



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: 490556/15
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO
INTERESSADO: ERALDO TEODORO DE OLIVEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N.º 1154/16 - Tribunal Pleno

Consulta sobre a possibilidade de aplicação de recursos municipais para fornecimento de DVD, CD e álbum com filmagem e fotos de eventos de concessão de títulos e honrarias municipais. Conhecimento e resposta.

I. RELATÓRIO

Encerram os presentes autos Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Campo Mourão, Sr. *Eraldo Teodoro de Oliveira*.

O consulente indaga se: **(a)** há violação aos princípios da moralidade e eficiência, previstos nos arts. 5º, LXXIII, e 37, *caput*, da Constituição Federal, se o ente público fornecer a munícipes homenageados com títulos honoríficos exemplar de DVD com a filmagem, CD e álbum com fotos do evento, ambos a expensas do Poder Público? **(b)** há violação ao princípio da legalidade se, ante a ausência de previsão expressa de norma do Regimento Interno do Poder Legislativo, houver o mencionado fornecimento? E **(c)** quais os parâmetros a serem utilizados para a incidência dos princípios da moralidade e eficiência previstos nos arts. 5º, LXXIII, e 37, *caput*, da Constituição Federal, nos gastos públicos a serem expendidos com homenagens a munícipes?

Foi anexado à peça da Consulta o parecer do Procurador Jurídico da Câmara, que esclarece que não há previsão legal no Regimento Interno daquela Casa Legislativa que permita tal despesa e que os incisos I a IV, do artigo 60, da Resolução 41/2011 do Poder Legislativo Municipal que disciplina a tramitação e define Títulos Honoríficos e Honrarias do Município de Campo Mourão, acostada aos autos, somente autorizam a realização de despesas para: (I) confecção de título; (II) expedição de convites às autoridades locais e outras pessoas de interesse do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Legislativo, do Executivo e do homenageado, assinados pelo Presidente e, se possível, pelo Prefeito Municipal; (III) organização de protocolo e roteiro da sessão e (IV) contratação de locais ou serviços para o evento.

Por outro lado, diante da orientação contida no Enunciado n.º 20 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no sentido de que *“as despesas com homenagens – jantares, hospedagens e festividades – a autoridades municipais, estaduais, federais e estrangeiras são legais, se realizadas à conta de dotação orçamentária própria”*, o Procurador Jurídico sugere a realização de Consulta a este Tribunal para manifestação sobre o tema, relatando, por fim, que o custo financeiro total, em média, é de R\$ 47,50 (quarenta e sete reais e cinquenta centavos) por homenageado, conforme informado pela Chefia do Departamento de Assuntos Administrativos da Câmara de Campo Mourão.

Nos termos do artigo 311 do Regimento Interno desta Corte, o expediente foi recebido por esta relatoria, nos termos do Despacho n.º 1086/15 (peça 05) e encaminhado à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca – DJB para informar sobre a existência de prejudgado ou decisões sobre o tema consultado, conforme previsão contida no art. 313, § 2º do RI.

Após pesquisa acerca da jurisprudência desta Corte, a DJB noticia, mediante a Informação n.º 54/15 (peça 7), que não foram encontradas decisões sobre o tema indagado.

Pelo Despacho n.º 1172/15 desta relatoria (peça 08), foi determinado o encaminhamento dos autos à Diretoria de Contas Municipais e ao Ministério Público de Contas para manifestações.

A Diretoria de Contas Municipais emitiu a Instrução n.º 3668/15 (peça 10), respondendo aos dois primeiros questionamentos de forma positiva, por entender que *“há violação dos princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência na utilização de recursos públicos para o fornecimento de exemplar de DVD com a filmagem, CD e álbum com fotos do evento aos munícipes homenageados com títulos e honorarias, uma vez que objetivamente caracterizam inevitável promoção pessoal de agentes públicos”* e que *“também há violação ao princípio da legalidade a prática de qualquer ato por parte da administração sem o devido disciplinamento prévio em Lei Municipal, ressaltando-se que a promoção*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

peçoal por qualquer meio, ainda que prevista em lei, está eivada de inconstitucionalidade absoluta por violação do art. 37, § 1º, da Constituição Federal”, que estabelece que “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”.

