

341.32256  
B745 f  
(S490)  
T671



FACULDADE METROPOLITANA DA GRANDE FORTALEZA  
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

LEO CHARLES HENRI BOSSARD II

**AS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE  
ENSINO SUPERIOR: UMA ANÁLISE CONCEITUAL E  
HISTÓRICA**

FORTALEZA - CEARÁ

2009

**Leo Charles Henri Bossard II**

**AS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE  
ENSINO SUPERIOR: UMA ANÁLISE CONCEITUAL E  
HISTÓRICA**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em  
Direitos Difusos e Coletivos da Faculdade Metropolitana da  
Grande Fortaleza, em convênio com a Escola Superior do  
Ministério Público, como requisito parcial para obtenção de  
grau de Especialista em Direitos Difusos e Coletivos.

Orientadora: Profa. Ms. Sheila Cavalcante Pitombeira

**Fortaleza - Ceará**

**2009**

FACULDADE METROPOLITANA DA GRANDE FORTALEZA  
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITOS DIFUSOS E  
COLETIVOS

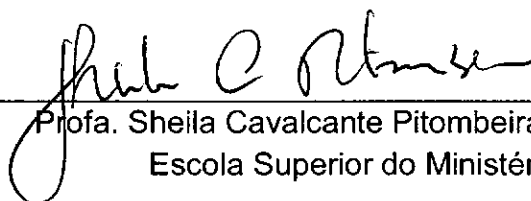
**Título: AS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO  
SUPERIOR: UMA ANÁLISE CONCEITUAL E HISTÓRICA**


**Autor: LEO CHARLES HENRI BOSSARD II**

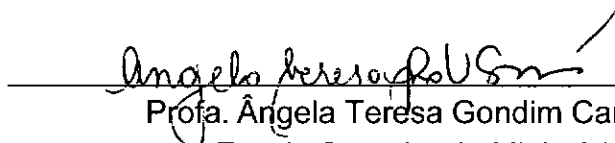
**Defesa em: 05/10/2009**

**Conceito obtido: Satisfatório**

**Banca Examinadora:**

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Sheila Cavalcante Pitombeira, Ms, Orientadora  
Escola Superior do Ministério Público

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Lucilene Cavalcante de Paula  
Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Ângela Teresa Gondim Carneiro Chaves  
Escola Superior do Ministério Público

## AGRADECIMENTOS

A minha mulher Ana, meus filhos Blanca e Guido, meu pai Leo e minha mãe Alba, que são meu porto seguro, refúgio certo das horas incertas.

A minha amiga e orientadora Sheila Cavalcante Pitombeira, que me atendeu nos momentos precisos.

A Professora Lucilene Cavalcante de Paula, que filtrou na imensidão das idéias o rumo deste trabalho.

Ao Prof. Francisco de Assis Alves e à Dra. Telca Maria Malheiros, que com tanta generosidade me socorreram na busca do material bibliográfico.

A Dra. Lise Alcântara Castelo, compreensiva e segura em todas as suas decisões.

Sorria, embora seu coração esteja doendo  
Sorria, mesmo que ele esteja partido  
Quando há nuvens no céu  
Você sobreviverá...

Se você apenas sorri  
Com seu medo e tristeza  
Sorria e talvez amanhã

Você descobrirá que a vida ainda vale a pena se você apenas...

Ilumine sua face com alegria  
Esconda todo rastro de tristeza  
Embora uma lágrima possa estar tão próxima  
Este é o momento que você tem que continuar tentando  
Sorria, pra que serve o choro?  
Você descobrirá que a vida ainda vale a pena  
Se você apenas...

Se você sorri  
Com seu medo e tristeza  
Sorriso e talvez amanhã  
Você descobrirá que a vida ainda vale a pena  
Se você apenas Sorrir...

Este é o momento que você tem que continuar tentando  
Sorria, pra que serve o choro  
Você descobrirá que a vida ainda vale a pena  
Se você apenas Sorrir

**Charles Chaplin**

## RESUMO

Esta monografia tem como objetivo realizar uma investigação conceitual e histórica das fundações de apoio às instituições de ensino superior, visando esclarecer o tema a leitores e interessados nesta área do conhecimento. No primeiro capítulo, faz-se um breve relato sobre a origem da filantropia na antiguidade, destacando a primeira entidade filantrópica tipicamente brasileira. Na seqüência, o segundo capítulo aborda as razões que levaram ao surgimento do Terceiro Setor, as entidades que o compõe, o conceito de fundações e suas características. O terceiro capítulo trata sobre as fundações de apoio às instituições de ensino superior, partindo do conceito, passando por uma análise de todas as características peculiares a esta pessoa jurídica e sua legislação pertinente, e, finalmente, promovendo uma reflexão sobre sua atuação. No quarto capítulo consta a auditoria promovida pelo Tribunal de Contas da União, onde estão consignadas todas as distorções verificadas no relacionamento das instituições federais de ensino superior com suas fundações de apoio e as medidas determinadas pela Côrte Fiscal para saná-las.

Palavras-chave: Fundações, Fundações de Apoio, Instituições de Ensino Superior.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**CEBAS** - Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social

**CEFET** - Centro Federal de Educação Tecnológica

**CES** - Câmara de Educação Superior

**CF** - Constituição Federal

**CN** - Congresso Nacional

**CNAS** - Conselho Nacional de Assistência Social

**CNE** - Conselho Nacional de Educação

**CNPJ** - Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

**CNPq** - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

**CONFIES** - Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior

**CPF** - Cadastro de Pessoas Físicas

**FAI** - Fundo de Apoio Institucional

**FINEP** - Financiadora de Estudos e Projetos

**IFES** - Instituição Federal de Ensino Superior

**INSS** - Instituto Nacional de Seguro Social

**IPCT** - Instituição de Pesquisa, Científica e Tecnológica

**MCT** - Ministério da Ciência e Tecnologia

**MEC** - Ministério da Educação e Cultura

**MF** - Ministério da Fazenda

**MP** - Ministério Público

**ONG** - Organização Não-Governamentais

**OS** - Organizações Sociais

**OSCIP** - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

**PDI** - Plano de Desenvolvimento Institucional

**PJFEIS** - Promotoria de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social

**PRONEX** - Programa de Apoio a Núcleos de Excelência

**RN** - Resolução Normativa

**SRF** - Secretaria da Receita Federal

**TCE** - Tribunal de Contas do Estado

**TCM** - Tribunal de Contas dos Municípios

**TCU** - Tribunal de Contas da União



## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....</b>	<b>07</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1 ANÁLISE HISTÓRICA DA FILANTROPIA.....</b>	<b>13</b>
1.1 Origem da Filantropia.....	13
1.2 No Brasil.....	14
<b>2 TERCEIRO SETOR.....</b>	<b>16</b>
2.1 Origem do Terceiro Setor.....	16
2.2 Composição.....	17
2.3 Fundações.....	19
<b>3 FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR.....</b>	<b>23</b>
3.1 Origem das Fundações de Apoio.....	23
3.2 Conceito.....	24
3.3 Formação.....	25
3.4 Finalidades.....	26
3.5 Imunidade Tributária.....	28
3.6 Remuneração dos Dirigentes.....	29
3.7 Papel Institucional.....	32
3.8 Prestação de Serviços a Terceiros.....	33
3.9 Legislação.....	34
3.9.1 Decreto n.º 95.904/98.....	34
3.9.2 Lei nº 8.958/94.....	34
3.9.3 Decreto nº 5.205/04.....	38
3.9.4 Portaria Interministerial MEC/MCT nº 3.185/04.....	42
3.10. Dificuldades Enfrentadas Pelas Fundações de Apoio.....	43

<b>4 REFLEXÃO SOBRE A ATUAÇÃO DAS FUNDAÇÕES DE APOIO.....</b>	<b>46</b>
4.1 Papel Desempenhado.....	46
4.2 Gerência de Verbas Públicas.....	47
4.3 Dispensa de Licitação.....	48
4.4 Desenvolvimento Institucional.....	49
4.5 Atividade-Meio.....	50
4.6 Enriquecimento Ilícito dos Professores.....	51
4.7 Má-Gestão.....	52
4.8 Política Institucional.....	53
4.9 Ameaça à Gratuidade do Ensino Público.....	53
<b>5 AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....</b>	<b>55</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>69</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>71</b>

## INTRODUÇÃO

Segundo a Constituição Federal de 1988, a educação é um direito de todos e dever do Estado, garantida sua gratuidade nos estabelecimentos oficiais com padrão de qualidade. Em seu art. 207<sup>1</sup>, previu a autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades públicas, todavia, tal princípio não foi efetivado pelo Poder Executivo.

Diante do engessamento da máquina estatal, foram criadas as fundações de apoio, tendo suas relações com as instituições de ensino superior, de pesquisa e tecnologia disciplinadas na Lei nº 8.958/94.

As fundações de apoio às instituições de ensino superior são pessoas jurídicas de direito privado instituídas com o objetivo de auxiliar e fomentar projetos de pesquisa, ensino e extensão das universidades federais e das instituições de ensino superior, públicas ou privadas.

A Lei nº 8.666/93, em seu art. 24, XIII, com a redação dada pela Lei nº 8.883/94, permitiu às entidades de ensino superior, de pesquisa e tecnologia contratar as fundações de apoio em condições diferenciadas das regras do direito administrativo, isto é, com dispensa de licitação e por prazo determinado, exigindo, todavia, que os contratos sejam vinculados a projetos científicos de ensino, pesquisa e extensão ou de desenvolvimento institucional, firmados com instituição brasileira de inquestionável reputação ético-profissional, sem fins lucrativos.

Deflui, ainda, da Lei nº 8.958/94, especificamente de seu art. 3º, na execução de convênios, contratos, acordos e/ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos

---

<sup>1</sup> Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (Constituição Federal/2008).

públicos, a sujeição das fundações de apoio a: observância da legislação federal que institui regras para licitações e contratos da administração pública; prestação de contas aos órgãos públicos financiadores; submeter-se ao controle finalístico e de gestão pelo órgão máximo da instituição federal de ensino ou similar da entidade contratante; e submeter-se à fiscalização pelo Tribunal de Contas da União e pelo órgão de controle interno competente.

O tema escolhido para a monografia a ser entregue no Curso de Especialização em Direitos Difusos e Coletivos, da Escola Superior do Ministério Público, é a “As Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior: Uma Análise Conceitual e Histórica”.

O presente trabalho consiste em uma investigação conceitual e histórica das fundações de apoio às entidades de ensino superior, visando apresentar uma relevante pesquisa destinada a esclarecer o tema a leitores e interessados nesta área do conhecimento.

Pretende-se expor as críticas à gerência dos repasses públicos pelas fundações de apoio na execução dos convênios firmados para auxiliar e fomentar projetos de pesquisa, ensino e extensão das instituições de ensino superior.

As graves denúncias sobre o desvio de finalidade de verbas oriundas da União, Estados e Municípios para as fundações de apoio às entidades de ensino superior justificam a realização desta monografia.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, com abordagem qualitativa e objetivo exploratório.

# 1 ANÁLISE HISTÓRICA DA FILANTROPIA

## 1.1 Origem da Filantropia

Por ser um animal gregário, tendência que leva os homens a se juntarem, perdendo, momentaneamente, suas características individuais, desde os primórdios das civilizações registram-se atos de solidariedade com os menos favorecidos. Movidos, também, por razões religiosas, mecenas destinaram bens à sobrevivência do seu grupo, além de incentivarem o amor às artes, à sabedoria e à cultura<sup>2</sup>.

Surgem, assim, as formas mais rudimentares de fundações, tendo como exemplos a doação da Biblioteca de Alexandria pelos Ptolomeus, no antigo Egito, e a escola que Platão fundou nos jardins de Academos, a Academia, que era uma sociedade científica e religiosa consagrada às musas de Atenas<sup>3</sup>.

Afirma Coelho (1978, p.09):

A época do direito romano clássico não existiam patrimônios dotados de autonomia jurídica que pudessem ser considerados antecedentes diretos da fundação, mas a solução preconizada consistia na transferência do patrimônio a uma cidade ou *collegium*, com a imposição dos fins de utilidade pública, o que era feito mediante testamento ou por ato inter vivos.

Assim, a existência social precedeu o reconhecimento jurídico.

---

<sup>2</sup> GRAZZIOLI, Airton; RAFAEL, José Edson. Fundações Privadas: doutrina e prática. São Paulo: Atlas, 2009. p.31-32.

<sup>3</sup> ALVES, Francisco de Assis. Fundações, organizações sociais, agências executivas: organizações da sociedade civil de interesse público e demais modalidades de prestação de serviços públicos. São Paulo: LTr., 2000. p. 48.

## 1.2 No Brasil

O trabalho voluntário no Brasil teve início no século XVI, quando organizações religiosas, prioritariamente católicas, introduziram o voluntariado em instituições ligadas à saúde (Santas Casas de Misericórdia), seguindo o modelo trazido de Portugal. Era um trabalho essencialmente feminino no qual as voluntárias eram chamadas “Damas de Caridade”.

O ato pioneiro do movimento fundacional pátrio ocorreu em 1738, quando Romão de Matos Duarte, solteiro e milionário, separou parte de sua fortuna para formar um “fundo” com a finalidade de auxiliar, exclusivamente, os expostos na “roda” (garantia de anonimato das mães) que teriam tratamento digno ao serem atendidos na Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro. Formava-se, então, o primeiro esboço de fundação brasileira, pois não tinha regulamentos específicos, mas com administração própria, gerida por um tesoureiro, seguindo-se pouco depois a criação do lugar de escrivão e, em terceiro lugar, a do procurador. Somente no ano de 1833, foi expedido o primeiro “estatuto” denominado Regimento Interno das Obrigações da Regente e Empregados da Casa dos Expostos. Entretanto, apesar de ostentar publicamente o termo fundação em sua denominação, nos moldes da lei civil não se conceitua como tal, sendo a Fundação Romão de Matos Duarte somente um departamento ou dependência da Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro<sup>4</sup>.

O instituto das fundações só passou a legalmente existir no governo Rodrigues Alves (1902-1906) com o advento da Lei nº 173, de 10.09.1903, que regulamentou especificamente as fundações privadas, reconhecendo personalidade jurídica a entidades com fins literários, científicos e religiosos<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> SENNA, Homero; MONTEIRO, Clovis Zobarán. Fundações no Direito na Administração. 1 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970. p. 185-186.

<sup>5</sup> RAFAEL, José Edson. Fundações e direito. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1997. p. 70.

O Código Civil de 1916, de autoria de Clóvis Beviláqua com a participação de Rui Barbosa, apresentou os requisitos essenciais e constitutivos da fundação privada<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Art. 24. Código Civil de 1916. "Para criar uma fundação, far-lhe-á o seu instituidor, 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".

## 2 TERCEIRO SETOR

### 2.1 Origem do Terceiro Setor

No contexto contemporâneo, diante do fracasso do Liberalismo, onde o foco era o sujeito individual, a sociedade organizada reagiu aos sistemas políticos e econômicos que só visam o poder e o lucro, em detrimento da dignidade do ser humano.

O agravamento da desigualdade social exigiu que o Estado passasse a atuar como agente econômico e social a fim de promover o desenvolvimento e a justiça social.

Todavia, o crescimento desmesurado do Estado Social, com o aumento de suas atribuições e das demandas sociais, impôs a necessidade de mudança em sua estrutura, deixando de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para figurar como promotor e regulador de tais atividades.

Surge, assim, fulcrado no Princípio da Subsidiariedade, o Estado subsidiário ou regulador que fomenta a sociedade organizada para desenvolver, de maneira eficaz, as atividades de interesse social que não necessitem do aparato estatal<sup>7</sup>.

Para suprir as lacunas de uma ação estatal ineficiente, o Primeiro Setor da sociedade, e de um Mercado ligado à cumulação de riquezas, nominado Segundo Setor, organiza-se o Terceiro Setor para atender às crescentes demandas sociais da população, buscando mobilizar um grande volume de recursos humanos e materiais para impulsionar iniciativas voltadas para o desenvolvimento social.

---

<sup>7</sup> MÂNICA, Fernando Borges. Terceiro Setor e Imunidade Tributária: Teoria e Prática. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 309-310.



O Terceiro Setor foi forjado nos princípios religiosos do Catolicismo, que difundiu o assistencialismo, as esmolas e as comunidades de base; e do Protestantismo, que prega que as boas ações são fundamentais para a salvação da alma; além dos valores humanísticos, democráticos e racionalistas oriundo do Iluminismo. Tais elementos propiciaram a idéia da sociedade organizada e, depois, o conceito de responsabilidade social<sup>8</sup>.

Somente após o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado elaborado no ano de 1995 e dos estudos desenvolvidos pelo Conselho da Comunidade Solidária a partir de 1996, tendo como destaque na coordenação a ex-primeira dama, Ruth Cardoso, o termo Terceiro Setor começou a ser utilizado pelos juristas brasileiros<sup>9</sup>. Foi fruto de mera tradução da expressão *third sector*, presente no vocabulário sociológico norte-americano.

## 2.2 Composição

Paes (2006, p. 123) conceitua o Terceiro Setor como:

Conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando ao seu aperfeiçoamento.

As organizações do Terceiro Setor ou Organizações Não-Governamentais - ONGS são entidades privadas sem fins lucrativos, com objetivo de promover o bem de todos.

---

<sup>8</sup> PAES, José Eduardo Sabo. Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 6 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. p. 126-129.

<sup>9</sup> DIAS, Maria Tereza Fonseca. Terceiro Setor e Estado: legitimidade e regulação: por um novo marco jurídico / Maria Tereza Fonseca Dias; prefácio Florivaldo Dutra de Araújo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 98.

A expressão Organização Não-Governamental - ONG foi utilizada pela primeira vez na Organização das Nações Unidas - ONU, após a Segunda Guerra Mundial, com o uso da denominação em inglês "non-governmental organizations (NGOs)" para designar "organizações supranacionais e internacionais que não foram estabelecidas por acordos governamentais"<sup>10</sup>.

Organização Não-Governamental - ONG não é um termo previsto na legislação brasileira, mas "[...] uma categoria que vem sendo socialmente construída e usada para designar um conjunto de entidades com características peculiares, reconhecidas por seus agentes, pelo senso comum ou pela opinião pública" (TACHIZAWA, 2007. p. 36).

A respeito do momento político no qual as Organizações Não-Governamentais - ONGS surgiram no Brasil, dispõe Tachizawa (2007, p. 24):

As ONGs, historicamente, começaram a existir em anos de regime militar, acompanhando um padrão característico da sociedade brasileira, onde o período autoritário convive com a modernização do país e com o surgimento de uma nova sociedade organizada, baseada em ideários de autonomia em relação ao Estado, em que sociedade civil tende a confundir-se, por si só, com oposição política.

Conforme o ordenamento jurídico nacional, o Terceiro Setor é composto pelas associações de interesse social, sem fins lucrativos, e pelas fundações de direito privado, entidades com autonomia e administração própria, que têm como finalidade o atendimento de alguma necessidade social ou a defesa de direitos difusos ou emergentes, tais como: defesa dos direitos humanos, proteção do meio ambiente, assistência à saúde, apoio a populações carentes, educação, cidadania, direitos da mulher, direitos indígenas, direitos do consumidor, direitos das crianças etc<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Manual de administração jurídica, contábil e financeira para organizações não-governamentais. São Paulo: Peirópolis, 2003. p. 18.

<sup>11</sup> PAES, José Eduardo Sabo. Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 6 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. p.123.

Não se pode mais falar em sociedade civil sem fins lucrativos ou econômicos, como as sociedades pias, morais, científicas e literárias, primitivamente previstas no inciso I do art. 16 do Código Civil de 1916<sup>12</sup>, que foram banidas do nosso ordenamento jurídico vigente. O art. 44, II<sup>13</sup> e art. 981<sup>14</sup>, ambos do Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406, de 10.1.2002), estabeleceram que a sociedade civil é pessoa jurídica de direito privado que busca o lucro e partilha os resultados auferidos entre os sócios.

Destarte, para efeitos de enquadramento legal, as ONGs para adquirirem personalidade jurídica, têm, necessariamente, que assumir a forma de associação civil ou de fundação.

### 2.3 Fundações

Segundo Diniz<sup>15</sup> (1988, p.27):

A fundação é entidade cuja natureza não consiste na coletividade de seus membros, mas na disposição de certos bens para atingir uma determinada finalidade. Não se confunde com a pessoa de seus instituidores, nem com a de seus administradores. Nela ressalta-se o papel primacial do patrimônio. É, portanto, um acervo de bens livres, dotado de personalidade jurídica, que

---

<sup>12</sup> Art. 16 do Código Civil de 1916. "São pessoas jurídicas de direito privado:

I - as sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fundações;

II - as sociedades mercantis;

III - os partidos políticos".

<sup>13</sup> Art. 44 do Código Civil de 2002. "São pessoas jurídicas de direito privado:

I - as associações;

II - as sociedades;

III - as fundações;

IV - as organizações religiosas;

V - os partidos políticos".

<sup>14</sup> Art. 981 do Código Civil de 2002. "Celebaram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados".

<sup>15</sup> DINIZ, Maria Helena. Direito Fundacional. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

recebe da lei com o registro, a capacidade jurídica para realizar os objetivos pretendidos pelos seus instituidores, em atenção ao seu estatuto.

São elementos qualificadores das fundações: patrimônio composto por bens livres e suficientes, fim preestabelecido, vínculo entre o patrimônio e a finalidade consubstanciado na afetação pela vontade do fundador<sup>16</sup> e interesse coletivo.

Enquanto, por definição legal (art. 53 do Código Civil), "constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos", sendo possível o benefício mútuo entre aos que ela se vinculam, a fundação somente pode existir para atender a demandas de terceiros, até porque se trata de um patrimônio que alguns chamam mesmo de "fundo em ação"<sup>17</sup>.

As fundações são instituídas por pessoas naturais ou jurídicas, tendo como pressuposto a plena capacidade civil, requisito para a transmissão patrimonial por ato unilateral de vontade. Exceção à regra encontra-se no art. 1.860, parágrafo único, do Código Civil, que confere ao menor, desde que relativamente capaz (entre 16 e 18 anos de idade), o direito de testar<sup>18</sup>, podendo, em suas últimas declarações de vontade, destinar bens para a instituição de fundação.

As fundações, a depender da qualificação dos instituidores e do regime jurídico a que estão sujeitas, podem assumir natureza de pessoa jurídica de direito privado, quando instituídas conforme os preceitos civilistas, e pessoa jurídica de direito público, quando criadas e mantidas pelo Poder Público, nos moldes da disciplina

---

<sup>16</sup> DINIZ, Gustavo Saad. Direito das fundações privadas – teoria geral e exercício de atividades econômicas. 3 ed. São Paulo: Lemos e Cruz, 2007. p. 89.

<sup>17</sup> RESENDE, Tomáz de Aquino. Roteiro do Terceiro Setor, Associações e fundações : o que são, como instituir, administrar e prestar contas / Tomáz de Aquino Resende, com colaboração de Bianca Monteiro da Silva, Eduardo Marcondes Filinto da Silva (Col.). 3 ed. Belo Horizonte: Prax, 2006. p.18.

<sup>18</sup> Art. 1.860 do Código Civil. "Além dos incapazes, não podem testar os que, no ato de fazê-lo, não tiverem pleno discernimento.  
Parágrafo único - Podem testar os maiores de dezesseis anos".

administrativa. Há, portanto, 03 modalidades de fundações: fundações públicas de direito público, fundações públicas de direito privado e fundações de direito privado.

As fundações públicas de direito público fazem parte da administração indireta, integrando a espécie "autarquia fundacional"; são criadas por lei e regulamentadas por decreto, que substitui o estatuto; seus funcionários são servidores públicos, admitidos mediante concurso; são constituídas exclusivamente com recursos públicos e têm suas receitas oriundas, ainda que parcialmente, do orçamento público; gozam de imunidade tributária (intergovernamental recíproca)<sup>19</sup>; os atos de seus administradores podem ser atacados por mandado de segurança; submetem-se ao controle do Tribunal de Contas e à Lei de Licitações; seus administradores são ocupantes de cargos de confiança do Poder Executivo; e extinguem-se por lei ou por decreto do instituidor.

As fundações públicas de direito privado são constituídas pelo poder público, criadas em virtude de autorização legislativa; seus atos de instituição são lavrados em Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas; regem-se por estatuto, que deve ser elaborado de acordo com as diretrizes contidas na lei autorizativa; sujeitam-se ao velamento do Ministério Público Estadual; e seus empregados são contratados pelo o regime celetista.

A instituição das fundações de direito privado pode efetivar-se por declaração solene da vontade do instituidor por ato *inter vivos*, através de escritura pública, ou *causa mortis*, mediante testamento, sujeitando-se aos seguintes requisitos: patrimônio composto de bens livres e desembaraçados; especificação minuciosa do fim a que vinculada e da forma de administração, consubstanciada em seu estatuto; e

---

<sup>19</sup> Art. 9º do Código Tributário Nacional. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

.....  
IV - cobrar imposto sobre:

a) o patrimônio, a renda ou os serviços uns dos outros;

registro no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, com prévia aprovação dos atos de constituição pelo Ministério Público Estadual<sup>20 21</sup>.

---

<sup>20</sup> Art. 119 da Lei nº 6.015/73, que dispõe sobre os registros públicos. "A existência legal das pessoas jurídicas só começa com o registro de seus atos constitutivos.

Parágrafo único. Quando o funcionamento da sociedade depender de aprovação da autoridade, sem esta não poderá ser feito o registro".

<sup>21</sup> Art. 1.200 do Código de Processo Civil. "O interessado submeterá o estatuto ao órgão do Ministério Público, que verificará se foram observadas as bases da fundação e se os bens são suficientes ao fim a que ela se destina".

Art. 1.201 do Código de Processo Civil. "Autuado o pedido, o órgão do Ministério Público, no prazo de 15 (quinze) dias, aprovará o estatuto, indicará as modificações que entender necessárias ou lhe denegará a aprovação".

## 3 FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

### 3.1 Origem das Fundações de Apoio

Tendo como fonte o banco de dados das fundações de apoio às Instituições Federais de Ensino Superior – IFESs e às Instituições de Pesquisa Científica e Tecnológica - IPCTs credenciadas no Ministério da Educação e Cultura e no Ministério da Ciência e Tecnologia, Telca Maria Malheiros<sup>22</sup> relatou que as primeiras fundações de apoio datam da década de 30.

Exemplo é a Fundação Escola Politécnica da Bahia - FEP, instituída em 30 de julho de 1932, vinculada à Universidade Federal da Bahia - UFBA - Salvador/BA, que tem como finalidade promover, por intermédio da Escola Politécnica da UFBA, o ensino da engenharia e cooperar para o desenvolvimento de todos os ramos dessa atividade. Para tanto, concede, periodicamente, bolsas de estudos em diferentes níveis; auxílios financeiros para projetos de pequenos valor, mediante a celebração de convênios com diversas entidades nacionais e internacionais; auxílio na elaboração dos projetos que desenvolvem nos diversos Departamentos da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia; além de apoio à participação de profissionais e docentes das engenharias em eventos técnicos no País e no Exterior.

Face à tentativa frustrada do Estado dar maior agilidade, eficiência e eficácia ao desempenho da Administração Pública, com a implantação de autarquias e fundações públicas, entidades dotadas de autonomia administrativa e financeira que foram minadas pela burocracia e amarras do serviço público,<sup>23</sup> houve, partir de 1975<sup>24</sup>,

---

<sup>22</sup> MALHEIROS, Telca Maria. Fundações de apoio: origem e contexto atual. Monografia. Universidade de Brasília. 2002, p. 114.

<sup>23</sup> ALVES, Francisco de Assis. Fundações, organizações sociais, agências executivas: organizações da sociedade civil de interesse público e demais modalidades de prestação de serviços públicos. São Paulo: LTr., 2000. p. 65.

a ascensão das fundações de apoio, sendo a década de 90 a mais profícua no estabelecimento da maioria hoje credenciada no Ministério da Educação e Cultura e no Ministério da Ciência e Tecnologia<sup>25</sup>.

### 3.2 Conceito

No entendimento de Alves (2000, p. 65):

As fundações de apoio são fundações de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas nos moldes do Código Civil. Não são vinculadas ao Poder Público e não integram a Administração Pública. Não se inserem, tampouco, no processo administrativo de descentralização da Administração Pública. São fundações especiais cujo objetivo é o de dar apoio a determinadas instituições. São as chamadas fundações de auxílio e fomento a destinatários específicos (universidades, órgãos, departamentos, hospitais universitários).

O conceito de fundação de apoio abriga como componentes nucleares: possuírem natureza jurídica de direito privado; serem regidas pelo Código Civil e pelo Código Processual Civil; e auxiliarem ou fomentarem as atividades de ensino e pesquisa das instituições de ensino superior e instituições de pesquisa científica e tecnológica.

---

<sup>24</sup> PAES, José Eduardo Sabo. Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 6 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. p. 247.

<sup>25</sup> MALHEIROS, Telca Maria. Fundações de apoio: origem e contexto atual. Monografia. Universidade de Brasília. 2002, p. 98.



### 3.3 Formação

As fundações de apoio podem ser constituídas por pessoas físicas, geralmente por professores universitários, pesquisadores universitários ou ex-alunos; pessoas jurídicas, entre as quais as próprias universidades federais ou instituições de ensino superior apoiadas; ou mesmo pela união de pessoas físicas e jurídicas.

No contexto nacional, não é freqüente que as instituições privadas de ensino superior contem com fundações de apoio, em regra, constituídas pela própria instituição mantenedora<sup>26</sup>. Entretanto, como nos Estados Unidos grandes fortunas são doadas ou deixadas em testamento para conceituadas instituições privadas de ensino superior, existem fundações de apoio para gerirem estes fundos geralmente destinados para pesquisas científicas e concessão de bolsas de estudos para alunos que se destacam no ensino médio.

Quando constituídas por transferência de patrimônio público, as instituições públicas de ensino superior dependem de autorização legislativa para que possam integralizar, no todo ou em parte, a dotação inicial de uma fundação de apoio. Apesar de posicionamentos referentes à convalidação do ato em caso de inexistência da respectiva lei, fulcrado no interesse da estabilidade das relações, ausência de lesão ao interesse público e prejuízos a terceiros<sup>27</sup>, o Tribunal de Contas da União entende que há irregularidade e vem ordenando a devolução dos valores<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> GRAZZIOLI, Airton; RAFAEL, José Edson. Fundações Privadas: doutrina e prática. São Paulo: Atlas, 2009. p.60-61.

<sup>27</sup> Posição do Analista de Controle Externo do TCU, Marco Aurélio de Souza, ao consolidar a informação do Parecer TC 017.029/2001-2, DOU nº 129, de 8-7-2002.

<sup>28</sup> TCU - Processo 015.917/1999-1 - Rel. Min. Iram Saraiva - DOU 06.03.2002. Em palestra sobre o assunto, o Min. Valmir Campeio esclareceu a possibilidade da tese, mas se mostrou recalcitrante quanto ao reconhecimento do TCU (CAMPELO, Valmir. A relação das instituições federais de ensino superior - IFES com as fundações de Apoio na visão do Tribunal de Contas da União. In: HENRIQUES, Antônio Manoel Dias; MALHEIROS, Telca Maria (coord). A universidade de Brasília e suas fundações de apoio. Brasília: FINATEC, 2003. p. 70).

Vale ressaltar que as fundações de apoio não nascem como fundações de apoio. Independentemente de seus instituidores, são sempre fundações de direito privado, que estão fundações de apoio em razão de uma certificação temporária, renovável bianualmente, nos Ministérios da Educação e Cultura e no Ministério da Ciência e Tecnologia, atendendo aos ditames do art 2º, III, da Lei nº 8958/94<sup>29</sup>.

### 3.4 Finalidades

O “apoio” a ser prestado por estas entidades do Terceiro Setor se configura em:

Importante seja dito que esse “apoio” pode ser entendido (inclusive pelo que consta da exposição de motivos) como busca de mais recursos, reconhecidamente escassos ante as restrições dos orçamentos públicos em confronto com a complexidade crescente da infra-estrutura de pesquisa; e um gerenciamento melhor desses recursos, requerendo-se para tanto uma gestão mais ágil e flexível. (PAES, 2006. p. 230).

Verificam-se como finalidades estatutárias mais presentes: I) realizar cursos, simpósios, seminários para a melhoria do ensino e de aperfeiçoamento técnico; II) divulgar do conhecimento, III) colaborar com cursos de pós-graduação e até mesmo promoção de cursos de pós-graduação *lato sensu*, IV) captar de recursos para fornecimento de bolsas de pesquisa; V) conceder prêmios em eventos científicos; VI) prestar de serviços na área específica de atuação, VII) instituir de programas de incremento nas condições de trabalho e capacitação dos servidores, VIII) instituir de programas de modernização de infra-estrutura e de equipamentos, IX) promover a

---

<sup>29</sup> Art. 2º. As instituições a que se refere o art. 1º deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil Brasileiro, e sujeitas, em especial:  
I - a fiscalização pelo Ministério Público, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil;  
II - à legislação trabalhista;  
III - ao prévio registro e credenciamento no Ministério da Educação e do Desporto e no Ministério da Ciência e Tecnologia, renovável bianualmente.

aplicação do conhecimento didático, científico, tecnológico e artístico através da consolidação, registro e gerenciamento de direitos de propriedade intelectual<sup>30</sup>.

Além de intrinsecamente vocacionadas para a assistência social, as fundações de apoio são reconhecidas como instituições de ensino por se destacarem no âmbito da educação, da pesquisa e dos serviços de extensão à comunidade<sup>31</sup>.

Para Baleeiro (1951, p.117) instituição de ensino representa:

[...] não significa apenas a de caráter estritamente didático, mas toda aquela que aproveita a cultura em geral, como o laboratório, centro de pesquisas, o museu, o 'atelier' de pintura ou escultura, o ginásio de desportos, as academias de letras, artes e ciências. O importante é que seja realmente 'instituição', acima e fora de espírito de lucro, e não simples 'empresa' econômica, sob o rótulo educacional ou de assistência social.

As fundações de apoio são parceiras do Estado na disseminação da cultura, com forte contribuição na formação intelectual da sociedade.

---

<sup>30</sup> DINIZ, Gustavo Saad. Direito das fundações privadas – teoria geral e exercício de atividades econômicas. 3. São Paulo: Lemos e Cruz, 2007. P. 219

<sup>31</sup> ALVES, Francisco de Assis. Fundações, organizações sociais, agências executivas: organizações da sociedade civil de interesse público e demais modalidades de prestação de serviços públicos. São Paulo: LTr., 2000. p. 70.

### 3.5 Imunidade Tributária

O art. 150, VI, letra "c", da Constituição Federal de 1988<sup>32</sup>, ao tratar das limitações do poder de tributar, veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir, dentre outros, impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços das instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei. Os requisitos a serem atendidos por quem quiser usufruir do benefício da imunidade estão no art. 14, do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), senão vejamos: não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; aplicarem, integralmente, no País, os seus recursos na manutenção de seus objetivos institucionais; manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros com formalidades plenamente capazes de assegurar a sua exatidão.

As fundações de apoio são entidades beneficiárias da imunidade tributária, pois:

São reconhecidas como instituições de educação e de assistência social. Além disso, por disposições de seus Estatutos, elas não distribuem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a título de lucro ou participação; aplicam os seus recursos integralmente no Brasil, na manutenção dos seus objetivos institucionais; mantêm escrituração de suas receitas e despesas em livros com formalidades plenamente capazes de assegurar a sua exatidão. (ALVES, 2000. p. 73-74).

É pacífico o reconhecimento da imunidade tributária das fundações de apoio, mas tal garantia tem encontrado obstáculos na legislação infraconstitucional, inclusive nas Instruções Normativas da Secretaria da Receita Federal.

<sup>32</sup> Art. 150 da Constituição Federal/88. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VI - instituir impostos sobre:

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

### 3.6 Remuneração Dos Dirigentes

Não há lei que proíba a remuneração de dirigentes de entidades sem fins lucrativos, incluindo-se dentre essas as Fundações de Apoio. No entanto, a remuneração dos dirigentes tem sido um entrave para que as fundações de apoio gozem do benefício da imunidade.

Usualmente, os instituidores fazem constar nos estatutos que os membros do Conselho Curador e da Diretoria Executiva, reais responsáveis pela direção e administração das Fundações de Apoio, não perceberão remuneração, bonificações ou quaisquer vantagens em razão das competências inerentes ao exercício dos cargos ou funções que lhes são atribuídas.

Farta legislação que regula o reconhecimento da imunidade, a outorga de isenção tributária e de encargos previdenciários, ou da concessão de títulos que geram benefícios a essas entidades sem fins lucrativos, exige que as entidades interessadas não deverão remunerar seus dirigentes.

A Lei nº 8.212, de 24.07.91, que regula a imunidade das contribuições da seguridade social, prevista no art. 195, § 7º, da Constituição Federal<sup>33</sup>, estabelece no art. 55, IV que, na instituição que queira se beneficiar da imunidade a que se refere essa norma constitucional, os diretores, conselheiros, sócios e instituidores ou benfeitores não poderão ser remunerados ou usufruírem vantagens de qualquer natureza.

---

<sup>33</sup> Art. 195 da Constituição Federal de 1988. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

.....  
§ 7º. São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

O art. 12, §2º, alínea "a", da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, que alterou a legislação tributária federal, para efeito do disposto no art. 150, inciso VI, alínea "c", da Constituição Federal de 1988, considerou imune a instituição de educação ou de assistência social que preste os serviços para os quais houver sido instituída e os coloque à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem fins lucrativos, e que não remunerar, por qualquer forma, seus dirigentes pelos serviços prestados.

Para a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS, com validade de três anos, o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, em obediência ao art. 3º, inciso XIII, do Decreto nº 2.536, de 06 de abril de 1998, exige que as entidades sem fins lucrativos, que promovam a assistência educacional e o desenvolvimento da cultura, não paguem a seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores, benfeitores ou equivalente remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos. A entidade portadora desse certificado passa a ter condições para requerer benefícios concedidos pelo Poder Público Federal dentro de sua área de atuação, como a isenção da quota patronal junto a Previdência Social.

A Instrução Normativa nº 113, de 21 de setembro de 1998, baixada pela Secretaria da Receita Federal que, nos termos do § 3º, do seu art. 4º, tendo em vista as disposições dos artigos 12 a 14 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, estabeleceu que a vedação à remuneração dos dirigentes abrange qualquer espécie de serviços prestados inclusive quando não relacionados com a função ou cargo de direção.

Uma exceção surgiu no texto do art. 34 da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, ao dispor que a condição e a vedação estabelecidas, respectivamente, no art. 13, § 2º, III, b, da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, e no art. 12, § 2º, a, da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, não alcançam a hipótese de remuneração de

dirigente, não superior, em seu valor bruto, ao limite estabelecido para a remuneração de servidores do Poder Executivo Federal, em decorrência de vínculo empregatício, pelas Organizações Sociais (OS)<sup>34</sup>, qualificadas consoante os dispositivos da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, e pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)<sup>35</sup>, qualificadas segundo as normas estabelecidas na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

O Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004, permite aos servidores das instituições apoiadas, sem prejuízo de suas atribuições, ocuparem cargos de direção nas fundações de apoio. Porém, no parágrafo 1º, do art. 4º, veda que os membros da diretoria e dos conselhos das fundações de apoio sejam remunerados pelo exercício destas atividades.

Semelhante impedimento ocorre para as fundações de apoio que desejem a declaração de utilidade pública federal, ante a redação do art. 1º, alínea "c", da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, por consignar que os cargos de sua diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos não podem ser remunerados.

Apesar disso, Alves (2006, p. 35) faz uma distinção entre os serviços prestados pelos dirigentes:

“Todavia, a remuneração por serviços profissionais que prestarem, desvinculados das atribuições inerentes ao efetivo exercício de suas funções e cargos, não poderá prejudicar esta Fundação em relação aos mencionados benefícios. Na verdade, o que a lei veda é a remuneração por atribuições peculiares a funções e cargos diretivos da Fundação. Não há, contudo,

---

<sup>34</sup> Qualificação concedida pelo Poder Público para que associações civis sem fins lucrativos e fundações de direito privado possam criar parcerias entre o Estado e a sociedade. Estão habilitadas a receber recursos financeiros e a administrar bens e equipamentos, e pessoal do Estado. Em contrapartida, a OS se obriga a firmar um contrato de gestão com o Poder Público, por meio do qual serão acordadas metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público. Restringe universo de atividade para ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

<sup>35</sup> Qualificação concedida pelo Poder Público para que para que entidades sem fins lucrativos possam com ele relacionar-se por meio de Termo de Parceria. Em seu vasto campo de atividades e atuação: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura, saúde, ética, paz, cidadania, direitos humanos, democracia etc.

nenhuma vedação legal à atividade profissional exercida, por exemplo, na qualidade de médico, professor, coordenador de projetos de interesse da entidade, e de outras atividades da índole. Tais atividades, porque não são inerentes ao exercício de suas funções ou de seus cargos, eles, os dirigentes, poderão exercê-las cumulativamente, sem medo de afronta legal.

Na mesma linha de pensamento Carrazza (2004, p. 692):

A remuneração dos funcionários e administradores não afasta a imunidade, desde que seja equivalente aos serviços por eles prestados. O que afasta a imunidade é a remuneração exorbitante, que mal consegue esconder a distribuição do patrimônio ou das rendas da entidade.

### 3.7 Papel Institucional

Antonio Manoel Dias Henriques, ex- Presidente do Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica – CONFIES, cita como papel desempenhado pelas fundações de Apoio: a) representam um elo importante entre a universidade e a comunidade externa, devendo-se considerar que a pesquisa nacional, tanto básica quanto aplicada, ainda ocorre fundamentalmente em instituições públicas, que precisam de mais flexibilidade e agilidade operacional para bem cumprirem essa missão; b) contribuem diretamente com as atividades de pesquisa, ensino e extensão das universidades, captando recursos, adquirindo equipamentos, materiais de consumo e contratando serviços essenciais a essas atividades; c) em áreas do conhecimento de alta competitividade no mercado, conseguem manter, por meio de projetos, os profissionais nas universidades; d) permitem a troca com agilidade e dinamismo dos conhecimentos em poder da universidade para as empresas, com conseqüente benefício para o mercado e para a universidade, seja na forma de captação de recursos financeiros, seja na inserção de alunos em atividades do mercado<sup>36</sup>.

<sup>36</sup>



### 3.8 Prestação de Serviços a Terceiros

Partindo da premissa que as fundações de apoio não integram a administração indireta nem a estrutura das entidades apoiadas, os convênios, ajustes e contratos mantidos com as Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica não inviabilizam a prestação serviços a particulares. Caracterizarem-se como entidades sem fins lucrativos não as proíbe o exercício de atividades econômicas.

Conforme Diniz (2007, p. 226):

Com efeito, o cumprimento da função econômica da fundação de apoio está justamente na obtenção dos recursos suficientes para serem invertidos na difusão da cultura e da pesquisa. A exploração do patrimônio ocorre justamente para potencializar os recursos e transferi-los para o interesse social de pesquisa e extensão, que fazem parte das atividades de autonomia universitária e que podem ser complementadas pelas fundações de apoio.

Por não serem mantidas pelo Poder Público, posto que a parcela do erário que recebem destina-se a implantação e desenvolvimento de projetos pré-definidos, as fundações de apoio exercem atividades econômicas para conseguirem recursos visando seu auto-sustento, ou seja, o cumprimento de obrigações trabalhistas, previdenciárias, pagamento de seus fornecedores e os gastos normais para sua sobrevivência. Costumeiramente, essa atividade-meio consiste no oferecimento de serviços de diversas naturezas, como: palestras, cursos de treinamento e especialização (pós-graduação *lato sensu*), direta prestação de serviços técnicos através de professores contratados ou membros da diretoria etc. Exige-se, porém, que os recursos angariados mediante prestação de serviços a terceiros sejam integralmente vertidos na consecução dos objetivos estatutários<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> ALVES, Francisco de Assis. Fundações, organizações sociais, agências executivas: organizações da sociedade civil de interesse público e demais modalidades de prestação de serviços públicos. São Paulo: LTr., 2000. p. 79-80.

### 3.9 Legislação

#### 3.9.1 Decreto N.º 95.904/88

Por questionamentos dos Tribunais de Contas, as Fundações de Apoio, entidades privadas que manipulam aportes financeiros públicos, seres híbridos revestidos de um papel institucional pouco conhecido pela sociedade, particularmente, pelo meio acadêmico e científico, teve sua extinção cogitada com a edição do Decreto n.º 95.904, de 07 de abril de 1988, devido à exigência de autorização legal para a sua instituição por órgãos ou entidades da Administração Federal e para a concessão de quaisquer benefícios administrativos<sup>38</sup>.

#### 3.9.2 Lei Nº 8.958/94

As fundações de Apoio só passaram a figurar no direito positivo nacional com a vigência da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre suas relações com as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica.

Este marco legal pontificou que as fundações de apoio: A) são aquelas instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, de interesse das instituições federais de ensino superior, qualificando como "fundações de apoio" todas as fundações de direito privado já existentes, ou a serem constituídas, que contivessem, ou viessem a conter, as finalidades dispostas no art. 1º da Lei nº 8.958/94; B) são

---

<sup>38</sup> MALHEIROS, Telca Maria. Fundações de apoio: origem e contexto atual. Monografia. Universidade de Brasília. 2002, p. 98.

constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil Brasileiro e sujeitas, portanto, à fiscalização do Ministério Público nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil, à legislação trabalhista e, em especial, ao prévio registro e credenciamento nos Ministérios da Educação e Cultura e da Ciência e Tecnologia, renovável bianualmente; C) nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, podem ser contratadas pelas instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica com dispensa de licitação e por prazo determinado.

Para que as fundações de apoio sejam amparadas pela dispensa de licitação é imprescindível a vinculação dos contratos com projetos específicos de ensino, pesquisa e extensão ou de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, com prazos obrigatoriamente definidos e objeto definido, isto é, não genérico ou absolutamente indefinido; que a contratada tenha inquestionável reputação ético-profissional, comprovando habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e notória especialização decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe etc; que se trate de instituição brasileira sem fins lucrativos, demonstrada pela verificação em suas prestações de contas; e, finalmente, que seja incumbida, regimental ou estatutariamente, da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional<sup>39</sup>.

O art. 3º da Lei nº 8.958/94 tornou obrigatório para a execução de convênios, contratos, acordos ou ajustes envolvendo a aplicação de recursos públicos, a observação da legislação federal sobre licitações e contratos; a prestação de contas das verbas aplicadas aos órgãos públicos financiadores; a fiscalização da execução do

---

<sup>39</sup> PAES, José Eduardo Sabo. Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 6 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. p. 229-232.

contrato ao Tribunal de Contas da União; bem como submeter-se ao controle finalístico e de gestão pelo órgão máximo da Instituição Federal de Ensino<sup>40</sup>.

Isto posto, na gerência de verbas públicas repassadas por meio de contrato, acordo ou convênio, as fundações de apoio submetem-se aos princípios da administração pública inseridos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e, também, aos princípios constitucionais implícitos, decorrentes do Estado de Direito e da totalidade do sistema constitucional, podendo citar os princípios da finalidade, razoabilidade e proporcionalidade. Moldam-se ao procedimento imposto às licitações e contratos firmados pela Administração Pública, especialmente, no que se refere à contratação de obras, compras e serviços<sup>41</sup>.

A prestação de contas é dirigida ao órgão financiador, cabendo, entretanto, a fiscalização da execução do contrato em que esteja envolvida verba pública ao Tribunal de Contas da União. Verificada a má versação de verba pública, o órgão financiador tem, por dever de ofício, comunicar o fato ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério Público.

Conclui-se que as fundações de apoio instituídas no âmbito das instituições federais de ensino estão desobrigadas de apresentar contas diretamente ao Tribunal de Contas da União, só havendo tal múnus a partir da constatação da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou ainda a prática de

---

<sup>40</sup> Art. 3º da lei nº 8.958/94. "Na execução de convênios, contratos, acordos e/ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos, as fundações contratadas na forma desta Lei serão obrigadas a:

I - observar a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública, referentes à contratação de obras, compras e serviços;

II - prestar contas dos recursos aplicados aos órgãos públicos financiadores;

III - submeter-se ao controle finalístico e de gestão pelo órgão máximo da Instituição Federal de Ensino ou similar da entidade contratante;

IV - submeter-se à fiscalização da execução dos contratos de que trata esta Lei pelo Tribunal de Contas da União e pelo órgão de controle interno competente".

<sup>41</sup> PAES, José Eduardo Sabo. Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 6 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. p. 235.

qualquer ato ilegal ou antieconômico que resulte dano ao erário, nos termos do arts. 8º<sup>42</sup> e art. 12<sup>43</sup>, ambos da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União).

No art. 4º da Lei nº 8.958/94 foram fixados limites para a participação dos servidores das instituições de ensino superior nas atividades prestadas pelas fundações de apoio. Permitiu-se, sem prejuízo de suas atribuições funcionais, a participação dos servidores da instituição apoiada nas atividades realizadas pelas fundações criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, desde que atenda às normas aprovadas pelo órgão de direção superior competente. Esta participação não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, mas faculta à fundação de apoio conceder bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão para a execução do labor, obrigatoriamente, fora da jornada de trabalho, excetuada a colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade. Vedou-se a utilização destes servidores para prestarem serviços ou atenderem necessidades de caráter permanente nas instituições federais contratantes, em função administrativa, de manutenção, docência ou pesquisa.

A lei também exige autonomia da universidade em relação à fundação de apoio. Proibiu que as instituições federais contratantes paguem débitos contraídos

---

<sup>42</sup> Art. 8º da Lei nº 8.443/92. Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

<sup>43</sup> Art. 12 da Lei nº 8.443/92. Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal:

- I - definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado;
- II - se houver débito, ordenará a citação do responsável para, no prazo estabelecido no regimento interno, apresentar defesa ou recolher a quantia devida,
- III - se não houver débito, determinará a audiência do responsável para, no prazo estabelecido no regimento interno, apresentar razões de justificativa; não resulte dano ao erário;
- IV - adotará outras medidas cabíveis.

pelas instituições contratadas e que se responsabilizem, a qualquer título, em relação ao pessoal por estas contratado, inclusive na utilização de pessoal da instituição.

