



MUNICÍPIO DE TOLEDO

Estado do Paraná

MENSAGEM Nº 24, de 21 de março de 2019

SENHOR PRESIDENTE,
SENHORAS VEREADORAS,
SENHORES VEREADORES:

No ano de 2018, a 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo (Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público), em atuação conjunta com a Promotoria Eleitoral, expediu a **Recomendação Administrativa nº 22/2018** (cópia anexa), recomendando o seguinte:

a) a suspensão imediata da realização *“de atividades que impliquem em entrega de materiais (insumos) e prestação de serviços com recursos próprios (a título gratuito) em favor de beneficiários particulares, nas hipóteses descritas na Lei Municipal nº 1.898/2005 e demais dispositivos legais correlatos (portanto abrangidos por essa Recomendação Administrativa), especialmente considerando o disposto no artigo 73, parágrafo 10º da Lei Federal nº 9.504/97”*;

b) a *“adoção de providências objetivando a alteração da Lei Municipal nº 1.898/05, bem como demais leis municipais correlatas atingidas pelos fundamentos jurídicos explanados nesta Recomendação Administrativa (especialmente a vedação de gratuidade de atividade que implique em fomento econômico em benefício direto de particular), para que seja incluído dispositivo prevendo contrapartida pecuniária pelos respectivos beneficiários (preço ou tarifa), admitindo-se tratamento jurídico diferenciado em razão do maior ou menor grau de hipossuficiência econômica (princípio da razoabilidade)”*.

Observadas as razões e fundamentos contidos naquela Recomendação, enviou-se a essa Casa de Leis, pela nossa Mensagem nº 117/2018 (e Mensagem Aditiva nº 20/2018), proposição para efetuar-se as adequações necessárias na legislação pertinente ao Programa de Melhoria da Infraestrutura e Saneamento Rural no Município de Toledo, mediante o estabelecimento de contrapartida a ser prestada pelos beneficiários, a qual, todavia, foi retirada de pauta e arquivada nessa Casa ainda no ano de 2018, por solicitação deste Executivo, conforme Ofício nº 1.035/2018-GAB, de 10 de dezembro de 2018.

Após realizar-se nova análise da matéria e promover-se as modificações necessárias, respeitando-se os objetivos e finalidades do Programa e considerando o contido na Recomendação Administrativa nº 22/2018, do Ministério Público, reencaminhamos à deliberação desse Legislativo o Projeto de Lei que **“altera a legislação que dispõe sobre o Programa de Melhoria da Infraestrutura e Saneamento Rural no Município de Toledo”**.

ce



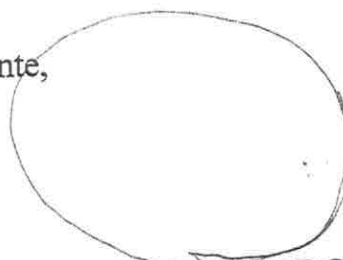
MUNICÍPIO DE TOLEDO

Estado do Paraná

A nova proposta prevê, essencialmente, a definição de valores diferenciados a serem pagos pelos beneficiários por hora/máquina ou por tonelada de pedra britada, de acordo com o número de unidades produtivas na propriedade.

Colocamos à disposição dos ilustres Vereadores e Vereadoras servidores da Secretaria de Infraestrutura Rural para prestarem outras informações ou esclarecimentos adicionais que eventualmente se fizerem necessários sobre a proposta.

Respeitosamente,



LUCIO DE MARCHI
Prefeito do Município de Toledo

Excelentíssimo Senhor
ANTONIO SERGIO DE FREITAS
Presidente da Câmara Municipal de
Toledo – Paraná



MUNICÍPIO DE TOLEDO

Estado do Paraná

PROJETO DE LEI

Altera a legislação que dispõe sobre o Programa de Melhoria da Infraestrutura e Saneamento Rural no Município de Toledo.

O POVO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, por seus representantes na Câmara Municipal, aprovou e o Prefeito Municipal, em seu nome, sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º – Esta Lei altera a legislação que dispõe sobre o Programa de Melhoria da Infraestrutura e Saneamento Rural no Município de Toledo.

Art. 2º – A Lei nº 1.898, de 31 de maio de 2005, que instituiu o Programa de Melhoria da Infraestrutura e Saneamento Rural no Município de Toledo, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º – ...

...

§ 9º – Para a execução das ações e serviços referidos nos incisos do **caput** deste artigo em propriedades rurais, deverá ser prestada contrapartida por parte dos beneficiários, consistente no pagamento do preço público no valor correspondente a:

I – 0,7 URT (zero vírgula sete Unidade de Referência de Toledo) por hora/máquina, em se tratando de obras e serviços, inclusive de corte, espalhamento e compactação de cascalho, executados com retroescavadeira, rolo compactador, pá carregadeira, motoniveladora, trator de esteira e escavadeira hidráulica, para propriedades que possuam ou que construirão até 2 (duas) unidades produtivas;

II – 0,9 URT (zero vírgula nove Unidade de Referência de Toledo) por hora/máquina, em se tratando de obras e serviços, inclusive de corte, espalhamento e compactação de cascalho, executados com retroescavadeira, rolo compactador, pá carregadeira, motoniveladora, trator de esteira e escavadeira hidráulica, para propriedades que possuam ou que construirão até 4 (quatro) unidades produtivas;

III – 1,0 URT (uma Unidade de Referência de Toledo) por hora/máquina, em se tratando de obras e serviços, inclusive de corte, espalhamento e compactação de cascalho, executados com retroescavadeira, rolo compactador, pá carregadeira, motoniveladora, trator de esteira e escavadeira hidráulica, para propriedades que possuam ou que construirão acima de 4 (quatro) unidades produtivas, conforme definido por esta Lei;

IV – 0,04 URT (zero vírgula zero quatro Unidade de Referência de Toledo) por tonelada de pedra britada, para propriedades que possuam até 2 (duas) unidades produtivas;

40



MUNICÍPIO DE TOLEDO

Estado do Paraná

V – 0,05 URT (zero vírgula zero cinco Unidade de Referência de Toledo) por tonelada de pedra britada, para propriedades que possuam até 4 (quatro) unidades produtivas;

VI – 0,06 URT (zero vírgula zero seis Unidade de Referência de Toledo) por tonelada de pedra britada, para propriedades que possuam acima de 4 (quatro) unidades produtivas, conforme definido por esta Lei, observados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo.

...

Art. 3º – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, Estado do Paraná, em 21 de março de 2019.



LUCIO DE MARCHI
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

Nº 22/2.018

RERRATIFICADA

EMENTA: MUNICÍPIO DE TOLEDO – FOMENTO ECONÔMICO DE ATIVIDADE RURAL - CONSTATAÇÃO DE VIGÊNCIA DE LEIS MUNICIPAIS PREVENDO ENTREGA GRATUITA DE MATERIAIS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS - COGITAÇÃO DE DESCONFORMIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL NO QUE CON CERNE À COMPETÊNCIA MUNICIPAL DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA E IMPESSOALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - OBRIGATORIEDADE DE PREVISÃO DE CONTRAPRESTAÇÃO PELO PARTICULAR – AGRAVAMENTO DAS CIRCUNSTÂNCIAS DIANTE DA VEDAÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS E SERVIÇOS EM PERÍODO ELEITORAL – IMPERIOSA NECESSIDADE DE ACAUTELAMENTO DO INTERESSE PÚBLICO – AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA ATÉ O PRESENTE MOMENTO PELA CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO APÓS APRESENTAÇÃO DE PROJETO DE LEI PELO PODER EXECUTIVO – CONSTATAÇÃO DE RISCO DE RETROCESSO SOCIAL EM RELAÇÃO AOS AGRICULTORES ECONOMICAMENTE HIPOSSUFICIENTES - IMPERIOSA NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE PARÂMETRO NORMATIVO PARA ATENDER EXIGÊNCIA DA LEGISLAÇÃO ELEITORAL E A PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO - **RERRATIFICAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA PARA PERMITIR, EM CARÁTER**



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

PROVISÓRIO, A GRATUIDADE DAS ATIVIDADES DE FOMENTO ECONÔMICO PREVISTAS NAS LEIS LOCAIS VIGENTES AOS PRODUTORES QUE TIVEREM CADASTRO ATIVO NO PRONAF

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por intermédio da 4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO/PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO, mediante atuação conjunta com a PROMOTORIA ELEITORAL com atuação perante a 75ª ZONA ELEITORAL DE TOLEDO, 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"*;

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 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*



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

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";

- 4) **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;
- 5) **CONSIDERANDO** que a Recomendação Administrativa 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;
- 6) **CONSIDERANDO** que o art. 37 da Constituição Federal dispõe que a Administração Pública seguirá os princípios da *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*;
- 7) **CONSIDERANDO** que a utilização irregular de bem público por particular caracteriza, em tese, ato de improbidade administrativa (art. 10, II, III, IV, VII, XII, XIII, XVII e XVIII da Lei Federal n.º 8.429/92) legitimando o Ministério Público o exercício da competência contemplada nos arts. 129, II e III da Constituição Federal, a exercer a fiscalização do cumprimento constitucional e a aplicação das sanções previstas constitucional e legalmente;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

- 8) **CONSIDERANDO**, ainda que, o dispositivo legal citado estabelece ser ato de improbidade administrativa, *"a utilização em obra ou serviço particular de veículos, máquinas, equipamentos, bem como trabalho de servidor público"*; além de configurar ato de improbidade que causa prejuízo ao erário o ato de *"permitir que terceiro se enriqueça ilicitamente, facilitar ou permitir alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio público, ou ainda a prestação de serviço de qualquer entidade do poder público, por preço inferior ao de mercado"*;
- 9) **CONSIDERANDO** a instauração de **INQUÉRITO CIVIL Nº. MPPR – 0148.18.002064-3**, por intermédio da Portaria Nº 127/2018, da 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo (área de Proteção ao Patrimônio Público), objetivando investigar eventual transferência voluntária de bens e de serviços públicos em favor de particular;
- 10) **CONSIDERANDO** que, uma vez requisitado para apresentação de esclarecimentos em relação a caso concreto noticiado (e que deu origem ao procedimento), por ocasião de resposta (Ofício nº 063/2018), o Município de Toledo invocou a aplicação da Lei Municipal nº 1.898, de 31 de maio de 2.005, a qual *"Institui o Programa de Melhoria da Infra-Estrutura e Saneamento Rural no Município de Toledo"*;
- 11) **CONSIDERANDO** que por ocasião da análise da referida lei, verifica-se que a norma tem como objetivos (Art. 2º):



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

11.1) Implementar ações de melhoria do sistema viário e do acesso às propriedades rurais, proporcionando condições favoráveis para a movimentação de insumos, para a produção de alimentos e para o escoamento da produção;

11.2) Executar obras de melhoramentos em propriedades rurais, visando à sua estruturação para o aumento e diversificação da produtividade agropecuária;

11.3) Realizar projetos e ações de saneamento rural, possibilitando a melhoria da qualidade de vida à população do meio rural; (destaque nosso)

11.4) Viabilizar à população residente no meio rural a infraestrutura mínima necessária para a melhoria de suas condições de habitabilidade, de trabalho e de vida.

12) **CONSIDERANDO**, relativamente ao item anterior, que tais objetivos possuem inequivocamente natureza de *fomento econômico*, quais sejam incentivos aos produtores rurais, de modo a apoiar o aumento da produtividade rural, ampliando as opções para agregar valores aos produtos primários, com a finalidade de proporcionar melhoria na qualidade de vida, e incentivar a permanência do homem no campo;

13) **CONSIDERANDO** que, nada obstante tais escopos, as ações objetivando as referidas finalidades não se confundem com assistência social, esta última considerada "política pública definida pela Constituição Federal em seus artigos 203 e 204 e pela Lei Federal nº 8742/93, de caráter não contributivo e que compõe a *Seguridade Social brasileira*";



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

14) **CONSIDERANDO**, ainda em análise da Lei Municipal nº 1.898/2.005, que o artigo 3º da referida norma autoriza o município à execução de atividades com recursos próprios (gratuitamente) - portanto independente de contrapartida pelos beneficiários -, objetivando a realização de serviços e entrega de materiais (bens ou insumos) para particulares, dentre tais, exemplificativamente:

(inc. I) readequação de acessos a propriedades rurais, com cascalhamento e colocação de solo-brita, podendo ser realizada outra forma de pavimentação de estradas rurais de uso comum, de acessos a propriedades, granjas e demais instalações agrícolas, com recursos próprios ou mediante parceria com os produtores;

(inc. II) realização de terraplenagem ou escavações para construção de chiqueirões, aviários, estábulos, galpões, receptáculos de silagem, esterqueiras, açudes, biodigestores, lagoas para depósito de biofertilizantes, gasoduto primário e principal e demais instalações de infraestrutura;

(inc. IV) fornecimento de retalho de pedra (rachãozinho) para colocação em acessos e pátios de propriedades rurais;

(inc. X) abertura de valas para a deposição de carcaças de animais;

(inc. XI) abertura de valas para a condução dos dejetos suínos de esterqueiras até os aspersores existentes na propriedade;

15) **CONSIDERANDO**, que os limites máximos de execução mediante recursos próprios do município (gratuidade) previstos no parágrafo 1º do referido artigo 3º da Lei nº 1.898/05 não afastam a conclusão de que prepondera a natureza não



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

contributiva da entrega de material ou execução do serviço público, em benefício direto de particular;

