Tribunal de Contas da União
Proc. nº 13.074/92

GRUPO II — CLASSE IV

TC-013.074/92-0

Secretaria de Controle Interno do Ministério da Educação—CISET/MEC

Assunto: Solicitação da CISET/MEC no sentido de ser reconsiderada a Decisão Plenária de 10.12.87, prolatada no TC-0004.117/87-5, para que as "Fundações de Apoio" sejam dispensadas de prestar contas perante este Tribunal.

A solicitação em apreço foi formalizada através do Ofício/COAUD/CISET-MEC nº 740, de 12.05.92 (fls. 01 a 06), no qual, dentre outras razões, o Sr. Secretário de Controle Interno enfatiza as diferenças significativas entre as Fundações de Apoio instituídas pelas Universidades e as constituídas no âmbito dessas Instituições, mas entende que inobstante a distinção "em qualquer caso a natureza é a mesma, fundações privadas, regidas pelo Código Civil e pelo Código de Processo Civil..." (fl. 02).

2. Desenvolvendo o mesmo pensamento, o requerente afirma que não concorda com o "caminho determinado pelo TCU, notadamente por equiparar e dar tratamento partidário às Fundações de Apoio com se fossem Fundações Públicas criadas nos termos do Decreto-lei nº 900/69, haja vista a determinação do pronunciamento ministerial, conforme estabelece o art. 82 do Decreto-lei nº 200/67, praticamente integrando-as ao grupo dos entes jurisdicionados à Pasta" (fl.03).

3. Invocando manifestação do ilustre administrativista, Prof. Diógenes Gasparini, o titular da CISET-MEC transcreve texto da obra *Direito Administrativo*, onde o autor conceitua as "fundações de direitos públicos" e as "fundações de direito privado", mostrando as características de cada uma. Além disso, o requerente ressalta o princípio da exigência de lei específica para a criação de fundação pública, nos termos do art. 37, inciso XIX da Constituição Federal.

4. O Solicitante conclui afirmando que a reconsideração pretendida "redundará, efetivamente, em economia de recursos públicos, enxugamento da máquina administrativa, moralização e transparência da gestão dos administradores (fl. 06).

5. O processo foi instruído na 6ª IGCE pela Assessora em Substituição, Sra. Ana Vitória Mendes Carvalho (fls. 07 a 14), que analisou cuidadosamente todos os aspectos importantes da matéria, destacando "que a Decisão que ora se pretende reconsiderada decorreu de solicitação de revisão da Decisão do Plenário, de 25.03.82 (TC nº 034.430/80), e foi encaminhada pelo Exmo. Ministro da Educação, à época, para que fosse dispensada, a partir do exercício de 1985, a apresentação das contas das chamadas 'Fundações de Apoio'".

6. Em seu exame a informante transcreve parte do Parecer do Sr. Procurador-Geral, acolhido pelo então relator da matéria, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, especialmente a contribuição de S. Exa. "no sentido de orientar a matéria atinente ao advento do Decreto-lei nº 2.299, de 21.11.86 e a Lei nº 7.596, de 10.4.87, que alteraram dispositivos do Decreto-lei nº 200/67 e acrescentaram no rol das entidades da Administração Federal Indireta as *Fundações*".

7. A Assessora da 6ª IGCE destaca também, no mesmo caso acima referido, as con-

clusões do Relator, adotadas pelo Plenário, das quais recolho os seguintes trechos:

"I — manter a Decisão de 25.03.82, que requisitou as contas das *Fundações de Apoio constituídas pelas Universidades Federais*, para cuja criação a respectiva Universidade contribuiu, total ou parcialmente, com recursos públicos;

II — encarecer ao ilustre Ministro da Educação sobre os aspectos da formalização das referidas contas que devem vir acompanhadas do relatório e certificado de auditoria, bem como do pronunciamento ministerial a respeito;

III — firmar o entendimento no sentido de que as *Fundações de Apoio constituídas no âmbito das Universidades*, sem a destinação de recursos públicos à formação do patrimônio das mesmas, não estão alcançadas pela Lei nº 6.223/75, art. 8º, e, portanto, não estão sujeitas a apresentar suas contas ao Tribunal;

IV — (...)

V — recomendar aos órgãos e entidades públicas que observem, em eventuais relacionamentos administrativos com as *Fundações de Apoio constituídas no âmbito das Universidades*, idêntico tratamento dispensado às pessoas jurídicas de direito privado que não integram a Administração Pública, especialmente no que concerne às exigências para participação em processos licitatórios, sendo-lhes defeso utilizar, a qualquer título e sob qualquer forma, servidores, bens móveis ou imóveis pertencentes a instituições públicas federais;

(...)."

8. Consta também da instrução referência à edição do Decreto nº 95.904, de 07.04.88 e a sua revogação pelo Decreto nº 99.509, de 05.09.90. Relativamente à mesma matéria, foi destacada a Decisão deste Tribunal nas contas da Fundação de Apoio à Pesquisa— FUNAPE/UFGO, referentes aos exercícios de 1985 a 1987 (Sessão de 01.08.90), quando esta Corte resolveu sobrestar no julgamento das mesmas e estender esse procedimento a processos idênticos relativos a Fundações de Apoio Constituídas pelas Universidades Federais, até que ocorresse a deliberação final pelo Congresso Nacional da matéria contida no Projeto de Lei nº 1.407, de 09.12.88, que estava em tramitação.

9. A Assessoria da 6ª IGCE informa ainda que o citado Projeto de Lei foi integralmente vetado pelo Presidente da República. Em face disso e, considerando o tempo decorrido bem como a ponderação do então Relator do processo TC-000.106/89-5, Ministro Carlos Átila, cujas conclusões foram acolhidas pelo Tribunal Pleno, em Sessão de 09.10.91, que decidiu:

"1 — (...)

2. Rever a Decisão adotada na Sessão de 01.08.90 (...), que autorizou o sobrestamento no julgamento das contas da Fundações de Apoio instituídas pelas Universidades Federais;

3. Recomendar à CISET-MEC expedir orientação às Universidades Federais, no sentido de que observem rigorosamente as determinações constantes da Decisão deste Tribunal, adotada na Sessão de 10.12.87 (Ata nº 93/87 — Anexo II — publicada no *DOU* de 04.01.88)."

10. A informante ressalta ainda, por entender pertinente, as últimas Decisões desta Corte envolvendo as referidas Fundações, demonstrando que o entendimento neste Tribunal, relativamente à matéria em apreço, vem sendo mantido e mais, ao apreciar o TC nº 004.979/87-7 (Sessão de 21.11.91), referente à consulta formulada pela Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura-FCPC, o TCU renovou a solicitação ao Sr. Ministro de Estado da Educação no sentido de que "adote as providências cabíveis visando à *imediata regularização ou extinção das Fundações de Apoio instituídas pelas Universidades Federais*, com o propósito de sanar a ilegalidade implícita nos respectivos atos constitutivos, haja vista a inexistência da indispensável autorização legislativa par sua criação".

11. Concluindo seu Parecer, a Assessora da 6ª IGCE propõe "que se conheça do pedido de reconsideração, objeto do Ofício/COAUD/CISET/MEC nº 740 (fls. 01/06), para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo em todos os seus termos a Decisão Plenária de 10.12.87, *in* DOU de 04.01.88".

12. Após o lançamento da instrução da 6ª IGCE, foi publicada a Portaria nº 1.125/92, no *DOU* de 22.07.92 (por cópia à fl. 15).

13. O Sr. Inspetor-Geral sustenta judicioso Parecer às fls. 34 a 37, analisando todos os aspectos importantes da matéria, em especial, a Portaria Ministerial acima referida.

14. Assim, o Titular da 6ª IGCE observou que o art. 2º da Portaria 1.125/92 prevê a habilitação das Fundações de Apoio ao exercício das atividades de "colaboração na elaboração e execução de projetos de pesquisa, ensino e extensão universitária e no gerenciamento das atividades dos hospitais de ensino, e ainda:

I — participar do processo de apresentação e gestão do projetos;

II — gerenciar as atividades de prestação de serviços de assistência médica nos hospitais de ensino;

III — instituir e apoiar bolsas de estudo;

IV — apoiar as atividades artísticas, culturais e esportivas."

15. O Inspetor-Geral ressalta que a Portaria dá o mesmo tratamento tanto às Fundações de Apoio instituídas pelas Universidades Federais quanto àquelas constituídas no seu âmbito, contrariando, pois, a recomendação feita por esta Corte, na referida Sessão Plenária de 10.12.87.

16. Em seu Parecer, o Inspetor-Geral manifesta estranheza quanto à edição da Portaria em tela, não apenas no que se refere à autoridade do Ministro da Educação em editá-la, tendo em vista que a matéria guarda analogia com a do Projeto de Lei nº 088/88, do Senado Federal, que foi integralmente vetado pelo Sr. Presidente da República, mas também pelo fato de que a citada Portaria traz implícito o reconhecimento, por parte da autoridade ministerial, das respectivas fundações, o que jamais ocorreu por parte das sucessivas administrações do Ministério da Educação, que sempre relutaram em reconhecer tais entes, uma vez que foram criados no arrepio da lei.

17. Apresentando outras considerações com relação ao assunto, enfatizando a necessidade de ser revogada a Portaria nº 1.125/92, o titular da 6ª IGCE informa que deu entrada no Tribunal o OF/COAUD/CISET/MEC nº 1.370, de 29.07.92 (fl. 16), através do qual o Sr. Secretário de Controle Interno do MEC encaminha Nota nº 001/92, dirigindo ao Sr. Ministro da Educação e da proposta do Projeto de Lei dispondo "sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e as fundações de apoio" (fls. 17/28), onde o Secretário manifesta sua discordância quanto à edição da Portaria MEC nº 1.125/92 e sugere reexame da matéria com a possível revogação da citada norma.

18. Em conclusão, o Inspetor-Geral acolhe a proposta contida no item 22 da instrução (fl. 14), acrescentando a necessidade de se determinar a revogação da Portaria em tela, tendo em vista que a mesma contraria a Decisão desta Corte (Sessão de 10.12.87 — Anexo II da Ata nº 93/87).

19. Por Despacho de fl. 39, solicitei o pronunciamento da douta Procuradoria.

20. Em atenção, o Sr. Procurador-Geral em substituição, Dr. Jatir Batista da Cunha, apresenta irretocável Parecer de fls. 40 a 43.

21. O nobre Representante do Ministério Público ressalta, de início, que o pedido de reconsideração em apreço foi formulado fora do prazo, mas entende que o Tribunal poderá relevar a falha e conhecer do pedido.

22. Adentrando no mérito da matéria, S. Exª invoca o art. 30 do Código Civil, que admite a extinção, por via judicial, de fundações privadas, cuja mantença for verificado ser nociva ou impossível. E observa que "as finalidades dessas Fundações de Apoio não são aquelas dispostas pelos seus instituidores, mas apenas a consecução de objetivos de índole puramente financeira (...)".

23. O Procurador-Geral em substituição afirma ainda que: "Não se pode deixar de vislumbrar as distorções que poderão advir, tanto da implementação da Portaria MEC nº 1.125, de 21.07.92, como da conversão de projetos de lei, como o estampado às fls. 32/33, em legitimação das Fundações de Apoio, pois, desde logo, tais fórmulas normatizadoras ignoram o princípio da licitação que deve proceder o vínculo de prestação de serviços de uma entidade privada com o Poder público."

24. E prossegue sua apreciação ressaltando o seguinte (fl. 41): Apoio frauda a gestão da coisa pública, tanto quanto aplica recursos orçamentários duas vezes sobre uma mes-

ma finalidade, como pelo interesse escuso que desperta nos agentes públicos envolvidos (...)".

25. Após destacar diversos outros aspectos negativos que a legitimação desses entes traz em seu bojo, o douto Representante do Ministério Público manifesta-se de acordo com as medidas propostas pela 6ª IGCE e justifica sua concordância, de forma clara e objetiva.

26. Todavia, S. Exª, considerando a gravidade dos desvios de finalidade mencionados, conclui seu Parecer nos seguintes termos: "... aproveitando o limiar de novo Governo na República, para evitar-se a alegação de "reformativo *in pejus*", instaure noutro processo medidas urgentes, de preferência junto à Secretaria de Auditoria e à CISET/MEC, no sentido de:

— Reunir informações atualizadas sobre os convênios, contratos, ajustes e valores dos respectivos repasses, favorecendo Fundações de Apoio às Instituições Federais de Ensino;

— Avaliar o quanto representam esses repasses em relação aos orçamentos das repassadoras;

— Propor o envio ao Congresso Nacional e ao MEC de solicitações de medidas, visando ao cancelamento de repasses de recursos a tais entidades; e

— Estudar medidas destinadas a melhorar a eficiência do controle sobre o relacionamento das IES com as Fundações de Apoio, enquanto estas não forem extintas ou utilizarem recursos públicos.

Por se tratar de fundações privadas, deixamos de considerar alguma conexão que o assunto em tela pudesse ter com o estudo em andamento no TC-003.509/91-8, sobre a fiscalização e conceituação das fundações públicas."

É o relatório.

VOTO

27. A matéria tratada nos autos já mereceu reiteradas Decisões desta Corte, todas elas na mesma linha de entendimento, isto é, devem prestar contas ao Tribunal as Fundações de Apoio instituídas pelas Universidades Federais, cujos recursos a elas destiados tenham se originado, total ou parcialmente, de contribuições dessas mesmas instituições de Ensino Superior. Conseqüentemente, essas Fundações não podem receber o mesmo tratamento de outras assemelhadas, que não tiveram qualquer destinação de recurso público para a formação de seu patrimônio. Nesse caso, não estão alcançadas pela Lei nº 6.223/75, art. 8º, o que significa que estão dispensadas de apresentar suas contas perante o TCU mas, por sua vez, ficam proibidas de utilizar, a qualquer título e sob qualquer forma, servidores, bens móveis ou imóveis pertencentes a instituições públicas federais. Têm, no caso, o mesmo tratamento dispensado às pessoas jurídicas de direito privado que não integram à Administração Pública, especialmente no que concerne às exigências para participação em processos licitatórios.

28. O pedido em tela foi formulado antes da edição da Lei nº 8.443/92, portanto com base no Decreto-lei nº 199/67, que não previa o chamado recurso de reconsideração, disposto no art. 33 da atual Lei Orgânica do Tribunal. Assim, a reconsideração pleiteada poderá ser recebida como pedido de revisão (art. 46, do Decreto-lei nº 199/67, cujo texto foi transposto para o art. 35 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992). Tendo em vista que não se verificou a ocorrência de nenhuma das situações indicadas nos itens I, II e III dos artigos citados, conforme exposto no presente Relatório/Voto, a solicitação não merece acolhida deste Tribunal.

29. Concordo com as conclusões dos pareceres da 6ª IGCE e do Ministério Público, entendendo que a Portaria MEC nº 1.125, de 21.06.92, não deve prosperar, haja vista que pretende legitimar situação que contraria Decisão desta Casa e também posicionamento do Governo Federal, conforme demonstrado na Mensagem nº 213/91, enviada ao Congresso Nacional para justificar o veto total aposto ao Projeto de Lei do Senado nº 88/88, da qual transcrevo o seguinte trecho:

"Com o Projeto de Lei ora apreciado não são afastadas, nem sanadas, as sérias lesões ao interesse público, acima expostas. Ao contrário: é consolidada a já extensa rede das

Fundações de Apoio e estimulada a sua ampliação. Pois contempla as Universidades com uma ilimitada faculdade de se multiplicarem nessas fundações, compreendidas as que sejam criadas no seu âmbito e que continuarão isentas da supervisão ministerial e, até mesmo, pelo texto ora vetado, do integral controle que, ao Tribunal de Contas da União, é conferido pela Constituição (art. 71, incisos II, III e IV).

Inconciliável, portanto, com o interesse público esta proposição.

No entanto, em face da relevância da matéria, devo remeter brevemente, para apreciação do Congresso Nacional, projeto de lei que permita adequado enquadramento do tema."

Como bem salientou o Representante da douta Procuradoria em seu Parecer de fls. 40 a 43:

"Percebe-se, então, que essa pressão pela legitimação das Fundações de Apoio tem origem nos anseios e necessidades de autonomia universitária, já que as formas autárquicas ou de fundações públicas mantêm as Instituições Federais de Ensino Superior atreladas a padrões de remuneração de pessoal e normas de licitação e contratação que limitam a produção acadêmica, prejudicando o seu entrosamento com a comunidade e com os mercados onde devem atuar."

31.S. Exª destaca, ainda, em sua análise, irregularidades verificadas na citada Portaria nº 1.125/92, relativamente à divergência imposta aos princípios estabelecidos pelo Decreto-lei nº 200/67 (arts. 10, § 5º, e 156, § 2º) pelo Decreto-lei nº 2.300/86 (arts. 27 e 30) pela Constituição Federal (art. 37, inciso XIX, art. 206, inciso V e art. 207, c/c o art. 213, § 2º) e pelo Código Civil (arts. 24 a 30). Assim para ressaltar apenas um aspecto dessas irregularidades, transcrevo o seguinte trecho da fl. 42: "Ao admitir o gerenciamento de atividades de prestação de serviços de assistência médica nos hospitais de ensino, se estes fazem parte da estrutura das Universidades, pode a Portaria estar pondo em risco o princípio constitucional do art. 206, inciso V, da Carta Magna".

32. Da mesma forma, concordo com a observação do Sr. Procurador-Geral em substituição quanto à gravidade relativa aos desvios de finalidade e à ocasião que se apresenta propícia para que o assunto seja, definitivamente, resolvido.

Por todo o exposto, acolho as conclusões da 6ª IGCE e, em parte, o Parecer da douta Procuradoria, e Voto no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto ao Egrégio Plenário.

Sala da Sessões, 11 de novembro de 1992. *Paulo Affonso Martins de Oliveira*, Ministro-Relator

PARECER

No presente processo, o Sr. Secretário de Controle Interno da CISET/MEC solicita reconsideração da Decisão proferida pelo colendo Plenário, na Sessão de 10-12-87, quando o Tribunal, conhecendo do pedido do Exmº Sr. Ministro da Educação, manteve a Decisão de 25-03-82, que requisitou as contas das Fundações de Apoio constituídas pelas Universidades Federais, para cuja criação a respectiva Universidade contribuiu, total ou parcialmente, com recursos públicos.

Analisada essa peça recursal, veio a lume a Portaria nº 1.125, de 21-07-92, do Exmº Sr. Ministro da Educação, criando um procedimento de cadastramento dessas Fundações privadas junto àquela Pasta, mediante o qual seriam elas consideradas habilitadas a cooperar na gestão das instituições federais de ensino, conforme os respectivos convênios, contratos, acordos e ajustes.

Verifica-se, às fls. 17/19, que o mesmo signatário do pedido de reconsideração objeto deste processo, inconformado com a edição dessa Portaria ministerial, dirigiu nota ao Ministro de Estado, sugerindo a revogação daquele ato.

O sr. Inspetor-Geral da 6ª IGCE, em alentado parecer, historia os fatos relacionados com a pretendida regularização das Fundações de Apoio, concluindo pelo conhecimento do pedido de reconsideração, para que se lhe negue provimento e, ainda, porque seja determinada a revogação da Portaria MEC nº 1.125, de 21-06-92, já que ela contraria a Decisão recorrida.

Ao decidir ouvir a Procuradoria, o eminente Ministro Paulo Affonso M. de Oliveira põe em relevo "a natureza da matéria contida nos autos bem como a questão suscitada pela 6ª IGCE em seu parecer de fls. 7 a 14."

O pedido de reconsideração foi formulado em maio de 1992, dois meses antes, portanto, do advento da nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

Como se vê, fora de prazo.

Todavia, o Tribunal poderá relevar a falha e conhecer do pedido, aproveitando o ensejo propiciado pela CISET/MEC para posicionar-se ante o fortalecimento das Fundações de Apoio, não somente junto às Universidades, como a outros órgãos e entidades da Administração Pública.

O art. 30 do Código Civil admite a extinção, por via judicial, de fundações privadas, cuja mantença for verificado ser nociva ou impossível.

Ora, como as finalidades dessas Fundações de Apoio não são aquelas dispostas pelos seus instituidores, mas apenas a consecução de objetivos de índole puramente financeira, tanto que, para isso dependem de celebração de convênios, ajustes e contratos com a Administração Pública, é óbvio que a sobrevivência de tais instituições dependerá do beneplácito do setor público que autorizar e controlar o cumprimento dessas avenças e da continuidade do fluxo financeiro que elas absorvem.

Se os convênios, ajustes e contratos celebrados pelas Instituições de Ensino Superior e outros órgãos públicos com as Fundações de Apoio não contivessem uma cláusula de aporte financeiro de recursos públicos, aí, sim, poderíamos acreditar no apoio oferecido por tais entidades fundacionais, em benefício do desenvolvimento de projetos de pesquisa, de manutenção de hospitais e outras atividades que viabilizassem uma sadia cooperação entre o Poder Público e a Comunidade.

Não se pode deixar de vislumbrar as distorções que poderão advir, tanto da implementação da Portaria MEC nº 1.125, de 21-07-92, como da conversão de projetos de lei, como o estampado às fls. 32/33, em legitimação das Fundações de Apoio, pois, desde logo, tais fórmulas normatizadoras ignoram o princípio da licitação que deve preceder o vínculo de prestação de serviços de uma entidade privada com o Poder Público.

Num segundo plano, esse relacionamento com as Fundações de Apoio frauda a gestão da coisa pública, tanto quando aplica recursos orçamentários duas vezes sobre uma mesma finalidade, como pelo interesse escuso que desperta nos agentes públicos envolvidos, de ter acesso a uma complementação financeira por via oblíqua ou de viabilizar a admissão de recursos humanos, a compra e a estocagem de materiais longe dos controles oficiais, embora às custas da verba pública.

A fraude se caracteriza melhor pela imagem de apoio ao desenvolvimento de pesquisa, extensão, gerenciamento das atividades de saúde e assistência ao estudante, funções que já se compreendem nas atribuições das Instituições de Ensino contempladas no Orçamento Federal, via de regra fazendo apelo às vantagens das flexibilidades típicas da iniciativa privada, esta participando sem o seu principal contributo, que é o aporte financeiro.

Numa visão de longo prazo, podem antever-se os efeitos desse processo de intervenção na gestão administrativa, estranho e não previsto em qualquer compêndio de Direito Administrativo, o qual poderá derivar para uma gradual absorção da estrutura oficial pela da fundação privada, até reduzir aquela a formal unidade liberadora de recursos orçamentários, sem maior eficácia no atingimento dos seus objetivos legais.

Percebe-se, então, que essa pressão pela legitimação das Fundações de Apoio tem origem nos anseios e necessidades de autonomia universitária, já que a as formas autárquicas ou de fundações públicas mantêm as Instituições Federais de Ensino Superior atreladas a padrões de remuneração de pessoal e normas de licitação e contratação que limitam a produção acadêmica, prejudicando o seu entrosamento com a comunidade e com os mercados onde devem atuar.