No que tange ao terceiro questionamento, sobre a definição de parâmetros para a incidência dos princípios da moralidade e da eficiência nos gastos com homenagens a munícipes, a DCM observou que a aplicação do princípio da moralidade deve ser feita com muita atenção, pois nessa prática a promoção pessoal de agentes públicos é facilitada e pode acabar sendo utilizada com fins eleitoreiros e/ou desviada da finalidade pública. Destacou que em hipótese alguma podem identificar determinado agente público, seja com a gravação de nome, legislatura ou gestão, partido político ou imagens apresentadas de qualquer forma nos objetos que simbolizam as homenagens.

Por fim, no que diz respeito ao princípio da eficiência, a Administração, no entender da unidade técnica, deve buscar a aplicação dos recursos públicos com racionalidade, medindo os custos que a satisfação das necessidades públicas importa em relação ao grau de utilidade alcançado. Desta forma, a concessão de homenagens não pode ir além do mínimo necessário, vez que qualquer gasto em excesso para a realização da homenagem viola o referido princípio.

Finalmente, entende a DCM que é necessário que os requisitos e trâmites para concessão das homenagens municipais estejam previstos em Lei Municipal, obedecendo a critérios legais objetivos previamente estabelecidos para serem regularmente concedidas em nome do Município, como modo de evitar que dependam unicamente de decisões arbitrárias dos gestores públicos, bem como a concessão de privilégios a qualquer homenageado ou participante do evento, incluindo o pagamento de passagens, transportes, hospedagens ou qualquer prêmio adicional.

O Ministério Público junto a esta Corte manifestou-se por meio do Parecer n.º 15792/15 (peça 11), concordando com o parecer jurídico emitido pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Câmara quanto à necessidade de se impor limites à discricionariedade do ato administrativo e de se definir quais as despesas com homenagens a cidadãos honoríficos estariam contempladas pelo Enunciado de Súmula n.º 20 do TCE/MG. Também considerou coerente o posicionamento exarado pela DCM, no sentido de que haveria afronta aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência se o fornecimento de exemplar de DVD com a filmagem, CD e álbum com fotos do evento aos munícipes homenageados visarem à promoção pessoal de agentes públicos e no caso de os custos das cerimônias serem excessivos e grandiosos e extrapolassem o interesse público.

Levando em conta os princípios constitucionais que regem a atuação da administração pública, bem como o contido no Enunciado n.º 20 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que não veda, a princípio, despesas oriundas de festividades municipais de qualquer natureza, desde que previamente cotadas dentro do orçamento municipal e condizentes com a realidade fática do Município, e desde que atendidos o princípio da razoabilidade e o interesse coletivo, o membro do MPC opinou pela resposta à presente Consulta nos seguintes termos:

a) pela ausência de violação aos princípios da moralidade e da eficiência em razão da simples ocorrência de gastos públicos com festividades, inclusive presentes e premiações fornecidos a munícipes homenageados com títulos honoríficos, desde que coerentes com a representatividade do evento para a sociedade e com o fim público que se busca, qual seja, o reconhecimento notório de um cidadão que atuou em prol de uma comunidade e a ela trouxe benefícios imensuráveis;

b) pela infringência ao princípio da legalidade ante a ausência de previsão expressa de norma do Regimento Interno do Poder Legislativo que autorize o fornecimento de prêmios e presentes a munícipes homenageados com títulos honoríficos, a exemplo de DVDs com a filmagem, CDs e álbuns com fotos do evento (ou qualquer tipo de benesse) a expensas do Poder Público, bem como de previsão orçamentária específica para tanto, considerando que tal princípio impõe à Administração Pública um limite positivo na sua atuação, no sentido de que somente pode ser tido como legal aquilo que obedecer estritamente o que diz a lei; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) pela utilização dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade como parâmetros para se identificar quais gastos seriam tidos como morais e eficientes sob o ponto de vista da Administração Pública, vedando-se a concessão de homenagens a munícipes com o objetivo desvirtuados da sua finalidade pública, tais como promoção pessoal de agentes públicos e eleitores e que impliquem em despesas que extrapolem o mínimo necessário para a realização do evento, dentro dos valores habitualmente praticados pela sociedade.

É o relatório.

I. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias a sua admissibilidade. O consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente nesta Corte de Contas, consoante faculta o art. 39, II, da Lei Complementar n.º 113/2005¹. Os questionamentos envolvem matéria de competência deste Tribunal de Contas, tendo sido atendidos os requisitos previstos nos incisos I a IV, do art. 38, da Lei Complementar n.º 113/2005.

Relativamente ao inciso V do referido artigo, segundo o qual a consulta deve ser formulada em tese, muito embora o consulente deixe transparecer que a dúvida surge de situação concreta, onde foram cotados inclusive os custos das homenagens sobre as quais se questiona a legalidade, entendo que é possível a resposta em tese, de modo que conheço da presente consulta.

Quanto ao mérito, verifico tratar-se de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Campo Mourão sobre a possibilidade de custear despesas com o fornecimento de exemplar de DVD, CD e fotos a cidadãos homenageados em festividades locais.

As manifestações exaradas pela Diretoria de Contas Municipais e pelo Ministério Público de Contas abordaram com proficiência os 03 (três) itens da Consulta, levando-se em consideração os princípios que devem nortear a conduta

¹ Art. 39. Estão legitimados para formular consulta: II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais, conforme previsto em Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos Administradores Públicos, insertos no *caput* do artigo 37² da Constituição Federal de 1988.

Em primeiro lugar, o princípio da legalidade, que limita o agir do Administrador Público ao que a lei expressamente estabelece, não lhe permitindo criar ou inovar, especialmente no que tange à utilização de recursos públicos.

O princípio da moralidade, por sua vez, que exige que, além de a conduta ser legal, pois prevista em lei, deve obedecer a princípios éticos.

Na análise dos órgãos técnicos foi considerado, ainda, o princípio da impessoalidade, segundo o qual os atos do Administrador Público devem ter como finalidade o interesse público, e não o interesse próprio ou do partido político que integra, tampouco ainda de pessoas amigas, ou seja, deve ser impessoal.

Por fim, e não menos importante, o princípio da eficiência, que demanda do Administrador o atingimento da finalidade para qual o ato administrativo foi criado, sem onerar a Administração com gastos desnecessários ou não condizentes com o interesse público de maneira indevida.

Nas manifestações da unidade técnica e do *Parquet*, verifica-se dissonância apenas na resposta ao primeiro item da Consulta, entendendo a DCM que *“há violação aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência na utilização de recursos públicos para o fornecimento de exemplar de DVD com a filmagem, CD e álbum com fotos do evento aos Municípios homenageados com títulos e honrarias, uma vez que caracterizam inevitável e objetiva promoção pessoal de agentes públicos”*, enquanto o Ministério Público de Contas manifesta-se *“pela ausência de violação aos princípios da moralidade e da eficiência em razão da simples ocorrência de gastos públicos com festividades, inclusive presentes e premiações fornecidos a municípios homenageados com títulos honoríficos, desde que coerentes com a representatividade do evento para a sociedade e com o fim público que se busca, qual seja, o reconhecimento notório de um cidadão que atuou em prol de uma comunidade e a ela trouxe benefícios imensuráveis”*.

² Art. 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:
(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Perfilho-me ao posicionamento do MPC, de que os gastos com premiações ou presentes aos homenageados não caracteriza, necessariamente, violação aos princípios da moralidade e eficiência, devendo, contudo, estar a sua regularidade condicionada a requisitos e critérios objetivos previstos na legislação local, além de ter previsão no orçamento do ente.

Assim, para melhor elucidação dos questionamentos formulados passarei a responder, em tese e separadamente, a cada um dos quesitos, conforme segue:

a) Há violação aos princípios da moralidade e eficiência, previstos nos arts. 5º, LXXIII, e 37, *caput*, da Constituição Federal, se o ente público fornecer a munícipes homenageados com títulos honoríficos exemplar de DVD com a filmagem, CD e álbum com fotos do evento, ambos as expensas do Poder Público?

Resposta. Não há violação aos princípios da moralidade e eficiência no custeio de presentes ou premiações a munícipes homenageados com títulos honoríficos, desde que embasado em expressa previsão na legislação local e que contenham apenas símbolos ou imagens que representem o respectivo Município, sem identificação de agentes públicos, partido político ou quaisquer imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, vedada pelo § 1º, do art. 37/CF/88, e que os custos não sejam excessivos ou grandiosos ou extrapolem o interesse público.

b) Há violação ao princípio da legalidade se, ante a ausência de previsão expressa de norma do Regimento Interno do Poder Legislativo, houver o mencionado fornecimento?

b) Resposta. Sim, segundo o princípio da legalidade só é permitido ao Administrador Público fazer o que a lei determina. O fornecimento de presentes ou premiações a homenageados, seus requisitos e critérios objetivos devem estar previstos expressamente na legislação local, devendo, ainda, ser objeto de dotação orçamentária própria no respectivo orçamento do ente.

