



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

RECOMENDAÇÃO Nº 02/2021
INQUÉRITO CIVIL N.º 0148.21.000813-9

EMENTA: MUNICÍPIO DE TOLEDO – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 117/2021 QUE OBJETIVA A AQUISIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS DA EDITORA DIVULGAÇÃO CULTURAL LTDA. COM A FINALIDADE DE AMPLIAÇÃO DO ACERVO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DIRECIONADA AOS ALUNOS DOS ANOS DO ENSINO FUNDAMENTAL – COGITAÇÃO DE ILEGALIDADES INDICATIVAS DE NULIDADE DO CERTAME, BEM COMO A RESPEITO DE OCORRÊNCIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA — NECESSIDADE DE SUSPENSÃO DO CERTAME - EDITAL DE ILEGALIDADE – SUPOSTO DIRECIONAMENTO DE LICITAÇÃO – **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA.**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por intermédio da **4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO – ÁREA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO**, no exercício de suas funções institucionais previstas na Constituição Federal e na Lei Complementar Estadual nº 85/1999, e

1) **CONSIDERANDO** que o artigo 127 da Constituição Federal dispõe que “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*” (destaque nosso);



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

- 2) **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*”;
- 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 e artigo 25, IV, “a”, da Lei Federal n.º 8.625/1993;
- 4) **CONSIDERANDO** que ao Ministério Público compete zelar pela defesa dos direitos assegurados na Constituição Federal sempre que necessário for para garantia do seu respeito pelos poderes municipais, nos termos do artigo 27, inciso I da Lei 8.625/1993;
- 5) **CONSIDERANDO** que o art. 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/1999 dispõe que compete ao Ministério Público do Estado do Paraná “*expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública*”;
- 6) **CONSIDERANDO** que o Ministério Público compete zelar pela defesa do patrimônio público e social, nos termos do artigo 129, inciso II da Constituição Federal;
- 7) **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal impõe ao Poder Público a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*);



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

- 8) **CONSIDERANDO** que o art. 107 do Ato Conjunto n.º 001/2019-PGJ/CGMP define que *“a Recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público, sem caráter coercitivo, por intermédio do qual se expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de propor ao destinatário a adoção de providências, omissivas ou comissivas, tendentes a cessar a lesão ou ameaça de lesão a direitos objeto de tutela pelo Ministério Público, atuando, também, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas”*;
- 9) **CONSIDERANDO** que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que **assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, inciso XXI, da Constituição da República);
- 10) **CONSIDERANDO** o chamado **princípio da licitação pública**, que nada mais é do que o procedimento administrativo destinado a provocar propostas, com a escolha da mais vantajosa para a realização do contrato administrativo, desenvolvendo-se através de atos sucessivos e vinculados **a fim de propiciar igualdade entre todos os participantes**;
- 11) **CONSIDERANDO** que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública e à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da **legalidade**, da **impessoalidade**, da **moralidade**, da **igualdade**, da publicidade, da **probidade administrativa**, da vinculação ao instrumento convocatório, do **juízo objetivo** e dos que lhes são correlatos;



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

12) CONSIDERANDO o disposto no Art. 5º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 14.133/2021:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

13) **CONSIDERANDO** que constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º da Lei 8.429/92 e, notadamente, *frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente* (artigo 10, inciso VIII da Lei 8.429/92)¹;

14) **CONSIDERANDO** o princípio da isonomia na elaboração do ato convocatório, segundo qual é vedado aos agentes públicos preverem cláusulas ou condições específicas nos atos convocatórios que **comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo (artigo 9º, inciso I, alínea "a" da Lei de Licitações), sendo vedadas exigências desnecessárias, irrelevantes ou impertinentes que não tenham por objetivo a busca da melhor proposta e sim direcionar a contratação para determinado fornecedor**²;

¹ Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º, desta Lei, e notadamente: [...]

VIII – frustrar a licitude do processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;"

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14ª. ed. São Paulo,



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

15) **CONSIDERANDO** que o estabelecimento de especificações não usuais que resultem, sem justificativa consistente, na exclusão de outros fornecedores que disponham de bens ou serviços similares e que atendam os interesses da Administração Pública, configura afronta ao princípio da moralidade administrativa;

16) **CONSIDERANDO** que chegou ao conhecimento do Ministério Público notícia narrando a existência de eventuais irregularidades envolvendo o Edital de Pregão Eletrônico nº 117/2021 da Prefeitura de Toledo, aparentemente direcionado a aquisição de livros didáticos todos da Editora Divulgação Cultural Ltda., a qual também é fabricante do referido material;

17) **CONSIDERANDO** a instauração de **INQUÉRITO CIVIL N.º MPPR-0148.21.000813-9**, por esta 4ª **PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO/PR**, com atribuição de Proteção ao Patrimônio Público, objetivando a apuração de eventual ilegalidade consubstanciada no direcionamento de licitação;

18) **CONSIDERANDO** que, por ocasião da análise preliminar do Edital de Licitação n.º 117/2021, modalidade Pregão Eletrônico, tipo menor preço, do Município de Toledo, observa-se, em tese, que se trata de licitação objetivando a seleção de propostas objetivando a **aquisição de livros didáticos com a finalidade de ampliação do acervo das Escolas Municipais com as seguintes coletâneas: Coletânea Para uma vida ecológica e sustentável, direcionada aos alunos dos anos do Ensino Fundamental I visando oferecer materiais com assuntos que atendam às reais necessidades de educadores e educandos preparando os mesmos para uma vida de responsabilidade ecológica e sustentável em**

Dialética, 2010, p. 71.



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

relação aos ambientes em que vivemos; e Coletânea Fábulas para brincar, direcionados especificamente para alunos dos 2º e 3º anos do Ensino Fundamental I, visando oferecer materiais que possibilitem hábitos da leitura do aluno com bons livros aumentando essa prática na escola, contribuição com processo de alfabetização e letramento de maneira lúdica e principalmente contribuir para a formação integral dos alunos;

19) **CONSIDERANDO** que, da análise da documentação pertinente a licitação, verifica-se que o seu objeto foi direcionado para a aquisição de materiais da requerida Editora Divulgação Cultural Ltda., eis que todos os livros didáticos arrolados no edital são de exclusividade da Editora mencionada, a qual inclusive é fabricante do material, conforme verifica-se a título de exemplo <https://www.editoradc.com.br/produto/fabulas-para-brincar/>;

20) **CONSIDERANDO** a violação ao caráter competitivo da licitação, pelo fato do edital definir no seu termo de referencia o fabricante e as exatas especificações técnicas do produto, inclusive número de páginas, formato do Livro, tipo de papel e acabamento, limitando a participação de qualquer outra empresas que possua materiais didáticos com temas e funções semelhantes e que poderiam atender as mesmas necessidades do material especificado;

21) **CONSIDERANDO** que os fatos narrados caracterizam violação dos princípios da impessoalidade, moralidade, probidade administrativa e igualdade, estando nítida no edital a frustração do caráter competitivo da licitação, uma vez que fizeram constar o objeto da licitação de tal forma que apenas e tão-somente Editora Divulgação Cultural Ltda., ou suas próprias representantes comerciais, poderão participar do certame licitatório;

22) **CONSIDERANDO** que material didático destinado à educação infantil e fundamental não é considerado “objeto singular”, mas, sim, “comum”, e daí (inclusive) a sua possibilidade



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

de licitação através do pregão (art. 1º, p. único, da Lei nº 10.520/2002).