Esses anseios de autogestão, no entanto, são freqüentes em diversos segmentos da Administração Pública, não justificando a criação de mecanismos espúrios, tipo "caixa-2", refugiados das auditorias convencionais na ca-

pa de fundações privadas. Enquanto se estimula a idéia de alimentar-se uma estrutura paralela, pouco se fará para soerguer-se a estrutura pública oficial. As debilidades desta podem não originar-se apenas das suas limitações legais, mas da atitude de mantê-la estagnada a exaurida pelos drenos representados pelos repasses às Fundações de Apoio.

As medidas que a 6ª IGCVE está propondo, tanto no parecer de 21 de julho, fls. 7/14, como agora, pelo seu Titular, parecem-nos, portanto, inteiramente pertinentes.

A mantença ds Decisões de 25-03-82 (TC-034.430/80) e de 10-12-87 (TC-004.117/87-5) confirmará a orientação que o Tribunal adotou frente às relações da Administração Pública com as Fundações de Apoio, depois de exaustivos estudos de matéria pela Secretaria de Auditoria e por esta Procuradoria.

A requisição das contas das Fundações de Apoio instituídas com recursos públicos decorreu da própria natureza desse tipo de entidade, cuja existência jurídica se assenta na dotação de bens destinados a um fim especificado pelo instituidor. A Fundação deve ser identificada muito mais pelo seu patrimônio do que pela vontade dos que o administram. Se a Fundação foi instituída com recursos da Universidade, faz parte do patrimônio desta, comportando a fiscalização inerente a quaisquer elementos constitutivos do acervo da instituidora.

Quanto à revogação da Portaria MEC nº 1.125, de 21-06-92, também se impõe por falta de amparo legal (note-se que a Portaria não menciona nenhum dispositivo de lei, fl. 29) e porque ela contraria o Decreto-lei nº 2.300, de 21-11-86, principalmente por se referir a entidades que já prestam o apoio ali indicado.

Note-se que as Fundações de Apoio se vinculam a Universidades dotadas de personalidade jurídica própria, distinta da União, mas o MEC centraliza um processo de cadastramento, simulando aquele previsto nos arts. 27 a 30 do Decreto-lei nº 2.300, 21-11-86.

Conforme comentamos anteriormente, as funções arroladas nos incisos do art. 2º da Portaria fazem parte das atribuições das Universidades, prevendo-se, ali, uma descentralização que não se amolda aos conceitos de convênio encontrados nos arts. 10, § 5º, e 156, § 2º, do Decreto-lei nº 200, de 25-02-67.

Sendo um ato do MEC, intervém na autonomia garantida às Universidades pelo art. 207 da Constituição Federal, sem caracterizar o apoio financeiro às atividades universitárias de pesquisa e extensão permitidas no art. 213, § 2º, da Lei Maior.

Outra irregularidade da Portaria reside na confusão, que ela favorece, entre as instituições de fundações segundo o art. 37, inciso XIX, da Constituição e os arts. 24 a 30 do Código Civil. Se os recursos usados para instituir a fundação são públicos, pública é a fundação e o seu instituidor não pode agir de acordo com o art. 24 do Código Civil sem autorização legal e específica.

Ao admitir o gerenciamento de atividades de prestação de serviços de assistência médica nos hospitais de ensino, se estes fazem parte da estrutura das Universidades, pode a Portaria estar pondo em risco o princípio constitucional do art. 206, inciso V, da Carta Magna.

A instituição de bolsas de estudo pelas Fundações de Apoio, se custeadas total ou parcialmente com os recursos de origem pública, poderá comprometer a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 206, inciso I, da CF).

A própria petição recursal já constitui, partindo da autoridade do Controle Interno, uma prova das distorções de finalidade das Fundações de Apoio às Instituições Federais de Ensino, bastando que se transcreva dela o seguinte trecho:

"... tais 'Fundações' foram instituídas sob a fudamentação da necessidade de realizarem pesquisas. No entanto, grande parte prestam serviços de limpeza, conservação, vigilância, assistência técnica de equipamentos, concursos vestibulares, administram restaurantes e hospitais universitários. Ainda, o mesmo dirigente autoriza a cessão de servidores públicos, a utilização gratuita de imóveis e móveis, paga as despesas concernentes a telefone, água e luz, admite que os recursos diretamente arrecadados sejam desviados e livremente administrados pelas 'Fundações', como é o caso das vultosas receitas dos hospitais universitários.

Aceita, também que empregados das ditas 'Fundações', atuem livremente dentro das Universidades, gerando direitos empregatícios junto à Justiça do Trabalho" (fls. 05).

Diante de tão graves desvios de finalidade, cabem as sugestões da 6ª IGCE e que o Tribunal, aproveitando o limiar de novo Governo na República, para evitar-se a alegação de *reformatio in pejus*, instaure noutro processo medidas urgentes, de preferência junto à Secretaria de Auditoria e à CISET/MEC, no sentido de:

— Reunir informações atualizadas sobre os convênios, contratos, ajustes e valores dos respectivos repasses, favorecendo Fundações de Apoio às Instituições Federais de Ensino;

— Avaliar o quanto representam esses repasses em relação aos orçamentos das repassadoras;

— Propor o envio ao Congresso Nacional e ao MEC de solicitações de medidas, visando ao cancelamento de repasses de recursos a tais entidades; e

— Estudar medidas destinadas a melhorar a eficiência do controle sobre o relacionamento das IES com as Fundações de Apoio, enquanto estas não forem extintas ou utilizarem recursos públicos.

Por se tratar de fundações privadas, deixamos de considerar alguma conexão que o assunto em tela pudesse ter com o estudo em andamento no TC-003.509/91-8, sobre a fiscalização e conceituação das fundações públicas. Procuradoria, em 6 de outubro de 1992. *Jatir Batista da Cunha*, Procurador-Geral em Substituição.

DECISÃO nº 528/92 — Plenário

1. Processo nº TC-013.074/92-0
2. Classe de Assunto (IV): Recurso no sentido de ser reconsiderada a Decisão Plenária de 10.12.87, no processo TC nº 004.117/87-5 para que as "Fundações de Apoio" sejam dispensadas de apresentar suas contas perante este Tribunal
3. Interessado: Secretaria de Controle Interno do Ministério da Educação — CISET/MEC
4. Órgão de Origem: CISET/MEC
5. Relator: Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral em substituição, Dr. Jatir Batista da Cunha
7. Órgão de Instrução: 6ª IGCE
8. Decisão: O Tribunal pleno, diante das razões expostas pelo Relator, decide:

8.1 conhecer do pedido de reconsideração objeto do Ofício—COAUD/CISET/MEC nº 740 (fls. 01 a 06), para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo em todos os seus termos a Decisão Plenária de 17.12.87, *in DOU* de 04.01.88;

8.2 levar ao conhecimento do Exmº Sr. Ministro de Estado da Educação o inteiro teor desta Decisão, bem como do Relatório/Voto que a fundamentam, para que S. Exª tome providências no sentido de revogar a Portaria MEC nº 1.125, de 21.06.92, tendo em vista que a mesma contraria a Decisão adotada pelo Tribunal na Sessão de 10.12.87 (Anexo II à Ata nº 93/87);

8.3. determinar à 6ª IGCE que, ao examinar as prestações de contas das Universidades Federais, adote medidas no sentido de:

a) reunir informações atualizadas sobre os convênios, contratos, ajustes e valores dos respectivos repasses, favorecendo Fundações de Apoio às Instituições Federais de Ensino;

b) avaliar o quanto representam esses repasses em relação aos orçamentos das repassadoras.

8.4 arquivar o presente processo.

9. Ata nº 51/92 — Plenário
10. Data da Sessão: 11/1992. *Carlos Átila Álvares da Silva*, Presidente. *Paulo Affonso Martins de Oliveira*, Ministro-Relator.