(c) Quais os parâmetros a serem utilizados para a incidência dos princípios da moralidade e eficiência previstos nos arts. 5º, LXXIII, e 37, *caput*, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Constituição Federal, nos gastos públicos a serem expendidos com homenagens a munícipes?

Resposta. Diante da incidência dos princípios da moralidade e eficiência, além dos princípios da legalidade e impessoalidade previstos nos arts. 5º, LXXIII, e 37, *caput*, da Constituição Federal, devem ser adotados como parâmetros mínimos para o fornecimento de premiações ou presentes aos cidadãos homenageados: (i) existência de previsão expressa na legislação local dos requisitos e critérios objetivos para a sua concessão; (ii) que os valores a serem dispendidos sejam objeto de dotação orçamentária própria no orçamento do ente; (iii) que as homenagens sejam concedidas em nome do Município, não podendo caracterizar promoção pessoal de quaisquer agentes políticos, legislatura ou gestão, partidos políticos ou servidores; e (iv) que a previsão de recursos públicos para as homenagens obedeça critérios de racionalidade, de modo a não extrapolar o mínimo necessário, dentro dos valores habitualmente praticados pela sociedade.

Diante do exposto, **VOTO:**

I. Pelo conhecimento da presente Consulta, formulada pelo Sr. Eraldo Teodoro de Oliveira, Presidente da Câmara Municipal de Campo Mourão, para, no mérito, responder-lhe nos termos acima expostos;

II. Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

III. Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA

ACORDAM

Os membros do **Tribunal Pleno** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I. Conhecer da presente Consulta formulada pelo Sr. *Eraldo Teodoro de Oliveira*, Presidente da Câmara Municipal de Campo Mourão, para, no mérito, responder-lhe nos seguintes termos:

a) Há violação aos princípios da moralidade e eficiência, previstos nos arts. 5º, LXXIII, e 37, *caput*, da Constituição Federal, se o ente público fornecer a munícipes homenageados com títulos honoríficos exemplar de DVD com a filmagem, CD e álbum com fotos do evento, ambos as expensas do Poder Público?

Resposta. Não há violação aos princípios da moralidade e eficiência no custeio de presentes ou premiações a munícipes homenageados com títulos honoríficos, desde que embasado em expressa previsão na legislação local e que contenham apenas símbolos ou imagens que representem o respectivo Município, sem identificação de agentes públicos, partido político ou quaisquer imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, vedada pelo § 1º, do art. 37/CF/88, e que os custos não sejam excessivos ou grandiosos ou extrapolem o interesse público.

b) Há violação ao princípio da legalidade se, ante a ausência de previsão expressa de norma do Regimento Interno do Poder Legislativo, houver o mencionado fornecimento?

Resposta. Sim, segundo o princípio da legalidade só é permitido ao Administrador Público fazer o que a lei determina. O fornecimento de presentes ou premiações a homenageados, seus requisitos e critérios objetivos devem estar previstos expressamente na legislação local, devendo, ainda, ser objeto de dotação orçamentária própria no respectivo orçamento do ente.

c) Quais os parâmetros a serem utilizados para a incidência dos princípios da moralidade e eficiência previstos nos arts. 5º, LXXIII, e 37, *caput*, da Constituição Federal, nos gastos públicos a serem expendidos com homenagens a munícipes?

Resposta. Diante da incidência dos princípios da moralidade e eficiência, além dos princípios da legalidade e impessoalidade previstos nos arts. 5º, LXXIII, e 37, *caput*, da Constituição Federal, devem ser adotados como parâmetros



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mínimos para o fornecimento de premiações ou presentes aos cidadãos homenageados: (i) existência de previsão expressa na legislação local dos requisitos e critérios objetivos para a sua concessão; (ii) que os valores a serem dispendidos sejam objeto de dotação orçamentária própria no orçamento do ente; (iii) que as homenagens sejam concedidas em nome do Município, não podendo caracterizar promoção pessoal de quaisquer agentes políticos, legislatura ou gestão, partidos políticos ou servidores; e (iv) que a previsão de recursos públicos para as homenagens obedeça critérios de racionalidade, de modo a não extrapolar o mínimo necessário, dentro dos valores habitualmente praticados pela sociedade.

II. Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

III. Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, MICHAEL RICHARD REINER.

Sala das Sessões, 17 de março de 2016 – Sessão n.º 9.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente