. CONTRATAÇÕES INTERMEDIADAS POR SERVIDOR PÚBLICO VINCULADO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ART. 9º, III, DA LEI 8.429/92. DOLO EVIDENCIADO. PEJUÍZO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONFIGURADO. Aplicável a Lei 8.429/92 aos agentes políticos, tendo em vista que a decisão proferida na Reclamação 2.138-6, pelo STF, vincula, tão somente, a as partes litigantes naquele feito. Incorre em improbidade administrativa, tipificada nos artigos 10, VIII, e 11, caput, da Lei 8.429/92 (LIA), o Prefeito do Município de Morro Reuter, bem como servidor público vinculado ao Poder Executivo Municipal, ao, reiteradamente, realizarem a contratação de seguro de bens móveis e imóveis do Município, no período 2005/2008, porquanto indevidamente intermediados pelo referido servidor, não tendo, ainda, sido observada a necessidade de prévio processo de licitação (art. 37, XXI, da CF), muito embora não configuradas hipóteses de inexigibilidade ou dispensa deste, a evidenciar a prática de atos em franca violação ao disposto no art. 2º e 9º, III, da Lei 8.666/93, bem como aos princípios que devem nortear o agir da Administração Pública, tais como legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, insculpidos no art. 37 da CF. Hipótese em que evidenciado dolo dos demandados, face a reiterada dispensa indevida de licitação, com o nítido interesse no favorecimento próprio em detrimento do erário, direcionando a contratação a um determinado corretor de seguro, legalmente impedido de contratar com a Administração Pública Municipal, a evidenciar a vontade livre e consciente das partes na prática dos atos de improbidade tipificados nos artigos 10, VIII, 11, caput, da Lei nº 8.429/92, a ensejar a aplicação das penas constantes no art. 12, II, do mesmo diploma legal, corretamente fixadas pelo comando sentencial recorrido. Negaram provimento ao apelo. Unânime. (Apelação Cível Nº 70058703935, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 31/08/2016)

APelação CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA PARA OUTORGA DE ESCRITURA PÚBLICA. DOAÇÃO DE BEM PÚBLICO A PARTICULAR SEM PRÉVIA LICITAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. ATO NULO. INEXISTÊNCIA DA ALEGADA DOAÇÃO COM ENCARGO. AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E DA RAZOABILIDADE. DECISÃO MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. (TJPR - 4ª C.Cível - AC - 406415-3 - São Miguel do Iguaçu - Rel.: Maria Aparecida Blanco de Lima - Unânime - - J. 09.10.2007)

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. CONTRATAÇÃO DIRETA.



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

LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS. ESFERAS PENAL E CÍVEL. INDEPENDÊNCIA. ATO DE IMPROBIDADE. CONFIGURAÇÃO. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DAS PENAS. REEXAME. SÚMULA Nº 7/STJ. **DISPENSA DE LICITAÇÃO. NECESSIDADE DE PRÉVIO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO.** I - Ação Civil Pública, por improbidade administrativa, em que se condenou Prefeito nas penas do art. 12, III, da Lei nº 8.429/92, tendo em vista a contratação de escritório de advocacia, sem que fosse precedida do regular procedimento licitatório. II - O posicionamento adotado pela Corte de origem se afina com o deste Sodalício Superior no sentido de que perfeitamente possível a aplicação da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos. Precedentes: Rcl nº 2.790/SC, Rel. Min. TEORI ALBINOZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, DJe de 04/03/2010; AgRg no REsp nº 1.189.265/MS, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe de 14/02/2011. Incidência do verbete sumular nº 83/STJ. III - Este Superior Tribunal tem firme posicionamento no sentido da independência entre as esferas penal e cível, a não ser que no âmbito criminal seja reconhecida a não-ocorrência do fato ou anegativa de autoria, o que não se deu na espécie em exame. Precedentes: MS nº 7.861/DF, Rel. Min. GILSON DIPP, DJ de 07.10.2002; REsp nº 860.097/PI, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJe de 21.05.2008; RMS nº 22.128/MT, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJ de 10.09.2007. IV - A Corte a quo constatou a ocorrência de ato de improbidade ancorada nos fatos e nas provas dos autos, afirmando, inclusive, ter agido o agente de má-fé, constatação esta que não pode ser revisada na via especial. Aplicação do verbete sumular nº 7/STJ. V - Atestado pelo Tribunal de origem que as penas fixadas pelo Juízo observaram os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, restando evidenciada a má-fé do agente, não há como rever tal entendimento por demandar reexame de fatos e provas. Súmula nº 7/STJ. Precedentes: AgRg no REsp nº 1.199.599/SP, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe de 26/04/2011; REsp nº 970.361/RO, Rel. Min. CASTROMEIRA, DJe de 10/11/2010. **VI - A contratação de prestação de serviço sem exigência de licitação é permitida pela Lei 8.666/93, devendo-se observar, paratanto, o disposto no art. 25, II, conjugado com o art. 26, os quais exigem seja a contratação precedida do processo de dispensa instruído,** no que couber, com: I) a caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; II) a razão da escolha do fornecedor ou executante; III) justificativa do preço; e IV) documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados (REsp nº 842.461/MG, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ de 11/04/2007).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Vide também decisão monocrática acórdão nº 1343297-4 TJPR/Rel. Leonel Cunha/5ª Câmara Cível/DJ: 27/02/2015;



