



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
AUDITORIA INTERNA  
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

**PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 231/2019**

Referência : Correio eletrônico. PGEA nº 0.02.000.000025/2019-57.

Assunto : Administrativo. Consulta sobre a viabilidade de atendimento de propostas aprovadas na I Conferência Nacional das Procuradoras da República.

Interessado : Secretaria de Administração. Escola Superior do Ministério Público da União.

O Senhor Secretário de Administração da Escola Superior do Ministério Público da União apresenta consulta a esta Auditoria Interna do MPU, mediante o Ofício nº 0120/2019 – SA/ESMPU, encaminhado por meio de correio eletrônico, sobre a viabilidade de execução de propostas aprovadas na I Conferência Nacional das Procuradoras da República.

2. Dentre as propostas aprovadas, o Consultante destaca a 3 e a 4 do Eixo 1, que envolvem a participação direta da ESMPU, a seguir transcritas:

***Eixo 1:***

***PROPOSTA 3*** – *A ESMPU deve propiciar cursos, via voluntários, EAD inclusive, para capacitar os grupos beneficiários das ações afirmativas, para ingresso na carreira. Nas vagas disponibilizadas para vários grupos beneficiários, no mínimo metade deve ser destinada a mulheres.*

***PROPOSTA 4*** - *A ESMPU fará um projeto de pesquisa visando a oferta de bolsas para candidatos de baixa renda para custear a preparação e a participação em provas do Ministério Público da União. No mínimo metade dos beneficiários devem ser mulheres.*

3. Em exame, tendo em vista a natureza das questões apresentadas, importante primeiramente abordar o tema sob a ótica de políticas públicas no âmbito da Administração Pública, de forma breve. Conforme compreensão corrente, políticas públicas são conjuntos de programas, ações e decisões políticas dos governos que visam a assegurar a materialização de direitos, previstos na Constituição Federal e em normas, à sociedade ou a determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico, voltadas para o enfrentamento de problemas da sociedade. Vejamos os ensinamentos de Maria Paula Dallari Bucci (*in: Direito Administrativo e políticas públicas*. Revista de Informação Legislativa. Ano 34, n. 133, jan./mar. Brasília, 1997) a respeito de políticas públicas:

*O fundamento mediato das políticas públicas, o que justifica o seu aparecimento, é a própria existência dos direitos sociais – aqueles, dentre o rol de direitos fundamentais do homem, que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado. Enquanto os direitos individuais, ditos direitos fundamentais de primeira geração, consistem em liberdades, os direitos sociais, ditos de segunda geração, consistem em poderes, que “só podem ser realizados se for imposto a outros (incluídos aqui os órgãos públicos) um certo número de obrigações positivas”<sup>1</sup>.*

*A função estatal de coordenar as ações públicas (serviços públicos) e privadas para a realização de direitos dos cidadãos – à saúde, à habitação, à previdência, à educação – legitima-se pelo convencimento da sociedade quanto à necessidade de realização desses direitos sociais.*

*Mas esse raciocínio não basta para explicar as demais políticas públicas, como a política industrial, a política de energia, a política de transportes e outras, que não se fundam na realização imediata de direitos sociais. Vistas como políticas setoriais inseridas numa política de desenvolvimento, essas têm, como fundamento, o próprio conceito de desenvolvimento, “processo de elevação constante e harmônica do nível de vida e da qualidade de vida de toda uma população”<sup>2</sup>.*

*Além disso, as políticas hoje são instrumentos de ação dos governos – o government by policies que desenvolve e aprimora o government by law<sup>3</sup> –, fenômeno que se explica também pela maior importância da fixação de metas temporais para a ação dos governos republicanos. A função de governar – o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social<sup>4</sup> – seria, portanto, o fundamento imediato das políticas públicas.*

(...)

*A expressão mais frequente das políticas públicas é o plano (embora com ele não se confunda), que pode ter caráter geral, como é o Plano Nacional de Desenvolvimento, ou regional, ou ainda setorial, quando se trata, por exemplo, do Plano Nacional de Saúde, do Plano de Educação etc. Nesses casos, o instrumento normativo do plano é a lei, na qual se estabelecem os objetivos da política, suas metas temporais, os instrumentos institucionais de sua realização e outras condições de implementação.*

*A origem normativa da política pública, mesmo que resulte da iniciativa legislativa do governo, Poder Executivo, é o Poder Legislativo. No sistema constitucional brasileiro, as políticas públicas mais comumente se expressam por meio de leis. Veja-se, a propósito, o artigo 165 da Constituição*

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 21: Sobre os fundamentos dos direitos do homem.

<sup>2</sup> Processo de causação circular e cumulativa, Professor Fábio Konder Comparato, conceito exposto em aula no curso de Direito do Desenvolvimento no programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da USP, no 2º semestre de 1995.

<sup>3</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 102: Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional. O professor fala em “substituição” do governo da lei pelo governo das políticas. Evidentemente, isso não significa que a realização das políticas não se dê dentro dos parâmetros da legalidade (veja-se, por exemplo, o artigo 165 da Constituição Federal). Assim, as políticas são uma evolução em relação ao simples governo da lei em sentido formal (assim como essas o são em relação ao “governo de homens” anterior ao constitucionalismo).

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Universidade de Brasília: Linha Gráfica, 1991.

*de 1988, que define os orçamentos públicos como instrumentos de fixação das “diretrizes, objetivos e metas” (§ 1º), além das “prioridades”(§ 2º) da administração pública. O mesmo artigo fala também em “planos e programas”, confirmando a multiplicidade de formas que podem assumir as políticas públicas.*

*Há, no entanto, políticas que se traduzem em programas de ação, em sentido estrito, como o Programa de Material Escolar, o Programa do Álcool, cujo detalhamento se exprime por meio de formas normativas infralegais, como decretos, portarias ou resoluções, resultados da atividade regulamentar do Poder Executivo. Lembre-se que no Brasil inexistem os decretos autônomos, de tal forma que a função normativa da administração se exerce sempre a partir de previsão legal.*

*Há, ainda, uma distinção das políticas públicas quanto ao que poderíamos classificar como “nível hierárquico”, em relação aos fins. Assim, por exemplo, a política nacional de educação é uma política geral para o setor da educação, política “de fins”, cuja execução supõe a formulação de políticas “de meios”, que digam respeito à contratação de pessoal (política de recursos humanos), à construção de prédios escolares, etc.*

*O que há de comum entre todas essas políticas, em suas diferentes acepções, dando sentido ao agrupamento delas sob um mesmo conceito jurídico, é o processo político de escolha de prioridades para o governo. Essa escolha se faz tanto em termos de objetivos como de procedimentos.*

4. Desse modo, pelo conceito apresentado, parece-nos que, pelo conteúdo e características da pretensão, as propostas de a ESMPU propiciar cursos preparatórios para ingresso na carreira para grupos beneficiários das ações afirmativas, bem como estabelecer bolsas para candidatos de baixa renda custearem a preparação e a participação em provas do Ministério Público da União dizem respeito, s.m.j, à implementação de políticas públicas focalizada por e para somente um órgão.

5. Nesse sentido, importante notar que as políticas públicas são atividades políticas do Estado, pois são definidas pelo exercício do poder político, conforme as propostas e a agenda dos governos, tendo como fundamento os direitos constitucionais e outros estabelecidos em normas, como, por exemplo, as políticas públicas definidas pelo poder legislativo no âmbito das Leis nº 10.836/2004, 12.288/2010, 12.711/2012 e 12.990/2014, parcialmente transcritas abaixo.

#### **LEI Nº 10.836/2004**

***Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.***

*Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.*

*Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:*

*I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;*

*II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família;*

*III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família.*

*IV - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente:*

*a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade; e*

*b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita.*

*§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:*

*I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;*

*(...)*

***§ 16. Caberá ao Poder Executivo ajustar, de acordo com critério a ser estabelecido em ato específico, o valor definido para a renda familiar per capita, para fins do pagamento do benefício para superação da extrema pobreza.***

*(...)*

*Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, **bem como***

*de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.*

**Parágrafo único.** *O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações Orçamentárias existentes.*

## **LEI Nº 12.288/2010**

### **TÍTULO I**

#### **DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

*Art. 1º Esta Lei institui o Estatuto da Igualdade Racial, destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.*

*Parágrafo único.* Para efeito deste Estatuto, considera-se:

*I - discriminação racial ou étnico-racial: toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada;*

*II - desigualdade racial: toda situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços e oportunidades, nas esferas pública e privada, em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica;*

*III - desigualdade de gênero e raça: assimetria existente no âmbito da sociedade que acentua a distância social entre mulheres negras e os demais segmentos sociais;*

*IV - população negra: o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga;*

*V - políticas públicas: as ações, iniciativas e programas adotados pelo Estado no cumprimento de suas atribuições institucionais;*

*VI - ações afirmativas: os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades.*

*Art. 2º É dever do Estado e da sociedade garantir a igualdade de oportunidades, reconhecendo a todo cidadão brasileiro, independentemente da etnia ou da cor da pele, o direito à participação na comunidade, especialmente nas atividades políticas, econômicas, empresariais, educacionais, culturais e esportivas, defendendo sua dignidade e seus valores religiosos e culturais.*

*Art. 3º Além das normas constitucionais relativas aos princípios fundamentais, aos direitos e garantias fundamentais e aos direitos sociais,*

*econômicos e culturais, o Estatuto da Igualdade Racial adota como diretriz político-jurídica a inclusão das vítimas de desigualdade étnico-racial, a valorização da igualdade étnica e o fortalecimento da identidade nacional brasileira.*

*Art. 4º A participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País será promovida, prioritariamente, por meio de:*

*I - inclusão nas políticas públicas de desenvolvimento econômico e social;*

*II - adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa;*

*III - modificação das estruturas institucionais do Estado para o adequado enfrentamento e a superação das desigualdades étnicas decorrentes do preconceito e da discriminação étnica;*

*IV - promoção de ajustes normativos para aperfeiçoar o combate à discriminação étnica e às desigualdades étnicas em todas as suas manifestações individuais, institucionais e estruturais;*

*V - eliminação dos obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada;*

*VI - estímulo, apoio e fortalecimento de iniciativas oriundas da sociedade civil direcionadas à promoção da igualdade de oportunidades e ao combate às desigualdades étnicas, inclusive mediante a implementação de incentivos e critérios de condicionamento e prioridade no acesso aos recursos públicos;*

*VII - implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à Justiça, e outros.*

***Parágrafo único. Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País.***

*Art. 5º Para a consecução dos objetivos desta Lei, é instituído o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), conforme estabelecido no Título III.*

*(...)*

#### ***CAPÍTULO IV***

#### ***DO ACESSO À TERRA E À MORADIA ADEQUADA***

##### ***Seção I***

##### ***Do Acesso à Terra***

*Art. 27. O poder público elaborará e implementará políticas públicas capazes de promover o acesso da população negra à terra e às atividades produtivas no campo.*

*Art. 28. Para incentivar o desenvolvimento das atividades produtivas da população negra no campo, o poder público promoverá ações para viabilizar e ampliar o seu acesso ao financiamento agrícola.*

*Art. 29. Serão assegurados à população negra a assistência técnica rural, a simplificação do acesso ao crédito agrícola e o fortalecimento da infraestrutura de logística para a comercialização da produção.*

*Art. 30. O poder público promoverá a educação e a orientação profissional agrícola para os trabalhadores negros e as comunidades negras rurais.*

*Art. 31. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.*

***Art. 32. O Poder Executivo federal elaborará e desenvolverá políticas públicas especiais voltadas para o desenvolvimento sustentável dos remanescentes das comunidades dos quilombos, respeitando as tradições de proteção ambiental das comunidades.***

*Art. 33. Para fins de política agrícola, os remanescentes das comunidades dos quilombos receberão dos órgãos competentes tratamento especial diferenciado, assistência técnica e linhas especiais de financiamento público, destinados à realização de suas atividades produtivas e de infraestrutura.*

*Art. 34. Os remanescentes das comunidades dos quilombos se beneficiarão de todas as iniciativas previstas nesta e em outras leis para a promoção da igualdade étnica.*

(...)

### **CAPÍTULO III**

#### **DA ORGANIZAÇÃO E COMPETÊNCIA**

***Art. 49. O Poder Executivo federal elaborará plano nacional de promoção da igualdade racial contendo as metas, princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR).***

*§ 1º A elaboração, implementação, coordenação, avaliação e acompanhamento da PNPIR, bem como a organização, articulação e coordenação do Sinapir, serão efetivados pelo órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica em âmbito nacional.*

*§ 2º É o Poder Executivo federal autorizado a instituir fórum intergovernamental de promoção da igualdade étnica, a ser coordenado pelo órgão responsável pelas políticas de promoção da igualdade étnica, com o objetivo de implementar estratégias que visem à incorporação da política nacional de promoção da igualdade étnica nas ações governamentais de Estados e Municípios.*

*§ 3º As diretrizes das políticas nacional e regional de promoção da igualdade étnica serão elaboradas por órgão colegiado que assegure a participação da sociedade civil.*

*Art. 50. Os Poderes Executivos estaduais, distrital e municipais, no âmbito das respectivas esferas de competência, poderão instituir conselhos de promoção da igualdade étnica, de caráter permanente e consultivo, compostos por igual número de representantes de órgãos e entidades públicas e de organizações da sociedade civil representativas da população negra.*

*Parágrafo único. O Poder Executivo priorizará o repasse dos recursos*

referentes aos programas e atividades previstos nesta Lei aos Estados, Distrito Federal e Municípios que tenham criado conselhos de promoção da igualdade étnica.

(...)

#### DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 58. As medidas instituídas nesta Lei não excluem outras em prol da população negra que tenham sido ou venham a ser adotadas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Art. 59. **O Poder Executivo federal criará instrumentos para aferir a eficácia social das medidas previstas nesta Lei e efetuará seu monitoramento constante, com a emissão e a divulgação de relatórios periódicos, inclusive pela rede mundial de computadores.** (grifos nossos)

#### LEI Nº 12.711/2012.

Art. 1ª As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

Art. 2ª (VETADO).

Art. 3ª Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1ª desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Art. 3ª Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1ª desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.



*Art. 4º As instituições federais de ensino técnico de nível médio reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso em cada curso, por turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino fundamental em escolas públicas.*

*Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.*

*Art. 5º Em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 4º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).*

*Art. 5º Em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 4º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE.*

*Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser preenchidas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escola pública.*

*Art. 6º O Ministério da Educação e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa de que trata esta Lei, ouvida a Fundação Nacional do Índio (Funai).*

*Art. 7º O Poder Executivo promoverá, no prazo de 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, a revisão do programa especial para o acesso de estudantes pretos, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, às instituições de educação superior.*

*Art. 7º No prazo de dez anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.*

*Art. 8º As instituições de que trata o art. 1º desta Lei deverão implementar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano, e terão o prazo máximo de 4 (quatro) anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto nesta Lei.*

## LEI Nº 12.990/2014

*Art. 1 Ficam reservadas aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, na forma desta Lei.*

*§ 1 A reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três).*

*§ 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatos negros, esse será aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5 (cinco décimos), ou diminuído para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5 (cinco décimos).*

*§ 3 A reserva de vagas a candidatos negros constará expressamente dos editais dos concursos públicos, que deverão especificar o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.*

6. Conforme se depreende também, em alguns casos, a escolha das ações a serem prioritariamente implementadas para realização de determinada política pública cabe, via de regra, ao Poder Executivo que, utilizando-se de instrumentos que permitam avaliar a realidade social, estabelecer qual a medida, dentre as possíveis, será mais adequada e eficaz para enfrentamento do problema social atacado, devendo também criar mecanismo para avaliar a eficácia das medidas implementadas e fazer o constante monitoramento.

7. Em arremate sobre o assunto, em especial formulação e implementação de políticas públicas, importa registramos as lições da Procuradora da República Mona Lisa Duarte Abdo Aziz Ismail, no artigo “O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas”, publicado no Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 13 – n. 42-43, p. 179-208 – jan./dez. 2014<sup>5</sup>, bem como a manifestação do Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 45, relatada pelo Ministro Celso De Mello, ambos, parcialmente, abaixo transcritos:

(...)

*As políticas públicas são efetivadas por meio da função administrativa. Contudo, antes de serem executadas, devem encontrar seu fundamento de validade na Constituição. Isso porque é a Constituição que deve nortear a escolha dos interesses coletivos essenciais que deverão ser concretizados para a satisfação social.*

***Como não poderia deixar de ser, a formulação e a implementação de políticas públicas competem primordialmente ao Poder Executivo. São***

<sup>5</sup> Disponível em <[http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n-42-43-janeiro-dezembro-2014/o-papel-do-ministerio-publico-no-controle-de-politicas-publicas/at\\_download/file](http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n-42-43-janeiro-dezembro-2014/o-papel-do-ministerio-publico-no-controle-de-politicas-publicas/at_download/file)>. Acesso em: 22 mar. 2019.

*definidas, por vezes, nos programas de governo, elaborados antes mesmo da eleição do chefe do Executivo. Todavia, não podemos esquecer o papel dos movimentos sociais e das instituições públicas e privadas de defesa da cidadania como forma de pressão popular na definição de prioridades e no redimensionamento de políticas públicas.*

(...)

### **3 Controle de políticas públicas pelo Ministério Público**

*O controle externo da atuação ou omissão do estado em relação a políticas públicas é uma forma de salvaguardar a realização de direitos fundamentais previstos na Constituição. **O Ministério Público, enquanto instituição permanente de defesa da cidadania, é órgão de controle da Administração pública e tem como dever, entre outras funções, zelar pela implementação de políticas e serviços públicos de qualidade.***

*Nesse sentido, o MP deverá atuar quando a inércia da Administração ou o mau funcionamento do serviço público estiverem impedindo a concretização do próprio direito constitucional. Todavia, a sua fiscalização não está limitada ao exame da legalidade, como nos casos em que é possível identificar de plano o desvio de finalidade do Poder Público, de verbas, ou outro vício que torne o ato nulo, mas abrange também a análise da própria pertinência ou a adequação da política ou programa governamental aos fins a que se propõe.*

*Com efeito, há muito já foi superada a ideia de que as políticas públicas estariam imunes a controles externos, seja exercido pelo Poder Judiciário, seja exercido por outros poderes autônomos como o Ministério Público. Ainda que se enquadrem as ações do Estado visando à satisfação dos interesses da coletividade na categoria de atos políticos e de gestão, elas não estão excluídas do controle externo exercido sobre os atos administrativos em geral.*

*O promotor de Justiça Salomão Abdo Aziz Ismail, em artigo de sua autoria, defende a possibilidade de controle externo sobre o ato político como forma de garantir a própria essência do princípio da separação entre os poderes:*

*Criar imunidades para que atos com assento constitucional sejam praticados livremente pelo Chefe do Poder Executivo ou pelo Chefe de Governo, sem qualquer possibilidade de controle, deveras, é fomentar o arbítrio, causando um desequilíbrio entre os Poderes de Estado, pois um deles, o Executivo, ficará em uma posição superior, desprestigiando-se o Poder Judiciário como instância final para a defesa dos direitos do cidadão. (Ismail Filho, 2012, p. 156).*

*Na verdade, com o desenvolvimento dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no Direito Administrativo, ampliou-se a possibilidade de controle dos atos praticados pela Administração, que ultrapassou o âmbito da legalidade estrita para abranger também o exame da legitimidade das ações do Poder Público. Por pertinente, cito novamente a Procuradora da República Analúcia Hartmann:*

*Nem mesmo a arraigada noção, por si só deturpada, da discricionariedade da Administração Pública, pode ser usada como argumento para afastar o controle do Judiciário sobre a atuação do Estado.*

*Mais que uma discussão sobre a legalidade, a legitimidade da atuação passa obrigatoriamente pelo crivo de sua adequação aos objetivos traçados pela ordem jurídica, a fim de buscar o implemento efetivo das políticas públicas e sociais. (Hartmann, 2005, p. 405).*

*Ada Pellegrini Grinover (2013, p. 127) lembra que foi a Lei da Ação Popular que abriu a possibilidade de controle do mérito do ato administrativo embasado na lesão como causa de nulidade do ato, sem a exigência do requisito da ilegalidade (Lei n. 4.717/1965, art. 4º, II, b, e V, b). Todavia, segundo a autora, a grande guinada sobreveio com a Constituição de 1988, art. 5º, LXXIII, ao prever o controle do ato administrativo por ofensa à moralidade administrativa, via ação popular; “[...] trata-se, aqui, de mera lesividade, sem o requisito da ilegalidade.”*

***Para exercer o controle sobre políticas públicas, antes de ingressar judicialmente, o Ministério Público poderá utilizar-se dos meios extrajudiciais de que dispõe, quais sejam, instauração de procedimentos administrativos e inquéritos civis, expedição de recomendação, celebração de termo de ajustamento de conduta e promoção de audiências públicas. É óbvio que não existe regra preestabelecida ou gradação entre as medidas que devem ser adotadas. Somente o exame do membro oficiante no caso concreto poderá indicar qual medida se mostrará mais eficaz para tornar efetiva ou aprimorar a política pública questionada. (Destacamos)***

## **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

### **ADPF Nº 45 – RELATOR: MINISTRO CELSO DE MELLO**

*EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBITRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA RESERVA DO POSSÍVEL." NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO MÍNIMO EXISTENCIAL." VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO).*

*(...) a ação constitucional em referência, considerado o contexto em exame, qualifica-se como instrumento idôneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas, quando, previstas no texto da Carta Política, tal como sucede no caso (EC 29/2000), venham a ser descumpridas, total ou parcialmente, pelas instâncias governamentais destinatárias do comando inscrito na própria Constituição da República.*

*Essa eminente atribuição conferida ao Supremo Tribunal Federal põe em evidência, de modo particularmente expressivo, a dimensão política da jurisdição constitucional conferida a esta Corte, que não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais - que se identificam, enquanto direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas (RTJ 164/158-161, Rel. Min. CELSO DE MELLO) -, sob pena de o Poder Público, por violação positiva ou negativa da Constituição, comprometer, de modo inaceitável, a integridade da própria ordem constitucional:*

(...)

***É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976,"p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo.***

*Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.*

(...)

***Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo.***

*É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável [...], aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado. Extremamente pertinentes, a tal propósito, as observações de ANDREAS JOACHIM KRELL (Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha,"p. 22-23, 2002, Fabris):*

(...)

***Em princípio, o Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador, da incumbência constitucional.***

*No entanto, parece-nos cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da Separação dos Poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais. (Grifo nosso)*

8. Ademais, é importante destacar que as atividades desenvolvidas pela ESMPU norteiam-se, essencialmente, pela pretensão de aprimoramento do quadro funcional do Ministério Público da União – MPU, com vistas ao fortalecimento da atuação finalística do *Parquet*. A Escola Superior do MPU busca, por meio de suas diversas ações educacionais, instrumentalizar o capital humano do MPU, em consonância com as necessidades apontadas por seus respectivos ramos, conforme se observa nos objetivos institucionais delineados pela legislação específica abaixo:

## **LEI Nº 9.628/1998**

*Art.1º Fica criada a Escola Superior do Ministério Público da União, com sede em Brasília, Distrito Federal, diretamente vinculada ao Procurador-Geral da República.*

*Art.2º A Escola Superior do Ministério Público da União tem natureza jurídica de órgão autônomo, como prescreve o art. 172 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969.*

*Art. 3º São objetivos da Escola Superior do Ministério Público da União:*

***I - iniciar novos integrantes do Ministério Público da União no desempenho de suas funções institucionais;***

***II - aperfeiçoar e atualizar a capacitação técnico-profissional dos membros e servidores do Ministério Público da União;***

*III - desenvolver projetos e programas de pesquisa na área jurídica;*

*IV - zelar pelo reconhecimento e a valorização do Ministério Público como instituição essencial à função jurisdicional do Estado.*

*Parágrafo único. Para a consecução de seus objetivos, poderá a Escola Superior do Ministério Público da União promover, direta ou indiretamente, cursos, seminários e outras modalidades de estudo e troca de informações, além de celebrar convênios com os Ministérios Públicos dos Estados. (Grifo nosso)*

## **PORTARIA PGR/MPU Nº 905/2013 – REG. INTERNO DA ESMPU**

*(...)*

*Art. 2º A ESMPU rege-se por este Regimento Interno, por atos regulamentares e, no que couber, pelas normas pertinentes ao Sistema Federal de Ensino.*

*Art. 3º A ESMPU é composta de:*

*I - Administração Superior:*

*a) Conselho Administrativo (CONAD);*

*b) Diretoria Geral (DIRGE); e*

*c) Coordenação de Ensino para cada ramo do Ministério Público da União.*

*(...)*

*§ 1º O CONAD é composto pelo Diretor-Geral, que o preside, e por quatro membros e respectivos suplentes, oriundos de cada ramo do Ministério Público da União.*

*(...)*

*Art. 99. A ESMPU tem por missão facilitar o **contínuo aperfeiçoamento dos membros e servidores do MPU**, para uma atuação profissional eficaz, com vistas ao cumprimento de suas funções institucionais.*

*Parágrafo único. Para cumprir o contido no caput, a ESMPU promoverá atividades de treinamento, desenvolvimento e educação, e apoiará projetos de pesquisa científica aplicada, considerando o planejamento estratégico dos ramos do MPU.*

(...)

*Art. 102. As atividades acadêmicas prioritariamente realizadas pela ESMPU são classificadas como:*

*I - cursos de especialização em nível de pós-graduação Lato Sensu;*

*II - cursos de especialização;*

*III - cursos de ingresso e vitaliciamento;*

*IV - cursos de aperfeiçoamento; e*

*V - oficinas.*

*§ 1º O Curso de Ingresso e Vitaliciamento (CIV), para membros do MPU, poderá enquadrar-se nos incisos I ou II do caput, em função da faculdade de elaboração de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC).*

*§ 2º As atividades acadêmicas poderão ser presenciais ou a distância.*

*Art. 103. A ESMPU adotará como enfoque estratégico para as atividades acadêmicas os conceitos de Treinamento profissionalizante, Desenvolvimento e Educação.*

*§ 1º Treinamento profissionalizante é a aquisição sistemática, com ênfase em estudo de casos em ações de curta e média duração, de atitudes, habilidades e conceitos **que resultem na melhoria do desempenho no trabalho.***

*§ 2º Desenvolvimento é o **processo de aprendizagem em função do ambiente de trabalho**, com ações educacionais de apoio a programas de qualidade de vida no trabalho, orientação profissional e outros afins.*

*§ 3º Educação é o **preparo do discente para a realização de um trabalho diferenciado na Organização** mediante programas de média e longa duração, tais como especialização, mestrado e doutorado.*

*Art. 104. A ESMPU realizará ainda atividades de extensão, tais como:*

*I - seminários;*

*II - simpósios; e*

*III - congressos.*

*Parágrafo único. É vedada a realização de atividades sequenciais.*

*Art. 105. As atividades acadêmicas constarão do Plano de Atividades aprovado pelo CONAD e serão executadas conforme disponibilidade orçamentária.*

*Parágrafo único. O Plano de Atividades será definido a partir do Levantamento de Necessidades de Treinamento (LNT). (Grifamos)*

9. Para corroborar a abrangência das atividades acadêmicas da ESMPU, convém citar, resumidamente, a organização didático-pedagógica e a oferta de cursos e programas constantes do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2015-2019, no qual estão estabelecidas metas e diretrizes norteadoras das ações de gestão e acadêmicas da ESMPU, segundo os trechos em destaque:

## **PDI 2015-2019**

(...)

### **CAPÍTULO 3 – Organização Acadêmica**

(...)

#### **Organização didático-pedagógica**

(...)

*O foco das ações educacionais adotadas, a partir de 2011, voltou-se mais aos cursos de aperfeiçoamento que às atividades de extensão – como seminários, simpósios e congressos. Com carga horária superior à destas, aquelas atividades preocupam-se em aprimorar o saber e visam à melhoria contínua do desempenho nas funções institucionais. **Assim, as ações educacionais da ESMPU estão voltadas para um treinamento que gere melhor qualificação do quadro do MPU.***

(...)

*Sendo a rentabilidade social bastante cara ao Ministério Público da União, **a ESMPU vem aprimorando seus processos internos para que membros e servidores possam atingir o seu máximo como agentes públicos.** (...)*

(...)

*A ESMPU segue os conceitos presentes na legislação para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional sobre desenvolvimento de pessoal, que entende por capacitação o processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais. São eventos de capacitação, ainda de acordo com essa legislação, cursos presenciais e à distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos, **que contribuam para o desenvolvimento do servidor e que atendam aos interesses da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.***

*Importante ressaltar que as ações educacionais oferecidas para os membros e servidores contribuem para o desenvolvimento na carreira e ocorrem mediante progressão funcional e promoção, sendo que esta última depende, cumulativamente, do resultado de avaliação formal de desempenho e da participação em curso de aperfeiçoamento, ação ou programa de capacitação, oferecidos preferencialmente pelo Órgão. **As ações educacionais surgem a partir do levantamento das necessidades de treinamento, que faz parte de um sistema maior, que tem como referencial a teoria geral dos sistemas. Este, por sua vez, ao ser transposto para TD&E constitui-se por:***

- 1. Levantamento de Necessidade de Treinamento,*
- 2. Planejamento Instrucional, e*
- 3. Avaliação de Efeitos.*

(...)

*Os cursos de aperfeiçoamento devem atender ao Decreto n. 5.707/2006, que institui a política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública, além do disposto na lei de criação da ESMPU e na Lei n. 11.415/2006, que dispõe sobre as carreiras dos servidores do Ministério Público da União. **Todos os cursos oferecidos visam à formação continuada***



***e ao desenvolvimento profissional dos membros e servidores do MPU, em suas respectivas áreas de atuação.***

### ***Oferta de cursos e programas***

***A partir de 2011, os coordenadores de ensino passaram a designar comissão técnica formada por membros de seu ramo. Em reunião, selecionam as atividades para membros e servidores da área finalística que deverão ser ministradas no ano seguinte. A necessidade de treinamento dos servidores da área administrativa é levantada por representantes da área de gestão de pessoas de cada ramo.***

*Essas reuniões partem de material pré-elaborado pela Escola envolvendo, entre outras informações, a estimativa orçamentária e a quantidade de atividades passível de ser nela alocada, assim como o resultado da avaliação de reação e de impacto. Além desses dados, os três primeiros anos do quinquênio 2015-2019 contarão com o reforço do resultado das pesquisas conduzidas por empresa contratada pela Escola, em 2014, trabalho esse que considerou o planejamento estratégico dos ramos.*

*O trabalho conjunto da Escola e dos ramos acontece entre os meses de agosto e novembro de cada ano, sendo o Plano de Atividades (PA) o resultado dessa construção. O PA é formado por atividades, e cada uma dela trará informações para nortear a sua execução, com a avaliação retroalimentando e refinando o processo.*

*Entre os participantes das reuniões, podem ser indicados alguns dos orientadores pedagógicos das atividades propostas. Esses indicados serão necessariamente membro ou servidor do MPU, e terão, entre outras, as atribuições de:*

- 1. Indicar capacitadores, conteudistas e tutores, de preferência membros e servidores do MPU e com titulação de doutor ou mestre, e que possuam comprovada competência acadêmico-pedagógica acerca da temática do curso;*
- 2. Supervisionar o plano de aula; e*
- 3. Sugerir o aperfeiçoamento de cursos futuros.*

*O PA, depois de elaborado, é aprovado pelo CONAD e divulgado na página da ESMPU. A partir dessa aprovação, a Escola se estrutura administrativa e academicamente para a consecução do planejado, levando em consideração o calendário escolar, que compreenderá ordinariamente os períodos de 1º de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 10 de dezembro. (Grifos acrescidos)*

10. Nota-se que as diretrizes traçadas no PDI 2015-2019 estão em plena harmonia com os objetivos institucionais definidos na lei de criação da ESMPU e com a sua missão definida no regimento interno, já mencionados acima. Isto é, a área de atuação da Escola Superior do MPU está primordialmente circunscrita ao processo de desenvolvimento profissional do público interno do MPU (membros e servidores).

11. Desse modo, tem-se que a realização de despesas para implementação de curso preparatório para concurso de ingresso na carreira e de criação de bolsas de estudos para financiar a preparação de candidatos para o concurso do MPU pode configurar a utilização de recursos públicos com desvio de finalidade, visto que, s.m.j, as ações propostas não estão vinculadas aos objetivos institucionais da ESMPU.

12. Sobre esse particular, importa consignar o Acórdão TCU nº 155/2013 – Plenário, no qual o Tribunal de Contas da União manifestou-se no sentido de ser caracterizado como desvio de finalidade a celebração de ajustes pelas entidades do Sistema “S”, cujo objeto não guarde relação com os objetivos institucionais, uma vez que os recursos geridos são públicos, estando, portanto, vinculados aos fins institucionais, *ipsis litteris*:

### ACÓRDÃO TCU Nº 155/2013- PLENÁRIO

*Voto:*

(...)

29. *Antes de retomar o exame das questões pontuadas no âmbito dos Convênios nºs 12 e 26/2005 (“ausência de pertinência do objeto ajustado com as finalidades institucionais da entidade autárquica”), devo tecer algumas considerações iniciais.*

30. *De início, importa observar que os recursos geridos pelas entidades conhecidas como serviços sociais autônomos ou entidades do Sistema “S”, de que o Sebrae é um exemplo, têm natureza pública, consoante remansosa jurisprudência desta Corte de Contas [...], valendo transcrever a esse respeito excerto do Voto condutor do Acórdão 1.604/2011, que foi prolatado nos seguintes termos:*

*“6. Como é cediço, os Serviços Sociais Autônomos administram recursos públicos de natureza tributária advindos de contribuições parafiscais, destinados à persecução de fins de interesse público. Em decorrência da natureza pública desses recursos, estão as entidades integrantes do denominado 'Sistema S' submetidas ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 5º, inciso V, da Lei n. 8.443/1992, e a elas se aplicam os princípios que regem a Administração Pública, nominados na cabeça do art. 37 da Constituição Federal.*

7. *No Voto impulsionador do Acórdão 1.461/2006 Plenário, de minha lavra, assim tratei do tema:*

*‘A nova Carta cuidou de enunciar, no caput do art. 37, princípios até então implícitos na ordem constitucional, que constituem um regramento mínimo para a consecução do interesse público. Dada a relação instrumental existente entre esses princípios e o interesse a ser perseguido pela aplicação de recursos de origem pública, a incidência dos primeiros ultrapassa a estrutura formal da administração direta e indireta para alcançar a gestão desses recursos, ainda que descentralizadas para os entes de cooperação, como as Entidades do Sistema ‘S’.*”

31. [...] o excerto acima transcrito descortina outro aspecto central para o exame desta TCE, que diz respeito à relação material entre os princípios elencados pelo caput do art. 37 da Lei Maior e os interesses a serem perseguidos pela administração pública, assim considerada em sua acepção ampla.

32. Para trazer ainda mais luz à questão, chamo atenção para o destaque conferido pelo Parquet especializado aos ensinamentos do nobre professor José dos Santos Carvalho Filho, quando, às fls. 4.848/4.853, o MPTCU assim se manifestou:

*“27. José dos Santos Carvalho Filho destaca o caráter público dos recursos geridos por essas entidades e a sua vinculação aos fins institucionais previstos em lei (In Manual de Direito Administrativo, 15ª Ed. [...]) :*

*‘Pessoas de cooperação governamental são aquelas entidades que colaboram com o Poder Público, a que são vinculadas, através da execução de alguma atividade caracterizada como serviço de utilidade pública. Alguns autores as têm denominado de serviços sociais autônomos.*

*(...) Os recursos carreados às pessoas de cooperação governamental são oriundos de contribuições parafiscais, recolhidas compulsoriamente pelos contribuintes que as diversas leis estabelecem, para enfrentarem os custos decorrentes de seu desempenho, sendo vinculadas aos objetivos da entidade. A Constituição Federal, aliás, refere-se expressamente a tais contribuições no art. 240, nesse caso pagas por empregadores sobre a folha de salários.*

*Esses recursos não provêm do erário [...]. Nem por isso deixam de caracterizar-se como dinheiro público. E isso por mais de uma razão: primeiramente, pela expressa previsão legal das contribuições; além disso, essas contribuições não são facultativas, mas, ao revés, compulsórias, com inegável similitude com os tributos; por fim, esses recursos estão vinculados aos objetivos institucionais definidos na lei, constituindo desvio de finalidade quaisquer dispêndios voltados para fins outros que não aqueles”.*

(...)

**38. Com efeito, os recursos geridos pelo Sebrae/MS são públicos, de tal modo que a aplicação desses recursos nas atividades por ele desempenhadas deve estar vinculada aos objetivos institucionais da entidade, sob pena de desvio de finalidade e do consequente julgamento das contas pela irregularidade com imputação de débito e aplicação de multa.**

39. De mais a mais, com o intuito de tratar da irregularidade consubstanciada na ausência de pertinência do objeto ajustado com as finalidades institucionais da entidade autárquica, deve-se, em primeiro plano, promover o cotejo entre os objetos avençados e as atribuições institucionais da entidade.

40. Na análise efetuada pelo MPTCU a respeito dessa questão, vê-se, de pronto, que foram consideradas elididas as irregularidades envolvendo o Convênio nº 12/2005, subsistindo, contudo, as relacionadas ao Convênio nº 26/2005.

13. Em face do exposto, somos de parecer pela inviabilidade de atendimento das propostas em pauta.

À consideração superior.

Brasília, 26 de março de 2019.

JOSÉ GERALDO DO ESPÍRITO SANTO SILVA  
Coordenador de Orientação de Atos de Gestão  
Substituto

De acordo.  
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

Aprovo.  
Transmita-se à SA-ESMPU e à SEAUD.

Em 26/3/2019.

MARA SANDRA DE OLIVEIRA  
Secretária de Orientação e Avaliação

SEBASTIÃO GONÇALVES DE AMORIM  
Auditor-Chefe



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00000737/2019 PARECER nº 231-2019**

.....  
Signatário(a): **SEBASTIAO GONCALVES DE AMORIM**

Data e Hora: **26/03/2019 17:57:03**

Assinado com certificado digital

.....  
Signatário(a): **MARA SANDRA DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **27/03/2019 12:28:57**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **JOSE GERALDO DO ESPIRITO SANTO SILVA**

Data e Hora: **27/03/2019 13:15:55**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 481819C4.D35F7E45.F1A240D9.239B1066