



MINISTÉRIO PÚBLICO  
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO  
do Estado do Paraná  
PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

**RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA**  
OBJETIVANDO MELHORIAS DO SERVIÇO PÚBLICO  
**Nº 05.2017**

EMENTA: INAUGURAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS – UTILIZAÇÃO DE NOME DE AUTORIDADES OU SERVIDORES PÚBLICOS E SÍMBOLOS OFICIAIS NAS PLACAS INAUGURATIVAS – AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO PELO MUNICÍPIO DE TOLEDO – SUGESTÃO PARA NORMATIZAÇÃO LOCAL ACERCA DA MATÉRIA – RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

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** 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”*;
- 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”*;



03  
P

**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO  
do Estado do Paraná  
**PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

- 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; artigo 25, IV, "a", da Lei Federal n.º 8.625/93;
- 4) **CONSIDERANDO** que o Ministério Público compete zelar pela defesa dos direitos assegurados na Constituição da República de 1.988 sempre que necessário for para garantia do seu respeito pelos poderes municipais, nos termos do artigo 27, inciso I da Lei 8.625/93;
- 5) **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*";
- 6) **CONSIDERANDO** que a recomendação 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;
- 7) **CONSIDERANDO** que são princípios norteadores da Administração Pública e de seus respectivos gestores, dentre outros, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, expressamente elencados no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal;
- 8) **CONSIDERANDO** que, ressalvados os casos especificados na legislação, a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos nos termos do art. 37, parágrafo 1º da Constituição Federal;

1Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)



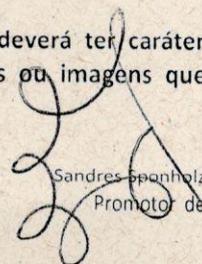
06  
A

**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO  
do Estado do Paraná  
**PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

- 9) **CONSIDERANDO** que a publicação do ato se concretiza com a inclusão do respectivo ato administrativo no lugar próprio para a divulgação dos atos públicos, proporcionando o conhecimento do público em geral;
- 10) **CONSIDERANDO** que o legislador constituinte ao definir a presente regra visou à finalidade moralizadora, vedando o desgaste e o uso do dinheiro público em propagandas conducentes à promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, seja por meio da menção de nomes por meio de *símbolos ou imagens* que possam de qualquer forma estabelecer alguma conexão pessoal entre estes e o próprio objeto divulgado;
- 11) **CONSIDERANDO** que a publicidade não está vedada constitucionalmente, eis que o princípio da publicidade dos atos estatais e mais restritamente dos atos da administração, inserido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, é indispensável para imprimir moralidade à atuação administrativa, visando proteger tanto os interesses individuais como defender os interesses da coletividade mediante o exercício do controle sobre os atos administrativos;
- 12) **CONSIDERANDO**, sobretudo, que o administrador público tem o dever de informar os cidadãos de seus atos, assim como informar à população as obras e serviços que está executando, sem que tal atitude, configure a promoção pessoal do administrador. Nesse sentido leciona José Afonso da Silva:

A questão não é simples, pois não basta um mero exame preconceituoso do texto, como, não raro, o excesso de moralismo preconcebido faz. É imprescindível uma análise sistemática desse texto com o princípio da publicidade e com os dispositivos constitucionais sobre o direito de todos à informação, o direito de ser informado, para verificar que a publicidade da atuação de órgãos públicos não é simples promoção de determinada gestão administrativa (...). Não se trata apenas de saber se o administrador tem o direito de dar publicidade aos atos,

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

  
Sandres Spanholz  
Promotor de



07  
A

# MINISTÉRIO PÚBLICO

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

programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos. A Constituição, em realidade, não confere apenas uma faculdade, mas também um dever, que é a contrapartida do direito de todos à informação, conexo com o princípio da publicidade, que é inerente à técnica de direito público (...). A publicidade do § 1º não é essencialmente diversa da publicidade do 'caput' do artigo em comentário. Não há uma publicidade-vício e uma publicidade-virtude das atuações administrativas, pois o princípio da publicidade, inerente à técnica da boa administração pública ('caput'), manifesta-se também na publicidade governamental (§ 1º) (Comentário Contextual à Constituição, 6ª ed., SP, Malheiros, 2009, p. 346).-grifou-se.

13) **CONSIDERANDO** que a publicidade no âmbito da Administração Pública, no entanto, está condicionada à plena satisfação dos requisitos constitucionais que lhe imprimem determinados fins, notadamente, caráter educativo, informativo ou de orientação social e **AUSÊNCIA DE NOMES, SÍMBOLOS OU IMAGENS QUE CARACTERIZEM PROMOÇÃO PESSOAL DE AUTORIDADES OU SERVIDORES PÚBLICOS;**

14) **CONSIDERANDO** que o desrespeito ao que prevê artigo 37, parágrafo 1º da Constituição Federal em clara afronta aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa e da proibição expressa do uso dos nomes, símbolo ou imagem que caracterize promoção pessoal da autoridade, havendo, portanto, aproveitamento do dinheiro público para realização de promoção pessoal, caracteriza, em tese, ato de improbidade legitimando o Ministério Público o exercício da competência contemplada nos arts. 129, II e III a exercer a fiscalização do cumprimento constitucional e a aplicação das sanções previstas constitucional e legalmente;

15) **CONSIDERANDO** o entendimento pátrio dos Tribunais, no sentido de esclarecer que as placas inaugurativas, devem conter caráter educacional, e se ficar evidente autopromoção, caracteriza improbidade administrativa, e conseqüentemente violação do art. 37 caput e parágrafo 1º da Constituição Federal:

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – COLOCAÇÃO DE PLACAS  
INAUGURATIVAS – OBRAS DE POUCA EXPRESSÃO – AUSÊNCIA DE CARÁTER  
EDUCACIONAL, INFORMATIVO, OU DE ORIENTAÇÃO SOCIAL – INSERÇÃO DE



08  
A

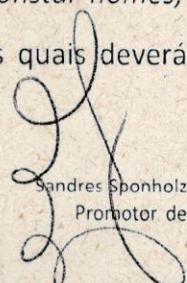
# MINISTÉRIO PÚBLICO

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

**NOME DE AGENTE PÚBLICO – VIOLAÇÃO DO AT 37, CAPUT E § 1º DACR/88-IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CARACTERIZADA – ART.11, I E II DA LEI 8429/92 – APLICAÇÃO.** 1 – Verificada a colocação de placas inaugurativas de obras, sem expressão, pelo Prefeito Municipal, desvirtuando-se do fim educacional, informativo ou de orientação social, e com a inserção de seu nome, o que é expressamente vedado pela Constituição da República, deve, portanto, arcar com as consequências de seus atos lesivos aos valores maiores da Administração Pública. Improbidade administrativa caracterizada. 2 – As cominações previstas no art.12 da Lei nº 8.429\1992 não determinam, necessariamente, aplicação cumulativa, devendo ser observado o caso concreto, em respeito aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, adequação e racionalidade na interpretação do dispositivo, a fim de que não haja injustiças flagrantes. Por isto, revela-se absolutamente correto e consentâneo com o princípio da proporcionalidade da pena que o juiz, diante de uma ilegalidade “qualificada”, analise a conduta do agente e opte pela aplicação de sanções proporcionais ao dano causado pelo agente público. 3 – Recurso parcialmente provido.(APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0471.04.030499-3/002 – COMARCA DE PARÁ DE MINAS – APELANTE (S): MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO MINAS GERAIS – APELADO (A)(S): INÁCIO FRANCO PREFEITO (A) MUNICIPAL DE PARÁ DE MINAS – RELATOR: EXMO. SR. DES. NILSON REIS.).

**SENTENÇA ULTRA PETITA – NULIDADE PARCIAL – DECOTE – MUNICÍPIO - PLACAS – MARCOS DE OBRAS E INAUGURAÇÕES – NOMES DE AUTORIDADES RESPONSÁVEIS – POSSIBILIDADE – DESVIO DE FINALIDADE INTUITO DE PROMOÇÃO PESSOAL – PROIBIÇÃO.** A sentença ultra petita, que concede além do que foi pedido na inicial, é parcialmente nula, devendo essa parte ser decotada. A colocação de placas inaugurativas em monumentos, obras relevantes e prédios públicos, como marca histórica da obra, com nome das autoridades responsáveis, de modo a preservar a própria memória do município, tem cunho informativo e não é proibida pelo parágrafo único do art.37 da CR/88, **que, porém, proíbe que sejam elas utilizadas de forma que os nomes, símbolos ou imagens nelas colocadas caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, o que deve ser analisado no caso concreto** (Processo:101330200067620011MG1.0133.02.0006762/001(1), Publicação:11/11/2005, Julgamento:11 de outubro de 2005, Relator: Vanessa Verdolim Hudson Andrade).

- 16) **CONSIDERANDO** que a Lei Orgânica do Município de Toledo, Estado do Paraná, em seu artigo 128, parágrafo 1º, esclarece que a publicidade dos programas e atos, dos órgãos públicos deve conter carácter educativo, de orientação social e informativo, não podendo constar nomes, que caracterize promoção pessoal de autoridades ou dos servidores públicos, nos quais deverá obedecer os princípios da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência:

  
Sandres Sponholz  
Promotor de



03  
D

# MINISTÉRIO PÚBLICO

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

**Art. 128** – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Município obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

**§ 1º** - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas de órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou de servidores públicos.

- 17) **CONSIDERANDO**, por sua vez, que somente consideram abusivas as placas fixadas de forma desnecessária, que se afastam da finalidade de simples marcas inaugurativas e indicativas de obras públicas ou feitos institucionais. Nesse contexto, é o entendimento jurisprudencial:

AGRAVO – UTILIZAÇÃO DE SLOGAN PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – DESVIO DE FINALIDADE – INTUITO DE PROMOÇÃO PESSOAL – PROIBIÇÃO. A colocação de placas inaugurativas em monumentos, obras relevantes e prédios públicos, como marca histórica da obra, com nome das autoridades responsáveis, de modo a preservar a própria memória do município, tem cunho informativo e não é proibida pelo parágrafo único do art. 37 da CR/88, que, **porém, proíbe que sejam elas utilizadas de forma que os nomes, símbolos ou imagens nelas colocadas caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, o que deve ser analisado no caso concreto.** Prevendo a legislação municipal que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos Órgãos Públicos Municipais utilizará a simbologia oficial do Município e vedando a utilização de artifícios que sirvam para personificar a Administração, ainda que veladamente, de modo especial cores, símbolos ou imagens que criem identidade institucional particular, o princípio da moralidade administrativa impõe a suspensão do uso de outras logomarcas e slogans, até decisão final da ação civil pública.(TJ-MG 101450738135890051 MG 1.0145.07.381358-9/005(1), Relator: VANESSA VERDOLIM HUDSON ANDRADE, Data de Julgamento: 12/08/2008, Data de Publicação: 05/09/2008).

- 18) **CONSIDERANDO** porém que, a se respeitar as peculiaridades locais como justificativa para a necessidade de criação de norma municipal sobre o tema, a falta de regulamentação municipal a

Sandres Sponholz  
Promotor de



10  
A

**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO  
do Estado do Paraná  
**PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

respeito das regras em relação a placas inaugurativas consubstancia motivo de preocupação para o Ministério Público;

19) **CONSIDERANDO**, por seu turno, que o **MUNICÍPIO DE TOLEDO** não possui regulamentação acerca da matéria, isto é, normatização relacionada aos atos de inauguração de obras públicas;

20) **CONSIDERANDO** que a regulamentação e padronização das placas comemorativas das inaugurações de obras públicas é importante para que a publicidade cumpra estritamente o seu objetivo, qual seja informar os detalhes técnicos e financeiros da construção, atendendo os princípios da Administração Pública, dentre eles, o da publicidade;

21) **CONSIDERANDO** ser importante constar as informações básicas acerca da respectiva obra, tais como: data do início e término da obra; valor inicialmente previsto e valor final efetivamente gasto na sua execução, expressos em moeda corrente; nome dos responsáveis pelo projeto e pela execução da obra; nome do órgão ou entidade integrante da Administração Pública responsável pela edificação; nome do Administrador Público que iniciou, e daquele que concluiu a obra; nome do administrador público federal ou estadual, em caso de cofinanciamento, admissão ou não de uso de apelidos integrados aos nomes, dentre outras reputadas relevantes, de modo a atender ao princípio da transparência dos atos públicos, evitando-se porém informações que são absolutamente desnecessárias, sobretudo relacionadas a pessoas e/ou respectivos cargos que não tiveram nenhuma relação com o empreendimento;

22) **CONSIDERANDO** que as Leis Municipais "R" n.º 59<sup>2</sup>, de 7 de junho de 2.016 e "R" n.º 90<sup>3</sup>, de 22 de setembro de 2.016, apenas dispõe que os projetos realizados pelo Município serão identificados, mediante a afixação de placa indicativa, na qual deve constar as informações relacionadas à identificação da ação às entidades e órgãos envolvidos;

2 Disponível em: <[http://www.toledo.pr.gov.br/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/9163\\_texto\\_integral](http://www.toledo.pr.gov.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/9163_texto_integral)>. Acesso 23 de mai. 2.017.

3 Disponível em: <[http://www.toledo.pr.gov.br/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/9382\\_texto\\_integral](http://www.toledo.pr.gov.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/9382_texto_integral)>. Acesso 23 de mai. 2.017.



11  
A

**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO  
do Estado do Paraná  
**PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

identificados, mediante a afixação de placa indicativa, na qual deve constar as informações relacionadas à identificação da ação às entidades e órgãos envolvidos;

23) **CONSIDERANDO**, portanto, que as alusivas Leis Municipais não regulamentam a utilização do nome das autoridades ou servidores públicos indicados nas referidas placas inaugurativas, a sua localização na obra, bem como a utilização de símbolos e/ou imagens;

24) **CONSIDERANDO** que ao âmbito do Município de Toledo, verifica-se, em tese, a existência de diversas placas e monumentos que destoam do esperado caráter informativo, alcançando indevidamente promoção pessoal de agentes públicos das diversas esferas da federação;

25) **CONSIDERANDO**, dessa forma, a necessidade de sua normatização, haja vista ser de suma importância a regulamentação, com a definição de parâmetros e limites para a inauguração de obras públicas, com a indicação das informações necessárias nas respectivas placas inaugurativas;

## RECOMENDA

aos **SENHORES VEREADORES DO MUNICÍPIO DE TOLEDO**, nos termos do disposto no art. 9º, I, "e", "j", "n", "s" subitem "3", bem como art. 30, *caput*, da Lei Orgânica do Município de Toledo, com o propósito de aprimoramento dos serviços públicos e de relevância pública, **A ANÁLISE DAS PONDERAÇÕES ORA APRESENTADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, PARA FIM DE EVENTUAL APRESENTAÇÃO DE INICIATIVA DE LEI VISANDO A REGULAMENTAÇÃO DE USO DE PLACAS E MEIOS CONGÊNERES DE INAUGURAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE TOLEDO.**

II – Solicita-se aos Ilustres destinatários manifestação acerca da aceitação da presente Recomendação Administrativa, no prazo de 15 (quinze) dias, contados das respectivas



12  
P

**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO  
do Estado do Paraná  
PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

notificações, informando-se, em caso de resposta positiva, as providências que serão encetadas.

Sra. Assessora Jurídica:

(A) Digitalize-se o documento para fim de inclusão no acervo virtual de Recomendações Administrativas.

(B) Encaminhe-se cópias desta Recomendação Administrativa aos gabinetes dos Senhores Vereadores do Município de Toledo, para fim de cumprimento da parte dispositiva desta recomendação, via e-mail, com confirmação de leitura;

Sra. Oficiala de Promotoria:

(i) Encaminhe-se cópia da presente Recomendação Administrativa à Presidência do Observatório Social de Toledo, para fim de conhecimento e adoção de providências ao âmbito de suas atribuições;

(ii) Publique-se esta Recomendação Administrativa no átrio das Promotorias de Justiça.

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

Toledo, 5 de junho de 2017.

SANDRES SPONHOLZ  
Promotor de Justiça