

Dinheiro público não pode financiar bolsas ao CJF

04/05/2005

Não há lei que permita a concessão de bolsas de estudo ou pesquisa com a utilização de recursos públicos. Com esse entendimento, o TCU — Tribunal de Contas da União arquivou a consulta sobre a possibilidade de destinar orçamento do erário ao Programa de Fomento à Pesquisa e Apoio Editorial, feita pelo presidente do Conselho de Justiça Federal e do Superior Tribunal de Justiça, ministro Edson Vidigal.

De acordo com os ministros do TCU, a necessária previsão legal para o fim pretendido por Vidigal não está presente na Lei 8.472/1992, que trata da composição e competência do Conselho de Justiça Federal.

O pedido da provisão das bolsas deve-se, segundo afirma o CJF, ao fato de que a Justiça não tem, como o Executivo, um órgão de pesquisa, instrumento importante para a modernização judiciária. O projeto visa ampliar o quadro de pesquisadores qualificados no Centro de Estudos Jurídicos, ampliar o conhecimento e a comunicação, publicar e formar acervo de interesse da Justiça e a produção intelectual na área jurídica.

Para o TCU, o Centro de Estudos Judiciários deve proceder aos estudos e pesquisas por seus próprios meios. De acordo com os ministros, “não há menção expressa na lei à concessão de bolsas, não sendo portanto autorizada a utilização desse meio para suprir a necessidade de estudos de interesse do órgão”.

Leia a íntegra do acórdão

GRUPO I - CLASSE III - Plenário

TC-001.604/2005-8

Natureza: Consulta

Unidade: Conselho da Justiça Federal

Interessado: Ministro Edson Vidigal, Presidente do Conselho de Justiça Federal

Advogado constituído nos autos: não atuou

Sumário: Consulta formulada pelo Presidente do Conselho de Justiça Federal acerca da possibilidade de destinar recursos para a criação e manutenção de bolsas de estudos do Programa de Fomento à Pesquisa e Apoio Editorial. Conhecimento, em caráter excepcional. Impossibilidade de concessão de bolsa de estudo com recursos públicos sem expressa previsão legal. Ciência aos interessados.

RELATÓRIO

Adoto como relatório trechos da instrução elaborada por analista da 3ª Secex (fls. 129/144, vol. Principal), com a qual se manifestaram de acordo o diretor e o Secretário de Controle Externo (fl. 145, vol. Principal):

“Trata-se de consulta apresentada pelo Presidente do Conselho de Justiça Federal, Ministro Edson Vidigal, acerca da possibilidade de destinar recursos públicos para a criação e manutenção de bolsas de estudos do Programa de Fomento à Pesquisa e Apoio Editorial.

Admissibilidade

2. A admissibilidade da consulta foi considerada pela Assessoria Jurídica do Consulente à fl. 116. O parecerista, citando o art. 264 do Regimento Interno do TCU, cujo inciso VI atribui legitimidade para consultar aos ‘presidentes de tribunais superiores’, reconhece que o Conselho de Justiça não é um tribunal, mas é vinculado ao STJ e de presidência coincidente. Portanto, entende serem legítimas as consultas apresentadas pelo Presidente cumulador dos cargos, tanto pelo STJ quanto pelo CJF.

3. Todavia, o parágrafo 2 do mesmo artigo do RI/TCU determina que, cumulativamente aos demais requisitos, os consulentes que especifica devem ‘demonstrar a pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam’. Assim, o primeiro entendimento é que a matéria deveria se relacionar com as entidades mencionadas no artigo. Ou seja, no caso concreto, a matéria deveria ser da área do STJ e não do CJF. Todavia, em deferência à autoridade autora e considerando que o tema, indiretamente, interessa a toda Justiça Federal, sugere-se, excepcionalmente, conhecer da consulta.

Mérito

4. Na peça principal (fls. 2/4), sua excelência argumenta que a concessão de bolsas visa estimular a pesquisa jurídica e sócio-jurídica, na busca de soluções dos problemas que afetam a Justiça Federal. Se arrima no art. 4º da Lei 8.472/1992, Lei de criação do próprio Conselho e do Centro de Estudos Jurídicos – CEJ, ao qual compete, dentre outras atribuições, proceder estudos e pesquisas visando o aperfeiçoamento do sistema judiciário.

5. Em particular, entende o eminente consulente que a iniciativa engajará o esforço, dedicação e competência de pesquisadores externos, alunos de mestrado e doutorado, os quais, com o programa, desenvolverão teses ou dissertações sobre temas prioritários para a Justiça Federal.

6. Por fim, anuncia que encaminha cópia do processo formado no CJF, incluindo minutas de resolução e regulamento, justificativa e pareceres do Controle Interno e Assessoria Jurídica.

A justificativa do Programa

7. Às fls. 75/80 encontra-se a justificativa apresentada para a implantação do pretendido programa de concessão de bolsas de pesquisa. Inicialmente, o texto argumenta que a justiça não tinha, como o executivo, um órgão de pesquisa, instrumento importante para a modernização judiciária. O primeiro passo para o suprimento da lacuna foi a criação do Centro de Estudos Judiciários – CEJ, cuja secretaria de pesquisa e informação já produziu relevantes trabalhos (os quais enumera às fls. 75/77), valendo-se, para desempenhar suas funções, da

pesquisa experimental e aplicada.

8. Considerando a complexidade da pesquisa científica, o Programa busca ampliar o quadro de pesquisadores qualificados, escassos no órgão, para contribuir mais amplamente com o aprimoramento da justiça. Especificamente, busca estimular a pesquisa jurídica e sócio-jurídica nas áreas de seu interesse, ampliar o conhecimento e a comunicação, publicar e formar acervo de interesse da Justiça, fomentar a pesquisa jurídica, a qualificação de estudiosos e a produção intelectual na área judiciária e promover o intercâmbio em rede virtual de pesquisadores.

(...)

Análise da justificativa

10. Verifica-se que a intenção de adquirir teses e dissertações a nível de mestrado e doutorado está plenamente de acordo com o objetivo do Centro de Estudos Jurídicos – CEJ, criado no art. 4º da Lei 8.472/1992. Dentre os objetivos do Centro, fixados no referido art. 4º, está a realização de estudos e pesquisas visando aperfeiçoar o sistema judiciário.

11. Ademais, conforme argumentado na justificativa, o limitado quadro próprio de pesquisadores, aliado à complexidade das pesquisas científicas de qualidade, que necessitam de alta qualificação profissional para realização, abonam a iniciativa de adquirir, de forma mais ampla, dentre os respectivos alunos, teses e dissertações de mestrado e doutorado, que abordem temas definidos como prioritários para a Justiça Federal.

12. Ainda, vem ao encontro do objetivo pretendido o clamor social pelo aprimoramento do sistema judiciário.

No entanto, há que se distinguir o objetivo (que é a produção e aquisição pelo CEJ de teses e dissertações de mestrado e doutorado) dos meios para fazê-lo, que, no caso proposto, é a concessão de bolsas de pesquisa para alunos dos referidos cursos. O primeiro, isto é, o objetivo, como dito acima, está de acordo com o que preconiza a Lei 8.472/1992. Quanto ao segundo, o meio, há que se verificar seu assento na conformidade legal. Ou seja, se é regular a aquisição dos ditos produtos intelectuais por meio da concessão de bolsas de pesquisa.

13. Textualmente, o art. 4º da Lei 8.472/1992 diz:

Art. 4º Integrará a estrutura organizacional do Conselho da Justiça Federal o Centro de Estudos Judiciários, ao qual competirá proceder a estudos e pesquisas visando ao aperfeiçoamento do sistema judiciário, bem como promover cursos, congressos, simpósios e conferências para juizes e executar o plano permanente de capacitação dos servidores da Justiça Federal, segundo normas a serem baixadas pelo conselho.

Parágrafo único. As normas a que se refere o caput deste artigo disciplinarão os cursos regulares do Plano Permanente de Capacitação dos Servidores da Justiça Federal e orientarão os Tribunais e respectivas Seções Judiciárias na definição de ações de desenvolvimento de recursos humanos.

14. Portanto, o CEJ deve proceder estudos e pesquisas, em primeira leitura, por meios próprios, contando com seus servidores, com a contratação de estagiários para atividades compatíveis com a modalidade (Lei 6.494/77) e com a participação de eventuais colaboradores, na forma que a lei permitir a contratação.

15. No mais, o Centro tem a atribuição de promover cursos, congressos, simpósios e conferências, estes para juizes, e também promover a capacitação dos servidores. Ademais da competência de normatizar a capacitação dos servidores e orientar os Tribunais e Seções Judiciárias, o CJF pode realizar os eventos elencados. Todavia, a referida Lei 8.472/1992 não autoriza procedimentos especiais para a realização das atividades, o que leva a concluir que os meios deverão ser os já dispostos no ordenamento jurídico.

16. Dessa forma, cabe então verificar os dispositivos que instituem e regulamentam a concessão de bolsas de pesquisa ou, mesmo, bolsas de estudo, a fim de se obter a legitimidade de sua concessão.

A legislação sobre a concessão de bolsas de estudo e pesquisa

17. A principal norma federal a respeito do assunto é a Lei 9.394/1996, que trata das diretrizes e bases da educação. A concessão de bolsas de estudo vem elencada como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino (inciso VI do art. 70 da referida Lei). Essas atividades serão custeadas por verbas vinculadas (art. 69), sendo fixados percentuais mínimos da arrecadação a serem aplicados na área. Todavia, a atribuição, a teor do caput do art. 70 da dita Lei 9.394/1996, está dirigida às instituições educacionais. Em regra, não entra na vinculação verbas destinadas ao judiciário nem órgãos deste estaria na composição de instituição educacional.

18. De forma mais geral, o parágrafo 2º do art. 77 da mencionada Lei 9.394/1996, prescreve que o Poder Público pode dar apoio financeiro, inclusive mediante bolsas de estudo, às atividades universitárias de pesquisa e extensão. Mas, conforme consta no caput do artigo, trata de recursos destinados a entidades educacionais (escolas) e não diretamente a pessoas. Assim, não é possível abrigar, consensualmente, a proposta ora em questão nesse dispositivo legal.

(...)

23. Assim, verifica-se que a concessão de bolsas com dinheiro público depende de autorização legal específica. E, além da finalidade social de contribuir com o aumento da escolaridade, do conhecimento e da formação de recursos humanos, tal uso de recursos públicos tem finalidade assistencialista, buscando alcançar os menos desprovidos para atingirem as finalidades com recursos próprios. Assim, é comum nas leis ou na regulamentação da espécie a definição, dentre outras condições que denotam carência, níveis máximos de renda familiar ou, ao menos, a declaração do beneficiário de não receber proventos de outra fonte.

(...)

Conclusão

60. Visto que a Lei 8.472/1992, de criação do Conselho da Justiça Federal – CJF e também de criação do Centro de Estudos Jurídicos – CEJ, não prevê a concessão de bolsas de pesquisa ou estudo como meio para o atingimento dos objetivos do órgão criado e que a legislação específica não amplia esse meio para utilização pelos órgãos públicos em geral, torna-se imprópria a utilização da pretensão pelo CEJ.

61. Não obstante, o Centro pode se utilizar de outros meios para o incentivo da produção e aquisição de teses de mestrado e doutorado em temas de interesse da Justiça Federal, como por exemplo a modalidade concurso, prevista na Lei 8.666/1993.

62. Por fim, persistindo a intenção de implantação do programa de concessão de bolsas e para a sua perfeita regularidade, cabe a sugestão de se encaminhar ao parlamento projeto de alteração da Lei 8.472/1992, prevendo o uso da modalidade para a obtenção dos objetivos do CEJ.

Proposta de encaminhamento

63. Ante o exposto na presente instrução, propõe-se:

- a) conhecer, excepcionalmente, da consulta apresentada pelo Senhor Presidente do Superior Tribunal de Justiça – STJ, versando sobre questão do Conselho da Justiça Federal – CJF;
- b) responder que é necessária a previsão legal específica para a concessão de bolsas de estudo ou pesquisa com utilização de recursos públicos, não estando a autorização definida nos termos da Lei 8.472/1992;
- c) comunicar a decisão que sobrevier, acompanhada do respectivo relatório e voto;
- d) arquivar os presentes autos.”

2. O Ministério Público, em lavra da Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira, manifesta-se de acordo com a instrução da 3ª Secex (fl. 147, vol. Principal).

É o relatório.

VOTO

Por oportuno, registro que atuo nestes autos com fundamento no art. 18 da Resolução TCU 64/96, tendo em vista haver sido designado, por meio da Portaria TCU 143, de 3/6/2004, substituto do Ministro Humberto Guimarães Souto.

2. Consoante decorrido no relatório precedente, cuidam os autos de consulta apresentada pelo Senhor Presidente do Conselho de Justiça Federal, Ministro Edson Vidigal, acerca da possibilidade de destinar recursos públicos para a criação e manutenção de bolsas de estudos do Programa de Fomento à Pesquisa e Apoio Editorial.

3. Não obstante o presidente do Conselho da Justiça Federal não estar elencado entre os legitimados a consultar este Tribunal, na forma estabelecida pelo art. 264 do Regimento do TCU, entendo que se deva, em caráter excepcional, conhecer da presente consulta, ante à autoridade autora, que também é Presidente do Superior Tribunal de Justiça estando apto a formular consulta, além disso a matéria é de interesse de toda a Justiça Federal.

4. Isso posto, passo à análise de mérito.

5. Questiona o consulente sobre a viabilidade legal da implementação de programa de fomento à pesquisa e apoio editorial pelo Conselho da Justiça Federal, com a destinação de recursos públicos para criação e manutenção de bolsas de estudos, com o propósito de estimular a pesquisa jurídica e sócio-jurídica na busca de solução para os problemas que afetam o funcionamento da Justiça Federal.

6. O analista encarregado da instrução, elaborada no âmbito da 3ª Secex, ressaltou que a concessão de bolsas com dinheiro público depende de autorização legal específica, não encontrando respaldo a pretensão da Justiça Federal, a não ser que venha a ser editada a devida norma autorizadora.

7. Sobre o assunto, a Lei Maior prevê em seu art. 213:

“Art. 213 Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º – Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º – As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do poder público” (grifo nosso).

8. Disciplinando a questão, a Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), em seu art. 77, assim dispõe:

“Art. 77. Os recursos públicos serão destinados as escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I – comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II – apliquem seus excedentes financeiros em educação;

III – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV – prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.

§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo” (grifo nosso).

9. A mesma Lei de Diretrizes e Bases da Educação ainda prevê no art. 70 que:

“Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

(...)

VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;”

10. Em que pese a previsão constitucional de que o apoio financeiro aos estudantes universitários se dará pelo “Poder Público”, a ampla leitura da Lei 9.394/1996 nos remete ao fato de que os recursos, inclusive aqueles voltados à concessão de bolsas de estudo, são os destinados às escolas públicas ou outras entidades congêneres de educação. Essa é a interpretação que se faz do caput do art. 70, quando se refere às “instituições educacionais de todos os níveis”.

11. A Lei 8.472/1992, que dispõe sobre a composição e a competência do Conselho de Justiça Federal, não contém autorização expressa para a concessão de bolsas de estudo. O aperfeiçoamento dos seus recursos humanos, bem como o desenvolvimento do sistema judiciário, foi delineado mediante o art. 4º da referida lei, que trata do Centro de Estudos Judiciários, nos seguintes termos:

“Art. 4º – Integrará a estrutura organizacional do Conselho da Justiça Federal o Centro de Estudos Judiciários, ao qual competirá proceder a estudos e pesquisas visando ao aperfeiçoamento do sistema judiciário, bem como promover cursos, congressos, simpósios e conferências para juízes e executar o plano permanente de capacitação dos servidores da Justiça Federal, segundo normas a serem baixadas pelo Conselho.

Parágrafo único. As normas a que se refere o ‘caput’ deste artigo disciplinarão os cursos regulares do Plano Permanente de Capacitação dos servidores da Justiça Federal e orientarão os Tribunais e respectivas Seções Judiciárias na definição de ações de desenvolvimento de recursos humanos.”

12. Assim, a lei autorizou o Centro de Estudos Judiciários a proceder estudos e pesquisas, por seus próprios meios, promover cursos, congressos, simpósios e conferências para juízes e capacitar os servidores da Justiça Federal. Não há menção expressa na lei à concessão de bolsas, não sendo portanto autorizada a utilização desse meio para suprir a necessidade de estudos de interesse do órgão.

13. Em face de no direito público ser devido somente aquilo que é autorizado por lei, a pretensão do Conselho da Justiça Federal em instituir, no âmbito daquele órgão, bolsas de estudo para estudantes de Mestrado e Doutorado não encontra respaldo jurídico. Assim, desnecessário se torna analisar, neste momento, as demais questões apostas na minuta de resolução instituidora e normativa do assunto.

14. De outro modo, a Lei 8.666/1993, em seus arts. 13, § 1º, e 22, inciso IV e parágrafo 4º, prevê a modalidade de licitação denominada “concurso”, adequada para a produção/aquisição de trabalho técnico, científico ou artístico. Essa modalidade possibilita selecionar trabalhos prontos, a um custo reduzido, pois seriam premiados apenas os melhores. Dessa forma, o Conselho da Justiça Federal poderia, caso entendesse conveniente, utilizar a modalidade “concurso” para atendimento à sua pretensão. Como exemplos bem sucedidos da utilização dessa modalidade, em atividades similares às pretendidas pela Justiça Federal, podemos citar o “Prêmio BNDES de Economia”, instituído pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, e o “Prêmio Serzedello Corrêa”, no âmbito desta Casa. Ambos foram criados para premiar as melhores monografias sobre temas relacionados aos seus interesses.

Ante o exposto, acolhendo os pareceres concordantes da 3ª Secex e do Ministério Público, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

Sala das Sessões, em 4 de maio de 2005.

Augusto Sherman Cavalcanti

Relator

ACÓRDÃO Nº 511/2005-TCU-PLENÁRIO

1. Processo TC-001.604/2005-8
2. Grupo: I Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessado: Ministro Edson Vidigal, Presidente do Conselho de Justiça Federal.
4. Unidade: Conselho da Justiça Federal.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira.
7. Unidade técnica: 3ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não atuou.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta encaminhada pelo Presidente do Conselho de Justiça Federal, Ministro Edson Vidigal, acerca da possibilidade de destinar recursos públicos para a criação e manutenção de bolsas de estudo do Programa de Fomento à Pesquisa e Apoio Editorial da Justiça Federal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 conhecer, excepcionalmente, da presente consulta, nos termos do art. 264 do Regimento Interno/TCU;

9.2 responder ao consulente que é necessária a previsão legal específica para a concessão de bolsas de estudo ou pesquisa com a utilização de recursos públicos, de maneira que, não se encontrando tal previsão na Lei 8.472/1992 ou em outra lei relacionada ao Conselho da Justiça Federal, a pretensão no sentido de criar e manter bolsas de estudos destinadas ao Programa de Fomento à Pesquisa e Apoio Editorial não encontra amparo no ordenamento jurídico brasileiro;

9.3 arquivar o presente processo.

10. Ata nº 15/2005 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/5/2005 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

ADYLSO MOTA

Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Ministro-Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral, em substituição

Fonte: https://conjur.jumps.com.br/2005-mai-04/dinheiro_publico_nao_financiar_bolsas_cjf/