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

- 10) **CONSIDERANDO** que o contido no Ofício nº 68/2016 permite a interpretação de que a iniciativa de doação partiu da Instituição Adventista Sul Brasileira de Educação, e não do Município de Toledo. Essa circunstância permite eventual indagação em torno da ocorrência de vício de motivação, à luz da já mencionada exigência de processo licitatório, esse por sua vez oriundo de geral e impessoal interesse da Administração Pública;
- 11) **CONSIDERANDO** que os documentos remetidos ao Ministério Público apontam que, a princípio, no âmbito do Município de Toledo, apenas foram produzidos pareceres jurídicos, de forma célere, que culminaram com a elaboração do Projeto de Lei nº 170/2016, sem que se tenha sido instaurado procedimento com as devidas justificativas para a dispensa. Significa afirmar não há elementos de que houve instauração de processo de dispensa de licitação, devidamente justificado, motivo pelo qual, em sede de cognição sumária, ocorreu aparente ilegalidade na pretensão de doação do imóvel público. Ainda a esse respeito, o objetivo da instauração de processo de dispensa de licitação seria, dentre outros propósitos, justamente a séria análise a respeito da efetiva existência do interesse público, acima do interesse particular de terceiros, capaz de justificar a dispensa de concorrência, sem prejuízo da ampla publicidade à sociedade (nos moldes das demais regras da Lei de Licitações incidentes à espécie). Merece destaque esta circunstância, especialmente considerando que o caso retrata iniciativa objetivando a implantação de estabelecimento de ensino privado.
- 12) **CONSIDERANDO**, por sua vez, indicativos de suposta subavaliação do imóvel a ser doado, especialmente em comparação com os preços de mercado de lotes situados em região próxima da coisa objeto de pretendida doação, o que pode eventualmente prejudicar a aferição de vantagem na diminuição do acervo patrimonial do Município de Toledo<sup>4</sup> pelos legisladores.

**RECOMENDA**

ao Sr. Presidente da Câmara de Vereadores de Toledo, **ADEMAR LINEU DORFSCHMIDT**, bem como o Sr. Presidente da Comissão de Redação e Legislação, **JOÃO BATISTA COELHO DE SOUZA FURLAN**, a (i) notificação do Município de Toledo, objetivando a apresentação de prova de realização de processo de dispensa de licitação, nos termos das regras constantes da Lei de Licitações, relativamente à proposta de desafetação e autorização de doação, com encargos, de imóvel integrante do patrimônio público municipal que culminou com a indicação da Instituição Adventista

<sup>4</sup><http://www.nucleoimobiliariodetoledo.com.br/detalhes-do-imovel.asp?id=99995>,  
<http://www.nucleoimobiliariodetoledo.com.br/detalhes-do-imovel.asp?id=114517>, acessado em 7 de dezembro de 2016, às 14h:57min.



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

Sul Brasileira de Educação como donatária, bem como esclarecimentos a respeito dos parâmetros utilizados para a avaliação do imóvel, além da **(ii)** imediata suspensão dos atos destinados ao prosseguimento do Projeto de Lei nº 170/2.016, enquanto pendente o esclarecimento a respeito da circunstância mencionada no item anterior **(i)**. Por sua vez, **(iii)** na hipótese de confirmação de inexistência de anterior desencadeamento do processo de dispensa de licitação, respeitadas as prerrogativas inerentes à separação dos poderes, contudo considerando o elevado risco de ocorrência de nulidade dos atos administrativos que determinaram o encaminhamento do Projeto de Lei pela Chefia do Poder Executivo, e as consequências de eventual ocorrência de improbidade administrativa que porventura seja apurada, **RECOMENDA-SE a rejeição** do Projeto de Lei nº 170/2016.

Os destinatários deverão informar se irão ou não acatar a presente Recomendação Administrativa **até a data de 12 de dezembro corrente** (justificando-se o exíguo prazo em razão da tramitação do projeto de lei em regime de urgência).

Sra. Oficiala de Promotoria:

- i. Encaminhe-se cópia da presente Recomendação Administrativa ao Município de Toledo e à Presidência do Observatório Social de Toledo, para fim de conhecimento e eventuais providências ao âmbito de suas atribuições;
- ii. *Publique-se esta Recomendação Administrativa, inclusive no átrio das Promotorias de Justiça.*
- iii. *Registre-se no sistema PRO-MP.*

Toledo, 7 de dezembro de 2016.

SANDRES SPONHOLZ  
Promotor de Justiça  
Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público