



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 603451/16
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE PALMEIRA
INTERESSADO: DOMINGOS EVERALDO KUHN
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 1046/18 - Tribunal Pleno

Consulta. Poder Legislativo. Programas de politização.
Premiações e benefícios. Possibilidade. Requisitos.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por **DOMINGOS EVERALDO KUHN**, Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE PALMEIRA, que questiona a possibilidade do Poder Legislativo de conceder benefício/premiações a participantes de programas de politização, que promovam a participação política da sociedade e a educação para a cidadania, criados pelo referido Poder e que sejam inerentes à sua função essencial.

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico n.º 20/16 (peça n.º 04), no sentido da possibilidade do Poder Legislativo conceder benefícios e/ou premiações em programas promovidos por ele, com atividades inerentes às suas funções, tais como politização e cidadania, desde que os benefícios observem os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e interesse público, sejam previsto em lei específica, tenha previsão orçamentária própria e disponibilidade financeira, sejam concedidos apenas aos participantes que observem a regras do programa e que este seja vinculado às funções inerentes ao Poder Legislativo.

Admitida a consulta (peça n.º 06), a **Escola de Gestão Pública** informa a existência do seguinte precedente que trata sobre tema correlato:



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 JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N.º 1154/16 - Tribunal Pleno

EMENTA: 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 honorários municipais. Conhecimento e resposta.”

A **Unidade Técnica**, mediante a Instrução n.º 3186/17 (peça n.º 11), responde as indagações do Consulente, informando que:

a) É possível a realização de programa/projeto, visando a politização do cidadão, prevendo o pagamento de premiação/benefício;

b) Referida premiação/benefício não pode implicar, por via transversa, forma de contratação de cargos comissionados ou contratação indireta de prestação de serviços contínuos/regulares, sob pena de violação do art. 37, II, da Constituição Federal;

c) Não há impedimento normativo para a realização de projeto/programa, com concessão de premiação, nos moldes de concurso público, que vise a obtenção de trabalho técnico, científico e artístico que incentive a cidadania, o desenvolvimento, a politização e a conscientização democrática;

d) Referidos projeto/programas devem atender o interesse público, ser atinentes a função legislativa ou administrativa, observar os preceitos da Lei n.º 4.320/64, bem como os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, possuir previsão em lei específica, deter previsão orçamentária e disponibilidade financeira, ser submetido à concurso de projeto/programa;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e) Não deve objetivar a promoção de agentes políticos, partidos políticos ou possuir imagens que resultem na promoção pessoal de autoridades ou servidores;

f) Os custos correlatos não devem ser excessivos, grandiosos, nem extrapolar o interesse público.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 112/18 (peça n.º 12), manifesta-se no mesmo sentido da Unidade Técnica, divergindo apenas no que toca o paralelo realizado por esta com o Prêmio Innovare.

É o relatório.

II – VOTO

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 38 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, verifica-se que: (a) a autoridade consulente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (d) o parecer jurídico local aborda conclusivamente o tema; e (e) não há vinculação à caso concreto.

Limitam-se os questionamentos do Consulente à possibilidade do Poder Legislativo em conceder benefício/premiações a participantes de programas de politização, que promovam a participação política da sociedade e a educação à cidadania, programas estes inerentes à função essencial do referido Poder.

Tanto a **Unidade Técnica** como o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas** esgotaram o tema de forma clara e escorreita.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O art. 1º, II, da Constituição Federal¹ prevê que a República Federativa do Brasil tem como fundamento, dentre outros, a cidadania. Por sua vez, o art. 23, I e V, do mesmo diploma normativo², prevê como competência comum dos entes federativos o zelo pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas, bem como a promoção de meios de acesso à cultura, educação, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação. Ainda, dispõe o art. 14 da Carta Magna que “*a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei (...)*”.

Extraí-se destas normas a autorização constitucional para o Poder Legislativo promover o incentivo à participação política e ao pleno exercício da cidadania, incluindo-se neste contexto a organização de programas e projetos, que, em atenção ao princípio da legalidade, devem ser previamente previstos em Lei específica para tanto, indicando os critérios para a premiação de forma clara e objetiva, atentando-se ainda aos princípios da finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

Seguindo este raciocínio, em especial mediante a referida previsão legal e seguindo a modalidade de concurso (art. 22, IV e § 4º, da Lei n.º 8.666/93³), é possível a fixação de prêmios e/ou benefícios, que deverão também observar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, atentando-se aos valores habitualmente empregados em projetos/programas semelhantes, além de serem perenes, não podendo, em nenhuma hipótese,

¹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

II - a cidadania;

(...)”

² “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

(...)”

³ “Art. 22. São modalidades de licitação:

(...)

IV - concurso;

(...)

§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

(...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

resultar, por via transversa, em indireta contratação de prestação de serviços ou em forma de investidura de cargos comissionados, sob pena de violação do art. 37, II, da Constituição Federal.

Ainda, é imperioso que, por força do art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/00⁴, bem como pelas disposições da Lei n.º 4.320/64, haja previsão orçamentária e disponibilidade financeira.

Por fim, salienta-se que o projeto/programa não poderá resultar em promoção pessoal de agentes políticos, partidos políticos ou servidores, devendo ser observados os princípios da moralidade e impessoalidade.

Assim, seguindo o entendimento uniforme da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, responde-se o questionamento nos seguintes termos:

Pode o Poder Legislativo conceder benefício/premiações a participantes de programas de politização, que promovam a participação política da sociedade e a educação para a cidadania, criados pelo referido Poder e que sejam inerentes à sua função essencial, desde que observado o seguinte:

“(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

⁴ “Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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).”⁵

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que o Poder Legislativo pode conceder benefício/premiações a participantes de programas de politização, que promovam a participação política da sociedade e a educação para a cidadania, criados pelo referido Poder e que sejam inerentes à sua função essencial, desde que observado o seguinte:

a) 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;

⁵ Peça n.º 12, fls. 08.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) 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;

c) Previsão em dotação orçamentária específica e existência de disponibilidade financeira, em caso de premiação e/ou indenização de custos dos participantes;

d) 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;

e) O projeto deve ter caráter institucional, vedada qualquer forma de promoção pessoal dos agentes públicos ou dos partidos políticos;

f) 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).

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

CONHECER a presente Consulta para, no mérito, RESPONDER os questionamentos, no sentido de que o Poder Legislativo pode conceder benefício/premiações a participantes de programas de politização, que promovam a participação política da sociedade e a educação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para a cidadania, criados pelo referido Poder e que sejam inerentes à sua função essencial, desde que observado o seguinte:

a) 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;

b) 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;

c) Previsão em dotação orçamentária específica e existência de disponibilidade financeira, em caso de premiação e/ou indenização de custos dos participantes;

d) 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;

e) O projeto deve ter caráter institucional, vedada qualquer forma de promoção pessoal dos agentes públicos ou dos partidos políticos;

f) 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).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores CLÁUDIO AUGUSTO KANIA e TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sala das Sessões, 3 de maio de 2018 – Sessão nº 13.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente