



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**  
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO  
Rua Almirante Barroso, n.º 3200 – Centro Cívico  
CEP: 85900-020 – Toledo/PR  
(45) 3378-5355 – E-mail: [toledo.4prom@mppr.mp.br](mailto:toledo.4prom@mppr.mp.br)

---

**Ofício n.º 425/2024 – 4PJ**

Toledo, datado eletronicamente.

Inquérito Civil n.º MPPR-0148.24.001583-1.

Excelentíssimo Senhor

**LUIS ADALBERTO BETO LUNITTI PAGNUSSAT**

Prefeito do Município de Toledo

E-mail: [gabinete@toledo.pr.gov.br](mailto:gabinete@toledo.pr.gov.br)

Senhor Prefeito,

Comunico-lhe que o Inquérito Civil n.º MPPR-0148.23.002141-9, no qual o Município de Toledo figura como representado, foi arquivado por esta Promotoria de Justiça, conforme cópia da promoção de arquivamento anexa.

Nos termos do art. 66 do Ato Conjunto n.º 01/2019-PGJ/CGMP, cientifico-lhe da possibilidade de interpor recurso contra a promoção de arquivamento deste inquérito civil até a sessão de julgamento, pelo Conselho Superior do Ministério Público, para homologação ou rejeição da decisão prolatada.

As razões recursais deverão impugnar especificamente os fundamentos do arquivamento, sob pena de não conhecimento do recurso.

O recurso poderá ser protocolado nesta 4ª Promotoria de Justiça, através do e-mail [toledo.4prom@mppr.mp.br](mailto:toledo.4prom@mppr.mp.br).

Por fim, solicito a gentileza de confirmar o recebimento deste Ofício.

Atenciosamente,

**JOSÉ TIAGO CHESINE GÓIS**  
Promotor de Justiça



Documento assinado digitalmente por **JOSE TIAGO CHESINE GOIS, PROMOTOR DE JUSTICA ENTRANCIA FINAL** em 06/09/2024 às 14:34:53, conforme horário oficial de Brasília, com emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://apps.mppr.mp.br/ords/f?p=121:6> informando o código verificador **2779031** e o código CRC **2916294115**

**INQUÉRITO CIVIL N. MPPR-0148.23.002141-9**

**REPRESENTANTE: DE OFÍCIO**

**REPRESENTADOS: MUNICÍPIO DE TOLEDO e INSTITUTO DE  
DESENVOLVIMENTO, ENSINO E ASSISTÊNCIA À SAÚDE – IDEAS**

**ÁREA DE ATUAÇÃO: PATRIMÔNIO PÚBLICO**

---

## **PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO**

### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de inquérito civil instaurado para apurar suposta **ilegalidade** na formulação de termo aditivo ao Contrato de Concessão Onerosa de Uso n. 523/2023 (Concorrência 08/2022), firmado entre o município de Toledo e o Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência à Saúde – IDEAS.

Determinou-se a expedição de ofício à 2ª Promotoria de Justiça desta Comarca solicitando cópia integral do Procedimento Preparatório n. 0148.23.002042-9 e a expedição de ofício ao Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Paraná (mov. 1).

Aportou-se a este feito cópia do Procedimento Preparatório n. 0148.23.002042-9 (mov. 15) e da decisão do Conselho Superior do Ministério Público,

que **homologou** o Termo de Ajustamento de Conduta e o arquivamento daquele procedimento (mov. 16).

A titular da 4ª Promotoria de Justiça desta Comarca noticiou sua suspeição para atuar no presente Inquérito Civil (mov. 17), tendo sido designado outro membro ministerial (mov. 19).

Determinou-se a expedição de ofício ao município de Toledo solicitando esclarecimentos e informações relativos à composição da comissão mencionada na cláusula oitava do TAC e sobre os valores de eventuais repasses mensais de dinheiro público ao IDEAS (mov. 21).

A municipalidade informou que a comissão seria composta por no mínimo 5 (cinco) servidores de carreira e consignou que as informações referentes ao TAC e ao repasse de valores foram disponibilizadas em sítio eletrônico (mov. 25).

Em cumprimento à determinação do membro ministerial (mov. 28 e 32), juntou-se aos autos os documentos constantes no *link* indicado pelo ente municipal (mov. 30) e cópia de “notícia de fato” encaminhada ao Ministério Público, informando a existência de irregularidades no funcionamento do Hospital Regional de Toledo (mov. 34).

**É o relatório.**

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

Em detida análise ao procedimento em trâmite, considerando as informações colhidas e tendo em vista que esgotadas as diligências possíveis, tem-se que o **arquivamento** do feito é medida de rigor, em virtude do exaurimento do objeto destes autos.

Inicialmente, cumpre esclarecer que foi instaurado nesta unidade ministerial o Procedimento Administrativo n. 0148.21.000834-5 com o objetivo de acompanhar o Chamamento Público para qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, constituídas sob a forma de fundação ou associação, para assumir a gestão compartilhada do Hospital Regional de Toledo, tendendo a evitar eventual celebração de contrato com Organização Social inidônea.

Ainda, tramitou na 2ª Promotoria de Justiça desta Comarca, com atribuição na área da saúde pública, o Procedimento Administrativo n. 0148.16.001158-8, instaurado para acompanhar a efetiva implementação do funcionamento do Hospital Regional de Toledo, e o Procedimento Preparatório n. 0148.23.002042-9, instaurado para apurar a eventual ilegalidade quanto à prestação de atendimento público e privado pelo Hospital Regional de Toledo.

Por meio dos mencionados procedimentos, apurou-se que o município de Toledo construiu e equipou o edifício do Hospital Regional com recursos financeiros próprios, da União e do Estado do Paraná, não tendo ocorrido, à época, acordo para gestão operacional dos serviços hospitalares.

Após o término das obras, visando a efetiva abertura do nosocômio, lançou-se Concorrência Pública para concessão onerosa dos direitos de uso do bem público, resultando na celebração do Contrato n. 523/2023 com o Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência à Saúde – IDEAS.

No referido contrato, as partes pactuaram que a contrapartida do uso exclusivo do bem consistiria na utilização de 85% das capacidades do hospital com o Sistema Único de Saúde, havendo possibilidade de **exploração dos 15% restantes em atendimentos particulares ou de convênios de saúde.**

Considerando que o Hospital Regional de Toledo foi construído e equipado mediante a utilização de recursos públicos, devendo ser realizados apenas atendimentos via SUS, sob pena de caracterização de indevida cobrança por serviços prestados pela estrutura do SUS, e tendo em vista que a mescla de atendimentos público/privado influencia na morosidade e na capacidade de oferta de vagas para a realização dos atendimentos via SUS, além da eventual ilegalidade quanto à prestação de atendimento público e privado pela mencionada unidade, a 2ª Promotoria de Justiça desta Comarca expediu a Recomendação Administrativa n. 11/2023<sup>1</sup>, postulando a adoção, pelo município de Toledo, de todas as medidas administrativas necessárias para garantir no nosocômio a **prestação de serviços de assistência à saúde no percentual de 100% SUS.**

O IDEAS, ao assentir com a proposta, apontou a necessidade de recebimento de **contraprestação financeira** por parte do ente contratante, ao

---

<sup>1</sup> No âmbito do Procedimento Administrativo n. 0148.16.001158-8.

argumento de que a proibição da exploração de serviços segundo a lógica do sistema privado poderia, eventualmente, causar danos à instituição, que tinha, ao tempo da assinatura do contrato, a programação de explorar esse tipo de serviço e com isso auferir a respectiva receita.

Embora esta unidade ministerial tenha expedido a Recomendação Administrativa n. 05/2023, pontuando, principalmente, a necessidade de abstenção de alteração de cláusulas que desvirtuem a natureza do contrato firmado e a legalidade do procedimento licitatório, mantendo-se a vinculação ao edital, o ente municipal e o IDEAS firmaram o **Termo de Ajustamento de Conduta n. 01/2023 com a 2ª Promotoria de Justiça de Toledo**, no âmbito do Procedimento Preparatório n. 0148.23.002042-9.

Referido acordo prevê, em síntese, que as partes destinarão **100% da capacidade** do Hospital Regional de Toledo para a prestação de serviços de assistência à saúde à população usuária do **SUS**, sendo defeso ao IDEAS explorar, na estrutura da referida unidade, qualquer serviço de saúde segundo a lógica do sistema privado. Em contrapartida, diante do potencial prejuízo suportado pelo Instituto, o **município indenizará o deficit** eventualmente causado à concessionária.

Acionado por esta Promotoria de Justiça, o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público e à Ordem Tributária concluiu, na Consulta n. 111/2023, pela impossibilidade de celebração de termo aditivo nos termos pretendidos, uma vez que resultaria na desnaturação de concessão de uso de bem público para prestação de serviços médicos.

Não obstante, o Conselho Superior do Ministério Público, em sessão ordinária realizada no ano de 2023, ao **homologar o Termo de Ajustamento de Conduta** e o arquivamento do Procedimento Preparatório n. 0148.23.002042-9, pontuou que a prestação de serviços de assistência à saúde no percentual de 100% SUS no Hospital Regional de Toledo “*gera uma quebra de expectativa de faturamento para a concessionária*”.

Destacou que “*a Administração possui a prerrogativa de modificar unilateralmente os contratos, para melhor adequação às finalidades de interesse público, devendo as cláusulas econômico-financeiras do contrato serem revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual. [...] não foram constatados óbices à celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, desde que respeitados os limites do contrato administrativo para o fim de evitar o aporte de recursos públicos para o custeio do hospital, o que, contudo, não impediria a compensação financeira da concessionária, para fins de reequilíbrio contratual*”.

Nessa esteira, não se vislumbra, ao menos por ora, elementos hábeis a indicar a existência de ilegalidade ou mesmo a ocorrência de eventual fraude à licitação e/ou ato de improbidade administrativa com relação ao termo aditivo ao Contrato de Concessão Onerosa de Uso n. 523/2023, firmado entre o município de Toledo e o IDEAS, que prevê a contraprestação financeira à instituição em virtude da destinação de 100% da capacidade hospitalar para atendimentos realizados pelo SUS.

Consoante consignado pelo Conselho Superior do Ministério Público, apesar de o CAOP do Patrimônio Público ter indicado a impossibilidade de celebração de termo aditivo e a necessidade de anulação do contrato, caso se entenda ilegal, ou revogação, caso inconveniente, observa-se que o órgão “*não se opôs expressamente*” à homologação do Compromisso de Ajustamento de Conduta, “*pois, apesar de entender não ser possível uma compensação pela não utilização dos 15% dos serviços para atendimento particular, revelou preocupação no sentido de que [...] eventual declaração de nulidade do contrato de concessão de bem público deve prever expressamente as consequências práticas da decisão, privilegiando a continuidade do serviço público, no que se inclui o diferimento dos efeitos da anulação*”. [...] *mantendo-se o contrato vigente, até que se conclua a nova licitação*”.

Ademais, as condições pactuadas no Termo de Ajustamento de Conduta se mostram **necessárias** para “*assegurar a prestação ininterrupta e indispensável de serviços de assistência à saúde à população, em atendimento ao interesse público*”, conforme apontado pelo órgão superior.

Nota-se que a existência de eventual ilegalidade relativa à contraprestação, pelo município de Toledo ao IDEAS, decorrente da não utilização dos 15% dos serviços para atendimento particular **já foi objeto de análise** pelo Conselho Superior do Ministério Público quando da homologação do Termo de Ajustamento de Conduta, não tendo sido constatadas, pelo órgão superior, quaisquer irregularidades (caso contrário, o acordo celebrado não teria sido homologado). Não tendo sido aferida a existência de ilegalidade, não há falar em improbidade administrativa.

A improbidade administrativa é caracterizada pela falta de probidade, desonestidade, desonradez, podendo assim ser definida:

*Numa primeira aproximação, improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo 'tráfego e influência' nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos<sup>2</sup>.*

*A improbidade administrativa significa o exercício de função, cargo, mandato ou emprego público sem observância dos princípios administrativos da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade e da eficiência. É o desvirtuamento do exercício público, que tem como fonte a má-fé<sup>3</sup>.*

Para a sua configuração, entretanto, não basta a mera conduta em desacordo com os princípios administrativos. É necessário, outrossim, aferir o *elemento subjetivo* da conduta. Sobre o tema, leciona Waldo Fazzio Junior que “se

<sup>2</sup> *In* Improbidade Administrativa – PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias e FAZZIO JUNIOR, Waldo – Editora Atlas – 2ª edição – p. 35/36.

<sup>3</sup> *In* Improbidade Administrativa e Crimes de Prefeitos – Editora Atlas – 2000 – p. 50 e 51.

*não houver dolo, não há ato administrativo que atenta contra os princípios constitucionais da Administração*''<sup>4</sup>.

Conclui-se, assim, que nem toda ilegalidade perfaz improbidade, uma vez que esta reclama um *plus*, havendo que se acrescer à ilegalidade a má-fé, que é a essência da imoralidade e da improbidade. Como todo ato de improbidade é necessariamente ilegal, *in casu*, não tendo sido constatadas ilegalidades, não está configurada a improbidade administrativa.

Não se olvida que a Constituição Federal, em seu art. 129, III, conferiu proteção especial ao patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, ao preceituar que são funções institucionais do Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública quando há conflitos e inobservâncias legais nas áreas supracitadas.

Todavia, na hipótese em apreço inexistem indícios de lesão ou ameaça a interesse transindividual ou a direito individual indisponível passíveis de ensejar a propositura das medidas cabíveis ou o prosseguimento das investigações, fazendo-se, assim, imperiosa a promoção de arquivamento deste inquérito civil.

Noutro vértice, tornam-se desnecessárias novas diligências, sendo certo que a manutenção deste procedimento investigatório só acarretará desperdício da atividade ministerial, o que vai de encontro às diretrizes da Carta de Brasília. Nesse sentido é o magistério de Hugo Nigro Mazzilli:

---

<sup>4</sup> Idem, p.175.

*O dever de agir não obriga à cega propositura da ação pelo Ministério Público. Sem quebra alguma do princípio da obrigatoriedade, 'se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente'. (A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, 13. ed., São Paulo: Saraiva, 2001, p. 80-81).*

A propósito, insta consignar que a execução do Termo de Ajustamento de Conduta está sendo devidamente acompanhada por meio do Procedimento Administrativo n. 0148.23.002059-3, em trâmite na 2ª Promotoria de Justiça desta Comarca.

Ainda, não obstante tenham sido acostados aos autos documentos que informam a existência de supostas irregularidades existentes no Hospital Regional de Toledo, notadamente quanto às condições de seu funcionamento, nota-se que os fatos noticiados não guardam relação com o objeto do presente Inquérito Civil (o qual, frise-se, foi exaurido), devendo, portanto, serem apurados por meio de procedimento próprio.

Assim, por não haver, nesse momento, elementos que indiquem ilegalidade, ocorrência de eventual fraude à licitação e/ou ato de improbidade administrativa, tendo sido esgotadas todas as diligências para o esclarecimento dos fatos, o arquivamento do feito é medida que se impõe, nos termos do julgado pelo Conselho Superior do Ministério Público:

*PATRIMÔNIO PÚBLICO. APURAR SUPOSTAS IRREGULARIDADES CONSISTENTES NA PROMESSA E POSTERIOR ENTREGA DE VANTAGENS COMO PROMESSA ELEITORAL. ALEGAÇÕES QUE NÃO SE COMPROVAM. AUSÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE. PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO HOMOLOGADA* (Conselho Superior do Ministério Público, Homologação de Arquivamento, IC nº 0001.06.00003-9, 4ª Promotoria de Justiça de Almirante Tamandaré, data do julgamento:04/07/2017).

Dito isso, evidencia-se a **ausência de interesse processual**, ante a ausência de objetivo a ser perseguido ou alcançado, afigurando-se inútil o prosseguimento do feito e inadequada qualquer medida processual.

Por fim, advirta-se que a presente promoção de arquivamento não impede a instauração de nova rotina ministerial diante do surgimento de fatos novos.

### **III – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, o Ministério Público do Estado do Paraná, apresentado pelo Promotor de Justiça Substituto que ao final assina, promove o **ARQUIVAMENTO** dos presentes autos, nos moldes do art. 64, I, do Ato Conjunto n. 001/2019 PGJ-CGMP, submetendo a presente promoção a exame e deliberação do Egrégio Conselho Superior do Ministério Público.

Sem prejuízo, extraia-se cópia integral dos documentos constantes em mov. 34 do presente feito e instaure-se Notícia de Fato para apurar a existência de eventuais irregularidades relativas ao funcionamento do Hospital Regional de Toledo.

Cientifique-se os Representados por meio de correio eletrônico com aviso de recebimento (cf. art. 65, § 1º do Ato Conjunto n. 001/2019 PGJ-CGMP) do arquivamento do presente procedimento.

Caso não assinalem o recebimento do correio eletrônico no prazo máximo de 10 (dez) dias ou não possuam endereço eletrônico para aviso, intimem-se por meio de carta registrada, com aviso de recebimento, conforme redação do art. 65, § 2º do Ato Conjunto n. 001/2019 PGJ-CGMP.

Com a juntada dos respectivos avisos de recebimento, remeta-se, no prazo legal ao egrégio Conselho Superior do Ministério Público, na forma do art. 65, § 4º, do Ato Conjunto n. 001/2019 PGJ-CGMP.

Toledo/PR, *datado e assinado digitalmente.*

**JOSÉ TIAGO CHESINE GÓIS**

Promotor de Justiça Substituto



Documento assinado digitalmente por **JOSE TIAGO CHESINE GOIS, PROMOTOR DE JUSTICA ENTRANCIA FINAL** em 06/08/2024 às 14:40:31, conforme horário oficial de Brasília, com emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://apps.mppr.mp.br/ords/f?p=121:6> informando o código verificador **2645415** e o código CRC **55796330**