

## ***PRESTAÇÃO DE CONTAS – EXERCÍCIO: 2003***

### **Identificação**

Acórdão 1970/2006 - Segunda Câmara


### **Número Interno do Documento**

AC-1970-26/06-2

### **Grupo/Classe/Colegiado**

Grupo I / Classe I / Segunda Câmara

### **Processo**

007.848/2004-2 

### **Natureza**

Recurso de Reconsideração (em processo de Prestação Anual de Contas, exercício de 2003)

### **Entidade**

Entidade: Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)

### **Interessados**

Recorrente: Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), por intermédio de seu Presidente-Substituto José Fernandes Lima (CPF 045.294.054-00).

### **Sumário**

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. JULGAMENTO PELA REGULARIDADE COM DETERMINAÇÃO PARA CUMPRIMENTO DA LEI NA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. REPRODUÇÃO DE ARGUMENTOS ANTERIORES JÁ REFUTADOS. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

1. Nega-se provimento a recurso interposto contra deliberação que apenas determinou a observância de lei.

2. Na celebração de convênios e contratos, a Fundação Capes deve atender às mesmas disposições legais que norteiam o planejamento e a execução orçamentária dos demais órgãos e entidades da Administração.

### **Assunto**

Recurso de Reconsideração (em processo de Prestação Anual de Contas, exercício de 2003).

**Ministro Relator**

WALTON ALENCAR RODRIGUES

**Relator da Deliberação Recorrida**

BENJAMIN ZYMLER

**Representante do Ministério Público**

PAULO SOARES BUGARIN

**Unidade Técnica**

SERUR - Secretaria de Recursos

**Dados Materiais**

(com 1 volume e 1 anexo)

**Relatório do Ministro Relator**

Trata-se de processo que abriga a Prestação de Contas Anual da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), relativa ao exercício de 2003.

Por meio do Acórdão 866/2005, esta Segunda Câmara, em sessão realizada em 31/5/2005, julgou regulares com ressalva as contas, deu quitação aos responsáveis e formulou determinações à entidade, entre as quais a seguinte (fl. 265, volume 1):

“1.1 - se abstenha de celebrar convênios sem ter assegurada a dotação orçamentária necessária, conforme dispõe o art. 7º, inciso III, § 2º, c/c o caput do art. 116 da Lei 8.666/93, evitando o ocorrido, por exemplo, no convênio PICDT 00004/2001-4, firmado entre a FUB e a FAFICOP, com empenho emitido no valor de R\$ 1,00;”

Comunicada da deliberação, a entidade, por intermédio de seu Presidente-Substituto, José Fernandes de Lima, interpôs contra o retrotranscrito item 1.1 o recurso de reconsideração que ora se analisa, em relação ao qual a Secretaria de Recursos manifestou-se, no mérito, nos seguintes termos (fls. 13/6 do anexo 1, com a ressalva de que grifos e destaques são do original):

**“MÉRITO**

5. A seguir serão apresentados os argumentos da recorrente, de forma sintética, seguidos das respectivas análises.

6. Argumento: a recorrente inicia a peça recursal rememorando o teor do inciso III do § 2º do art. 7º da Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 8.666/93), que determina que a licitação só poderá ocorrer se houver previsão de recursos orçamentários que garantam o pagamento das obrigações decorrentes de obras e serviços a serem executados em um dado exercício financeiro. O art. 116, ainda da lei em questão, estende a necessidade da suficiência orçamentária à celebração de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres firmados pela administração pública.

7. A defendente espousa o entendimento de que o teor do item 1.1 do acórdão fustigado é contrário ao dispositivo legal, vez que está na Lei n. 8.666/93 o termo ‘previsão orçamentária’ e não ‘dotação orçamentária’.

8. Aduz que ‘ (...) os convênios, na CAPES, não são propostos pelos convenientes de maneira formal, conforme convênios celebrados por outros órgãos federais. Ao ingressar no Sistema Nacional de Pós-Graduação, as Instituições de Ensino Superior, por intermédio de seus programas de pós-graduação, automaticamente, ficam aptos a integrar a rede de convênios da CAPES e, conseqüentemente, podem receber os repasses na forma de bolsas de custeio para pesquisa’ (fl. 03).

9. Assevera que os repasses são feitos em parcelas e de acordo com os dados informados pelos cursos de pós-graduação, ou seja, as bolsas só são liberadas para os estudantes que estão em curso com atividades discentes. ‘Obviamente os valores variam mês a mês, sendo, muitas vezes, imprescindível a emissão de reforço de empenho no caso de variação do número de alunos,(...) o que inviabiliza o empenho no valor total, conforme pretende a decisão ora em debate’ (fl. 04).

10. ‘Ao capacitar pessoal de nível superior a suscetibilidade a fatos supervenientes não pode ser planejada de forma exata, gerando divergência entre os valores a serem repassados ao longo do ano letivo’ (fl. 04).

11. A recorrente cita ainda os artigos 58, que define ‘empenho de despesa’; o § 2º do 60, que estabelece a modalidade ‘empenho por estimativa’ quando não se possa definir o valor real da despesa e o 61, que determina a necessidade de se emitir uma ‘nota de empenho’ para registrar o ato orçamentário, todos da Lei n. 4.320/64, diploma legal que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

12. Análise: por entender que trata-se de questão orçamentária, e que qualquer discussão sobre o tema deva preferencialmente acontecer dentro de um contexto de planejamento, acresce-se aos normativos utilizados pela defendente os arts. 6º, 7º e 16 do Decreto-Lei n. 200/67. O primeiro artigo elenca os princípios fundamentais da Administração Pública Federal: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. No art. 7º, mais precisamente na alínea ‘c’, prevê como instrumento de planejamento o orçamento-programa anual. Já para o caput do art. 16, o legislador deu a seguinte redação: ‘em cada ano será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual’.

13. Resta claro que já em 1967 o legislador se preocupava em atrelar os orçamentos públicos ao planejamento e à função controle. Dessa forma, os atos orçamentários,

inclusive a emissão de nota de empenho, não devem ser analisados como mero procedimento formal, mas práticas que além da formalidade legal atendam a finalidade de demonstrar o planejamento institucional e facilitar o controle das atividades custeadas com dinheiros públicos.

14. Nessa esteira, destaca-se memorável lição do Professor James Giacomoni (in Orçamento Público - 12ª ed. Ampliada, revista e atualizada, São Paulo: Atlas, 2003, p. 68) ao comentar o PPBS (Planning, Programming and Budgeting System - Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento) e a tentativa de integrar o orçamento ao planejamento, [ in] verbis:

‘A tendência para aproximar mais e mais o orçamento do planejamento evidenciava-se naturalmente, até que, na década de 60, surgiu o PPBS - Planning, Programming and Budgeting System (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento).

‘Planejamento, programação e orçamentação constituem os processos por meio dos quais os objetivos e os recursos, e suas inter-relações, são levados em conta visando à obtenção de um programa de ação, coerente e compreensivo para o governo como um todo’

A nova concepção ambiciosa integra de forma sistemática: os diagnósticos e prognósticos, os objetivos, a análise de cursos alternativos, os programas e projetos com suas metas, os recursos a serem empregados, a indicação de custos, bem como os esquemas de avaliação e controle. O planejamento teria o papel mais saliente em todo o processo, e isso seria possível devido ao estágio alcançado pelas modernas técnicas de informação que visam auxiliar a análise e a tomada de decisões’

15. Fica evidente que as ações orçamentárias devem ser pautadas por um planejamento prévio do órgão, inclusive, dada a aproximação do orçamento ao planejamento, aquele, dentre as muitas funções de possui, pode ser considerado como instrumento de execução do que se planeja.

16. A reprimenda que o TCU fez à CAPES/MEC por meio da determinação de que se abstenha de celebrar convênio sem ter assegurada a dotação orçamentária, emitindo empenho no valor de R\$ 1,00, funda-se no fato de tal prática configurar violação às melhores práticas administrativas e orçamentárias e infração à norma. Os empenhos devem ser emitidos preferencialmente no valor total da despesa. Ocorre que, muitas vezes, como a própria defendente assevera quando diz existirem fatos supervenientes que dificultam saber de antemão o valor exato do gasto (ver itens 9/10 desta instrução), não é possível saber previamente o valor exato do gasto. Para amainar o rigor da norma, o legislador criou o empenho por estimativa (§ 2º do art. 60 da Lei n. 4.320/64) para atender o comprometimento orçamentário quando não se tem o valor exato da despesa, como nos pagamentos de contas de água, luz, contrato de postagem, etc., que podem variar de um mês para outro e frustrar a previsão inicial que foi apresentada quando da elaboração da proposta orçamentária.

17. O empenho por estimativa, quando apresenta sobra ou insuficiência de dotação, demanda, respectivamente, cancelamento ou reforço de empenho.

18. Ocorre que a emissão de empenho com valor irrisório não merece a mesma acolhida e tolerância que o legislador consignou às despesas de valor não determinado até a liquidação com a criação do empenho por estimativa, haja vista não representar nem de longe a realidade do futuro gasto, como no caso sob análise. Ademais, tal prática impossibilita a identificação de qualquer planejamento que a administração tenha em relação à execução dos valores finais dos convênios. A conduta mais adequada a ser adotada pela CAPES deve ser a emissão de notas de empenho com os prováveis valores finais dos convênios até o limite das dotações consignadas nas Leis Orçamentárias Anuais, efetuando os ajustes na forma que os fatos supervenientes venham demandar. Essa prática serve inclusive para subsidiar futuras negociações com os órgãos setorial e central de orçamento para a obtenção de créditos adicionais em razão da indicação de déficit nas dotações consignadas.

19. Bem por isso, por ausência de práticas administrativas e orçamentárias e de normativo que amparem a rotina da Fundação, e diante da necessidade de que as ações orçamentárias reflitam o planejamento e suas alterações posteriores e facilitem a função controle, não assiste razão à recorrente no sentido reformar o que o Tribunal decidiu por meio do acórdão em debate.

20. Por fim, mesmo não tendo sido enfrentado pelo acórdão ora fustigado, a defendente comenta a utilização do instituto do convênio no âmbito da Fundação: ‘informamos que os convênios, na CAPES, não são propostos pelo convenientes de maneira formal, conforme convênios celebrados por outros órgãos federais. Ao ingressar no Sistema Nacional de Pós-Graduação, as Instituições de Ensino Superior, por intermédio de seus programas de pós-graduação, automaticamente, ficam aptos a integrar a rede de convênios da CAPES e, conseqüentemente, podem receber os repasses na forma de bolsas e custeio para pesquisa’ (fl. 03). Resta evidente que o convênio é utilizado de forma descaracterizada na Fundação. Ora, se a sistemática normativa dos convênios não atende plenamente às necessidades institucionais da CAPES, deve-se estudar qual seria então o mecanismo adequado, ou até mesmo fazer gestão com vistas ao estabelecimento de normas que atentem para as peculiaridades existentes, o que não se pode admitir é o desvirtuamento dos institutos do Direito Financeiro aqui envolvidos.

## CONCLUSÃO

21. Em vista do exposto, eleva-se o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/MEC), neste ato representado pelo Sr. José Fernandes Lima, Presidente Substituto, com fundamento nos arts. 32, I, e 33, ambos da Lei n. 8.443/92, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo, no todo, os exatos termos do Acórdão n. 866/2005-2ª Câmara, Relação n. 50/2005 do Gabinete do Ministro Benjamin Zymler, inserto na Ata n. 19/2005, da Sessão de 31/05/2005;

b) comunicar à recorrente a deliberação que vier a ser adotada por esta Corte.”

O Ministério Público que atua junto a esta Corte manifestou-se de acordo com a proposta da Serur (fl. 17, anexo 1).

## **Voto do Ministro Relator**

Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço do recurso de reconsideração com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/92.

Quanto ao mérito, verifico que têm razão os pareceres contidos nos autos. Com a devida vênia, o que pretende a recorrente é que este Tribunal a autorize a prosseguir descumprindo a legislação básica que rege a execução orçamentária na celebração de convênios, admitindo que emita notas de empenho no valor de R\$ 1,00 para, posteriormente, serem reforçadas de modo a atender aos reais valores da despesa efetuada. Há muito que tal procedimento vem sendo condenado.

Com efeito, desde o exercício de 2002 tem sido verificada a emissão, pela Capes, de notas de empenho com valores muito abaixo dos estabelecidos nos respectivos contratos, a exemplo das NE 2002001092 e 001096, cujos valores são de R\$ 1,00 e apresentam reforço de R\$ 303.971,41 e R\$ 230.499,93, respectivamente (fl. 119, volume principal). Tal fato vem sendo apontado pelo Controle Interno desde a gestão de 2002.

Como ressaltado pela primeira instrução realizada pela 6ª Secex (fl. 229, volume 1), a irregularidade já havia sido objeto de exame pelo Tribunal nas contas de 2002 (TC 010.955/2003-6), quando restou consignado que ultrapassava o caráter de mera falha formal, na medida em que sua reiterada utilização comprometia todo o processo de planejamento e execução orçamentária da Fundação Capes.

Naquela oportunidade, o TCU acolheu, “por força de circunstâncias excepcionais” (fl. 229, volume 1), as alegações da entidade, porque calcadas na justificativa de que o procedimento impróprio era decorrente de contingenciamento orçamentário então vigente, que obrigava ao reforço mês a mês dos empenhos inicialmente subestimados.

O procedimento de exceção, porém, tornou-se regra na entidade, e se repetiu continuamente no exercício sob exame, 2003, conforme consignou a unidade técnica, com a emissão de vários empenhos no valor de R\$ 1,00 (fls. 160/8, volume principal), razão por que esta Corte de Contas formulou a determinação ora atacada.

Agora, em sede de recurso de reconsideração, a Fundação Capes apresenta os mesmos argumentos que vem apresentando desde 2002, conforme transcrito no relatório que precede a este voto, alegando peculiaridade em suas operações de contratação que impossibilitariam o cumprimento da legislação determinada pelo acórdão recorrido.

Conforme bem salientado pela instrução da Serur, os argumentos da recorrente não merecem prosperar. O procedimento, além de constituir evidente descumprimento à legislação vigente, ainda evidencia ausência de planejamento nas ações orçamentárias empreendidas pela Capes. Ademais, não se pode admitir, por diversas razões, que o valor irrisório de R\$ 1,00 possa ser aceito como empenho por estimativa, como pretende a entidade. Sem tecer maiores comentários de natureza técnica, atendo-nos apenas à questão semântica vemos que o vocábulo estimativa, na lição de mestre Houaiss, significa “avaliação ou cálculo aproximado de algo”, e o valor de R\$ 1,00 nem de longe se aproxima dos valores finalmente gastos pela Capes.

A conduta mais adequada, como salientou a instrução, deve ser a emissão de notas de empenho com os prováveis valores finais dos convênios, tendo por limite os valores das dotações consignadas nas leis orçamentárias anuais, procedendo-se, ao final, aos ajustes que se fizerem necessários.

Ante o exposto, não havendo motivos para reforma do acórdão recorrido, acompanho os pareceres uniformes e voto no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à apreciação desta Segunda Câmara.

Sala das Sessões, em 25 de julho de 2006.

Walton Alencar Rodrigues

Ministro-Relator

### **Acórdão**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se examina recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 866/2005-2ª Câmara, inserido na Relação 50/2005, do Gabinete do Ministro Benjamin Zymler, por meio do qual este Tribunal julgou regulares com ressalva as contas de 2003 da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), deu quitação aos responsáveis e formulou determinações à entidade.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/92, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterado o Acórdão 866/2005-2ª Câmara; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

### **Quorum**

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência) e Walton Alencar Rodrigues (Relator).

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

### **Publicação**

Ata 26/2006 - Segunda Câmara  
Sessão 25/07/2006  
Aprovação 26/07/2006  
Dou 27/07/2006 - Página 0

### **Referências (HTML)**

Documento(s): [TC-007-848-2004-2.doc](#)

## **Indexação**

Recurso de Reconsideração; Capes; Prestação de contas; Negado Provimento;