16) **CONSIDERANDO**, igualmente, que nada obstante a reinante controvérsia a respeito da definição de serviço público, não se reputa incorreta para a finalidade deste documento a adoção do conceito proposto por Maria Sylvia Zanella di Pietro, ao preconizar serviço público como *"toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público."*¹

16.1) **CONSIDERANDO**, a partir dessa diretriz, a conclusão de que apenas é possível compreender a validade da ação estatal sempre em decorrência de um atendimento a um interesse geral, vedando-se portanto a priorização de interesses individuais em detrimento do proveito público;

16.2) **CONSIDERANDO**, ainda sob esse prisma, que apesar de séria controvérsia a respeito da possibilidade de se compreender as atividades descritas na Lei Municipal nº 1.898/2.005 e outras correlatas, cujo destinatário final é o particular, como sendo interesse público, igualmente para os estritos fins desta Recomendação Administrativa (portanto sem a pretensão de esgotar a análise do tema), *somente seria possível compreender a validade tais normas sob a justificativa de um interesse indireto da população no desenvolvimento da atividade agrícola, e seus reflexos positivos para a economia local (somente sob esse aspecto fruível diretamente pelos administrados);*

1. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella: **Direito Administrativo**, 31 ed. p. 134. Rio de Janeiro: Forense, 2.018.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

17) **CONSIDERANDO**, porém, que em decorrência dos apontamentos até agora apresentados, paralelamente à cogitação de proveito coletivo de tais atividades, é notória a existência de proveito individual e exclusivo pelos beneficiários diretos da entrega de bens e prestação de serviços pelo município com recursos próprios (gratuitos), situação esta incondizente com a possibilidade de gratuidade do serviço público, esta última somente amparada (justificável) para os casos de comprovado proveito universal (coletivo), decorrente da realização de atividade necessária (em que a atuação da Administração Pública é imposta pelo ordenamento jurídico) e de proveito amplo (universal). Nesta perspectiva, sobressai a necessidade de ajuste na legislação municipal, a fim de que, sem prejuízo da permanência da intenção de fomento de tais atividades, seja porém consignada a obrigatoriedade de pagamento de preço (tarifa) pelo beneficiário individual do serviço público prestado, assim como da entrega de insumos pelo Município de Toledo, obviamente respeitada a diretriz de modicidade tarifária;

18) **CONSIDERANDO** que a questão assume ainda maior importância por se tratar de ano eleitoral, especialmente levando em conta o disposto no artigo 73, parágrafo 10º da Lei Federal nº 9.504/97:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

19) **CONSIDERANDO**, que a respeito do exposto na legislação supracitada, há entendimento de que para a configuração de presente conduta vedada *"não é preciso demonstrar o caráter eleitoreiro ou promoção pessoal do agente público, bastando a prática do ilícito. [...]"* (TSE – AgR-REspe nº 36026/BA – DJe, t. 84, 5-5-2011, p. 47);

20) **CONSIDERANDO**, nesse contexto, que expediu-se a presente Recomendação Administrativa n.º 22/2.018, com sua redação original (folhas 07-18), direcionada ao Senhor Prefeito Municipal e ao Secretário de Infraestrutura Rural em data de 28 de setembro de 2.018, a fim de que no uso das suas atribuições:

A) SUSPENDAM IMEDIATAMENTE a realização de atividades que impliquem em entrega de materiais (insumos) e prestação de serviços com recursos próprios (a título gratuito) em favor de beneficiários particulares, nas hipóteses descritas na Lei Municipal nº 1.898/2.005 e demais dispositivos legais correlato (portanto abrangidos por essa Recomendação Administrativa, especialmente considerando o disposto no artigo 73, parágrafo 10º da Lei Federal nº 9.504/97;

B) PROMOVAM, no prazo de 30 (trinta) dias, a análise do caso, seguindo-se à adoção de providências objetivando a alteração da Lei Municipal nº 1.898/05, bem como demais leis municipais atingidas pelos fundamentos jurídicos explanados nesta Recomendação Administrativa (especialmente a vedação de gratuidade de atividade que implique em fomento econômico em benefício direto de particular), para que seja incluído dispositivo prevendo contrapartida



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

pecuniária pelos respectivos beneficiários (preço ou tarifa), admitindo-se tratamento jurídico diferenciado em razão do maior ou menor grau de hipossuficiência econômica (princípio da razoabilidade);

- 21) **CONSIDERANDO** que a respectiva Recomendação foi acatada pelos seus destinatários, conforme informação encaminhada por intermédio do Ofício n.º 0833/2018 – GAB a esta Promotoria de Justiça, assim como (i) noticiou-se a suspensão de atividades que implicassem em entrega de materiais (insumos) e prestação de serviços com recursos próprios, a título gratuito, em favor de beneficiários particulares, nas hipóteses descritas na Lei Municipal n.º 1.898/2.005 e demais dispositivos legais correlatos, em atendimento ao item “A” da Recomendação Administrativa;
- 22) **CONSIDERANDO** que em (ii) cumprimento ao item “B”, informou-se através do Ofício n.º 0970/2018 – GAB, que foi encaminhado à Câmara de Vereadores de Toledo, o Projeto de Lei², objeto da Mensagem n.º 117, de 10 de outubro de 2.018, e, posteriormente da Mensagem Aditiva n.º 20, de 26 de outubro de 2.018, que “*altera a legislação que dispõe sobre o Programa de Melhoria da Infraestrutura e Saneamento Rural do Município de Toledo*”;
- 23) **CONSIDERANDO** que o mencionado Projeto de Lei, já com a sua mensagem aditiva, visa alterar o artigo 3º, com a inclusão do parágrafo 9º da Lei 1.898/2.005, passando a vigorar que “*para a execução das ações e serviços referidos nos incisos do caput deste artigo em propriedades rurais deverá ser prestada contrapartida por parte*”

2 Disponível: <<https://sapl.toledo.pr.leg.br/materia/10019>>. Acesso 05 dez. 2.018.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

dos beneficiários consistente no pagamento do preço público no valor correspondente

a":

I — 1,0 URT (uma Unidade de Referência de Toledo) por hora/máquina, em se tratando de serviços e obras, inclusive de corte, espalhamento e compactação de cascalho, executados com retroescavadeira, pá carregadeira e rolo compactador;

II — 1,5 URT (uma e meia Unidade de Referência de Toledo) por hora/máquina, em se tratando de serviços e obras, inclusive de corte, espalhamento e compactação de cascalho, executados com motoniveiadora, trator de esteira e escavadeira hidráulica;

24) III — 0,11 URT (zero vírgula onze Unidade de Referência de Toledo) por tonelada de pedra britada, observado o seguinte:

a) para até 10m³ (dez metros cúbicos), no período de 6 (seis) meses, por propriedade, mediante emissão do boleto correspondente para pagamento aos cofres públicos, através do ticket originário de pesagem na balança da empresa fornecedora do insumo, contendo o peso real da carga, responsabilizando-se o Município pela entrega do insumo na propriedade;

b) a partir de 10m³ (dez metros cúbicos), por unidade produtiva, mediante emissão do boleto correspondente para pagamento aos cofres públicos, através do ticket originário da pesagem na balança da empresa fornecedora de insumo, contendo o peso real da carga, caso em que o Município expedirá em favor do beneficiário a ordem para retirada da pedra na empresa fornecedora, cabendo ao beneficiário, além do pagamento do preço público, arcar com as despesas de transporte e aplicação do insumo em sua propriedade.

25) **CONSIDERANDO**, ademais, que foi protocolado o Ofício n.º 65/2018-GAB.L.B/CFO nesta Promotoria de Justiça, contendo a assinatura dos Ilustres Vereadores deste Município de Toledo, requerendo a **suspensão temporária** da Recomendação Administrativa n.º 22/2.018 até o mês de abril de 2.019, *para que a*



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

Casa de Leis com o Poder Executivo Municipal possam produzir nova norma legislativa e mais detalhada no que se refere ao Programa de Melhoria da Infraestrutura e Saneamento Rural no Município de Toledo”;

26) **CONSIDERANDO**, por outro lado, que durante a tramitação legislativa na Casa de Leis, os Vereadores pertencentes à Comissão de Finanças e Orçamentos (CFO) apresentaram “Emenda Modificativa³” ao alusivo Projeto de Lei, de tal forma que a redação do parágrafo 9º do artigo 3º da Lei 1.898/05 passe a constar: “§ 9º — Para a execução das ações e serviços referidos nos incisos do caput deste artigo a proprietários rurais cujas propriedades totalizem 04 (quatro) unidades produtivas rurais (INCLUSÃO DE REDAÇÃO), deverá ser prestada contrapartida por parte dos beneficiários, consistente no pagamento do preço público no valor correspondente a:”;

27) **CONSIDERANDO**, nesse sentido, a ausência de justificativa do critério utilizado como parâmetro (proprietários rurais cujas propriedades totalizem 04 (quatro) unidades produtivas rurais) para se dispensar a contrapartida por parte dos beneficiários, para utilização dos benefícios descritos nos incisos I a III do parágrafo 9º, do artigo 3º, objeto de alteração da Lei Municipal n.º 1.898/2005;

28) **CONSIDERANDO**, outrossim, que nada obstante as argumentações apresentadas pelos Vereadores no Ofício n.º 65/2.018-GAB.L.B/CFO, assim como a justificativa da Emenda Modificativa, **paira significativa controvérsia relacionada à**

3 Disponível em: <https://sapl.toledo.pr.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2018/13677/emenda_modificativa_cfo.pdf>. Acesso 05 dez. 2.018.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

possibilidade de alcance de *status* de programa social diante do critério ora sugerido para a concessão válida de gratuidade às atividades de fomento econômico nos termos da legislação eleitoral e dispositivos normativos que envolvem a proteção ao patrimônio público;

29) **CONSIDERANDO** que a doutrina muito discute a respeito da conceituação e classificação dos "programas sociais", diante da omissão conceitual da lei eleitoral e dos atos normativos do Tribunal Superior Eleitoral. Nada obstante, resplandecem vividas as normas da Constituição Federal, especialmente relacionadas aos direitos sociais:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

30) **CONSIDERANDO**, além disso, que o jurista José Afonso da Silva⁴ explana sobre os direitos sociais na Constituição Federal:

Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta e indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais

⁴In Curso de Direito Constitucional Positivo. 19ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 289-290.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

31) **CONSIDERANDO**, nesta senda, a critério de preponderância, resplandece que *"partindo-se do rol de direitos sociais elaborados pelo Poder Constituinte de 1988, classificam-se os programas sociais como os atos e as ações voltados à proteção ou efetivação dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados, entre outros. O rol é exemplificativo e não esgota outros direitos sociais previstos no corpo da Constituição da República⁵".*

32) **CONSIDERANDO**, ademais, que os doutrinadores Thales Tácito Cerqueira e Camila Albuquerque Cerqueira⁶, comentando o artigo 73, parágrafo 10º da Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1.997, que estabelece normas para as eleições, lecionam que:

"a máquina administrativa não pode parar. Os serviços essenciais terão continuidade, mesmo no caso de período eleitoral. A distribuição regular de bens, valores ou benefícios, tais como merenda escolar, vacinações, assistência judiciária gratuita etc., não é proibida, mas, sim, o uso promocional e político realizado a partir desses serviços. Também não está proibida a continuidade da distribuição gratuita de bens ou benefícios que já vinha sendo realizada. Programas de assistência alimentar, prestação de serviços de assistência médica e odontológica, distribuição gratuita de

5 Disponível em: <<https://ius.com.br/artigos/11194/reflexoes-acerca-da-distribuicao-gratuita-de-bens-valores-ou-beneficios-em-ano-eleitoral/3>>. Acesso 05 dez. 2.018.

6 CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito eleitoral esquematizado**. 5ª ed., 2015, p. 613-614.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

medicamentos podem e devem continuar a ser realizados" (grifo nosso).

33) **CONSIDERANDO, pórtanto, a partir das premissas destacadas, que apenas são reputados programas sociais aqueles reputados essenciais a serem prestados pelo Estado, e somente no contexto indissociável de hipossuficiência econômica dos destinatários da atenção estatal;**

34) **CONSIDERANDO,** diante dessas premissas teóricas, a constatação de que atualmente a legislação local não oferece de forma específica atividade de fomento econômico que possa ser abrangida pela natureza de programa social, o que, nos termos da redação original da Recomendação Administrativa, constitui fator impeditivo à possibilidade de retorno irrestrito da oferta de serviços e insumos pelo Município de Toledo;

35) **CONSIDERANDO,** contudo que a partir da expedição da orientação pelo Ministério Público ao gestor municipal, a constatação de ocorrência de graves prejuízos aos produtores rurais hipossuficientes, danos estes que serão inevitavelmente agravados no aguardo das mudanças legislativas, por enquanto indefinidas;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

36) **CONSIDERANDO**, por outro lado, a existência do reconhecido **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**⁷, desenvolvido Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Ministério do Desenvolvimento Agrário), que destina a *estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas*;

37) **CONSIDERANDO**, outrossim, que são beneficiários⁸ do mencionado Programa, dentre outros, os **agricultores e produtores rurais** que compõem as **unidades familiares de produção rural** e que comprovem seu enquadramento mediante apresentação da **"Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)" ATIVA**, dentre os aqueles que:

(i) explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, concessionário do PNRA ou permissionário de áreas públicas;

(ii) residam no estabelecimento ou em local próximo, considerando as características geográficas regionais;

(iii) não detenham, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, contíguos ou não, quantificados conforme a legislação em vigor;

(iv) obtenham, no mínimo, 50% da renda bruta familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento;

7 Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/site/mda/secretaria/saf-creditorural/sobre-o-programa>>. Acesso 06 dez. 2.018.

8 Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf-requisitos>> e <https://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/PRONAF.asp#2>. Acesso 06 dez. 2.018.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

(v) tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando mão de obra de terceiros de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor ou igual ao número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar;

(vi) tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 meses de produção normal, que antecede a solicitação da DAP, de até R\$360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), considerando neste limite a soma de 100% do Valor Bruto de Produção (VBP), 100% do valor da receita recebida de entidade integradora e das demais rendas provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, recebida por qualquer componente familiar, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais;

38) **CONSIDERANDO**, inclusive, que o Município de Toledo, ao publicar a Lei Municipal "R" n.º 133⁹, de 21 de outubro de 2014, que institui o Programa Municipal de Aquisição de Alimentos Direto do Agricultor Familiar, no Município de Toledo, estabeleceu em seu parágrafo 1º do artigo 2º que *"o Programa Municipal de Aquisição de Alimentos Direto do Agricultor Familiar será destinado à aquisição de alimentos e demais produtos constantes da lista da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) Federal, produzidos por agricultores familiares inscritos e com cadastro ativo no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), no Município de Toledo"*;

39) **CONSIDERANDO**, nesse contexto, que, em consulta ao Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER (Núcleo de Toledo), e, posteriormente,

9 Disponível

<http://www.toledo.pr.gov.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/6617_texto_integral>.

Acesso 06 dez. 2018.

em:



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

ao Extrato DAP – pessoa física, obtido no sítio eletrônico da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (pesquisa física/por Município¹⁰), obteve-se a informação de que no Município de Toledo há um número considerável¹¹ de agricultores e produtores rurais com a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ativa, portanto, enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF;

40) **CONSIDERANDO**, assim, diante da insuficiência normativa local, porém de outro lado em face do risco de periclituação de direitos sociais deste importante segmento da sociedade toledana, a necessidade de estabelecimento de parâmetros objetivos a fim de compatibilizar as exigências da legislação eleitoral e da proteção ao patrimônio público. A esse respeito, na ausência de critério mais adequado, os requisitos devidamente estabelecidos no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF em tese melhor atendem a atual conjuntura fático-jurídica, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**

RECOMENDA

ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Toledo/PR, **LÚCIO DE MARCHI**, no uso de suas atribuições legais:

¹⁰ Disponível em: <<http://smap14.mda.gov.br/extratodap/PesquisarDAP>>. Acesso 06 dez. 2.018.

¹¹ **DAP(s) Ativas: 1362.** DAP(s) Inativas: 1899. Total DAP(s): 3261.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

A) MANTENHA A SUSPENSÃO GERAL de atividades que impliquem em entrega de materiais (insumos) e prestação de serviços com recursos próprios (a título gratuito) em favor de beneficiários particulares, nas hipóteses descritas na Lei Municipal nº 1.898/2.005 e demais dispositivos legais correlatos (portanto abrangidos por essa Recomendação Administrativa, especialmente considerando o disposto no artigo 73, parágrafo 10º da Lei Federal nº 9.504/97;

B) EXCEPCIONALMENTE, restabeleça a título gratuito, e impreterivelmente até 30 de abril de 2.019, os serviços e atividades descritos no item anterior exclusivamente aos agricultores e produtores rurais cadastrados e enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), desde que estejam, portanto, com a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) ativa, observando-se:

B.1) O registro de informações básicas comprobatórias da regularidade do beneficiário no referido cadastro;

B.2) A estrita observância da ordem dos pedidos administrativos para efeito de atendimento aos pleitos;

B.3) A remessa de documentos indicativos do fiel cumprimento aos subitens anteriores ao Ministério Público, a cada 15 (quinze) dias;

C) mantenha-se a iniciativa de análise do caso, seguindo-se à **ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS OBJETIVANDO A ALTERAÇÃO DAS LEIS MUNICIPAIS ATINGIDAS PELOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS EXPLANADOS NESTA RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** (em essência a vedação de gratuidade de atividade que implique em fomento econômico, tendo-se como beneficiário direto particular, ressalvados os programas que efetivamente tenham natureza social), para que seja incluído dispositivo prevendo



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

contrapartida pecuniária pelos respectivos beneficiários (preço ou tarifa), admitindo-se tratamento jurídico diferenciado em razão do maior ou menor grau de hipossuficiência econômica (princípio da razoabilidade);

I – O Sr. Prefeito Municipal deverá informar se irá ou não acatar a presente Recomendação Administrativa até **12 de dezembro corrente**, entendendo-se de qualquer forma que a continuidade das ações em desacordo com este documento, inclusive antes do prazo ora previsto, consubstanciará presunção de sua não aceitação, permitindo-se a adoção de providências cabíveis, inclusive objetivando a responsabilização de agentes públicos e terceiros.

II – Requer-se ainda ao gestor notificado a digitalização e inserção do documento no Portal da Transparência do Município de Toledo, a fim de conferir a plena publicidade, permitindo deste modo o seu conhecimento, e fiscalização pelos próprios agentes públicos, inclusive no exercício de mandatos eletivos futuros, e controle pela população.

Sra. Assessora Jurídica:

- (i) Digitalize-se o documento para fim de inclusão no acervo virtual de Recomendações Administrativas;
- (ii) Promova-se imediato encaminhamento ao destinatário, mediante protocolo em gabinete;
- (iii) Encaminhe-se cópia desta Recomendação Administrativa ao Senhor Presidente da Câmara Municipal (Ofício), bem como aos Ilustre Vereadores (e-mail), para fim de conhecimento e eventual adoção de providências, nos termos do contido no artigo 31 da Constituição Federal.
- (iv) Encaminhe-se cópia desta Recomendação Administrativa para a Controladoria Interna do Município de Toledo (e-mail) para fim de conhecimento e providências;



MINISTÉRIO PÚBLICO

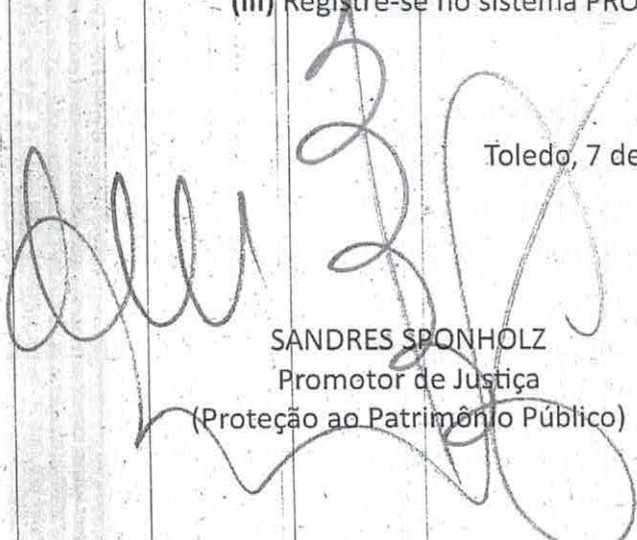
do Estado do Paraná

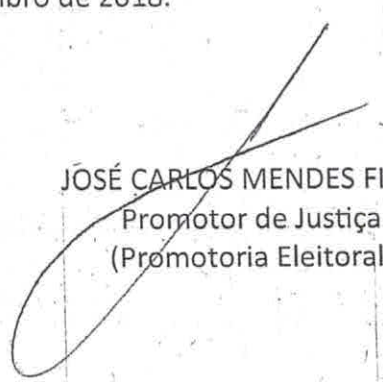
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

(v) Encaminhe-se cópia desta Recomendação Administrativa à Presidência do Observatório Social de Toledo (OST – email) para fim de conhecimento e providências.

(iii) Registre-se no sistema PRO-MP.

Toledo, 7 de dezembro de 2018.


SANDRES SPONHOLZ
Promotor de Justiça
(Proteção ao Patrimônio Público)


JOSÉ CARLOS MENDES FILHO
Promotor de Justiça
(Promotoria Eleitoral)



MUNICÍPIO DE TOLEDO

Estado do Paraná

Ofício nº 1036/2018-GAB

Toledo, 10 de dezembro de 2018.

À Sua Excelência o Senhor

SANDRES SPONHOLZ

Promotor de Justiça da Comarca de Toledo – 4ªPJ

Toledo- PR

Assunto: Faz referência à Recomendação Administrativa nº 22/2018.

Senhor Promotor,

1. Em atenção ao contido no Instrumento em epígrafe, expedido em 7.12.2018, informamos que o Município de Toledo ACATA integralmente o recomendado pela 4ª Promotoria de Justiça.
2. Nestes termos, nos colocamos à disposição para esclarecimentos adicionais, porventura necessários.

Respeitosamente,

LUCIO DE MARCHI
Prefeito do Município de Toledo



Recebido

10.12.2018

PL 044/2019
AUTORIA: Poder Executivo