23) **CONSIDERANDO** que os fatos narrados comprometem a ampliação da disputa e a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União e do Supremo Tribunal Federal:

TCU: “(...) o direcionamento na descrição do objeto caracteriza-se pela inserção, no instrumento convocatório, de características atípicas dos bens ou serviços a serem adquiridos (...) Para mitigar tal risco, é indispensável atentar para a lição contida no Acórdão 2.383/2014-TCU-Plenário, no sentido de que, **em licitações para aquisição de equipamentos, havendo no mercado diversos modelos que atendam completamente as necessidades da Administração, deve o órgão licitante identificar um conjunto representativo desses modelos antes de elaborar as especificações técnicas e a cotação de preços, de modo a evitar o direcionamento do certame para modelo específico e a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado**”

STF: “PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. ART. 90 DA LEI 8.666/1993. FORMAÇÃO DE QUADILHA. ART. 288 DO CÓDIGO PENAL. INÉPCIA DA INICIAL. FALTA DE INDICAÇÃO INDIVIDUALIZADA DAS CONDUTAS DELITIVAS. NÃO OCORRÊNCIA. FRAUDE À LICITAÇÃO. CRIME FORMAL. INVIABILIDADE DE ANÁLISE DE FATOS E PROVAS NA VIA DO HABEAS CORPUS. PRECEDENTES. ORDEM DENEGADA. 1. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que a extinção da ação penal, de forma prematura, pela via do habeas corpus, somente se dá em hipóteses excepcionais, nas quais seja patente (a) a atipicidade da conduta; (b) a ausência de indícios mínimos de autoria e materialidade delitivas; ou (c) a presença de alguma causa extintiva da punibilidade. 2. A inicial acusatória narrou de forma individualizada e objetiva as condutas atribuídas ao paciente, adequando-as, em tese, aos tipos descritos na peça acusatória. 3. **O Plenário desta Corte já decidiu que o delito previsto no art. 90 da Lei 8.666/1993 é formal, cuja consumação dá-se mediante o mero ajuste, combinação ou adoção**



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

de qualquer outro expediente com o fim de fraudar ou frustrar o caráter competitivo da licitação, com o intuito de obter vantagem, para si ou para outrem, decorrente da adjudicação do seu objeto, de modo que a consumação do delito independe da homologação do procedimento licitatório.”

24) **CONSIDERANDO** que relativamente ao poder geral de cautela da Administração Pública, defende-se sua inserção no conceito de poder de polícia administrativa, com viés preventivo, tendo em vista que se destina a evitar a ocorrência de violação à ordem jurídica.

RECOMENDA

ao **Senhor Prefeito do Município de Toledo-PR, Luis Adalberto Beto Lunitti Pagnussatt**, no âmbito de suas atribuições, enquanto Chefe do Poder Executivo,

- i. a adoção das imediatas providências administrativas objetivando a imediata **suspensão dos atos administrativos decorrentes de iniciativa promovida nos termos do edital licitatório nº 117/2021** – pregão eletrônico, com recebimento das propostas previsto para até as 13h30min do dia 06 de agosto de 2021 e abertura das propostas às 13h30min do dia 06 de agosto de 2021, com início da sessão de disputa de preços: às 13h45min do dia 06 de agosto de 2021;
- ii. a análise e decisão, no âmbito administrativo, acerca da ocorrência de nulidade no processo licitatório decorrente do edital nº 117/2021, na hipótese de acatamento aos termos desta Recomendação Administrativa;
- iii. e a conseqüente edição de novo edital de licitação para o objeto pretendido, sem a especificação tal do termo de referência que occasiona o



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

direcionamento do feito a fornecedor exclusivo.

O destinatário desta deve informar à 4ª Promotoria de Justiça de Toledo, até a data prevista para o recebimento das propostas, o acatamento ou não da presente Recomendação Administrativa.

Independentemente da aceitação, o Poder Executivo do Município de Toledo-PR deverá realizar a inserção deste expediente no Portal da Transparência do Município de Toledo, em até 05 (cinco) dias, dando publicidade ao ato.

Por fim, em caso de não acatamento da Recomendação, frise-se que o Ministério Público adotará as medidas legais e judiciais necessárias a fim de assegurar a sua implementação.

Toledo, 05 de agosto de 2021.

JOSÉ JÚLIO DE ARAUJO CLETO NETO

Promotor de Justiça