

PROCESSO Nº:	@CON 22/00125393
UNIDADE GESTORA:	Câmara Municipal de São Lourenço do Oeste
INTERESSADOS:	Câmara Municipal de São Lourenço do Oeste Adilson Sperança
ASSUNTO:	Consulta sobre a possibilidade de câmaras municipais realizarem programas de cunho educacional e cultural
RELATOR:	José Nei Alberton Ascari
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 07 - DGE/COORD3/DIV7
PROPOSTA DE VOTO:	GAC/JNA - 375/2022

CONSULTA. CONHECIMENTO. CÂMARA MUNICIPAL PROGRAMAS DE CUNHO EDUCACIONAL E CULTURAL.

A atuação das câmaras municipais no tocante a educação e cultura deve se restringir as suas competências definidas pela Constituição Federal (art. 31), Constituição Estadual (art. 113), leis orgânicas municipais, bem como entendimentos emanados nos Prejulgados deste Tribunal 1111, 1461, 1993 e 2080.

São admissíveis ações de natureza educacional e cultural destinadas a fomentar a participação da sociedade na vida política, devendo as mesmas estarem previstas no orçamento do Poder Legislativo, com controles específicos do público alvo e avaliação de impactos em relação aos objetivos definidos.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Sr. Adilson Sperança, presidente da Câmara de Vereadores de São Lourenço do Oeste, suscitando dúvida a respeito da possibilidade de o Poder Legislativo implementar, executar e custear programas culturais e educacionais.

São os termos da Consulta:

“Considerando que nossa Câmara mantém há alguns anos programas de cunho educacional e cultural voltado a população, especialmente a estudantil, como o “Parlamento Jovem”, “Espaço Cidadão”, “Acervo de Memórias” e “Conheça o Legislativo”. Percebemos um interesse por parte da população em conhecer e participar de tais ações, o que tem contribuído fortemente no crescimento intelectual das

pessoas e a disposição de se envolverem mais nas questões afetas a Municipalidade.

Tais programas têm impulsionado ainda mais a participação popular nos debates e no envolvimento com a coisa pública, além de criar um senso mais crítico e participativo das pessoas nos processos decisórios que envolvem as ações do Poder Público, bem como auxilia no desenvolvimento cidadão dos jovens.

Com o objetivo de ampliar tais ações e colaborar com atividades de cunho educacional e cultural dos alunos, despertando neles a responsabilidade de compartilhar conhecimento com vistas a propagá-lo, tanto para outras turmas, como para os pais e a sociedade num todo, pretende a Câmara implantar um programa visando a realização de parceria com as escolas onde o Legislativo apoiará atividades a serem desenvolvidas pelas turmas de alunos, como: palestras, seminários, debates, caminhadas, teatro e outras formas de disseminar conhecimento e conscientizar a sociedade acerca de temas relevantes para o conhecimento humano e cultural.

Por meio de instrumento próprio de parceria serão estabelecidos a forma de participação, a responsabilidade, as atividades a serem desenvolvidas e apoiadas pelo Legislativo, a forma de encaminhamentos das atividades/propostas, o valor a ser despendido e a devida prestação de contas. Será criada comissão para análise, apreciação e aprovação dos projetos/atividades a serem apoiados, sendo que todo processo de aquisição e prestação de contas serão feitos pelo Legislativo, segundo o seu orçamento.

O total anual de gastos com tal Programa está previsto em R\$ 20.00,00 (vinte mil reais).

Diante do exposto, requer o recebimento da consulta, e ainda a emissão de parecer sobre a legalidade de a Câmara de Vereadores implantar e subsidiar tal programa de cunho educacional e cultural.

Com o objetivo de auxiliar na instrução do processo, a Secretaria Geral, por intermédio da Coordenadoria de Jurisprudência, elaborou a Informação n. 22/2022 (fls. 04/10), indicando precedentes a respeito da situação consultada.

Analisando os autos, a Diretoria de Contas de Gestão manifestou-se por meio do Relatório DGE n. 313/2022 (fls. 11/27), ocasião em que concluiu por conhecer a Consulta e responder ao consulente, nos seguintes termos:

Diante do exposto, a Diretoria de Contas de Gestão sugere ao Sr. Relator proposição de decisão Plenária nos seguintes termos:

3.1. Conhecer da presente Consulta por preencher, em grande parte, os requisitos e formalidades estabelecidos nos arts. 103 e 104 do Regimento Interno do Tribunal de Contas (Resolução nº TC-06, de 28 de dezembro de 2001)

3.2. Responder à Consulta informando ao Consultante nos seguintes termos:

3.2.1. A atuação das câmaras municipais no tocante a educação e cultura, deve se restringir as suas competências definidas pela Constituição Federal (art. 31), Constituição Estadual (art. 113), leis orgânicas municipais, bem como entendimentos emanados nos Prejulgados deste Tribunal (nºs 1111, 1461, 1993 e 2080. São admissíveis ações de natureza educacional e cultural destinadas a fomentar a participação da sociedade na vida política, devendo as mesmas serem previstas no orçamento do Poder Legislativo, com controles específicos do público alvo e avaliação de impactos em relação aos objetivos definidos.

3.3. Dar ciência desta decisão aos interessados.

O Representante do Ministério Público de Contas, nos termos do Parecer n. 468/2022 (fls. 28/32), manifestou-se pela solução proposta no Relatório DEC n. 18/2022.

Após, vieram os autos conclusos.

É a síntese do essencial.

II. DISCUSSÃO

Como dito, tratam os autos de Consulta formulada pelo Sr. Adilson Sperança, presidente da Câmara de Vereadores de São Lourenço do Oeste, suscitando dúvida a respeito da possibilidade de o Poder Legislativo implementar, executar e custear programas culturais e educacionais subsidiados pelo seu orçamento.

Inicialmente, quanto aos requisitos de **admissibilidade**, verifico a ausência de parecer jurídico, exigência do inciso V do artigo 104 do Regimento Interno. Contudo, levando em consideração a flexibilização trazida pela Resolução n. TC-158/2020, a qual deu nova redação aos dispositivos regimentais que tratam a matéria no âmbito desta Casa, entendo que o mencionado requisito possa ser superado, diante da relevância jurídica, econômica, social e da repercussão da matéria no âmbito da Administração Pública (§ 2º do art. 104 do RI).¹

Importa registrar que o Tribunal está buscando fortalecer a sua função pedagógica, ampliando o conhecimento de consultas que possuem temas relevantes para a Administração Pública.

No caso, resta evidenciado o preenchimento dos demais requisitos de admissibilidade previstos no artigo 104 da Resolução n. TC 06/2001², razão pela qual acolho a análise apresentada pela Diretoria de Contas de Gestão – DGE e pelo Ministério Público de Contas, no sentido de conhecê-la.

Adentrando ao **mérito**, cumpre registrar que esta Corte de Contas já se pronunciou em pelo menos quatro momentos, sobre questões que implicam, ainda que de forma tangencial, no questionamento do Consulente. Os Prejulgados 1111, 1461, 1993 e 2080 servem para auxiliar na elucidação das questões suscitadas, conforme segue:

Prejulgado 1111

¹ art. 104 *omissis*

[...]

§ 2º O Relator ou o Tribunal Pleno, diante da relevância jurídica, econômica, social ou da repercussão da matéria no âmbito da Administração Pública, poderá determinar o seguimento do feito mesmo não estando preenchidos todos os requisitos de admissibilidade. § 3º Poderá ser conhecida a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação de lei ou à questão que se refiram acaso concreto, devendo a resposta do Tribunal ser formulada em tese

² Art. 104. A consulta deverá revestir-se das seguintes formalidades:

I - referir-se à matéria de competência do Tribunal;
II – versar sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese;
III - ser subscrita por autoridade competente;
IV - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada;
V - ser instruída com parecer de assessoria técnica ou jurídica, se existente, da entidade a que se vincula a autoridade consulente. (Redação dada pela Resolução TC-158/2020 – DOTC-e de 25.08.2020)

1. É estranha à competência e atribuições da Câmara Municipal a aquisição de ambulância, por conta de saldo de suprimento não-utilizado, e posterior cessão, por meio de comodato, para o Poder Executivo.

2. A restituição pela Câmara do saldo do suprimento não-utilizado deve ocorrer até o dia 31 de dezembro, não havendo impedimento para que se processe antes do termo aprazado. Efetuada a devolução, afasta-se da Câmara a gerência dos recursos, não lhe incumbindo apontar a sua futura utilização.

3. O Prefeito Municipal, em observância ao disposto no art. 29-A, §2º, da Constituição Federal, deve repassar o suprimento à Câmara conforme fixação na Lei Orçamentária até o dia vinte de cada mês, sem extrapolar os limites estabelecidos no mesmo artigo.

Caso a arrecadação municipal verificada no decorrer do exercício impossibilite o atingimento da receita orçada, é permitido ao Prefeito proceder o contingenciamento dos repasses às unidades orçamentárias, entre as quais se inclui a Câmara de Vereadores, reduzindo-os simetricamente, caso em que se mantém o valor orçado como parâmetro para apurar o cumprimento ao limite dos gastos com a folha de pagamento.

4. A folha de pagamento da Câmara abrange, exclusivamente, os gastos com os vencimentos e subsídios de seus servidores e Vereadores, incluídos os descontos legais suportados pelo servidor ou Vereador (IR, contribuição previdenciária e outros), dela se excluindo os valores pagos diretamente pela Câmara, como por exemplo a parte das contribuições previdenciária e assistencial e o PASEP. (Processo: 101927193)

Prejulgado 1461

O cargo de Assistente Social deve estar previsto no quadro de pessoal efetivo do Poder Executivo, haja vista deter ele a competência para organizar a execução das ações governamentais voltadas à assistência social, atribuição esta não inclusa nas funções do Poder Legislativo, quais sejam de legislar, fiscalizar, assessorar o Poder Executivo e administrar seus próprios serviços.

Prejulgado 1993.

1. Refoge às funções da Câmara Municipal a assinatura de convênio com instituição de ensino superior objetivando ceder instalações físicas para funcionamento de escritório modelo de advocacia, visto que a prerrogativa inerente do Legislativo é a feitura de leis e o

desenvolvimento de sua ação de fiscalização da Administração Pública.

2. A assistência judiciária gratuita é dever do Estado, caracterizando-se pelo atendimento gratuito às populações das localidades mais carentes, visando à solução de questões jurisdicionais, devendo o Poder Judiciário Estadual dispor sobre a matéria.

3. Poderá o Presidente do Judiciário Estadual firmar convênio com municípios interessados na prestação dos serviços, realizando parcerias com entidades de ensino superior locais, que indicarão voluntários atendentes para atuar em programa de estágio supervisionado, cabendo ao Município, dentro de seus objetivos de promover o bem estar social, assumir a obrigação de indicar espaço físico adequado em local público para o funcionamento das atividades da assistência judiciária gratuita.

Prejulgado 2080.

1. A implantação e execução de projeto de inclusão social e digital não se inclui entre as atribuições do Poder Legislativo, por constituir ação própria do Poder Executivo, sendo recomendável que os Poderes Municipais conciliem seus esforços, observada a respectiva competência, para viabilizar o projeto que se reveste de indiscutível importância para a comunidade local.

2. Tratando-se de projeto estranho à competência do Poder Legislativo Municipal, a realização de despesas com sua implementação, por conta do orçamento da Câmara de Vereadores, não é admissível.

No que tange ao questionamento propriamente dito, o consulente informa que a Câmara de Vereadores já mantém programas de cunho educacional e cultural voltados a população, especialmente a estudantil, como o “Parlamento Jovem”, “Espaço Cidadão”, “Acervo de Memórias” e “Conheça o Legislativo”.

Segundo o Sr. Adilson Sperança, consulente, os programas mencionados têm impulsionado ainda mais a participação popular nos debates e no envolvimento com a coisa pública, além de criar um senso mais crítico e participativo das pessoas nos processos decisórios que envolvem as ações do Poder Público, bem como auxilia no desenvolvimento cidadão dos jovens.

Diz, ainda, que a Câmara pretende implantar um programa visando a realização de parceria com as escolas, onde o Legislativo apoiará atividades a serem desenvolvidas pelas turmas de alunos, como: palestras, seminários, debates, caminhadas, teatro e outras formas de disseminar conhecimento e conscientizar a sociedade acerca de temas relevantes para o conhecimento humano e cultural.

Explica que por meio de instrumento próprio de parceria serão estabelecidas a forma de participação, a responsabilidade, as atividades a serem desenvolvidas e apoiadas pelo Legislativo, a forma de encaminhamentos das atividades, o valor a ser despendido e a devida prestação de contas. Será criada comissão para análise, apreciação e aprovação dos projetos a serem apoiados, sendo que todo processo será conduzido pelo Legislativo, segundo o seu orçamento. O total anual de gastos está previsto em vinte mil reais. Sendo assim, questionam a legalidade de a Câmara de Vereadores implantar e subsidiar tal programa.

Ao analisar os autos, a instrução técnica destaca as funções primordiais do Poder Legislativo, dentre as quais a elaboração de leis e emendas, o papel fiscalizatório em relação ao Poder Executivo, entre outras. Além disso, cita os artigos da Constituição da República e da Constituição do Estado de Santa Catarina concernentes ao Poder Legislativo.

Por se tratar de legislação específica, transcrevo a Lei Orgânica do Município de São Lourenço do Oeste, especificamente os artigos que tratam das competências e atribuições dos Poderes:

Art. 6º - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

Art. 11 - Compete ao Município, privativamente, legislar sobre assuntos de interesse local

[...]

Art. 25 - Compete a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e, especialmente:

[...]

III - votar o orçamento Anual, o Plano Plurianual e as Diretrizes Orçamentárias, bem como autorizar a abertura de créditos Suplementares e Especiais;

[...]

XI - propor a criação ou extinção dos cargos dos serviços administrativos internos e externos da Câmara Municipal, fixando-lhes os respectivos vencimentos; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 8 /2005)

XII - deliberar sobre a criação, estruturação e atribuições de órgãos da administração pública e de cargos, empregos ou funções públicas; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 8 /2005)

XIII - aprovar o Plano Diretor e os demais planos e políticas públicas municipais;

(Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 8 /2005)

XIX - dispor sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a Legislação Federal e Estadual, observada competência privativa para iniciar o processo legislativo. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 8 /2005)

Art. 26 - Será de competência exclusiva da Câmara Municipal:

[...]

II - elaborar o regimento interno;

III - organizar os serviços administrativos internos da Câmara e prover os cargos respectivos;

IV - propor a criação ou a extinção dos cargos dos serviços administrativos internos e a fixação dos respectivos vencimentos;

[...]

XIV - Fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, solicitando, para isso, documentos e informações necessárias, de acordo com o previsto no artigo 55, inciso XIV desta LOM. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 12 /2007)

Art. 34 - O processo legislativo municipal compreenderá a elaboração de:

I - emendas à Lei Orgânica Municipal;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - resoluções;

V - decretos legislativos

Parágrafo único. Lei Complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação de leis municipais. (Redação dada pela Emenda nº 08 /2005).

[...]

Art. 45 - O Poder Executivo Municipal é exercido pelo Prefeito auxiliado pelos Secretários Municipais ou ocupantes de cargos públicos com atribuições equivalentes ou assemelhadas. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 8 /2005).

[...]

Art. 63 - Serão auxiliares diretos do Prefeito:

I - os Secretários, na condição de agentes políticos; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 8 /2005).

[...]

Art. 146 - O Município estimulará o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras, das fundações culturais e da cultura em geral, observando o disposto na Constituição Federal.

[...]

Art. 150 - O ensino oficial do Município será gratuito em todos os graus e atuará prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

[...]

Art. 157 - Será da competência comum da União, do Estado e do Município proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.

Parágrafo único. O Sistema Municipal de Ensino, na forma da lei, será organizado em regime de colaboração com o da União e do Estado. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 8 /2005).

Da análise da legislação citada, concluiu a DGE que a Educação e Cultura são responsabilidades atinentes ao Poder Executivo, cabendo, porém, ao Legislativo, legislar e fiscalizar. Destaca, também, que a participação do Poder Legislativo na promoção de políticas públicas se dá, prioritariamente, quando da sua atuação na apreciação, na votação e na apresentação de emendas ao PPA, LDO e LOA, em cada uma das esferas legislativas, nacional, estadual e municipal.

Após concluir que programas e atividades referentes a Educação e Cultura são essencialmente de competência do Poder Executivo, ressalva a existência de programas “de cunho educacional e cultural” voltados para a população, especialmente a estudantil, como o “Parlamento Jovem”, “Espaço Cidadão”, “Acervo de Memórias” e “Conheça o Legislativo”, os quais podem ser realizados por fazerem parte da divulgação do papel do Poder Legislativo para a sociedade.

A área técnica aduz que tal entendimento está em consonância com os Prejulgados 1111, 1461, 1993 e 2080 (colacionados pela Coordenadoria de Jurisprudência desta Casa) os quais indicam que a implementação e execução de projetos para a Educação e a Cultura, no sentido amplo, não são admitidos por não se incluírem dentre as atribuições do Poder Legislativo. Por outro lado, ações pontuais podem ser admitidas desde que objetivem ampliar o conhecimento das atribuições do legislativo e participação da sociedade em relação ao ambiente político, entendido como fórum de discussões, conhecimento de limitações e decisões do poder público e fiscalização dos recursos empregados. Ressalta que

essas ações devem ser objeto de controles adequados em relação às despesas incorridas, bem como avaliação de impactos decorrentes de cada iniciativa, com indicadores de curto e médio prazo.

A título de complemento, vale destacar o artigo “Educação Legislativa: as escolas do legislativo e a função educativa do parlamento³” no qual o autor trata do processo educativo, que compõe um panorama maior da educação para a democracia, e visa atender as demandas e peculiaridades próprias do Poder Legislativo, o qual denomina de “educação legislativa”. Explica o autor:

A educação legislativa seria, assim, uma ação consciente e organizada do parlamento no sentido de capacitar e qualificar a atuação dos agentes envolvidos no processo de representação e participação democrática – tanto no âmbito das próprias casas legislativas, quanto das demais instituições estatais e, em especial, da sociedade –, sob a perspectiva específica das questões inerentes às funções e à atuação do Poder Legislativo.

Retomando-se entendimento anterior acerca do papel da educação na formação de competências para o exercício democrático sob os aspectos objetivo e subjetivo, pode-se agora aplicá-lo especificamente à educação legislativa, no sentido de perceber o alcance das suas possibilidades e responsabilidades. No aspecto objetivo, portanto, a educação legislativa estaria relacionada à instrumentalização dos atores públicos e sociais para o exercício, de forma direta ou indireta, das funções e atribuições do parlamento, especialmente no âmbito da elaboração legislativa, da fiscalização, do acompanhamento das políticas públicas e da representação político-parlamentar. No aspecto subjetivo, por sua vez, o foco da educação legislativa estaria voltado para a sensibilização, conscientização, motivação e mobilização, tanto dos agentes públicos quanto dos cidadãos, não apenas para um adequado conhecimento e reconhecimento do Poder Legislativo no contexto democrático, como para a percepção, valorização e utilização deste como canal por excelência da representação e da participação política.

Não há dúvida que a função legislativa, seguida das funções de controle e fiscalização, são as principais atribuições do Poder Legislativo,

³ Alaôr Messias Marques Junior. E-legis. N. 03, p.73, 2ª semestre, 2009. ISSN 2175.0688
https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/31623817/educacao_legislativa_marques-with-cover-page-

resguardando-se a competência da execução das políticas públicas de cultura e educação, em sentido amplo, primordialmente para o Poder Executivo. Contudo, ações educacionais e culturais, em sentido estrito, voltadas para o fortalecimento da democracia, também chamadas de educação legislativa, e que envolve projetos conhecidos, tais como “Parlamento Jovem”, “Espaço Cidadão”, “Acervo de Memórias” e “Conheça o Legislativo” e outros nessa linha, não encontram óbice no ordenamento. Resgato, novamente, o artigo Educação Legislativa: As Escolas do Legislativo e a Função educativa do Parlamento”⁴, no trecho em que o autor trata especificamente do importante papel do Poder Legislativo no processo educativo:

[...] ao legislativo, assim como a cada um dos demais poderes e órgãos públicos, compete, mais que uma responsabilidade, uma função educativa, a ser exercida de forma obrigatória e permanente. No caso do parlamento, em especial, essa função educativa, ao mesmo tempo em que dá suporte para o efetivo exercício das demais atribuições tradicionalmente reconhecidas como precípuas do Legislativo, com estas se entrelaça e articula, num processo contínuo de retroalimentação. Assim é que – como preconizado pelos princípios da democracia deliberativa, que tem no parlamento o seu locus privilegiado –, a educação constitui, simultaneamente, insumo e produto, condição e resultado da atuação e da interação dos diferentes atores, tanto públicos quanto sociais, no exercício das funções do Legislativo. Não bastasse isso para justificar a existência e a importância de uma função educativa do parlamento, configura-se esta hoje, em última análise, como fator de sobrevivência para o Legislativo, especialmente em face do atual cenário de crise da representação política, bem como de enfraquecimento e perda de legitimidade deste Poder, como acima mencionado.

Desta feita, conclui-se que a implementação e execução de políticas públicas voltadas à educação e à cultura, em sentido amplo, compete ao Poder Executivo. Ao Poder Legislativo compete, nos limites de suas competências constitucionais e legalmente definidas, promover ações de cunho educacional, mais especificamente, a chamada educação legislativa, como forma de propagar conhecimento e reflexões junto aos demais agentes públicos, bem como junto à sociedade. Bom ressaltar, como o fez o MPC, que a implementação de programas e

⁴ Alaôr Messias Marques Junior. E-legis. N. 03, p.73, 2ª semestre, 2009. ISSN 2175.0688

ações voltadas a esse fim devem estar previamente previstas no orçamento e ser objeto de controle das despesas correspondentes.

Diante do exposto, entendo que a presente Consulta deve ser conhecida, conforme dispõe o art. 104 do Regimento Interno (Resolução TC-06/2001) deste Tribunal, com redação dada pela Resolução TC-158/2020, e respondida nos termos propostos pela Diretoria Técnica e Ministério Público de Contas.

III. VOTO

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

1. Conhecer da presente Consulta, com base no disposto no artigo 104 do Regimento Interno (Resolução n. TC-06/2001) do Tribunal de Contas de Santa Catarina, com redação dada pela Resolução n TC-158/2020.

2. Responder a presente Consulta, nos seguintes termos:

2.1. A atuação das câmaras municipais no tocante a educação e cultura deve se restringir as suas competências definidas pela Constituição Federal (art. 31), Constituição Estadual (art. 113), leis orgânicas municipais, bem como entendimentos emanados nos Prejulgados 1111, 1461, 1993 e 2080 deste Tribunal. São admissíveis ações de natureza educacional e cultural destinadas a fomentar a participação da sociedade na vida política, devendo as mesmas serem previstas no orçamento do Poder Legislativo, com controles específicos do público alvo e avaliação de impactos em relação aos objetivos definidos.

3. Dar ciência da Decisão, do Relatório e voto do Relator e do Relatório Técnico ao Consulente e à da Câmara de Vereadores de São Lourenço do Oeste.

Florianópolis, 09 de maio de 2022.

Jose Nei Alberton Ascari

Conselheiro Relator