

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

AUTARQUIA — BOLSA DE ESTUDOS — AUTORIZAÇÃO

— Concessão de bolsa de estudos a dependentes de servidores de autarquia não pode ser feita sem autorização em lei.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROCESSO Nº 19 731/81

Anexo III da Ata nº 84/81

Relatório e voto do Sr. Ministro Mário Pacini, cujas conclusões foram acolhidas pelo Tribunal, na sessão ordinária realizada em 10 de novembro de 1981, ao determinar — sem prejuízo das demais medidas propostas — a baixa na responsabilidade do Sr. Elias Sefer, com o arquivamento das contas da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia — Sudam, exercício de 1980 (Proc. nº 019.731/81).

TC — 019.731/81

TOMADA DE CONTAS

Tomada de Contas, exercício de 1980, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia — Sudam — autarquia federal vinculada ao Ministério do Interior, criada pela Lei nº 5 173, de 27 de outubro de 1966, em substituição à Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Sua finalidade é “planejar, promover a execução, coordenar e controlar a ação federal, tendo em vista o desenvolvimento do espaço físico sob sua jurisdição”.

A estrutura básica da Sudam compreende o Conselho Deliberativo e a Secretaria Executiva, tendo à frente um superintendente.

O responsável pela gestão da entidade no exercício foi o Sr. Elias Sefer, superintendente da Sudam; os demais co-responsáveis estão relacionados às fls. 2 (17 servidores) e fls. 3 (sete responsáveis pelos serviços contábeis).

Segundo a instrução (fls. 244), a receita disponível da entidade montou a Cr\$ 2 198 771 085,08, tendo as despesas alcançado o montante de Cr\$ 1 927 751 262,99.

O Certificado de Auditoria é Pleno, mas as contas, mesmo assim, foram diligenciadas pelo Controle Interno (fls. 170-A), sendo prontamente justificadas.

Neste Tribunal, a instrução propôs, preliminarmente, diligência no sentido de que se esclarecessem alguns aspectos sobre o Programa de Bolsas de Estudos (fls. 159), mantido pela Sudam, indagando-se:

a) qual a legislação que autorizou a concessão de bolsas de estudos aos filhos dos servidores da entidade;

b) qual o montante gasto no exercício de 1980;

c) qual o critério adotado pela autarquia na distribuição das referidas bolsas.

A autarquia apresentou as justificativas de fls. 221-222, juntou o Parecer nº 3 817, de 12.11.76, do Conselho Federal de Educação (fls. 223-228) e relacionou as bolsas de es-

tudos que deferiu, no exercício, na sede da autarquia (Belém-PA) e nos escritórios regionais de Santarém, São Paulo, Brasília, Cuiabá, Manaus e Rio de Janeiro, totalizando, Cr\$ 3 692 476,38 e Cr\$ 574 865,80, respectivamente.

O assunto a meu ver é relevante, merecendo, por isso, profunda análise. É o que passo a fazer.

Bolsas de estudos para filhos dos servidores

Levantados pela instrução, na 1ª IGCE, emergem dos presentes autos os seguintes fatos:

1. A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia — Sudam — vem oferecendo sistematicamente, desde 1970, bolsas de estudos, em colégios particulares, aos filhos de seus servidores que se encontrem na faixa de escolarização obrigatória (art. 176, § 3º, II, da Constituição federal).

2. Em 1980, as bolsas de estudos instituídas em 1970 beneficiaram 477 crianças, de sete a 14 anos, filhos de 278 servidores (40% da mão-de-obra da Sudam), matriculados em 24 colégios particulares na cidade de Belém (sede da autarquia) e em 23 outros colégios particulares, sendo sete em Santarém-PA, três em São Paulo, três em Brasília, um em Cuiabá, cinco em Manaus e quatro no Rio de Janeiro, cidades em que a Sudam mantém escritórios regionais.

3. A despesa total com a concessão de tais bolsas de estudos montou, no exercício, a Cr\$ 4 267 342,18 (sendo Cr\$ 3 692 476,38 na sede e Cr\$ 574 865,80, nos escritórios regionais).

4. Instada a dizer sobre a disposição legal que autorizou tais pagamentos, a Sudam apresentou a justificativa de fls. 221, nos seguintes termos:

“Em sua origem, a concessão de bolsas de estudos aos filhos dos servidores da Sudam fundamenta-se na lei que instituiu o salário-educação — a 4 440, de 27 de outubro de 1964.

Aludido diploma legal, que é aplicável ao *Empregador* como tal definido na legislação trabalhista, permite seu cumprimento de for-

ma alternativa, inclusive mediante a concessão de bolsas de estudos. *Empregadora* nos termos da legislação trabalhista, a Sudam optou por essa alternativa.

O procedimento foi instaurado a partir de 1970, há mais de 10 (dez) anos, portanto, e beneficia apenas os filhos menores em idade de escolarização obrigatória, isto é, na faixa dos 7 (sete) aos 14 (quatorze) anos.

Essa prática não sofreu solução de continuidade face aos seguintes motivos:

— é a participação do governo, através de sua Agência de Desenvolvimento Regional, em busca da solução do problema educacional, um dos mais graves do país, e que, na Amazônia, apresenta, dentre outras, as seguintes peculiaridades:

a) elevado percentual da população de sete a 14 anos não freqüenta escolas;

b) alta taxa de analfabetismo;

c) insuficiente capacidade de absorção da rede escolar para atender a demanda em todos os níveis de ensino;

d) elevado índice de evasão escolar;

— atualmente, as bolsas de estudos instituídas em 1970 beneficiam 477 crianças, de sete a 14 anos, portanto em idade escolar obrigatória, e filhos de 278 servidores, o equivalente a 40% da mão-de-obra da Sudam;

— outras entidades públicas da mesma natureza jurídica da Sudam (autarquia), como por exemplo a Universidade Federal do Pará, embora desobrigadas do recolhimento do salário-educação, também proporcionam educação de 1º grau aos filhos dos seus servidores, mantendo inclusive colégio próprio;

— Fundação LBA (Legião Brasileira de Assistência), apesar de mantida com recursos públicos, também adota procedimento similar (cf. Ata TCU nº 45/81, TC — 13 138/80, *DOU* de 21.7.81);

— a disponibilidade anual de recursos orçamentários;

— sua validade, reconhecida até pelo Conselho Federal de Educação, através do Parecer nº 3 817/76, de 12.11.76 (fotocópia anexa).”

A instrução, da 1ª IGCE, analisando os fatos e documentos, propõe que se dê baixa na responsabilidade do gestor, arquivando-se o processo, sem prejuízo de se determinar a suspensão definitiva do Plano de Concessão de bolsas de estudos aos filhos dos servidores da Sudam, a partir de 1º.1.81, adotando-se através da inspetoria-geral competente, o mesmo procedimento com relação à Universidade Federal do Pará.

A douta Procuradoria por entender que a hipótese guarda analogia com aquela versada no lúcido voto do eminente Ministro Henrique de La Rocque, no processo TC — 13 138/80 (cf. sessão de 25.6.81, Anexo VII da Ata nº 45/81), pertinente a auxílio financeiro concedido pela LBA aos seus servidores, constante do Plano de Reembolso Escolar, discorda das propostas relativas ao cancelamento das bolsas, concordando apenas quanto à proposta de baixa na responsabilidade do administrador, em face de outras assinaladas pelo Controle Interno.

É o relatório.

Do Parecer nº 3 817/76 (citado na justificativa), aprovado em 12.11.76, pelo colendo Conselho Federal de Educação, tendo por relatora a ilustre educadora Profa. Esther de Figueiredo Ferraz, quanto à consulta formulada pela Sudam sobre a matéria ora em apreciação, destaco o seguinte trecho:

“O caso da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia — Sudam — enquadra-se, evidentemente, no art. 9º, 2ª parte (do Decreto nº 76 923, de 27 de dezembro de 1975), supratranscrita, uma vez que se trata de uma *autarquia federal* criada pela Lei nº 5 173, de 27 de outubro de 1966. Está ela *isenta do pagamento do salário de maneira absoluta e não relativa*, isto é, dispensou-a a própria lei desse encargo, não sendo ela obrigada a cumpri-lo por qualquer das cinco formas alternativas previstas no art. 11, *a e e*, do decreto regulamentador.

Dai se conclui que *se a Sudam*, como informa seu ilustre presidente, *continuar a oferecer bolsas de estudos aos filhos de seus empregados para a realização de estudos de 1º grau, não o estará fazendo em cumpri-*

mento a normas contidas na legislação pertinente ao salário-educação, pois essa — como acima se procurou demonstrar — não lhe é aplicável a não ser na medida em que a isenta de qualquer obrigação nesse sentido. Deverá a consulente estar respaldada em outros preceitos que não os contidos nessa legislação específica os quais disciplinam a organização e o funcionamento das autarquias em geral, e os da Sudam em particular, preceitos esses que hão de ser do pleno conhecimento da consulente” (grifei).

A vista do acima exposto cabe perguntar: Como poderia a alta direção da Sudam decidir pelo pagamento de vantagem pecuniária aos servidores que têm filhos em idade escolar na faixa dos sete aos 14 anos?

Recorro ao ilustrado jurista Romêo de Almeida Ramos, quando no elevado cargo de consultor-geral da República emitiu o Parecer I-196, de 6.11.72, aprovado em 14 de novembro de 1972, pelo Exmo. Sr. Presidente da República (DOU de 17.11.72, p. 10 257), para responder à pergunta:

“A esse respeito, parece absolutamente pertinente a lição do Ministro Bilac Pinto ministrada em voto que emitiu no julgamento do Mandado de Segurança nº 19 839, na sessão de 4 de novembro de 1970, do egrégio Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

‘Em direito público os agentes do Estado somente podem praticar atos para os quais tenham recebido da lei uma delegação de competência.’

A lição de Kelsen, na sua *General theory of law and state* (1949, p. 264) a propósito da tese acima enunciada, é peremptória:

‘Um indivíduo age como órgão do Estado somente enquanto atua mediante a autorização de alguma norma válida.

Esta é a diferença entre o indivíduo agindo como pessoa privada e o indivíduo agindo como órgão do Estado.

O indivíduo que não age como órgão do Estado pode fazer tudo o que não seja proibido pela ordem legal, enquanto que o Estado, isto é, o indivíduo que age como órgão do Estado, pode fazer apenas aquilo que a ordem legal o autorize a fazer.

Do ponto de vista da técnica legal portanto, é supérfluo estatuir proibições para um órgão do Estado. Basta não autorizá-lo. Se o indivíduo age sem a autorização da ordem legal, ele não está mais agindo como órgão do Estado. Seu ato é ilegal pela simples razão de que não está apoiado por nenhuma autorização legal.”

Quanto à analogia invocada entre o Plano de Reembolso Escolar, criado pela Portaria LBA nº 163/76 e o Plano de Concessão de Bolsas de Estudos aos filhos dos servidores da Sudam, *permissa venia* da ilustrada Procuradoria, não vislumbramos qualquer semelhança. A LBA, como fundação, possui flexibilidade na administração de pessoal, que no caso está definida no art. 20 de seu Regime Interno (Portaria nº 2.230, de 21.8.80, do Ministério da Previdência e Assistência Social), nos seguintes termos: “as normas de pessoal da entidade, dispondo sobre a admissão, acesso, vantagens, regime disciplinar e outros procedimentos, serão objeto do Regulamento do Pessoal da LBA, aprovado pela Presidência, ouvido o Conselho de Administração”. Ademais, como salienta o eminente Ministro Henrique De La Rocque:

“Qual a finalidade da LBA? Qual a sua destinação e o seu objetivo?

De forma genérica responderíamos que é a assistência social no mar imenso de sua elasticidade imperativa. Com os encargos que autocriam, em momentos diversos, entidades tais se obrigam a cumpri-los. Eles são lembrados pela realidade do melhor dos regulamentos e regimentos que é a vida na sua nudez sem retoques.

Seria anormal a ajuda para que estude quem não tem recursos para tal? E a lei não dispensa, como prioritária, a sua moldura moral. A não generalidade da benesse não invalida o mérito da medida. Cada qual faz o que pode e o que ao seu alcance está.”

Quanto à Sudam, como autarquia, além de possuir autonomia financeira relativa (seus orçamentos são aprovados por decreto do Poder Executivo, conforme art. 107, da Lei nº 4.320/64), *não possui* flexibilidade na administração de pessoal, conforme pode-se

conferir no Decreto-lei nº 200/67 (arts. 95, 99, §§ 2º e 5º, 110 e 112); na Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970 (que estabelece diretrizes para a classificação de cargos do serviço civil da União e *das autarquias federais*); no Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970 (que dispõe sobre o sistema de pessoal civil da administração federal); no Decreto nº 74.448, de 22 de agosto de 1974 (que dispõe sobre a lotação de cargos, funções e empregos dos órgãos de administração federal direta e *das autarquias*) entre outros.

A forma como o benefício está sendo pago tem muita semelhança com o salário-família, ou seja, desde que o servidor tenha filhos com idade compreendida na faixa etária dos sete aos 14 anos passa a ter direito a bolsa de estudo integral em colégio particular de sua livre escolha (pelo menos é o que se depreende dos autos), apenas com a diferença que o salário-família é expressamente autorizado por lei, ao passo que as bolsas de estudos não.

Legitimar tal procedimento seria permitir que o mesmo fosse imediatamente copiado pelas dezenas de autarquias federais existentes, com desvios de milhões de cruzeiros de suas finalidades específicas. E mais, se aos servidores autárquicos for deferida tal vantagem, como não estendê-la aos seus sofridos colegas da administração direta, cuja legislação é comum?

Recebi, ontem em meu gabinete, a Prestação de Contas da Suframa, exercício de 1980 (TC — 19.732/81), onde o mesmo fato de concessão de bolsas de estudos foi detectado.

Instada a dizer sobre o procedimento, a alta direção da autarquia esclareceu:

“1. Programa de bolsas de estudos

Com relação a legalidade da concessão do programa de bolsa de estudo, concedido por esta autarquia a dependentes de servidores em idade escolar, mediante convênio firmado com estabelecimento de ensino desta cidade, a Suframa concedia aos seus servidores desde 1º de abril de 1973, que tinham

filho em idade de escolarização obrigatória, a oportunidade de receberem educação escolar, sob forma e bolsa de estudo outorgada diretamente.

Referida vantagem, entretanto, foi suspensa em decorrência do art. 3º do Decreto nº 78 646, de 27 de outubro de 1976, que proibiu a continuidade de qualquer remuneração aos servidores do órgão, além das previstas no Plano de Classificação de Cargos.

Ocorre que esta Superintendência, considerando que a proibição emanada do decreto sobredito, refere-se apenas a incorporação de benefício ao salário do servidor e, que não se considera distanciada de proporcionar educação aos filhos de seus servidores, apesar de desobrigada do salário-educação, de acordo com o art. 9º, 2ª parte do Decreto nº 76 923, de 27 de dezembro de 1975, não está impedida de fazê-lo.

Ademais o assunto em questão mereceu consulta, por parte da Sudam, do qual a relatora, Profa. Esther de Figueiredo Ferraz, em parecer aprovado pela Comissão de Legislação e Normas do Ministério da Educação e Cultura, foi de opinião favorável a manutenção das bolsas — Anexo I.

Com fundamento na aprovação do voto da relatora, a autarquia submeteu Proposição nº 117/76 a qual foi aprovada pelo colendo Conselho de Administração conforme Resolução nº 169/76 — Anexo II.

Dando continuidade ao programa de grande alcance social, meta preconizada pela legislação básica da autarquia: 'Desenvolvimento Regional', no exercício de 1980 foi apreciado pelo Conselho de Administração Proposição nº 004/80, obtendo voto favorável, conforme Resolução nº 055/80, concedendo bolsa de estudo, conforme teto de remuneração de cada servidor — Anexo III.

Torna-se necessário esclarecer que o número de beneficiados, o valor que foi aplicado e os colégios convenientes estão demonstrados no Anexo IV."

Chamo a atenção de meus ilustres pares: o processo da Suframa não está em julga-

mento, fiz referência ao mesmo *apenas* para comprovar a hipótese de que o procedimento já está se generalizando pelas autarquias, *sem a necessária autorização legal*. Antes de adotar o sistema de convênio, a Suframa, conforme esclarecido pela própria (fls. 124 do TC — 19 732/81) "... efetuava o *pagamento mensal* a seus servidores, a título de bolsa de estudo, o valor correspondente a *quatro vezes o salário-família* em vigor, por dependente, até o *limite de cinco dependentes*". Com a nova sistemática de *convênios* com estabelecimentos de ensino a Suframa despendeu, em 1980, Cr\$ 1 532 845,43 (fls. 138).

Ante tais fatos meu voto, de acordo com a instrução, é no sentido de que o Tribunal:

a) determine, na forma do art. 72, § 5º, *a* da Constituição federal, c/c o art. 37, *a*, de sua Lei Orgânica (Decreto-lei nº 199/67), a suspensão definitiva do Plano de Concessão de Bolsas de Estudo aos filhos dos servidores da Sudam, a partir de 1º de janeiro de 1982, ante a absoluta falta de amparo legal;

b) determinar a baixa na responsabilidade do Sr. Elias Sefer, Superintendente da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia — Sudam, no exercício de 1980, arquivando-se o processo.

c) transmita ao Departamento Administrativo do Serviço Público, DASP, órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, instituído pelo Decreto nº 67 326, de 5 de outubro de 1970, cópia do inteiro teor deste relatório e voto, para que aquele órgão, nos termos de sua competência legal e regulamentar, adote as providências que julgar necessárias, na fiscalização das autarquias federais.

d) a título de colaboração, remeta ao Sr. Ministro de Estado do Interior cópia deste relatório e voto.

TCU, 10 de novembro de 1981. — *Mário Pacini*, Ministro-Relator.