

PROTOCOLO N°: 603451/16
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE PALMEIRA
INTERESSADO: DOMINGOS EVERALDO KUHN
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 112/18

Consulta. Câmara Municipal de Palmeira. Competência constitucional para a instituição de programa destinado à educação cidadã e ao fomento da participação política. Necessidade de previsão em lei específica. Possibilidade de estabelecimento de prêmio em decorrência de concurso. Possibilidade de indenização dos custos dos participantes. Vedação ao pagamento de contrapartida. Vedação à promoção pessoal dos agentes públicos e partidos políticos. Parecer ministerial pelo conhecimento da Consulta e, no mérito, pela resposta nos termos assinalados no corpo do Parecer.

Trata-se de consulta formulada pelo Câmara Municipal de Palmeira, através de seu Presidente, em que questiona “a possibilidade de o Poder Legislativo – desde que previsto em lei específica, previstos em orçamento próprio, atendidas as regras do programa e respeitados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e interesse público – conceder benefícios/premiações a participantes de programas de politização, que promovam a participação política da sociedade e a educação para a cidadania, criados pelo Poder Legislativo e que sejam inerentes à função essencial deste poder”.

A petição inaugural (peça 3) foi instruída com parecer jurídico (peça 4), que defendeu a possibilidade de instituição do programa, desde que “os referidos benefícios atendam aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e do interesse público; estejam devidamente previstos em lei; tenham previsão em orçamento próprio e disponibilidade financeira; sejam concedidos somente àqueles que cumprirem as regras atinentes ao programa do qual participem; e o programa esteja vinculado às funções inerentes ao poder legislativo”.

O parecer também destacou a existência de projetos similares no Senado Federal, com o Programa Jovem Senador, e em outros Legislativos locais, como na Câmara Municipal de Bom Retiro, que promove Concurso de Redação com prêmio ao vencedor. Ainda, juntou precedente do Tribunal de Contas do Estado de

Minas Gerais que teria reconhecido a possibilidade de órgãos legislativos instituírem premiações por participação em projetos.

Foi designado relator, mediante sorteio, o Conselheiro Artagão de Mattos Leão, que proferiu juízo positivo de admissibilidade por meio do Despacho nº 1481/16 (peça 6), determinando o regular processamento do feito.

A Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca apresentou a Informação nº 83/16 (peça 7), em que colacionou o Acórdão nº 1154/16, proferido no processo de Consulta nº 490556/15, que versou sobre a possibilidade de utilização de recursos da Câmara Municipal para custeio de DVD, CD e álbum de fotos de eventos concessivos de títulos e honorarias municipais.

A Diretoria Jurídica, em seu Parecer nº 484/16 (peça 9), declinou competência para análise do feito à Coordenadoria de Fiscalização Municipal (COFIM).

A seu turno, a COFIM proferiu a Instrução nº 3186/17 (peça 11), em que sugeriu o oferecimento de resposta positiva ao questionamento formulado, sustentando, em síntese, que:

“d) a participação política e a educação para a cidadania, constitui função essencial do Legislativo, eis que detentor de inúmeras funções: legislativa, fiscalizatória, de controle externo, julgadora, administrativa, de assessoramento, etc., desde que observe: d.1) o modelo dos ‘concursos de projetos’, da Lei nº 8.666/93 ou do Prêmio Inovare para o aprimoramento da justiça brasileira; d.2) prestigie os princípios que ‘informam’ e ‘conformam’ a atuação da Administração Pública (princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, impessoalidade, proporcionalidade, moralidade, segurança jurídica, interesse público e eficiência (art. 2º e 50, da Lei Nacional nº 9.784/99); d.3) tenha seus requisitos e critérios objetivos previstos expressamente na legislação local; d.4) tenha dotação orçamentária específica; d.5) jamais caracterize qualquer espécie de promoção pessoal de agentes políticos, partidos ou servidores; d.6) obedeça aos critérios de racionalidade e não macule os princípios da economicidade, eficiência e eficácia e esteja dentro dos valores habitualmente praticados em projetos/programas equivalentes; e) atenda ao interesse público; ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade; seja veiculado por meio de lei específica; tenha orçamento próprio e disponibilidade financeira; f) não pode se

destinar à instituição e manutenção de pagamento permanente/contínuo, eis que jamais poderia institucionalizar por vias transversas a premiação ou pagamento de benefícios a ‘cabos eleitorais’ ou ‘equivalentes’ ou a pagamentos extras a servidores e comissionados; g) em adição à restrição anterior, a premiação/benefício não pode se transformar em forma de contratação de cargos em comissão ou contratação indireta de prestação de serviços contínuos/regulares em que o concurso público (art. 37, inciso II, da Carta Ápice) é a forma juridicamente adequada, sob pena de fraude à Constituição; h) ainda em complemento à restrição anterior, a premiação/benefício não pode se transformar em retribuição permanente/contínua de desempenho, por dedicação, aprendizado, conhecimento ou benefícios levados à coletividade, eis que estaria o Legislativo criando novo cargo/função vedada pela Constituição”.

É o breve relato.

Preliminarmente, este *Parquet* opina pelo conhecimento da consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal, eis que preenchidos os requisitos normativos que autorizam seu processamento. O consulente é autoridade legítima para deflagrar o procedimento (art. 39, II, da Lei Orgânica do TCE/PR), bem como foi formulada questão objetiva e em tese a respeito de matéria jurídica de competência da Corte, além de a petição inicial estar instruída com parecer jurídico. Satisfeitas, pois, as exigências arroladas no art. 38 da Lei Complementar nº 113/2005.

Quanto ao mérito, a questão debatida deve ser analisada sob duas perspectivas: a primeira, atinente à existência de competência do Poder Legislativo para o desenvolvimento de projetos sociais que estimulem a participação política; a segunda, em caso de resposta inicial afirmativa, sobre as limitações jurídicas que incidem sobre o exercício de tal competência.

A primeira perspectiva de análise deve levar em conta a Constituição de 1988, cujo art. 23 enuncia como **competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**: zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público (inciso I) e proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação (inciso V).

Veja-se que tais competências são inerentes a todos os Entes Federados, estando abrangidos os respectivos Poderes Executivo, Legislativo e

Judiciário. Assim, a realização de projeto de incentivo à participação política pode ser compreendida como medida voltada à guarda das instituições democráticas (art. 23, I, da Constituição), bem como atividade que proporciona o acesso à cultura, à educação e à inovação (art. 23, V, da Constituição).

A iniciativa também está alinhada aos fundamentos da República Federativa do Brasil, previstos no art. 1º da Constituição, dentre os quais encontram-se a cidadania (inciso II) e o pluralismo político (inciso V). Imperioso destacar, ainda, que a Constituição identifica no povo a fonte de todo o poder político ao estabelecer, no art. 1º, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Aliás, o estímulo à participação cidadã é condição inquestionável para a realização do projeto democrático preconizado pela Constituição de 1988. É o que destaca Eneida Desiree Salgado:

“É possível defender uma efetiva democracia participativa por meio da interpretação do parágrafo único do artigo primeiro da Constituição. O princípio democrático – com a configuração que lhe deu o poder constituinte – tem uma finalidade clara: reconhecer e permitir de fato que o povo aja como titular do poder político. Qualquer atuação estatal que escape deste sentido, afirmando a democracia representativa como suficiente ou esvaziando o debate público nas decisões políticas, é inconstitucional” (SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e democracia: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 219).

Como salientou o instrutivo técnico, é competência ordinária do Poder Executivo o desenvolvimento de ferramentas voltadas à promoção da formação cidadã e da participação política, reservando-se ao Poder Legislativo a atribuição precípua de legislar e fiscalizar. No entanto, nada impede que o órgão legislativo, de maneira excepcional, promova projetos que estejam imbricados ao seu perfil institucional.

A primeira perspectiva de análise da questão formulada, portanto, merece resposta positiva, no sentido de que a elaboração de projeto destinado à educação cidadã e ao fomento da atividade política encontra-se dentro do rol de competências atribuídas pela Constituição de 1988 ao Poder Legislativo.

A respeito das limitações jurídicas que incidem sobre o exercício de tal competência, o Ministério Público de Contas destaca, inicialmente, que os precedentes mencionados pelo Parecer Jurídico do órgão consultante (peça 4) – as iniciativas do Senado Federal e da Câmara Municipal de Bom Retiro, além da decisão do TCE/MG – parecem referir-se a situações fáticas ao menos parcialmente distintas em relação ao Projeto superficialmente descrito na peça inaugural.

De acordo com mencionado Parecer Jurídico (peça 4), a Câmara Municipal de Palmeira pretende instituir forma de “retribuição pelo bom desempenho, pela dedicação, pelo aprendizado e pelo conhecimento, (...) uma contrapartida ao interesse demonstrado, aos trabalhos realizados, aos projetos elaborados, aos estudos desenvolvidos, etc”.

Assim, embora seja juridicamente viável a instituição de projeto destinado à premiação de cidadãos – o que deveria ser realizado consoante as premissas legais do concurso, modalidade licitatória prevista no art. 22, IV, da Lei nº 8.666/93 – não é disso que se trata a iniciativa pretendida pela consultante. Aparentemente, seu intuito é o de entregar *contrapartida* aos respectivos participantes.

Se este for, de fato, seu objetivo, o projeto deverá ser reformulado para que seja lícito. Isso porque o estabelecimento de contrapartida aos participantes poderá caracterizar mecanismo indireto e indevido de contratação de serviços (em afronta à regra geral de contratação mediante processo licitatório) ou de admissão de pessoal (em burla à regra geral do concurso público).

Para que esteja alinhado ao aparente objetivo constitucional – promover a educação cidadã e a formação política – e às respectivas limitações jurídicas inerentes à atividade, o projeto deverá ser destinado a promover premiação em decorrência de concurso (nos moldes do art. 22, IV, da Lei nº 8.666/93), ou limitar-se à indenização dos custos dos participantes, em montante compatível com as atividades e duração do projeto.

Em caso de projeto moldado sob a forma de concurso, a premiação poderá eventualmente ser realizada em pecúnia, desde que prevista em lei, com existência de dotação orçamentária e disponibilidade financeira. Ainda, o valor pago deverá observar os princípios da motivação, da proporcionalidade, da razoabilidade e da moralidade.

Importante destacar, uma vez mais, que eventual valor pago aos participantes do projeto deverá ostentar natureza indenizatória, ou seja, destinada a

custear as despesas que o sujeito teria em razão de sua adesão ao programa (como transporte, alimentação, etc.), e não natureza remuneratória, vale dizer, uma contrapartida pela realização de determinada atividade.

Tome-se como exemplo o Programa Jovem Senador, mencionado pela própria consulente. De acordo com a Resolução do Senado Federal nº 42/2010, referido programa engloba as atividades de: (i) Concurso de Redação do Senado Federal; e (ii) Projeto Jovem Senador. Como esclarece a página.

De acordo o art. 1º, parágrafo único, da referida Resolução, o “programa é destinado a proporcionar ao estudante conhecimento acerca da estrutura e do funcionamento do Poder Legislativo brasileiro, bem como a estimular relacionamento permanente do jovem cidadão com o Senado Federal”.

O Concurso de Redação, de acordo com o art. 3º da Resolução, é destinado a “estudantes com idade de até 19 (dezenove) anos regularmente matriculados no ensino médio de escolas públicas estaduais das unidades da Federação cujas Secretarias de Educação aderirem formalmente, a cada 2 (dois) anos, à parceria com o Senado Federal para realização do concurso”.

A seu turno, o art. 15 da Resolução prevê que “Será selecionado para participar do Projeto Jovem Senador, em Brasília, o estudante vencedor do Concurso de Redação em cada unidade da Federação, respeitadas as normas desta Resolução”.

Destaque-se que não há pagamento de contrapartida a qualquer dos participantes pela participação no Programa. A título exemplificativo, conforme informações da página virtual do Senado Federal,¹ as premiações ao primeiro colocado de cada Estado no Concurso de Redação são as seguintes:

- 1) Experiência vivencial em Brasília como jovens senadores, com despesas pagas pelo Senado Federal;
- 2) Diploma de posse como Jovem Senador;
- 3) Certificado de participação no concurso de redação;
- 4) Redação divulgada no livreto de compilação das redações vencedoras, com tiragem de 20 mil exemplares e encaminhado para todas as escolas públicas estaduais de ensino médio do Brasil.

Portanto, não há pagamento de valores em espécie pela simples participação no Programa ou como contrapartida ao desempenho de determinada

¹ <https://www12.senado.leg.br/jovensenador/menu/como-participar/premiacao>

atividade. A própria participação no Projeto Jovem Senador é um prêmio do Concurso de Redação, cabendo ao Senado Federal apenas o custeio das despesas que o estudante teria com o deslocamento para Brasília e os respectivos custos de estadia.

Com relação às observações da COFIM, vale comentar que o Prêmio Innovare é concedido por **associação de direito privado**, portanto, sujeito a regime jurídico sensivelmente diverso daquele a que se submete o Poder Público na realização de atividades similares.² Ou seja, ainda que se considere que as finalidades pretendidas por aquela associação sejam afetas ao interesse público, o regime jurídico que disciplina o Prêmio Innovare não pode ser adotado como modelo para os órgãos do Poder Público.

Discorda-se, portanto, da aproximação realizada pela unidade técnica. Aliás, nem mesmo a finalidade do Prêmio Innovare possui pertinência com o projeto mencionado pela consulente. Enquanto este aparentemente se destina à educação cidadã e à politização da população, o Prêmio Innovar “tem como objetivo identificar, divulgar e difundir práticas que contribuam para o aprimoramento da Justiça no Brasil”.³

Por outro lado, as demais restrições enunciadas pela COFIM são corroboradas por este *Parquet*, notadamente: (i) a necessidade de previsão do projeto em lei específica que discipline de maneira objetiva seu regulamento, inclusive eventual premiação e indenização de custos dos participantes; (ii) previsão em dotação orçamentária específica e existência de disponibilidade financeira, em caso de premiação em pecúnia e/ou indenização de custos dos participantes; (iii) observância dos princípios da legalidade, eficiência, publicidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade na estipulação de premiações ou na hipótese de indenização dos custos dos participantes; (iv) o projeto deve ter caráter institucional, vedada qualquer forma de promoção pessoal dos agentes públicos ou dos partidos políticos; (v) vedação ao pagamento de contrapartida aos participantes, sob pena de caracterização de contratação ilícita de serviços (em afronta à regra geral de licitação) ou de admissão irregular de servidores públicos (afronta à regra geral do concurso público).

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos:

² Informações sobre o Prêmio e sobre a associação estão disponíveis no site: <http://www.premioinnovare.com.br/>

³ <http://www.premioinnovare.com.br/inscricoes>

- A elaboração de projeto destinado à educação cidadã e ao fomento da participação política encontra-se dentro do rol de competências atribuídas pela Constituição de 1988 ao Poder Legislativo, eis que alinhado à guarda das instituições democráticas (art. 23, I, da Constituição), e à promoção da cultura, educação e inovação (art. 23, V, da Constituição).

- Para ser lícito, o projeto deverá observar as seguintes limitações jurídicas: (i) a necessidade de previsão do projeto em lei específica que discipline de maneira objetiva seu regulamento, inclusive eventual premiação e indenização de custos dos participantes; (ii) possibilidade de estabelecimento de premiação em decorrência de concurso (nos moldes do art. 22, IV, da Lei nº 8.666/93) ou de indenização dos custos dos participantes, em montante compatível as atividades e duração do projeto; (iii) previsão em dotação orçamentária específica e existência de disponibilidade financeira, em caso de premiação e/ou indenização de custos dos participantes; (iv) observância dos princípios da legalidade, eficiência, publicidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade na estipulação de premiações ou na hipótese de indenização dos custos dos participantes; (v) o projeto deve ter caráter institucional, vedada qualquer forma de promoção pessoal dos agentes públicos ou dos partidos políticos; (vi) vedação ao pagamento de contrapartida aos participantes, sob pena de caracterização de contratação ilícita de serviços (em afronta à regra geral de licitação) ou de admissão irregular de servidores públicos (afronta à regra geral do concurso público).

Curitiba, 23 de janeiro de 2018.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas