



Letícia Siqueira das Chagas

**A ATUAÇÃO DE FUNDAÇÕES DE APOIO NA GESTÃO DE
CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM
UNIVERSIDADES PÚBLICAS**

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP,
sob a orientação do
Professor André
Janjácomo Rosilho.**

SÃO PAULO

2019

RESUMO

O presente trabalho discute a atuação das fundações de apoio na gestão de cursos de pós-graduação *lato sensu*, oferecidos por Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) com a instituição de cobrança de mensalidades. Considerando que o Tribunal de Contas da União (TCU) historicamente teve atuação importante para o controle das fundações de apoio, o trabalho objetiva verificar qual o entendimento do TCU sobre a cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação *lato sensu* e quais são as problemáticas decorrentes da implementação desta medida. A metodologia de pesquisa utilizada foi a análise qualitativa com base na jurisprudência do TCU. A pesquisa verificou que o TCU considerou a cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação *lato sensu* como uma prática legal, mesmo antes que o Supremo Tribunal Federal decidisse sobre o assunto. Entretanto, o relacionamento entre IFES e fundações de apoio no oferecimento desses cursos vem suscitando problemas. Os principais deles são referentes à forma de remuneração das fundações de apoio pelos serviços prestados à universidade e as contas bancárias nas quais são destinados os recursos auferidos com as mensalidades.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União, fundação de apoio, universidade pública, cobrança de mensalidade, pós-graduação *lato sensu*.

AGRADECIMENTOS

Essa monografia só foi pensada e concluída porque tive comigo pessoas que me deram forças nos momentos mais difíceis; que me proporcionaram a melhor vivência possível em meio a um ano cansativo.

Agradeço aos meus pais, Laércio e Lúcia, que sempre acreditaram em mim e fizeram de tudo ao seu alcance para me dar a chance de estudar. Obrigada por sempre estarem comigo e por terem me ajudado a arrumar meu quarto na Casa do Estudante para que fosse um espaço minimamente confortável e acolhedor.

Também agradeço à minha irmã, Luciane, por ter permitido que eu desde muito pequena soubesse o que é uma universidade pública. Desde cedo sonhei em ocupar esse espaço. Foi você que me ensinou a lutar por ele.

Agradeço à Gislaine, Danieli, Heloísa, Erick, Fabrício e Lucas. Vocês são minha segunda família. Estiveram comigo nos momentos difíceis, me aguentaram enquanto eu fazia milhares de coisas ao mesmo tempo e ficava nervosa por isso. Obrigada, principalmente, por sempre me fazerem acreditar em mim mesma. Sem vocês isso tudo não seria possível.

Agradeço também a todos os meus colegas de luta na Casa do Estudante. Obrigada por toda a mobilização que fizeram em prol do saque que propiciará a reforma de nossa moradia. A produção dessa pesquisa fez com que em muitas das reuniões e mobilizações para que isso ocorresse eu não pudesse estar presente. Obrigada por lutarem pela nossa Casa.

Ao Núcleo Direito, Discriminação e Diversidade (DDD), da Faculdade de Direito da USP, também devo parte importante da minha formação acadêmica até aqui. Por conta do DDD, continuei a pensar em pedagogia e ensino mesmo fazendo Direito em um espaço em que essas discussões são escassas. Muito obrigada por isso.

Agradeço também a todos os meus amigos sbdpinhos. Vocês fizeram com que a experiência em cursar Escola de Formação (EF) fosse uma das melhores vivências que tive na universidade. Sempre me fizeram sentir confortável e acolhida; comemoraram minhas conquistas junto

comigo e me ensinaram que é possível debater de uma forma saudável mesmo nos casos em que temos opiniões muito distintas.

Também agradeço à Ana, Yasser e Mari, coordenadores da EF. Obrigada pela dedicação que têm ao projeto e por mostrarem que é sim possível criar um ambiente em sala de aula calcado no companheirismo e proximidade com os alunos. Vocês me ensinaram na prática o que é construir uma educação libertadora.

Agradeço à Tati e ao André, minha tutora e meu orientador, respectivamente. Obrigada pelos apontamentos que fizeram em meus escritos, por me darem apoio e autonomia para escrever sobre esse tema, que me é tão importante.

Também agradeço ao Conrado Tristão, arguidor na minha banca de monografia, que realizou apontamentos que em muito me auxiliaram a melhorar meu trabalho.

Por fim, agradeço à Beatriz. Obrigada por estar comigo em absolutamente todos os momentos, dos alegres aos mais conturbados. Sem seu amor e carinho eu provavelmente nunca teria conseguido fazer tantas ao mesmo tempo.

LISTA DE FIGURAS

Tabela 1 - Acórdãos excluídos da análise	27
Tabela 2 - Universidades objeto dos acórdãos	28
Tabela 3 - Tipos de recursos arrecadados pelas IFES	32
Tabela 4 - Diferença entre contrato e convênio	43

LISTA DE ABREVIATURAS

ADUSP – Associação de Docentes da USP

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CNE – Conselho Nacional de Educação

GCC – Gratificação de Cursos e Concursos

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

MEC – Ministério da Educação

RE – Recurso Extraordinário

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

Sumário

1. Introdução	8
2. Justificativa da escolha do tema	10
3. Fundações de apoio: conceito e regime jurídico	13
4. O Supremo Tribunal Federal e a constitucionalidade da cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação <i>lato sensu</i>	17
5. O Tribunal de Contas da União e o controle das fundações de apoio	21
6. Método	23
6.1 Visão geral do objeto de pesquisa	27
7. O TCU e as fundações de apoio	30
7.1 Acórdão 2731/2008 e a fiscalização das fundações pelo TCU	30
7.2 Parecer CNE 364/2002 e a “legalidade” da cobrança de mensalidade	35
7.3 Problemáticas identificadas na atuação das fundações de apoio	38
7.3.1 Relacionamento entre IFES e fundações	39
7.3.2 Atuação de servidores públicos	46
7.3.3 Cobrança de mensalidade irregular	47
8. Conclusão	50
Referências	53

1. Introdução

O presente trabalho discute a temática do **controle pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a atuação das fundações de apoio no oferecimento de cursos de pós-graduação "lato sensu" pagos em instituições federais de ensino superior (IFES).**

Fundações são pessoas jurídicas de direito privado em que se destina um patrimônio que estará vinculado à realização de determinada finalidade, conforme disposto no artigo 62 do Código Civil. As chamadas "fundações de apoio" são fundações, regidas pelo Código Civil e de Processo Civil (MEDAUAR, p. 88, 2018), que atuam junto a universidades públicas, a fim de auxiliá-las na consecução de algumas de suas atividades.

De acordo com o relatório do acórdão do Tribunal de Contas nº 2731/2008, as fundações de apoio surgiram nos anos 70, em um contexto de diminuição do orçamento das universidades e busca por uma maior autonomia administrativa. Dado que às IFES passou a ser necessário buscar fontes alternativas de receitas, as fundações de apoio se mostraram um instrumento interessante de "fuga" ao rígido modelo de administração pública - como o dever de licitar, por exemplo (ALMEIDA, 2013).

Entre as atividades realizadas pelas fundações de apoio, está o oferecimento de cursos de pós-graduação em que há cobrança de mensalidades, ainda que ocorram dentro de universidades públicas.

De acordo com o livro "Universidade pública e fundações privadas: aspectos conceituais, éticos e jurídicos", da Associação de Docentes da USP (ADUSP), na Universidade de São Paulo, por exemplo, as fundações oferecem tais cursos dentro da universidade, utilizando-se do nome e prestígio da universidade pública. Além disso, por vezes tais cursos eram ministrados por docentes em regime de dedicação exclusiva, que ganhavam remunerações adicionais pela ministração de aulas nesses programas.

À época da publicação do livro (2004), a grande maioria dos participantes da obra considerava a cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação na universidade pública uma prática inconstitucional. Alguns anos depois, porém, o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário (RE) 597.854/2017, declarou a constitucionalidade da cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação *lato sensu* em universidades

públicas. Entre as entidades envolvidas no julgamento do RE pelo STF, esteve o CONFIES (Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica), que atuou como *amicus curiae* no processo.

Considerando que o Tribunal de Contas da União esteve historicamente envolvido no processo de questionamento e regularização das fundações de apoio - dado o fato de que, a partir de orientações do TCU sobre o assunto, diversas normatizações foram criadas -, a pesquisa objetiva responder à pergunta: **qual é o entendimento do TCU acerca da cobrança de mensalidade, por fundações de apoio, em cursos de pós-graduação "lato sensu" em universidades públicas?**

As subperguntas de pesquisa são:

- a) No caso de o TCU considerar possível a cobrança de mensalidade, quais são as principais problemáticas, referentes à cobrança de mensalidade por fundações de apoio, encontradas na prática?
- b) Houve alguma mudança de entendimento no TCU após 2017 (depois do julgamento do RE 597.854 pelo STF)?
- c) Quais universidades aparecem no polo passivo?
- d) Quais são as normas citadas pelo TCU para embasar suas decisões referentes a cobrança de mensalidade realizada pelas universidades em conjunto com as fundações de apoio?

O trabalho foi realizado com base em análise jurisprudencial realizada no site de pesquisa do Tribunal de Contas da União (<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>). A chave de pesquisa utilizada foi **"fundação de apoio" e "curso de especialização" ou "cursos de especialização" e mensalidade** e os acórdãos foram selecionados tendo como marco temporal o Acórdão TCU 2731/2008. Isto porque, em diversos trabalhos este aparece como um acórdão paradigmático, que consolida o entendimento do Tribunal sobre fundações de apoio (ALMEIDA, 2013; SILVA, 2011; RAMOS, 2015). Trata-se de uma fiscalização focalizada, em que o TCU verificou diversas universidades e suas respectivas fundações de apoio, traçando entendimentos gerais sobre o assunto.

Nesse sentido, o trabalho pode ser dividido em duas partes. Na primeira, apresento considerações gerais sobre o assunto, apresentando minhas motivações para a pesquisa do tema, o que são as fundações de apoio, o atual entendimento do STF sobre o tema da cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação *lato sensu* e, por fim, apresento características gerais do Tribunal de Contas e o porquê de utilizá-lo como material de pesquisa. Depois disso, apresento a metodologia utilizada para a pesquisa, os resultados e, ao final, as conclusões.

2. Justificativa da escolha do tema

Este tópico se propõe a apresentar quais foram as motivações que deram origem a esta pesquisa. Considero esta uma parte fundamental de meu trabalho, dado que a pesquisa se insere em um contexto de amplas discussões acerca do financiamento das universidades públicas no Brasil.

Em 2018, ano de eleições presidenciais no país, a temática acerca da cobrança de mensalidade surgiu algumas vezes. A mensalidade apareceu enquanto alternativa às restrições orçamentárias das universidades federais¹. Além disso, Jair Bolsonaro, candidato posteriormente eleito, defendeu a diminuição do investimento nas instituições de ensino superior, a fim de realizar maiores investimentos na educação básica².

Em 2019, o estado de São Paulo teve instituída, no âmbito da Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP), a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Universidades. A CPI foi instaurada sob a justificativa de

¹ “O tema da cobrança de mensalidades para alunos de classes altas em universidades públicas apareceu várias vezes durante o primeiro turno da campanha para Presidência da República. A ideia foi defendida por João Amoedo (Novo) e Henrique Meirelles (MDB) e chegou também a ser mencionada por Geraldo Alckmin (PSDB). Este, no entanto, recuou depois da declaração causar polêmica e disse que se referia apenas a pagamento de cursos de especialização em universidades.” FORMENTI, Lígia; NOSSA, Leonencio; FERNANDES, Adriana. Equipe de Bolsonaro quer cobrança de mensalidade em universidades federais. **Estadão**. Brasília, 22 out. 2018. Disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,equipe-de-bolsonaro-quer-cobranca-de-mensalidade-em-universidades-federais,70002557697>>. Acesso em: 26 out. 2019.

² “Ainda segundo o documento, o Brasil gasta mais com ensino superior do que com o ensino básico. Bolsonaro defende que isso seja invertido. Para o ensino superior, o programa fala em parcerias de universidades com a iniciativa privada para desenvolvimento de novos produtos visando aumentar a produtividade no país.” BBC. Eleições 2018: Quais são as propostas para a Educação de Bolsonaro e Haddad. BBC S.I, 15 out. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/45859396>>. Acesso em: 28 out. 2019.

se verificar irregularidades nas universidades públicas do Estado (USP, Unesp e Unicamp), especialmente no que concerne ao uso de recursos públicos. De acordo com alguns deputados membros da CPI, a cobrança de mensalidade nas universidades também seria algo a ser discutido³.

Também em 2019, visando estabelecer mecanismos de transparência e eficiência nas universidades e promover maior captação de recursos próprios, o Ministério da Educação lançou o programa Future-se. Através de incentivos e parcerias com a iniciativa privada, o programa foi apresentado como uma forma de garantir às universidades federais maior autonomia financeira⁴.

Dado que possuo opinião contrária à cobrança de mensalidade em estabelecimentos públicos de ensino, considereei que a monografia da Escola de Formação seria uma oportunidade de pesquisar melhor sobre o assunto. Estudar esta temática me pareceu importante para que, além de compreender melhor os argumentos favoráveis e contrários à proposta, eu pudesse entender as implicações práticas dela.

Minha primeira leitura sobre o tema foi o artigo "A Universidade no Século XX: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade", de Boaventura de Sousa Santos (2013). Neste artigo, Santos discute a atual crise institucional da universidade pelo mundo. De acordo com ele,

A crise institucional era e é, desde há pelo menos dois séculos, o elo mais fraco da universidade pública porque a autonomia científica e pedagógica da universidade assenta na dependência financeira do Estado. Enquanto a universidade e os seus serviços foram um inequívoco bem público que competia ao Estado assegurar, esta dependência não foi problemática, à semelhança do que se passa, por exemplo, com o sistema judicial, em que a independência dos tribunais não é afetada pelo fato de serem financiados pelo Estado. No momento, porém, em que o Estado, ao contrário do que se passou com a justiça, decidiu reduzir o seu compromisso político com as universidades e com a educação em geral, convertendo esta num bem que, sendo público, não tem de ser exclusivamente assegurado pelo Estado, a universidade pública entrou

³ VENCESLAU, Pedro. **Em sessão tumultuada, CPI das Universidades é instalada na Assembleia de SP.** 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/04/24/em-sessao-tumultuada-cpi-das-universidades-e-instalada-na-assembleia-de-sp.htm>>. Acesso em: 26 out. 2019.

⁴ Ministério da Educação. **MEC lança programa para aumentar a autonomia financeira de universidades e institutos.** 2019. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/78211-mec-lanca-programa-para-aumentar-a-autonomia-financeira-de-universidades-e-institutos>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

automaticamente em crise institucional. Se esta existia antes, aprofundou-se. (SANTOS, p. 430 - 431)

Nesse sentido, o autor afirma que a crise institucional foi considerada insuperável e, portanto, fez com que as universidades buscassem formas alternativas de gerar receitas por conta própria. Esse processo se intensificou nas universidades inseridas em contextos periféricos. Ademais, teve a participação de órgãos internacionais enquanto defensores de políticas de mercadologização do ensino. Um dos principais agentes dessa política, de acordo com Santos, foi o Banco Mundial.

O caso do Brasil é representativo da tentativa de aplicar a mesma lógica na semiperiferia e, por ser bem conhecido, dispense-me de o descrever. Basta referir o relatório do Banco Mundial de 2002 onde se assume que não vão (isto é, que não devem) aumentar os recursos públicos na universidade e que, por isso, a solução está na ampliação do mercado universitário, combinada com a redução dos custos por estudante (que, entre outras coisas, serve para manter a pressão sobre os salários de docentes) e com a eliminação da gratuidade do ensino público (...). (SANTOS, 2013, p. 437)

Inicialmente, me interessei por estudar a influência do Banco Mundial sobre as políticas para educação superior no Brasil. Esse tema, entretanto, não se encaixava na linha de pesquisa exigida pela Escola de Formação, qual seja, a pesquisa em jurisdição constitucional. O estudo sobre cobrança de mensalidades na graduação também não me pareceu possível, dado que a temática não foi discutida pelo Supremo Tribunal Federal.

A partir de conversas com meu orientador e leituras sobre as fundações de apoio, porém, descobri que estas têm um papel importante na flexibilização do regime público ao qual as universidades públicas se submetem, além de estarem envolvidas na cobrança de mensalidades em cursos de pós-graduação nessas instituições. O estudo da interação entre universidades federais e fundações de apoio para realização de cursos de especialização pagos me ajudou a compreender quais são os principais argumentos que têm ensejado a defesa da cobrança de mensalidade no âmbito legal e, conseqüentemente, algumas das dificuldades que têm feito com que as universidades públicas vissem na cobrança de mensalidade uma alternativa a ser buscada.

3. Fundações de apoio: conceito e regime jurídico

Fundações são pessoas jurídicas de direito privado constituídas a partir da afetação de um patrimônio para determinada finalidade. A instituição de fundações está prevista no Código Civil e, entre as finalidades para as quais é possível criá-las, está a educacional. De acordo com o artigo 62, parágrafo único, III:

Art. 62. Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la.

Parágrafo único. A fundação somente poderá constituir-se para fins de:

III – educação;

Dado que realizam serviços de interesse social, as fundações gozam de benefícios tributários, sendo isentas de certos impostos (art. 150, VI, c da CF/88) e contribuições de seguridade social (art. 195, § 7º da CF/88) (ALMEIDA, 2013).

As “fundações de apoio”, portanto, são pessoas jurídicas de direito privado criadas com a finalidade de auxiliar as universidades públicas no Brasil. Surgidas num contexto de diminuição do orçamento das universidades públicas e enrijecimento do regime administrativo das autarquias, as fundações se mostraram uma alternativa para auxiliar na captação de recursos para as universidades, dando-lhes maior autonomia administrativa (ALMEIDA, 2013). Nesse sentido, Ramos (2015) afirma que,

Uma das principais alegações dos que defendem a existência das fundações privadas nas universidades é a de que elas permitem agilizar os processos de compras e de utilização dos recursos públicos, tendo em vista os obstáculos criados pela Lei 8.666/93. (RAMOS, 2015, p. 76)

De acordo com Almeida (2013) e Medauar (2018), algumas fundações de apoio foram criadas por pessoas físicas, outras pelas próprias Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), utilizando-se de recursos públicos. Neste último caso, haveria a problemática de que fundações, para serem criadas pelo poder público, dependem de autorização legislativa,

como dispõe o art. 5º, IV do Decreto-Lei nº 200/67. Por não serem fundações públicas, portanto, as fundações de apoio regem-se pelo Código Civil e de Processo Civil (MEDAUAR, 2018).

A legislação responsável pela normatização das fundações de apoio surgiu a partir da “necessidade prática”. Isto porque essas fundações foram criadas antes que existisse qualquer normatização específica sobre o tema. O regime legal desses entes surgiu a partir de decisões do Tribunal de Contas da União. Considerando que este Tribunal teve uma postura de cautela em relação à essas fundações, a legalização destas era necessário a fim de tornar suas práticas regulares, de forma que o TCU não mais questionasse seus atos (ALMEIDA, 2013).

A exposição da legislação que concerne às fundações de apoio será realizada com base na classificação proposta por Almeida (2013). Não se pretende, com isso, esgotar a normatização das fundações, mas apenas apresentar as principais normas. O autor divide a normatização das fundações de apoio em três períodos: (i) iniciativa legislativa; (ii) criação de um modelo e; (iii) consolidação.

O período da iniciativa é caracterizado por uma série de decisões do Tribunal de Contas da União declarando diversas irregularidades nas fundações de apoio. O TCU considerava irregulares tanto as fundações criadas com dinheiro público - pois foram criadas sem autorização legislativa - quanto as criadas com dinheiro privado - pois eram contratadas pelas IFES sem licitação, por exemplo (ALMEIDA, 2013).

Embora tenham existido outros projetos de lei com o objetivo de normatizar as fundações de apoio, o marco legal destas foi a Lei 8.958/94. De acordo com Almeida (2013), entre outras coisas, essa lei estabeleceu um controle administrativo maior sobre as fundações de apoio do que sobre as fundações comuns e, ao contrário do entendimento do TCU, permitiu a contratação de fundações de apoio sem licitação.

A partir da promulgação da Lei 8.958/94, as fundações de apoio passaram a ser bastante utilizadas pelas IFES para a realização das mais diversas atividades, devido a lei permitir a contratação de fundações de apoio para tudo o que fosse considerado desenvolvimento institucional da universidade (art. 1º da referida Lei). Por isso, o segundo período - criação

de um modelo - acontece a fim de resolver as lacunas existentes no marco legal das fundações.

Surgiu, então, o Decreto nº 5.205/2004 (atualmente revogado), com o objetivo de regulamentar a Lei 8.958/94. O decreto tentou definir o que seria considerado “desenvolvimento institucional”, mas sem sucesso; manteve-o enquanto um conceito amplo.

Após o Decreto nº 5.205/2004, há o período da consolidação. Desde antes desse decreto, o poder público já vinha demonstrando contentamento com a criação das fundações, inclusive colocando-as enquanto essenciais para a autonomia universitária. Por isso, o período considerado como de consolidação apresenta, inclusive, leis de fomento à essas fundações.

Um exemplo é a Lei de Inovação Científica (Lei 10.973/2004), que incluiu as fundações de apoio “entre os principais atores da inovação científica e tecnológica” (ALMEIDA, 2013, p. 130).

Em 2010, foi editada a Medida Provisória nº 495, que posteriormente se converteu na Lei 12.349/2010, que trouxe uma série de alterações à Lei 8.958/94. A MP aumentou o controle sobre as fundações de apoio, aproximando-as ainda mais do regime de direito público. Uma das principais medidas da MP foi retirar do conceito de “desenvolvimento institucional” a possibilidade de as fundações de apoio serem contratadas para o desenvolvimento das seguintes atividades:

§ 3º É vedado o enquadramento no conceito de desenvolvimento institucional, quando financiadas com recursos repassados pelas IFES e demais ICTs às fundações de apoio, de:

[\(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

I - atividades como manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado, serviços administrativos na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia e demais atividades administrativas de rotina, bem como as respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de pessoal; e [\(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

II - outras tarefas que não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição apoiada. [\(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#). Lei 8.958, art. 1º)

Importante frisar, ademais, que ao longo do processo de normatização das fundações de apoio, foi instituída a necessidade de elas serem credenciadas no Ministério da Educação (MEC).

Como já afirmado, uma das atividades que passaram a ser realizadas pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) com auxílio das fundações de apoio foi a realização de cursos de pós-graduação *lato sensu* pagos.

A possibilidade de se cobrar mensalidade em cursos de pós-graduação em universidades públicas é baseada na distinção entre cursos de pós-graduação *lato sensu* (como MBA - *Master in Business Administration*) e cursos de pós-graduação *strictu sensu* (mestrado e doutorado). Apenas os cursos *strictu sensu* seriam cursos garantidos no âmbito do ensino público superior público. Nesse sentido,

Quem defende a cobrança diz o seguinte: existe uma diferença entre ensino de pós-graduação *lato sensu* e ensino de pós-graduação *strictu sensu*. Este seria o mestrado e o doutorado e aquele seria a especialização e o aperfeiçoamento, basicamente. Esse argumento não é sustentável, porque a LDB não faz essa diferença. O artigo 44 da LDB, ao tratar do ensino da pós-graduação, faz referência apenas ao ensino de "pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das inscrições em si". Portanto, são espécies do mesmo gênero, ou seja, essa distinção *lato* e *strictu sensu* é uma construção doutrinária. (ADUSP, 2004, p. 38-39)

Argumentos contrários à cobrança de mensalidade tendem a afirmar que tal prática constituiria uma afronta ao art. 206, IV e art. 208, V, da CF de 88.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

4. O Supremo Tribunal Federal e a constitucionalidade da cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação *lato sensu*

A questão referente à cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação *lato sensu* foi decidida pelo Supremo Tribunal Federal em 2017. Na ocasião, o STF afirmou, por maioria - vencido apenas o ministro Marco Aurélio -, que a cobrança de mensalidade em cursos de especialização oferecidos por universidades públicas é uma prática constitucional. Trata-se do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 597.854/2017⁵.

Neste julgamento, o Supremo Tribunal Federal decidiu, vencido o ministro Marco Aurélio, que a cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação *lato sensu* é uma prática que não fere o princípio constitucional da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (art. 206, IV da CF/88). Entre os *amicus curiae*⁶ do RE 597.854/2017 estava o CONFIES (Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica).

O RE 597.854/2017 foi interposto pela Universidade Federal de Goiás questionando decisão do Tribunal Regional da 1ª Região que decidiu pela inconstitucionalidade da cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação *lato sensu* com base no princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (art. 206, IV da CF de 88). A Universidade recorreu argumentando que os cursos de pós-graduação *lato sensu* não são cursos regulares da universidade e não recebem recursos públicos. Ademais, afirma que a gratuidade do ensino público possui um caráter progressivo:

Tal interpretação seria corroborada, ainda nos termos das razões jurídicas do extraordinário, pelo critério progressivo estabelecido

⁵ O recurso extraordinário é uma ação interposta no âmbito do STF em que, para ser admitido, as partes devem comprovar a repercussão geral de seu caso. De acordo com Córrea (2012): "(...) a repercussão implica dupla objetivação do controle de constitucionalidade incidental, uma vez que se exige transcendência da matéria para que seja julgado o mérito e, uma vez julgado o mérito, a decisão vale para outros recursos, com partes diversas, quebrando com a regra do efeito *inter partes*." (CÓRREA, 2012, p. 5).

⁶ Nos recursos extraordinários, disciplinados pela Lei 11.418/2006, é admitida a intervenção dos chamados *amicus curiae*, ou "amigos da corte", terceiros que podem atuar junto ao processo. Um dos critérios para que seja permitida a intervenção desses terceiros é a legitimidade e/ou representatividade que têm para com o tema discutido no STF (CÓRREA, 2012).

nos arts. 208, II, 212, § 3º, e 213, § 2º, da CRFB, pois a liquidez do direito à gratuidade estender se-ia apenas ao ensino fundamental. (relatório, p. 3)

Alguns ministros, na defesa da prática de cobrança de mensalidade, discutem o fato de que nas universidades públicas há majoritariamente pessoas oriundas de escolas particulares e que, portanto, teriam condições de pagar por seu ensino superior. É o que se verifica a partir do trecho do ministro Gilmar Mendes:

Porque, em geral, fora aqueles que se beneficiam de tratamento de cotas e coisas do tipo, o acesso dá-se a partir dos colégios elitistas, daqueles que formam os filhos da classe média-alta ou da classe alta. Portanto, produzimos uma esquizofrenia institucional: os pobres estudam nas escolas privadas e os ricos, os mais abastados, nas escolas públicas, isso no ensino público universitário. E essa distorção avança aos cursos de pós-graduação: mestrado e doutorado, que com as exigências de horário, sobrecarga de trabalho e tudo mais, torna ainda mais aflitiva a situação daquele que não tem recurso. (Gilmar Mendes, debates, p. 34)

O ministro Luiz Fux também corrobora com tal entendimento, afirmando que

O que o Ministro Fachin deixa entrever e que o Ministro Gilmar colocou muito bem, quanto ao paradoxo brasileiro de que "estudante que estuda em colégio público não entra em universidade pública, e quem estuda em escola particular entra em universidade pública", é que, muito embora seja dever do Estado, quem pode pagar paga. Quem pode pagar pós-graduação do nível de uma universidade pública, paga. Quanto a quem não pode pagar, o próprio Ministro Fachin estabeleceu, no decorrer de seu voto, que pode haver a gratuidade, porque uma coisa é a destinação do recurso público, outra é saber se esses recursos podem advir de outras fontes. São coisas completamente diferentes." (Fux, debates, p. 37)

Outro ministro que utiliza dessa argumentação é Alexandre de Moraes. Para o ministro, para além da problemática das universidades públicas terem majoritariamente estudantes ricos, hoje estas instituições são prejudicadas por um suposto preconceito de se utilizarem de recursos privados, a exemplo de doações que foram realizadas por escritórios para a reforma de auditórios na Faculdade de Direito da USP. Na ocasião, o ministro afirma terem acontecido protestos por parte do corpo estudantil para que fossem retiradas placas em homenagem aos doadores. Alexandre de Moraes tece uma crítica à atual composição socioeconômica dos estudantes de universidades públicas, mas, em seu próprio voto, afirma que seu filho é hoje estudante de Direito na USP.

O ministro Ricardo Lewandowski é o único ministro que problematiza a visão de que a universidade pública é composta apenas por alunos oriundos de classes sociais altas. De acordo com ele, as políticas de ações afirmativas vêm promovendo uma mudança desse cenário.

Mas acontece que, nos últimos tempos, o Estado brasileiro, inclusive a Suprema Corte, tem feito esforços para que essa realidade se transforme. E um dado importantíssimo, eu senti isso, nos últimos anos, foi exatamente aquela introdução das cotas raciais e sócio-econômicas nas universidades, que mudou completamente o panorama. Portanto, esta ação afirmativa - Vossa Excelência conhece isso bem -, e nós que damos aula na graduação vemos isto com muita clareza: que a composição das nossas classes mudou fundamentalmente. (Lewandowski, p. 42)

Se para ministros como Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes o fato de as universidades públicas serem compostas por pessoas com boa situação financeira seja uma justificativa para que o Estado invista menos nessas instituições, a fala de Lewandowski parece demonstrar que a presença de alunos socioeconomicamente vulneráveis nas universidades públicas legitima o financiamento público à educação superior.

Outro argumento discutido é o de que cursos de pós-graduação *lato sensu* nem sempre oferecem um retorno à sociedade e, por isso, não deveriam ser integralmente financiados pelo Estado. Esse entendimento vai no sentido de considerar parte do financiamento público à pesquisa enquanto um "gasto inútil". Nesse sentido, o ministro Dias Toffoli coloca que

Senhora Presidente, quanto a essa ideia da autonomia absoluta das universidades, é a sociedade que financia a universidade pública. Teria que se ter - como há na Alemanha - conselhos que verificam efetivamente se aquilo que está sendo oferecido, e está sendo procurado para um estudo de pós-graduação, um mestrado ou um doutorado, vai dar retorno para a sociedade. Não se financiam projetos para a vaidade pessoal, para o orgulho pessoal. Tem que ser financiado para um retorno à sociedade. (TOFFOLI, p. 72)

Alguns ministros, como Luiz Fux e Gilmar Mendes, defenderam a ampliação da decisão do recurso extraordinário para todos os cursos de pós-graduação, não apenas os *lato sensu*. Isto é: defendiam que cursos de pós-graduação *stricto sensu*, como mestrado e doutorado, também pudessem exigir mensalidades. Esse entendimento, entretanto, não foi corroborado pela maioria dos ministros.

As principais linhas de argumentação que parecem levar à decisão pela constitucionalidade da cobrança de mensalidade em cursos de especialização, portanto, são: (i) as universidades públicas recebem hoje poucos investimentos, o que justificaria a busca por fontes de recursos alternativas; (ii) as universidades públicas possuem alunos majoritariamente com condições financeiras, o que faz com que possam pagar mensalidades; (iii) o princípio da gratuidade do ensino público não se estenderia aos cursos de especialização; ao contrário, os recursos públicos devem ser destinados a áreas que se incluam nesse princípio, como a graduação.

Como inicialmente exposto, o único ministro que se colocou contrário à declaração de constitucionalidade do referido recurso foi Marco Aurélio. A fundamentação de seu voto calcou-se no fato de ao Judiciário não ser permitido legislar positivamente, ou seja: o Judiciário não pode criar normas. De acordo com o ministro, se o artigo 206, IV da Constituição Federal de 1988 não apresenta exceções, não caberia ao Supremo Tribunal Federal impô-las.

O que se tem nesse artigo 206? Vários incisos a revelarem princípios a serem observados quanto a educação pública. E, entre esses incisos, há o de número IV, a revelar a gratuidade do ensino. O preceito não encerra qualquer distinção quanto à envergadura, quanto à natureza, quanto à espécie desse ensino. Pouco importa que se trate de ensino básico, fundamental ou superior. Pouco importa que se trate de curso de graduação, de pós-graduação ou de extensão. A gratuidade é o "toque de caixa" que estabelece o acesso alargado – não beneficiando apenas aos mais afortunados – ao ensino que se diz, até aqui, público, e não híbrido, tendo-se a um só tempo, sob o ângulo da natureza jurídica, universidade pública e privada." (Marco Aurélio, p. 103)

Apesar disso, por maioria, o Supremo Tribunal Federal decide que a cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação *lato sensu* não é uma violação ao princípio da gratuidade do ensino público disposto no artigo 206 da Constituição.

Por fim, importante frisar que, ao longo do acórdão, nenhum ministro fez referência às fundações de apoio, embora alguns tenham defendido medidas que remetem à necessidade dessas fundações, o que se verifica no voto do ministro Luís Roberto Barroso.

Portanto, ela [a universidade] precisa criar mecanismos que conservem os seus propósitos públicos, mas que sejam mecanismos de financiamento privado. Que possa dar bolsa; que possa financiar

projetos de pesquisa; que possa mandar gente estudar fora. Ou seja, dinheiro administrado, na minha visão, inclusive, paralelamente, um concerto com a universidade, mas privada, dinheiros privados e administrados privadamente, sem esses controles terríveis que não funcionam, mas atrapalham, que vão desde os controles internos até alguns controles externos, não gostaria de pontuar. (Luís Roberto Barroso, p. 69)

Como se vê, Barroso inclusive faz uma crítica ao controle empreendido por órgãos de controle externo - o Tribunal de Contas da União, por exemplo, encaixa-se nessa categoria -, que vêm impedindo o desenvolvimento de alternativas administrativas em prol das universidades.

O Tribunal de Contas da União, de fato, vem tendo uma atuação relevante no controle das fundações de apoio, como se verá a seguir.

5. O Tribunal de Contas da União e o controle das fundações de apoio

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão de controle externo auxiliar do Congresso Nacional, como dispõe o artigo 71 da CF de 88:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União

Apesar disso, importante frisar que o TCU é um órgão constitucional autônomo, com corpo de funcionários e competências próprias. Embora algumas de suas competências estejam diretamente ligadas ao auxílio ao Congresso, como a emissão de pareceres sobre as prestações de contas do presidente da república, por exemplo, o TCU é um órgão independente (SUNDFELD *et all*, 2017).

Estão sujeitos ao controle do Tribunal todos aqueles, de alguma forma, gerenciem recursos federais:

É amplo o grau de abrangência do controle sob a responsabilidade do TCU. Ele basicamente poderá fiscalizar e auditar: (a) todos os órgãos e entes da administração pública federal (direta e indireta, incluindo fundações e empresas estatais); (b) órgãos e entes das administrações públicas estaduais e municipais (caso recebam transferências de recursos públicos federais); e (c) pessoas físicas e jurídicas privadas, em geral, que de algum modo recebam, administrem ou gerenciem recursos públicos federais. A regra, portanto, é que o TCU em tese estará legitimado a atuar sempre que o caso envolver utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de bens e valores públicos da União. (SUNDFELD; CÂMARA; MONTEIRO; ROSILHO, 2017)

O TCU é formado por nove ministros e possui um corpo técnico diversificado, incluindo especialistas em diversas matérias, como direito e engenharia. Os acórdãos do TCU, documentos que serão analisados neste trabalho, são formados basicamente por um relatório - que geralmente, é composto por relatórios de auditores, parte do corpo técnico - e pelo voto do ministro relator. O relatório produzido pela equipe técnica nem sempre será corroborado pelo voto do relator e não reflete a opinião do TCU como um todo. Apenas os votos proferidos pelos ministros podem ser considerados enquanto opinião do Tribunal e estes podem divergir de opiniões das unidades técnicas (SUNDFELD *et all*, 2017).

De acordo com Sundfeld (*et all*, 2017), é comum que os ministros nem sempre abordem em seus votos todos os pontos questionados pelo relatório das unidades técnicas. Como se verá nos próximos tópicos, a análise que realizei dos acórdãos incluiu a leitura dos relatórios porque, comumente, eram apenas eles que traziam as problemáticas referentes a cobrança de mensalidade em cursos de especialização.

Além disso, frisa-se que o TCU não é órgão parte do Judiciário. Os acórdãos, por exemplo, são mera manifestação do Tribunal: nem sempre são vinculantes e/ou se tratam de uma decisão final. Podem exprimir, por exemplo, apenas recomendações, que podem ou não serem observadas pelos agentes públicos (SUNDFELD *et all* 2017, p. 873).

A principal justificativa para que as fundações de apoio sejam alvo do controle do Tribunal de Contas da União para ser o fato de que estas administram recursos públicos, provenientes de convênios realizados com Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Considerando que as IFES são financiadas pela União, tanto estas quanto as fundações serão fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União. No caso de universidades estaduais, por exemplo, estas e suas fundações são alvo de fiscalização dos Tribunais de Contas estaduais.

O TCU historicamente se preocupou com a temática das fundações de apoio. Como anteriormente exposto, grande parte da legislação sobre o assunto surgiu como uma resposta às determinações do Tribunal. Foi por isso que, considerando o fato de fundações de apoio estarem atuando junto às universidades públicas para cobrança de mensalidade em cursos de

especialização muito antes de uma decisão do STF sobre essa prática, decidi estudar se, e de que forma, o TCU estava lidando com esta atividade.

A pesquisa se insere no âmbito da jurisdição constitucional porque está relacionada às discussões sobre o preceito constitucional da gratuidade do ensino público (art. 206, IV da CF/88) dentro das Instituições Federais do Ensino Superior (IFES). Ademais, dado que o STF autorizou a cobrança de mensalidade de cursos de especialização, a pesquisa se propõe a discutir qual era o entendimento do TCU antes dessa decisão e quais vem sendo os problemas práticos dessa medida.

6. Método

A metodologia escolhida para a realização da pesquisa foi a qualitativa com base em análise jurisprudencial. Para isso, foi utilizada a base de dados do Tribunal de Contas da União (TCU).

A pesquisa foi realizada no site do TCU (<https://portal.tcu.gov.br/inicio/>), na aba "Sessões e Jurisprudência" > "Jurisprudência Pesquisa" > "Acórdãos". Para isso, utilizei o termo de busca **"fundação de apoio" e "curso de especialização" ou "cursos de especialização" e mensalidade**. Essa chave gerou um total de 45 acórdãos. Entretanto, realizei um recorte a partir do acórdão 2731/2008 que, como exposto na introdução, correspondeu a uma importante consolidação jurisprudencial do TCU em relação ao tema das fundações de apoio. Dessa forma, a pesquisa foi delimitada a partir do acórdão 2731/2008 até dia 09 de setembro de 2019, data de acesso ao site do Tribunal, o que gerou um total de 25 acórdãos.

O percurso que me levou a esse termo de busca e recorte pode ser dividido em cinco fases:

1. Definição do termo de busca
2. Delimitação do universo de pesquisa
3. Escolha do recorte de pesquisa
4. Leitura e fichamento dos acórdãos
5. Análise

A primeira fase ocorreu a partir do teste de outras seis possibilidades de busca, quais sejam:

- “Fundações de apoio” e curso

Total de acórdãos: 1068

- “Fundações de apoio” e curso e lato adj sensu

Total de acórdãos: 159

- “Fundação de apoio”.SUMÁRIO

Total de acórdãos: 336

- “Fundação de apoio” e cursos adj de adj especialização

Total de acórdãos: 168

- “Fundações de apoio” e “cursos de especialização”

Total de acórdãos: 108

- “Fundação de apoio” e “cursos de especialização” ou “curso de especialização”

Total de acórdãos: 157

A chave "fundação de apoio" e "cursos de especialização" ou "curso de especialização" me parecera, em um primeiro momento, adequada, dado que me pareceu o termo mais específico até então e havia uma quantidade razoável de julgados, o que me permitiria verificar se o Tribunal de fato possuía julgados que tornassem minha pesquisa factível. Entretanto, ao realizar uma leitura prévia dos primeiros acórdãos que apareceram, verifiquei que muitos deles não apresentavam diretamente a problemática da cobrança de mensalidade, o que mostrou ser necessário o uso da palavra “mensalidade” como termo de busca.

Após a escolha de meu termo de busca, a próxima fase foi delimitar quais acórdãos seriam úteis para a pesquisa. Para isso, realizei a leitura de todos os votos dos 45 acórdãos gerados pelo termo escolhido. A partir disso, foi possível verificar que o TCU de fato vinha se debruçando sobre a temática de cobrança de mensalidade em cursos de especialização que contavam com o apoio de gestão das fundações. Ademais, a leitura desses votos me permitiu fazer um recorte prévio dos acórdãos. Para isso, organizei os acórdãos em uma planilha no Excel com as seguintes colunas:

- Número do acórdão;
- Tema ;
- É útil para a pesquisa?;

- Motivo;
- Citações;
- Observações;

O critério para não considerar um acórdão útil foi se ele tratava de outros cursos que não de especialização (como cursos esportivos) e/ou se ele apresentava minha temática apenas a título de citação/jurisprudência. Para isso, me baseei na leitura dos votos e do uso do recurso Ctrl + F, para pesquisar individualmente os termos utilizados na busca e verificar de que forma o acórdão fazia referência a eles. Alguns dos acórdãos não eram sobre a cobrança de mensalidade em cursos de especialização, mas faziam referência a acórdãos que o eram. Foram excluídos, do total de 45 acórdãos, 8. Além desses, outros 6 acórdãos foram marcados como “talvez” seriam úteis para a pesquisa. Isto porque, a leitura dos votos e o uso do recurso Ctrl + F não me foram suficientes para determinar se eles abordavam ou não a temática, tornando necessária a leitura completa do acórdão (relatório e voto).

Depois dessa leitura inicial, o próximo passo foi a leitura e fichamento dos 45 acórdãos. Entretanto, a partir da leitura dos acórdãos iniciais, percebi que alguns deles eram muito extensos, o que tornava necessária a realização de um recorte de pesquisa, dado que a pesquisa na Escola de Formação deve ser feita em menos de um semestre.

Minha primeira delimitação de acórdãos foi baseada no critério processual, escolhendo para isso ler apenas os acórdãos do tipo “prestação de contas”, o que gerou um total de 17 acórdãos. Entretanto, após conversa com meu orientador, decidimos que o recorte processual não seria uma boa opção, dado que eu poderia perder discussões importantes que possivelmente apareceriam em outros tipos processuais.

O recorte final escolhido, portanto, foi a partir do marco temporal iniciado com o acórdão 2731/2008. A partir da utilização deste marco temporal, foram encontrados 25 acórdãos.

A próxima fase foi a realização da leitura e fichamento de todos esses acórdãos - exceto aqueles que foram excluídos já na primeira

delimitação do universo de pesquisa, 4 no total. Além dos fichamentos, os acórdãos foram organizados em uma planilha com as colunas:

- Número do acórdão;
- Relator;
- Tipo de processo;
- Data da sessão;
- Interessado/responsável/recorrente;
- Entidade;
- Unidade técnica;
- Fatos;
- Problema;
- Justificativa(s) do(s) responsável(is);
- Normas citadas;
- Jurisprudência citada;
- Decisão;
- Decisão é conforme a unidade técnica?;
- Há juízo de legalidade sobre se pode ou não cobrar mensalidade?;
- Citações;
- Observações.

Para a análise dos acórdãos, foram considerados apenas as problemáticas e questões que explicitamente eram referentes ao **relacionamento entre IFES e fundações para a gestão de cursos de pós-graduação *lato sensu***. Problemas referentes a outras atividades realizadas entre IFES e fundações, ainda que também estivessem presentes nos acórdãos, não foram considerados.

As principais dificuldades que tive ao longo do percurso foram relacionadas à escolha do recorte de pesquisa e a questão da bibliografia. Como o tema da cobrança de mensalidade em instituições públicas envolve uma série de questões sociológicas e políticas, foi difícil para mim pensar em escrever sobre o tema sem trazer contribuições teóricas que abordassem problemáticas dessa prática. Entretanto, conversando com diversas pessoas da Escola de Formação e com meu próprio orientador,

consegui compreender que o foco da pesquisa é empírico e que as problemáticas que os dados possam vir a me apresentar poderão ser abordadas, de forma mais profunda e política, em trabalhos futuros.

6.1 Visão geral do objeto de pesquisa

Neste tópico, será apresentada uma visão geral acerca dos acórdãos encontrados. Para isso, apresento: (a) quais acórdãos foram excluídos da análise e a respectiva justificativa para essa exclusão; (b) os acórdãos analisados e quais foram as universidades que tiveram suas práticas questionadas; (c) em quantos deles o relator do acórdão ou a unidade técnica apresentam juízo de legalidade acerca da cobrança de mensalidade em cursos de universidades públicas e quais são os instrumentos normativos utilizados para justificar um entendimento contrário ou favorável a esta prática.

Dos 25 acórdãos, foram excluídos da análise um total de sete. Os acórdãos excluídos foram:

Tabela 1 - Acórdãos excluídos da análise

Acórdão	Motivo para a exclusão
1638/2019 - Primeira Câmara	Trata da cobrança de mensalidade em atividades esportivas, não um curso de pós-graduação.
1178/2018 - Plenário	O termo "mensalidade" é citado apenas para fazer referência a uma das disposições do TCU no acórdão 2731/2008, qual seja, a importância do recolhimento à conta única do Tesouro Nacional dos recursos angariados a partir da cobrança de mensalidades em cursos de pós graduação <i>lato sensu</i> .
756/2015 - Plenário	O acórdão apenas cita jurisprudência do Tribunal referente a cursos de pós graduação. Entretanto, trata-se de uma auditoria referente a hospitais e fundação de apoio.
5290/2013 - Segunda Câmara	Os cursos de especialização citados foram realizados mediante convênios com entidades outras, que não fundações de apoio.
1107/2012 - Segunda Câmara	A questão dos cursos de pós-graduação aparecem apenas em trechos referentes a um processo conexo, das contas da UFJF no ano de 2006. Nos demais, são apresentadas outras

	problemáticas que não são de interesse da pesquisa, como a contratação de professores substitutos de forma ilegal.
3118/2010 - Segunda Câmara	Apenas cita a questão acerca de problemas referentes a cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação; esses problemas não são objeto do acórdão.
3311/2010 - Primeira Câmara	Acórdão apenas cita problemas referentes a cobrança de mensalidade em curso de graduação, sem, contudo, entrar no mérito.

Fonte: TCU

A tabela a seguir apresenta quais foram as universidades objeto da análise dos acórdãos do TCU. A sistematização desses dados não será abordada nessa pesquisa, mas pode ser útil para pesquisas futuras que busquem abordar problemáticas de universidades específicas.

Tabela 2 - Universidades objeto dos acórdãos

Acórdão	Universidade
9604/2017 - Segunda Câmara	Universidade Federal do Espírito Santo - UFES
5791/2017 - Segunda Câmara	Universidade Federal do Paraná - UFPR
457/2017 - Plenário	Universidade Federal do Paraná - UFPR
4022/2014 - Segunda Câmara	Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
2320/2014 - Segunda Câmara	Universidade Federal do Paraná - UFPR
3347/2012 - Plenário	Universidade Federal do Paraná - UFPR
5163/2011 - Segunda Câmara	Universidade Federal de Uberlândia - UFU
4047/2011 - Segunda Câmara	Universidade Federal do Espírito Santo - UFES
2764/2011 - Segunda Câmara	Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT
1140/2011 - Primeira Câmara	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS
575/2011 - Segunda Câmara	Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
7506/2010 - Segunda Câmara	Universidade Federal da Paraíba - UFPB
5837/2010 - Primeira Câmara	Universidade Federal de Alagoas - UFAL
4744/2010 - Primeira Câmara	Universidade de Rondônia - UNIR

3311/2010 - Primeira Câmara	Universidade de Rondônia - UNIR
1596/2010 - Segunda Câmara	Universidade Federal de Alagoas - UFAL
1381/2010 - Segunda Câmara	Universidade Federal de Goiás - UFG
4429/2009 - Primeira Câmara	Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba

Fonte: TCU

Dos acórdãos analisados, os tipos processuais se distribuíram da seguinte forma: 1 tomada de contas especial; 1 relatório de monitoramento; 1 representação; 2 monitoramentos; 9 prestações de contas; 4 relatórios de auditoria.

Seis acórdãos apresentaram juízo de legalidade acerca da possibilidade de cobrança de mensalidade em cursos oferecidos em universidades públicas. O critério utilizado para determinar se um acórdão possuía ou não juízo de legalidade é se, ao longo do relatório ou do voto, havia alguma argumentação no sentido de afirmar a possibilidade ou impossibilidade de se cobrar mensalidade em cursos de universidades públicas. Em alguns acórdãos, não havia esse tipo de discussão.

Nos acórdãos em que constavam essa discussão, o TCU admite a cobrança de mensalidade apenas em cursos de pós-graduação *lato sensu*. O principal instrumento normativo utilizado como justificativa para esse entendimento é o parecer do Conselho Nacional de Educação nº 364/2002. Um acórdão (acórdão TCU 5791/2017) cita o julgamento do STF que considerou regular a cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação *lato sensu* (Recurso Extraordinário (RE) 597.854, apresentado no tópico 4). O parecer CNE 364/2002 será analisado adiante.

7. O TCU e as fundações de apoio

7.1 Acórdão 2731/2008 e a fiscalização das fundações pelo TCU

Historicamente, o Tribunal de Contas da União vem se debruçando acerca da temática das fundações de apoio. A busca pelo termo “fundação de apoio” na jurisprudência do Tribunal, por exemplo, faz surgir um total de 1712 acórdãos⁷, sendo os primeiros deles datados de 1992. É o acórdão 2731/2008, entretanto, o grande marco do controle empreendido pelo TCU ao relacionamento entre essas fundações e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

A partir da leitura do acórdão, depreende-se que a relevância desta decisão advém principalmente de dois fatores: (1) o acórdão se trata de uma FOC (Fiscalização de Orientação Centralizada) que, de acordo com o relatório, é uma sistemática de fiscalização “abrangente e integrada”, que promoveu a fiscalização de diversas universidades e suas fundações de apoio, envolvendo a atuação de unidades técnicas de vários estados; (2) no mesmo ano do acórdão, ocorreu um escândalo de corrupção envolvendo a Universidade de Brasília (UnB) e uma de suas fundações de apoio, a Finatec⁸; isso aparece como motivação para o TCU ter empreendido uma fiscalização extensiva sobre esses entes - a matéria foi considerada, inclusive, um dos temas de maior relevância na área educacional que foram fiscalizados pelo TCU naquele ano⁹.

Por ser uma fiscalização tão abrangente, o Tribunal se propõe a identificar os principais problemas que envolvidos no relacionamento das

⁷ Pesquisa realizada no campo “jurisprudência pesquisa” > “acórdãos”, no site do Tribunal de Contas da União (<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>), a partir do termo de busca “fundação de apoio”. Acesso em 12/10/2019.

⁸ C.f. ESTADÃO. **Justiça bloqueia contas da Finatec a pedido do interventor**. 2008. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,justica-bloqueia-contas-da-finatec-a-pedido-do-interventor,126998>>. Acesso em: 20 nov. 2019. e ESTADÃO. **Justiça afasta cinco diretores da Finatec, ligada à UnB**. 2008. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,justica-afasta-cinco-diretores-da-finatec-ligada-a-unb,125626>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

⁹ “A matéria auditada insere-se no Tema de Maior Significância “Educação que integra o Plano de Fiscalização do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2008.” TCU, acórdão 2731/2008.

IFES com suas fundações de apoio e traçar recomendações gerais. Ademais, o relatório apresenta o contexto de surgimento das fundações de apoio às IFES: o desenvolvimento dessas fundações parece estar atrelado a um contexto de diminuição do orçamento disponível às universidades.

De acordo com o relatório, as fundações de apoio surgem a partir dos anos 70, a fim de oferecer maior autonomia administrativa às IFES. Isto porque, a falta de recursos orçamentários fez com que as universidades buscassem novas formas de financiamento e, para isso, era necessária uma nova forma de se administrar essas receitas, dado que

Os recursos provenientes da prestação de serviços e da cobrança de taxas constituem a maior parte dos recursos próprios arrecadados pelas IFES e diferem-se, na lógica orçamentária, dos recursos do Tesouro Nacional e daqueles provenientes de convênios firmados com organismos públicos e privados. (TCU, 2731/2008)

Este cenário é apresentado pelo relatório como o responsável por fazer com que as universidades passassem a atuar como um “híbrido público-privado”, passando a ofertar serviços que fossem capazes de oferecer retorno financeiro, ainda que não constituíssem serviços que a universidade pública teria por função de prestar. É nesse sentido que o relatório utiliza citação de Cerqueira Leite que afirma

“Como uma multiversidade, as Ifes podem, também, estar invertendo meio e fim. A melhor exemplificação desse efeito é a prestação de serviços realizada pelas instituições. É preciso distinguir aqueles serviços que servem à geração de conhecimentos daqueles que, embora solicitados pela sociedade, nada têm a ver com os objetivos da Universidade” (CERQUEIRA LEITE, 1989, p. 82 *apud* TCU, 2008).

Não à toa, uma das principais problemáticas identificadas pelo relatório é a questão referente à destinação dos recursos arrecadados pelas IFES em conjunto com suas fundações de apoio (mensalidades de cursos de pós-graduação *lato sensu*, por exemplo), que, de acordo com a jurisprudência do TCU até então, deveriam ser considerados como recursos próprios arrecadados e, portanto, serem depositados na Conta Única do Tesouro Nacional.

A Conta Única é a responsável por abarcar “todas as disponibilidades financeiras da União, inclusive fundos, de suas autarquias e fundações” (TESOURO NACIONAL, [20--]). A necessidade de se depositar

tais recursos na Conta Única baseia-se no princípio de unidade da tesouraria, previsto no artigo 56 da Lei 4.320/64 e artigo 1º do Decreto 93.872/1986.

Art. 56. O recolhimento de tôdas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

Art. 1º A realização da receita e da despesa da União far-se-á por via bancária, em estrita observância ao princípio de unidade de caixa ([Lei nº 4.320/64, art. 56](#) e [Decreto-lei nº 200/67, art. 74](#)).

No acórdão 2731/2008, entretanto, o TCU promove uma diferenciação entre essas receitas arrecadadas pela universidade. Em consequência dessa diferenciação, nem todas as receitas arrecadadas teriam de ser depositadas na Conta Única, embora fosse obrigatória a movimentação em conta específica para dado projeto. De acordo com Aroldo Cedraz, relator do acórdão, as receitas arrecadadas pelas IFES podem ser divididas em duas categorias:

Tabela 3 - Tipos de recursos arrecadados pelas IFES

Recursos vinculados à realização de um projeto de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional	Recursos que a universidade auferem em decorrência de projetos
Devem ser usados unicamente para custeio de despesas do próprio projeto.	São arrecadados a partir de serviços e bens disponibilizados pela universidade e participação de resultados dos recursos envolvidos.
Podem contemplar atuação de fundações de apoio na gestão financeira, nos termos da Lei 8.958/94.	Se submetem integralmente ao regime de gestão financeira e orçamentária da Administração Federal.
Recursos não precisam ser depositados na conta única do Tesouro Nacional, podendo ser movimentados em conta bancária específica.	Têm que obrigatoriamente serem depositados na conta única do Tesouro Nacional.

Fonte: TCU (2008)

É nesse sentido que o acórdão 2731/2008 consolida uma ampliação do que seriam considerados recursos públicos,

(...) tanto no que se refere às consequências desse entendimento para a atuação dos órgãos de controle interno e externo quanto no tocante à necessidade de que todas as receitas auferidas em decorrência do uso desses recursos sejam obrigatoriamente recolhidas à conta única do Tesouro Nacional. (Voto, Acórdão TCU 2731/2008, ponto 57)

Outro problema identificado pela unidade técnica é que comumente as fundações de apoio recebem taxas de administração após realizarem um serviço para a universidade. Estas constituem em um valor percentual fixo recebido a título de recompensa pelos serviços prestados. De acordo com o TCU, as taxas de administração não são admissíveis, devendo as fundações de apoio serem remuneradas de acordo com os custos operacionais reais que tiveram na atuação do projeto.

Também é alvo de determinações do TCU a situação referente a atuação de docentes das universidades públicas em projetos realizados entre estas e as fundações. A problemática estaria presente especialmente no fato de que docentes das universidades recebiam bolsas das fundações de apoio por ministrarem aulas em cursos de pós-graduação *lato sensu*. Embora o pagamento de bolsas a servidores das IFES seja uma prática permitida pelo artigo 4º, § 1º da Lei 8.958/94, o TCU possui entendimento no sentido de serem os cursos de pós-graduação *lato sensu* atividades regulares das universidades, fazendo com que fizessem, portanto, parte das atribuições regulares dos docentes. Ademais, as bolsas oferecidas pelas fundações de apoio não estavam sujeitas à tributação e a incidência de contribuição previdenciária, nos termos do artigo 7º do Decreto 5.205/2004, até então vigente.

Como alternativa, o Tribunal defendeu que os servidores fossem remunerados não pelas fundações de apoio, mas sim a partir do instituto da Gratificação de Cursos e Concursos (GCC), instituída pela Lei 11.314/2006 e regulamentada pelo Decreto 6.114/2007. De acordo com o artigo 2º do Decreto, a GCC é destinada, entre outras coisas, a

Art. 2º A Gratificação é devida ao servidor pelo desempenho eventual de atividades de:

I - instrutoria em curso de formação, ou instrutoria em curso de desenvolvimento ou de treinamento para servidores, regularmente instituído no âmbito da administração pública federal;

III - logística de preparação e de realização de curso, concurso público ou exame vestibular, envolvendo atividades de planejamento, coordenação, supervisão, execução e avaliação de resultado, quando tais atividades não estiverem incluídas entre as suas atribuições permanentes; e

§ 1º Considera-se como atividade de instrutoria, para fins do disposto no inciso I do caput, ministrar aulas, realizar atividades de

coordenação pedagógica e técnica não enquadráveis nos incisos II, III e IV, elaborar material didático e atuar em atividades similares ou equivalentes em outros eventos de capacitação, presenciais ou a distância.

Como se verifica a partir da leitura do inciso I, a utilização da GCC seria permitida apenas em "curso de desenvolvimento ou de treinamento para servidores" e não em cursos de especialização destinados ao público em geral. Nesse sentido, o TCU determina ao MEC que expanda a possibilidade de utilização da GCC para remuneração de servidores atuantes em cursos de pós-graduação *lato sensu*.

O TCU também firma o entendimento de que cursos de pós-graduação *lato sensu* não estão inseridos na modalidade extensão, mas sim de ensino, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, artigo 44, inciso III e IV.

Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;

IV - de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.

Por isso, exige-se que gradativamente os cursos de pós-graduação *lato sensu* passem a ser inseridos nos "processos acadêmicos e administrativos regulares" (TCU, 2008) das universidades, deixando de ser gerenciados exclusivamente por fundações de apoio.

Ademais, neste acórdão o Tribunal também trata da possibilidade de cobrança de mensalidade de cursos de pós-graduação *lato sensu*. O acórdão corrobora com o entendimento de que a cobrança de mensalidade nesses cursos é permitida, com base no parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) nº 364/2002, que defende ser essa uma prática legal. Entretanto, como exposto acima, o TCU afirma serem esses cursos parte das atividades regulares das IFES, e não cursos de extensão, como decidira o STF no julgamento do RE 597.854. Os cursos de pós-graduação *lato sensu*, portanto, só não seriam regulares para fins de gratuidade.

A relevância do acórdão 2731/2008 se confirma pela ampla menção que acórdãos posteriores fizeram a ele. De fato, diversos julgados citam tal acórdão como precedente.

7.2 Parecer CNE 364/2002 e a “legalidade” da cobrança de mensalidade

Em alguns dos acórdãos analisados, o TCU trazia a discussão acerca da legalidade de se cobrar mensalidade em determinados cursos nas universidades públicas. Até a decisão do STF acerca da constitucionalidade da cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação *lato sensu*, o parecer do Conselho Nacional de Educação nº 364/2002, era comumente o único instrumento jurídico utilizado pelo TCU para justificar a legalidade da cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação *lato sensu*, ou sua ilegalidade, quando em casos de curso de pós-graduação *stricto sensu*. Dos 18 acórdãos analisados, 6 possuíam juízo de legalidade acerca da possibilidade de cobrança de mensalidade¹⁰. Todos eles citam o parecer CNE 364/2002.

Antes da apresentação do conteúdo do parecer, importante compreender o que é o Conselho Nacional de Educação e sua importância no cenário educacional brasileiro. De acordo com o Ministério da Educação (MEC), o Conselho Nacional de Educação é um órgão auxiliar do MEC, sendo regulado pela Lei 9.131/95 (MEC, ([20--])). Entre suas atribuições, estão competências deliberativas e de emissão de pareceres (art. 7º, § 1º, alínea d e f da Lei 9.131/95). Diferentemente de funções deliberativas, como resoluções, por exemplo, pareceres não são vinculantes, ou seja: não têm caráter de obrigatoriedade.

O parecer CNE 364/2002 surge após questionamento feito ao CNE pelo Ministério Público Federal acerca da legalidade da cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação *lato sensu* considerando-se o artigo 206, IV da Constituição Federal, que dispõe sobre o princípio da gratuidade em estabelecimentos oficiais.

¹⁰ Acórdão 5791/2017, acórdão 2320/2014, acórdão 3347/2012, acórdão 2731/2008, acórdão 5837/2010 e acórdão 7506/2010.

A argumentação do parecer é semelhante à utilizada pelo Supremo Tribunal Federal para também decidir pela legalidade da cobrança, sendo calcada no entendimento de que cursos de pós-graduação *lato sensu* são eventuais, não regulares, o que faz com que não estejam inclusos na modalidade ensino e, portanto, não têm de serem gratuitos.

Um dos aspectos que confirmaria a diferenciação entre cursos regulares e não regulares seria o fato de os primeiros (graduação e pós-graduação *stricto sensu*) conferirem diploma, enquanto que os cursos de pós-graduação *lato sensu* conferem apenas certificado. Além disso, esses cursos não fariam parte de um “processo contínuo de formação”, consistindo mera necessidade individual daqueles que o realizam. É nesse sentido que o parecer afirma que as universidades públicas têm o *dever* de cobrar por cursos não regulares.

E no que tange aos outros cursos, outros gêneros não regulares de educação superior, **não somente podem as instituições cobrar por sua oferta quanto, mais ainda, decididamente, deveriam cobrar por ela**, visto que não se espera que as universidades públicas destinem recursos públicos para tarefas que não façam parte de sua missão constitucional, para a qual, e somente para esta, está preceituada a gratuidade. (CNE, 2002, p. 4; grifo meu)

Não há, entretanto, legislação que corrobore essa argumentação. Apesar de ser mencionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96), a fim de justificar a diferenciação entre cursos de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, não há artigos nesta lei que apresentem tal diferenciação, o que faz com que o parecer esteja calcado em posições doutrinárias. Em diversos momentos, o próprio parecer afirma a necessidade de utilização da doutrina para sustentação de seus argumentos.

É a própria lei, contudo, associada à doutrina narrada, que vai permitir a adequada separação das quatro espécies componentes do gênero educação superior. São elas os programas de pós-graduação *stricto sensu* e os cursos de especialização e outros, *lato sensu*. Os primeiros, são aqueles regulares, na vertical diversificação do ensino superior, conducentes a diplomas; os segundos, são aqueles suplementares, não regulares, conducentes à certificação. (CNE, 2002, p. 3; grifo meu)

O recurso à doutrina, atualíssima, é fundamental para que possa oferecer adequada interpretação, à luz da realidade presente, do artigo 44 da LDB, principalmente de seu inciso III, que ensina que a educação superior abrangerá o nível de pós-graduação “compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos

diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino” . (CNE, 2002, p. 2; grifo meu)

Apesar disso, o próprio Conselho Nacional de Educação, em 2001 - antes do parecer, portanto -, expediu uma resolução regulamentando os cursos de pós-graduação - a Resolução CNE/CES nº 01/2001. Nessa resolução, o CNE diferencia os cursos de pós-graduação *lato sensu* e os *stricto sensu*, embora não haja menção sobre a possibilidade de cobrança de mensalidade. A Resolução CNE/CES nº 01/2001 também aparece em diversos dos acórdãos analisados.

Como mencionado, nos acórdãos analisados esse parecer foi utilizado basicamente de duas formas: ou para ratificar a posição da universidade em se cobrar mensalidade ou para contestar tal posição.

No acórdão 5791/2017, acórdão 2320/2014 e 3347/2012, em que é objeto de análise a Universidade Federal do Paraná (UFPR), a unidade técnica questiona o fato de a universidade estar cobrando mensalidade em cursos de pós-graduação *stricto sensu* e pede que a universidade adote critérios para a cobrança de mensalidade com base em alguns instrumentos jurídicos, entre eles o parecer CNE 364/2002. O mesmo ocorre no acórdão 7506/2010, em que a unidade técnica questiona o fato de a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) ter supostamente cobrado mensalidade em um curso de pós-graduação *stricto sensu*, o que seria uma violação ao parecer CNE 364/2002.

Já no acórdão 5837/2010, que tem como objeto de análise a Universidade Federal de Alagoas (Ufal), a equipe de inspeção do Tribunal utiliza o parecer CNE 364/2002 para afirmar que cursos de extensão como, no caso, cursos de línguas, também podem ter cobrança de mensalidade, assim como nos cursos de pós-graduação *lato sensu*.

Ora, se é admitida como legal a cobrança de taxas concernentes aos cursos de pós-graduação *lato sensu*, por estes não serem considerados como atividade de ensino regular, mas sim de educação continuada, se caracterizando pela oferta descontínua, episódica e, na maioria dos casos não acadêmica, conduzindo a certificado; por dedução, também é legal a cobrança de taxas e mensalidades concernentes a cursos ligados a atividades de extensão, pois essas se revestem das mesmas características: eventualidade, oferta descontínua, e condutora a recebimento de certificado (Acórdão TCU 5837/2010, relatório).

7.3 Problemáticas identificadas na atuação das fundações de apoio

A partir da análise do acórdão 2731/2008, em que o TCU realizou uma fiscalização ampla dos problemas decorrentes do relacionamento entre IFES e suas fundações de apoio, apresento quais são os problemas que surgiram nos acórdãos subsequentes a este marco temporal.

Com base no subtópico anterior, verifica-se que o Tribunal, ainda antes da decisão do STF, não considerava a cobrança de mensalidade nos cursos de pós-graduação *lato sensu* como uma irregularidade, mas vem questionando a atuação das fundações de apoio nesta prática.

Para entender os principais problemas identificados pelo TCU, dividi-os em três categorias: **(i) relacionamento entre IFES e fundações; (ii) cobrança de mensalidade irregular; (iii) atuação de servidores públicos.**

A primeira categoria, “relacionamento entre IFES e fundações”, engloba todas as problemáticas decorrentes da própria atuação das fundações de apoio enquanto contratadas para realizar o gerenciamento administrativo e financeiro de cursos pós-graduação *lato sensu*.

A categoria “atuação de servidores públicos” expõe problemáticas relacionada a atuação de servidores das universidades nos cursos de pós-graduação *lato sensu*, englobando problemas como a remuneração irregular de docentes das universidades.

Por fim, a categoria “cobrança de mensalidade irregular” apresenta problemáticas relacionadas a cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação *stricto sensu*, uma prática que vem sendo vedada pelo TCU.

A seguir, apresentarei cada uma dessas categorias e seus respectivos problemas.

7.3.1 Relacionamento entre IFES e fundações

As fundações de apoio vêm sendo utilizadas como uma forma de se gerenciar financeira e administrativamente os cursos de pós-graduação *lato sensu*. Como visto no tópico 3, isso se dá com a justificativa de que estas trariam maior autonomia administrativa para a universidade, auxiliando-a a realizar novas formas de arrecadação de verbas diante da diminuição orçamentária. Entretanto, o TCU vem identificando diversas problemáticas nessa atividade.

Os problemas identificados referentes a essa categoria foram:

- 1) Universidade não possui uma sistemática de acompanhamento dos contratos com as fundações;
- 2) Ausência ou atraso de prestações de contas;
- 3) Pagamento de taxa de administração;
- 4) Ausência de sistemática de contabilização de mensalidades atrasadas;
- 5) Recursos arrecadados através de projetos são considerados recursos privados, não recursos públicos;
- 6) Problemas com o tipo de ajuste formalizado (contrato ou ajuste?);
- 7) Receitas não são recolhidas na conta única do Tesouro Nacional;
- 8) Ausência de conta bancária específica para a movimentação dos recursos arrecadados;
- 9) Uso indevido de recursos arrecadados;
- 10) Fundação descredenciada no MEC;
- 11) Fundação não repassa para a universidade os bens auferidos com os recursos dos cursos.

O gráfico a seguir demonstra a incidência de cada um desses problemas nos acórdãos analisados.

Figura 1 - Problemas identificados no relacionamento entre IFES e fundações de apoio



Fonte: TCU

Como se observa pelo gráfico, o problema mais recorrente identificado pelo TCU na gestão de cursos de pós-graduação *lato sensu* realizada por fundações de apoio foi o pagamento de taxa de administração. Este problema verificou-se em nove dos acórdãos analisados¹¹.

As taxas de administração consistem em valores de remuneração às fundações de apoio pelo serviço de gestão prestado. Para o TCU, a problemática está no fato de as taxas de administração basearem-se em percentuais fixos, (comumente de 10%) sobre o valor do instrumento jurídico firmado. O Tribunal sustenta que a remuneração das fundações deve estar vinculada a apresentação de "demonstrativos de despesas, prévia e expressamente autorizado pela universidade"¹². Ou seja: as taxas de administração não podem basear-se em percentuais fixos, mas sim estarem atreladas às reais despesas despendidas pelas fundações.

¹¹ Acórdãos 5791/2017, 2320/2014, 2764/2011, 1140/2011, 575/2011, 7506/2010, 5837/2010, 1596/2010, 4429/2009.

¹² Acórdão 2320/2014.

Algumas das justificativas legais para esse entendimento são baseadas na Portaria Interministerial nº 424/2016 e na Portaria Interministerial 507/2011, artigo 38 e 52, respectivamente¹³. Esses normativos afirmam que é vedada a estipulação de taxa de administração nos convênios, embora despesas administrativas podem ser acolhidas “até o limite de 15% (quinze por cento) do valor do objeto” (art. 38, § 1º, II da Portaria 424/2016 e art. 52, parágrafo único da Portaria 507/2011).

Além disso, outro argumento é baseado no fato de que as fundações de apoio têm a vantagem de poderem ser contratadas sem licitação porque são entidades sem fins lucrativos, o que reforça a necessidade de se prever o pagamento a elas com base nas reais despesas realizadas¹⁴.

A questão relativa ao demonstrativo de despesas também ganha relevância considerando-se que outra das problemáticas apontadas pelo Tribunal é a ausência ou atraso de apresentação de prestação de contas por parte das fundações. O tribunal discutiu essa prática em quatro dos acórdãos analisados, referentes à Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)¹⁵, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)¹⁶ e Universidade de Rondônia (UNIR)¹⁷.

Atrelado a esse problema, há casos em que as universidades não acompanham os contratos com as fundações (gráfico 1; primeira coluna), o que gera menos transparência nos convênios prestados.

No caso da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), o TCU realizou uma auditoria no relacionamento entre essa IFE e uma de suas fundações de apoio, a Fundação Ceciliano Abel de Almeida (FCAA). Uma das problemáticas é referente a ausência de prestação de contas de um curso de pós-graduação e a ausência ou deficitário controle empreendido pela universidade aos contratos realizados com a fundação. Um agravante é que esses problemas verificaram-se ao mesmo tempo em que esta fundação

¹³ Acórdão 5791/2017, relatório.

¹⁴ “12. Uma agravante no caso vertente, e em geral em outros que envolvem a contratação de fundações de apoio, consiste em que essas entidades não possuem fins lucrativos. Só com esse atributo, na realidade, podem elas ser contratadas por dispensa de licitação, no enquadramento do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93. Portanto, esse é mais um motivo para que se verifique a adequação do preço pago.” (Acórdão 2320/2014, relatório)

¹⁵ Acórdão 9604/2017.

¹⁶ Acórdão 4022/2014 e acórdão 575/2011.

¹⁷ Acórdão 4744/2010.

passava por uma crise financeira e, mesmo assim, a universidade continuou a realizar projetos junto a ela. Em um dos cursos gerenciados pela FCAA, a prestação de contas não foi apresentada porque a fundação teve suas atividades suspensas devido às dificuldades financeiras.

348. A prestação de contas não foi apresentada, uma vez que o processo foi encaminhado à contratada para tal finalidade, em outubro de 2013, e esta teve suas atividades suspensas em 2014, sem que a prestação de contas fosse realizada. Insistimos, por telefone, muitas vezes, com a funcionária da contratada responsável pela prestação de contas, mas não obtivemos sucesso. Pessoalmente fomos à sede da contratada para buscar o processo, que, à época, não foi encontrado. Na ocasião, a contratada se encontrava com corpo técnico reduzido e desmotivado, face às dificuldades que enfrentava. (Acórdão 9604/2017, relatório)

Diante dos problemas referentes a prestação de contas, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul passou a inserir cláusulas em todos os contratos e convênios celebrados com fundações de apoio instituindo a obrigatoriedade de prestação de contas e a relação dos documentos que devem estar nelas presentes.

Outro problema encontrado na análise está relacionado ao tipo de ajuste entre IFES e fundações para formalizar a contratação destas - se contrato ou convênio. O acórdão 2731/2008 chega a mencionar esta questão, tendo a unidade técnica afirmado que

O TCU tem determinado preponderantemente, nos casos de execução de objeto de interesse comum, com o repasse antecipado de recursos, a celebração de convênio com a respectiva fundação de apoio, com observância das disposições da Instrução Normativa nº 01, de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, especialmente nos casos em que os recursos advirem de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (Acórdãos nº 599/2008 - Plenário e 2259/2007 - P - Relação 41/2007 GAB GP). (Acórdão 2731/2008, relatório)

Nesta pesquisa, verifiquei que há casos em que existe uma indefinição de qual instrumento jurídico deveria ser utilizado e outros em que não é formalizado ajuste algum.

Uma das universidades em que esse problema foi identificado é a Universidade Federal do Paraná¹⁸, em que projetos semelhantes eram ora formalizados enquanto contratos, ora enquanto convênios.

Segundo o Relatório de Levantamento, a falta de regras claras e formalmente estabelecidas para a definição de que tipo de ajuste deve ser celebrado em cada caso permite que as parcerias para

¹⁸ Acórdão 2320/2014.

realização de projetos de mesma natureza sejam formalizadas ora mediante convênios, ora mediante contratos, mesmo quando a natureza convenial do ajuste parece ser bastante evidente. Por exemplo, os projetos ns. 290 e 320 se referem à realização de cursos de mestrado e, portanto, à realização dos objetivos institucionais da Universidade e da Funpar, qual seja, apoiar a IFES no desempenho de sua missão legal. Apesar disso foram formalizadas como contratos.

De acordo com a unidade técnica deste caso, as principais diferenças entre contrato e convênio são:

Tabela 4 - Diferença entre contrato e convênio

Contratos	Convênios
Disciplinados pela Lei nº 8.666/93	Disciplinados pela Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011
"Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada." (art. 2º, parágrafo único)	"acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos , visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação."

Fonte: Acórdão TCU 2320/2014

Por conta dessa indefinição, haveria a possibilidade de confusão por parte da fundação de apoio acerca da obrigatoriedade ou não de prestar contas, por exemplo; no caso da UFPR, a fundação de apoio acreditou não estar obrigada a prestar contas por ter sido formalizado um contrato. Entretanto, a unidade técnica afirma que, independente do ajuste celebrado, a prestação de contas é obrigatória, com base no Decreto 7.423/2010, artigo 11, que determina:

Art. 11. A instituição apoiada deve incorporar aos contratos, convênios, acordos ou ajustes firmados com base na Lei nº 8.958, de 1994, a previsão de prestação de contas por parte das fundações de apoio.

Depois do problema relacionado ao pagamento de taxa de administração com base em porcentagem fixa, a segunda problemática mais incidente nos acórdãos foi o não recolhimento das receitas arrecadadas na conta única do Tesouro Nacional. Como demonstrado no ponto 7.1, o acórdão 2731/2008 consolidou o entendimento de que há dois tipos de receitas públicas. Apenas as receitas auferidas em decorrência de projetos devem ser depositadas na conta única diretamente. As receitas arrecadadas para serem utilizadas nos próprios projetos devem ser depositadas em conta específica da universidade; após o fim do projeto, porém, no caso de sobragem recursos, estes devem também ser depositados na conta única do Tesouro.

Sobre essa problemática, há um caso emblemático, da Universidade Federal da Paraíba¹⁹, em que os membros do Conselho Curador da universidade aprovaram resoluções permitindo que as receitas arrecadadas para o funcionamento de cursos de pós-graduação *lato sensu*, por exemplo, fossem depositadas na conta da Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão (FUNAPE) e não recolhidas na conta única do Tesouro. Foram chamados em audiência quase todos os conselheiros para explicarem suas decisões. A unidade técnica rejeitou as justificativas de quase todos os conselheiros que foram favoráveis a tal proposta, com base no argumento de que “infelizmente” haviam votado a favor do gerenciamento financeiro das receitas pela FUNAPE, como se vê nos trechos a seguir:

15.2.1.1. Cabe destacar que nas retrocitadas Resoluções de números 05/2004; 06/2004; e 07/2004 a Responsável em pauta, infelizmente, **votou favoravelmente** ao gerenciamento financeiro dos cursos de pós-graduação *lato sensu* pela FUNAPE já que o único voto contrário foi do Conselheiro Edimar Mesquita de Oliveira como se deduz dos comentários registrados nas atas correspondentes às reuniões do Conselho Curador nas quais houve a aprovação daquelas.

17.2.4. Feitas essas considerações, relata-se que a Responsável, infelizmente, votou favoravelmente ao gerenciamento financeiro pela FUNAPE, no Exercício de 2002 (...)

18.2.2. Feitas essas considerações, relata-se que a Responsável, infelizmente, votou favoravelmente ao gerenciamento financeiro pela FUNAPE, no Exercício de 2002 (...)

20.2.3. Por outro lado, dentro dos critérios adotados nesta instrução, este Tribunal deve **rejeitar as razões de justificativas** do Responsável em pauta pelo fato de ter **votado favoravelmente à aprovação das Resoluções** de números 10/2004; 11/2004;

¹⁹ Acórdão 7506/2010.

12/2004 e 13/2004, como ele mesmo confessa, todas disciplinando, entre outros assuntos, matrículas e anuidade de cursos de pós-graduação e atribuindo o gerenciamento financeiro à FUNAPE. (Acórdão 7506/2010, relatório)

Como se verifica no primeiro trecho, apenas um conselheiro havia reiteradamente se colocado contra essas resoluções, além de ter historicamente criticado um dito processo de privatização dos cursos de pós-graduação, o que ensejou uma série de elogios por parte da unidade técnica. Esta, inclusive, se refere aos conselheiros que ratificaram as resoluções como "pelegos", e ao conselheiro que foi voto vencido como "combativo".

Nessas condições, entende-se que este Tribunal ao ter chamado em audiência tanto os membros do Conselho Curador quanto os **Reitores** que exerceram esse cargo no Exercício de 2002 não "errou o alvo" e tampouco esse passa ao largo do Conselho Curador (a não ser quando este atua de forma "**pelega**" como analisado acima com base nas informações da Presidente que antecedeu ao Responsável em pauta em que apenas referendava modelo padronizado de Resoluções (...) 21.2.1.1. Cabe destacar que a Reunião de 04.10.2004 o **combativo** Conselheiro Edimar Mesquita de Oliveira não esteve presente (falta justificada na Ata). (Acórdão 7506, relatório)

Apesar disso, cabe destacar que o ministro José Jorge, relator do acórdão, discordou da proposta da unidade técnica em multar os conselheiros que tiveram suas justificativas rejeitadas. Isto porque, embora as receitas de fato tenham de ser recolhidas na conta única do Tesouro Nacional, a situação verificada na UFPB é comum a várias das IFES e medidas já vêm sendo tomadas para sanar tais irregularidades.

7.3.2 Atuação de servidores públicos

Uma das principais problemáticas referentes à atuação de fundações de apoio gerenciando cursos de especialização é referente a atuação de funcionários públicos nesses cursos. Essa questão foi bastante discutida no livro "Universidade pública e fundações privadas: aspectos conceituais, éticos e jurídicos", da ADUSP. De acordo com textos da publicação, era comum que professores em regime de dedicação exclusiva dessem aula nesses cursos com frequência, recebendo a mais por isso. Tal problemática também aparece nos acórdãos analisados.

A possibilidade de docentes da própria universidade receberem a mais por dar aulas em cursos de especialização envolve uma série de fatores. O primeiro deles é se cursos de especialização são ou não regulares. Se forem, fazem parte das atribuições dos docentes e, por isso, já fariam parte das funções as quais um docente é pago para desempenhar. Se não forem regulares, os docentes podem receber a mais por ministrarem tais aulas. E se puderem receber, o questionamento que surge é se quem realiza o pagamento seria a própria universidade ou a fundação de apoio.

De acordo com o acórdão 2731/2008, os cursos de pós-graduação *lato sensu* constituem atividade regular das universidades e, portanto, os professores poderiam receber por ministrarem aulas de maneira esporádica nesses cursos através do instituto de Gratificação de Cursos e Concursos (GCC).

No acórdão 5837/2010, em que é objeto de análise a Universidade Federal de Alagoas (UFAL), o TCU apresenta o entendimento de que servidores públicos só poderiam ser remunerados pelas fundações de apoio (através das bolsas, previstas na Lei 8.958/98) quando prestassem serviços diretamente para a fundação; no caso de cursos de pós-graduação *lato sensu*, trata-se de atividade regular da universidade, e o recebimento por isso seria um aumento salarial sem previsão legal, dado que os recursos auferidos através da cobrança de mensalidade são também considerados recursos públicos. Portanto, "a rigor, a atuação dos docentes é custeada

pela própria universidade, à evidência da natureza pública dos recursos que são arrecadados com os cursos de idiomas e de pós-graduação”²⁰.

Quanto à problemática da atuação de docentes em regime de dedicação exclusiva trabalhando para as fundações de apoio, essa prática verificou-se na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)²¹, na Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)²² e Universidade Federal de Alagoas (UFAL)²³. É permitido aos docentes atuarem junto a fundações de apoio apenas de forma esporádica e de maneira que não haja incompatibilidade de horário entre tais atividades e as atividades regulares, com base no art. 4º, parágrafo 2º da Lei 8.958/98

Art. 4º As IFES e demais ICTs contratantes poderão autorizar, de acordo com as normas aprovadas pelo órgão de direção superior competente e limites e condições previstos em regulamento, a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações referidas no art. 1º desta Lei, sem prejuízo de suas atribuições funcionais.

§ 2º É vedada aos servidores públicos federais a participação nas atividades referidas no caput durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos, excetuada a colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade, de acordo com as normas referidas no caput.

7.3.3 Cobrança de mensalidade irregular

A terceira categoria de problemáticas identificadas pelo TCU é referente não a atuação das fundações de apoio em si, mas sim à cobrança de mensalidade de forma irregular.

Como abordei em outros tópicos, o Tribunal de Contas da União historicamente considerou a cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação *lato sensu* como uma prática legal, com base no parecer CNE 364/2002. O próprio parecer declarava a legalidade desta prática apenas em cursos de especialização. Apesar disso, ocorreram situações em que universidades públicas cobraram mensalidade em outras modalidades de curso, como cursos *stricto-sensu* (mestrado e doutorado) e até mesmo em curso de graduação.

O caso mais sintomático é o da Universidade Federal de Rondônia (UNIR)²⁴, em que houve o oferecimento do Curso de Graduação em

²⁰ Acórdão 5837/2010, relatório.

²¹ Acórdão 4047/2011.

²² Acórdão 1140/2011.

²³ Acórdão 1596/2010.

²⁴ Acórdão 4744/2010.

Administração e Ciências Econômicas, prevendo a cobrança de mensalidade e sendo oferecido através de fundação de apoio, a Riomar. Além das mensalidades, o curso possuía ainda outra problemática: era oferecido apenas à Polícia Militar do Estado e aos servidores do Departamento de Trânsito do Estado de Rondônia. O ministro Guilherme Palmeira, relator do caso, afirmou que

Entretanto, devo destacar, desde logo, da plêiade de irregularidades apontadas, uma - passível de apenação, de acordo com a proposta da Secex/RO - a qual diz respeito ao oferecimento, pela UNIR e pela Fundação Riomar, de cursos de graduação em Administração e Ciências Econômicas a um público especial (servidores da Polícia Militar e do Departamento de Trânsito, ambos do Estado de Rondônia), mediante a cobrança de mensalidades.

O inusitado da situação e a sua total aberração deixaram-me perplexo, uma vez que foi infringido um princípio basilar do ensino público em estabelecimentos oficiais, que é a sua gratuidade (art. 206, inciso IV, da Constituição Federal), afora o princípio da igualdade de condições para o acesso e a permanência nas instituições públicas de ensino (art. 206, inciso I). Ora, se a Constituição estabeleceu que a educação é direito de todos e dever do Estado (art. 205 da Carta Magna), assumiu o Poder Público a responsabilidade de prestar tal serviço de forma indistinta e gratuita, custeado, portanto, com o resultado de suas arrecadações.

À vista tão-somente de tais dispositivos constitucionais, jamais poderia a UNIR celebrar um contrato com a Fundação Rio Madeira (de n.º 024/2000), tendo por objeto a realização de curso de graduação para alunos específicos e com 'o pagamento de sua contribuição a título de mensalidade' pela Associação Tiradentes da Polícia Militar do Estado de Rondônia.' (Acórdão 1.882/2007, voto, *apud* Acórdão 4744/2010)

Além da UNIR, outras universidades também foram acusadas de cobrarem mensalidade de maneira irregular, referentes a cursos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado), como a UFPB²⁵ e a UFPR²⁶.

Na UFPR, um caso importante foi o que a universidade realizou um Mestrado Interinstitucional (MINTER), com uma instituição privada, a Unipar. O Minter é um programa regulamentado pela CAPES (Portaria CAPES/MEC nº 67/2005) que consiste em "curso regular de mestrado ofertado por uma instituição, nominada promotora, a ser realizado em outra, denominada receptora"²⁷. Verifica-se, portanto, que trata-se de um

²⁵ Acórdão 7506/2020.

²⁶ Acórdão 3347/2012, 2320/2014, 5791/2017.

²⁷ Acórdão 3347/2012.

curso regular da UFPR, porém oferecido em outra instituição. Apesar disso, a Unipar (instituição receptora) promoveu a cobrança de mensalidade do curso, sem ao menos repassar os valores à UFPR.

Cabe destacar que o relacionamento entre a UFPR e a UNIPAR não teve sequer a formalização de um ajuste. Isso porque, a proposta de ajuste foi feita com o único objetivo de formalizar um convênio entre as duas instituições e a Funpar, fundação de apoio da UFPR. A referida fundação se recusou a fazer parte do ajuste, dadas as recomendações do TCU no acórdão 2731/2008 e a verificação de problemas no objeto, como a cobrança de mensalidade em um curso de pós-graduação *stricto sensu*.

8. Conclusão

A partir dos dados apresentados, verifica-se que o Tribunal de Contas da União, muito antes da decisão do STF que permitiu a cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação *lato sensu* (RE 597.854/2017), já considerava esta uma prática legal. Portanto, não houve nenhuma grande mudança jurisprudencial no TCU após a decisão do STF.

O entendimento do TCU era justificado com base no parecer do Conselho Nacional da Educação (CNE) nº 364/2002. A análise desse parecer, entretanto, demonstra que não havia disposições legais que validassem tal entendimento. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96) não diferencia os cursos de especialização em *lato sensu* e *stricto sensu*. Essa diferenciação é, de acordo com o próprio parecer do CNE, doutrinária.

Para além disso, o artigo 206, IV da Constituição Federal de 1988 não apresenta exceções ao princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.

Apesar de o TCU considerar a cobrança de mensalidade em cursos de pós-graduação *lato sensu* uma prática legal, diversas problemáticas são colocadas pelo Tribunal quando da realização destes cursos em conjunto com fundações de apoio.

As problemáticas mais recorrentes são relacionadas ao pagamento de taxa de administração à essas fundações. Embora elas surjam com a justificativa de prestarem apoio às universidades, sendo entidades sem fins lucrativos, o pagamento de taxa de administração, calcada em uma porcentagem fixa, demonstra que é comum que estas auferam lucro a partir da gestão administrativa e financeira de projetos de cursos de especialização.

A segunda maior problemática referente a essa prática é a conta em que os recursos auferidos pela cobrança de mensalidade são depositados. É comum que o TCU determine que esses recursos sejam depositados na conta única do Tesouro Nacional, o que nem sempre ocorre.

Além disso, o TCU também vem proferindo decisões acerca da atuação de docentes da universidade pública em cursos de pós-graduação

lato sensu, dado que há casos em que estes recebem remuneração extra, paga pelas fundações de apoio, por conta das aulas que ministram. Para o Tribunal, os cursos de pós-graduação *lato sensu* são considerados não regulares apenas para fins de gratuidade; isso significa que, sendo regulares, fazem parte das atribuições comuns dos professores. Assim, qualquer gratificação pela ministração desses cursos deve ser paga pela própria universidade, não pelas fundações. A alternativa defendida pelo Tribunal no acórdão 2731/2008 é que a remuneração dos professores seja feita através do instituto da Gratificação de Cursos e Concursos (GCC), disposto na Lei 11.314/2006 e regulamentado pelo Decreto 6.114/2007.

Embora as fundações de apoio tenham sido criadas com o objetivo de serem uma alternativa ao rígido regime de direito público, as determinações do TCU parecem distanciá-las cada vez mais do regime jurídico de direito privado. Se, por um lado, isso ocorre porque há problemas reais no funcionamento dessas entidades, por outro demonstra que é necessário a construção de um regime administrativo menos burocratizado, a fim de que pessoas jurídicas de direito privado paralelas à administração pública não sejam mais necessárias.

Uma questão relevante é a utilização do mesmo argumento econômico para justificar tanto a criação das fundações de apoio quanto a cobrança de mensalidades. As primeiras surgem em um contexto de diminuição do orçamento das universidades públicas, assim como a falta de recursos públicos aparece como uma das motivações para o STF ter considerado constitucional a cobrança de mensalidade em cursos de especialização no (RE) 597.854/2017 do STF.

O argumento de que as universidades públicas estão repletas de pessoas ricas parece corroborar a necessidade de se instituir mensalidades. O que se busca é explorar economicamente essa realidade, não transformá-la, o que poderia ocorrer a partir da ampliação de políticas de ações afirmativas, por exemplo. Embora esse argumento, se aplicado aos cursos de especialização, não pareça tão preocupante - dado que, nesses cursos, se matriculam alunos já graduados e, que, presumivelmente, já têm boas condições financeiras decorrentes de sua formação superior e podem, portanto, arcar com os custos de um curso -, torna-se bastante

problemático se aplicado aos cursos de graduação. Conforme apontei no tópico 2, as discussões sobre cobrança de mensalidade a nível de graduação em instituições públicas tem se tornado recorrente.

Referências

ADUSP, Associação de Docentes da USP. **Universidade pública e fundações privadas**: aspectos conceituais, éticos e jurídicos. São Paulo: ADUSP, 2004. 154 p.

ALMEIDA, Thomas Augusto Ferreira de. **Fundações de apoio - regime jurídico - autonomia universitária**. 2013. 208 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

BBC. Eleições 2018: Quais são as propostas para a Educação de Bolsonaro e Haddad. BBC S.I, 15 out. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/45859396>>. Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 597.854. Reclamante: Universidade Federal de Goiás (UFGO). Reclamado: Tiago Macedo dos Santos. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 26 de abril de 2017. Brasília, 21 set. 2017. p. 1-112. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312777202&ext=.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 597.854. Reclamante: Universidade Federal de Goiás. Reclamado: Tiago Macedo dos Santos. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 26 de abril de 2017. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2666225&numeroProcesso=597854&classeProcesso=RE&numeroTema=535>>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Monitoramento nº 4022/2014. Responsáveis: Carlos Alexandre Netto e Maria Aparecida Grendene de Souza. Entidade: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Relator: José

Jorge. Brasília, DF, 05 de agosto de 2014. Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4022%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d12ccf80-0e0d-11ea-a895-cf53a17a786b>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Monitoramento nº 5791/2017. Responsáveis: Zaki Akel Sobrinho. Entidade: Universidade Federal do Paraná. Relator: Vital do Rêgo. Brasília, DF, 27 de junho de 2017. Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A5791%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuid=d12ccf80-0e0d-11ea-a895-cf53a17a786b>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas nº 1140/2011. Recorrentes: Manoel Catarino Paes Peró. Entidade: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do SUL - UFMS. Relator: Augusto Nardes. Brasília, DF, 22 de fevereiro de 2011. Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1140%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuid=d12ccf80-0e0d-11ea-a895-cf53a17a786b>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas nº 1596/2010. Responsáveis: Ana Dayse Rezende Dorea e outros. Entidade: Universidade Federal de Alagoas - Ufal. Relator: Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 13 de abril de 2010. Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1596%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuid=d12ccf80-0e0d-11ea-a895-cf53a17a786b>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas nº 2764/2011. Responsáveis: Adenia Maria Augusto Guimarães e outros. Entidade: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT. Relator: José Jorge. Brasília, DF, 03 de maio de 2011. Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2764%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520?uuid=d12ccf80-0e0d-11ea-a895-cf53a17a786b>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas nº 4047/2011. Responsáveis: Aduino Emmerich Oliveira e outros. Entidade: Universidade Federal do Espírito Santo - Ufes. Relator: Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 14 de junho de 2011. Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4047%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d12ccf80-0e0d-11ea-a895-cf53a17a786b>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas nº 4429/2009. Interessado: José Rômulo Gondim de Oliveira. Responsável: José Rômulo Gondim de Oliveira. Entidade: Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba - MEC. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 25 de agosto de 2009. Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4429%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuid=d12ccf80-0e0d-11ea-a895-cf53a17a786b>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas nº 5163/2011. Interessado: Fundação Universidade Federal de Uberlândia - MEC. Responsáveis: Aguinaldo Coelho da Silva e outros. Entidade: Fundação Universidade Federal de Uberlândia - MEC. Relator: José Jorge. Brasília, DF, 19 de julho de 2011. Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUM

ACORDAO%253A5163%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d12ccf80-0e0d-11ea-a895-cf53a17a786b>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas nº 5837/2010. Responsáveis: Amaury Teixeira Cavalcante e outros. Interessado: Universidade Federal de Alagoas - Ufal. Entidade: Universidade Federal de Alagoas - Ufal. Relator: Weder de Oliveira. Brasília, DF, 14 de setembro de 2010. Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A5837%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuid=d12ccf80-0e0d-11ea-a895-cf53a17a786b>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas nº 7506/2010. Responsáveis: Albericio Pereira de Andrade e outros. Entidade: Universidade Federal da Paraíba - UFPB. Relator: José Jorge. Brasília, DF, 07 de dezembro de 2010. Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A7506%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d12ccf80-0e0d-11ea-a895-cf53a17a786b>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas Simplificada nº 4744/2010. Interessado: Fundação Universidade de Rondônia - UNIR. Entidade: Fundação Universidade de Rondônia - UNIR. Relator: Augusto Nardes. Brasília, DF, 27 de julho de 2010. Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4744%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuid=d12ccf80-0e0d-11ea-a895-cf53a17a786b>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria nº 2320/2014. Responsável: Zaki Akel Sobrinho. Relator: José Jorge. Brasília, DF, 27 de

maio de 2014. Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2320%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520?uuid=d12ccf80-0e0d-11ea-a895-cf53a17a786b>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria nº 2731/2008. Interessado: Tribunal de Contas da União. Órgãos e entidades: Ministério da Educação, Ministério da Ciência e Tecnologia e Instituições Federais de Ensino Superior. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 26 de novembro de 2008. Brasília, . Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2731%2520ANOACORDAO%253A2008/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=61dfba30-0e0c-11ea-9d3f-35a7610fea50>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria nº 457/2017. Interessado: Tribunal de Contas da União. Responsáveis: Ary Andreatta e outros. Entidade: Ministério do Esporte e outros. Relator: Marcos Bemquerer. Brasília, DF, 15 de março de 2017. Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A457%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d12ccf80-0e0d-11ea-a895-cf53a17a786b>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria nº 9604/2017. Responsáveis: Amarílio Ferreira Neto e outros. Entidade: Fundação Ceciliano Abel de Almeida - FCAA, Fundação Espírito Santense de Tecnologia - Fest e Universidade Federal do Espírito Santo - Ufes. Relatora: Ana Arraes. Brasília, DF, 07 de novembro de 2017. Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A9604%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=61dfba30-0e0c-11ea-9d3f-35a7610fea50>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Monitoramento nº 575/2011. Responsáveis: Carlos Alexandre Netto e Maria Aparecida Grendene de Souza. Entidade: Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Relator: José Jorge. Brasília, DF, 01 de fevereiro de 2011. Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A575%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520?uuid=d12ccf80-0e0d-11ea-a895-cf53a17a786b>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação nº 3347/2012. Interessado: Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Estado do Paraná. Entidade: Universidade Federal do Paraná. Relator: José Jorge. Brasília, DF, 05 de dezembro de 2012. Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3347%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d12ccf80-0e0d-11ea-a895-cf53a17a786b>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas Especial nº 1381/2010. Responsáveis: Pedro Meneses Nunes e Licínio Leal Barbosa. Relator: Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 30 de março de 2010. Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1381%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuid=d12ccf80-0e0d-11ea-a895-cf53a17a786b>. Acesso em: 23 nov. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Parecer CNE/CES nº 0364/2002**. Disponível em http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/parecer_cne_0364_sesu.pdf Acesso em: 26 out. 2019

CORRÊA, Letícia França. **A figura do *amicus curiae* no Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: PUC Rio, 2012. 29 p. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2012/relatorios_pdf/ccs/DIR/JUR-Let%C3%ADcia%20Fran%C3%A7a%20Corr%C3%AAa.pdf>. Acesso em: 27 out. 2019.

EDUCAÇÃO, Ministério da. **Conselho Nacional de Educação - CNE**. [20--]. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

EDUCAÇÃO, Ministério da. **MEC lança programa para aumentar a autonomia financeira de universidades e institutos**. 2019. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/78211-mec-lanca-programa-para-aumentar-a-autonomia-financeira-de-universidades-e-institutos>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

FORMENTI, Lígia; NOSSA, Leonencio; FERNANDES, Adriana. Equipe de Bolsonaro quer cobrança de mensalidade em universidades federais. **Estadão**. Brasília, 22 out. 2018. Disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,equipe-de-bolsonaro-quer-cobranca-de-mensalidade-em-universidades-federais,70002557697>>. Acesso em: 26 out. 2019.

Grupo Banco Mundial. Gastar mais ou melhor? Eficiência e equidade da Educação Pública. In **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Novembro de 2017. p. 121

MEDAUAR, Odete. Administração indireta: Fundações de apoio. In: MEDAUARA, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Cap. 5. p. 88-89.

NACIONAL, Tesouro. **Gestão da Conta Única**. [20--]. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/modelo-artigo-tesouro-nacional/-/asse>

t_publisher/8oEpbfolahSe/content/gestao-da-conta-unica>. Acesso em: 20 nov. 2019.

RAMOS, Giovana Saionara. Reforma do Estado, Fundações e Universidade. In: **Universidade pública e fundações privadas: a hegemonia privatista na produção do discurso e na apropriação de recursos**. 2015. 257 f. Tese (Doutorado) - Curso de Educação, Programa de Pós-graduação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pelas mãos de Alice: O social e o político na Pós-Modernidade**. São Paulo: Cortez, 2013. p. 429-498.

SILVA, Alexandre Pacheco da. **Antes de uma fundação, um conceito: Um estudo sobre a disciplina jurídica das fundações de apoio na cooperação entre Universidade e Empresa**. 2011. 323 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Escola de Direito, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari *et al.* O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. **Revista Direito GV**, [S.l.], v. 13, n. 3, p.866-890, dez. 2017.

VENCESLAU, Pedro. **Em sessão tumultuada, CPI das Universidades é instalada na Assembleia de SP**. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/04/24/em-sessao-tumultuada-cpi-das-universidades-e-instalada-na-assembleia-de-sp.htm>>. Acesso em: 26 out. 2019.