Foi autorizado, por meio de instrumento legal próprio, que a fundação de apoio utilize bens e serviços da instituição federal contratante, mediante ressarcimento e pelo prazo estritamente necessário à elaboração e execução do projeto de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de efetivo interesse das instituições federais contratantes e objeto do contrato firmado entre ambas, *ex vi* art. 6º da Lei nº 8.958/94.

### 3.9.3 Decreto Nº 5.205/04

O Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004, trouxe a conceituação de desenvolvimento institucional, disciplinou temas como o da contratação de pessoal pela fundação de apoio, o da participação de servidores da instituição apoiada em projetos executados pela fundação de apoio, o da concessão de bolsas pelas fundações de apoio e os dos requisitos para o credenciamento pelos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia.

Ficou expresso em seu art. 1º que, além dos contratos, as fundações do apoio poderão celebrar convênios com as instituições federais de ensino superior, enumerando-as em universidades federais, faculdades, faculdades integradas, escolas superiores e centros federais de educação tecnológica, vinculados ao Ministério da Educação, para prestarem apoio, inserido o gerenciamento, a projetos de ensino, pesquisa e extensão, e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico.

O parágrafo 3º do art. 1º, do decreto em epígrafe conceituou desenvolvimento institucional como: “[...] entende-se por desenvolvimento institucional os programas, ações, projetos e atividades, inclusive aqueles de natureza infra-

estrutural, que levem à melhoria das condições das instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica para o cumprimento da sua missão institucional, devidamente consignados em plano institucional aprovado pelo órgão superior da instituição”.

É exigência que os programas, ações, projetos e atividades de desenvolvimento institucional estejam devidamente consignados em plano de desenvolvimento institucional (PDI) aprovado pelo órgão superior da instituição de ensino.

A dimensão da expressão desenvolvimento institucional é um tema bastante controverso. Paes (2006, p. 238) ratifica a fragilidade dos limites:

Essa conceituação, segundo texto da própria exposição de motivos, foi apresentada em razão de que os órgãos de controla (leia-se Corregedoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União e Ministério Público) tem apontado a dificuldade de exercer o controle das relações entre as entidades federais apoiadas e suas fundações de apoio particularmente quando tais relações têm por objeto a execução de projetos de desenvolvimento institucional. Sustentam que a indeterminação semântica da expressão "desenvolvimento institucional" tem sido utilizada para amparar um número ilimitado de hipóteses concretas que tangenciam, ou mesmo invadem, o terreno movediço do desvio de finalidade.

Ficou regulamentada a possibilidade da fundação de apoio contratar complementarmente pessoal não integrante dos quadros da instituição apoiada para a execução dos seus respectivos projetos, vedando, categoricamente, que prestem de serviços de caráter permanente na instituição apoiada<sup>44</sup>.

Sem prejuízo de suas atribuições funcionais e relevando-se o regime de trabalho a que estão submetidos, os servidores das instituições apoiadas poderão

---

<sup>44</sup> Art. 3º do Decreto nº 5.205/04. Na execução dos projetos de interesse da instituição apoiada, a fundação de apoio poderá contratar complementarmente pessoal não integrante dos quadros da instituição apoiada, observadas as normas estatutárias e trabalhistas.

Parágrafo único. É vedada à contratação de pessoal pela fundação de apoio para a prestação de serviços de caráter permanente na instituição apoiada.

ocupar cargos na direção e nos conselhos das fundações de apoio, desde que não remunerados pelo exercício destas atividades.

Foi permitido aos servidores das instituições apoiadas, sem prejuízo de suas atribuições funcionais, colaborar esporadicamente em projetos de sua especialidade, desde que previamente autorizados e obedecidas as normas aprovadas pelo órgão de direção superior, podendo ser beneficiários de bolsas de ensino, pesquisa e extensão concedidas pela fundação de apoio.

As bolsas de ensino, pesquisa e extensão, constituem-se em doação civil a servidores das instituições apoiadas para a realização de estudos e pesquisas e sua disseminação à sociedade, cujos resultados não convertam economicamente para o doador ou pessoa interposta, nem importem contraprestação de serviços. Não há subordinação, mas orientação técnica do coordenador do projeto.

O próprio decreto definiu os três tipos de bolsa: I) a bolsa de ensino como instrumento de apoio e incentivo a projetos de formação e capacitação de recursos humanos; II) a bolsa de pesquisa como instrumento de apoio e incentivo à execução de projetos de pesquisa científica e tecnológica; III) a bolsa de extensão como instrumento de apoio à execução de projetos desenvolvidos em interação com os diversos setores da sociedade que visem ao intercâmbio e ao aprimoramento do conhecimento utilizado, bem como ao desenvolvimento institucional, científico e tecnológico da instituição federal de ensino superior ou de pesquisa científica e tecnológica apoiada.

A Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 1.651/2005<sup>45</sup>, fixou limites para que docentes sob o regime de dedicação exclusiva tenham a possibilidade de exercer outra atividade, desde que eventual. São eles: A) professor da carreira do magistério superior, submetido ao regime de dedicação exclusiva, não pode se dedicar, de forma continuada, a qualquer outra atividade,

---

<sup>45</sup> Acórdão 1.651/05, 2ª Câmara TCU. Disponível: [portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/806546.PDF](http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/806546.PDF). Acesso 20/08/2009



admitindo-se apenas, em caráter eventual, a sua participação em atividades estranhas ao magistério superior e desde que no âmbito da própria Universidade em que está lotado; B) deve ser observada a vedação à realização de outras atividades de caráter não esporádico pelos docentes que atuam naquelas instituições em regime de dedicação exclusiva, devendo essa vedação alcançar inclusive a prestação de serviços, remunerados ou não, para as fundações de apoio àquelas instituições; C) os professores que desejarem, sempre sem prejuízo de sua jornada de trabalho normal na instituição federal de ensino superior a que servem, exercer outras atividades de caráter não esporádico deverão optar, quando juridicamente possível e do interesse da Administração, pelo regime parcial de 20 horas semanais (art. 14, II, do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos) ou pelo regime integral de 40 horas semanais sem exclusividade de dedicação (art.14, § 2º, da mesma norma), com a consequente perda do acréscimo remuneratório devido à dedicação exclusiva, prevista no artigo 31, § 5º, alínea “a”, do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos.

A mesma Corte entendeu que há, inclusive, duplicidade de pagamento quando servidores federais, inclusive professores em regime de dedicação exclusiva, participam de cursos de longa duração (portanto não esporádicos), promovidos por meio de convênios e contratos celebrados por fundação de apoio, vez que a participação nestes cursos já integram as atribuições inerentes ao cargo<sup>46</sup>.

O pedido para ser credenciada como fundação de apoio deverá ser instruído com a ata da reunião do conselho superior competente da instituição federal a ser apoiada, na qual manifeste a prévia concordância com o credenciamento da interessada como sua fundação de apoio, sem prejuízo de outros requisitos estabelecidos em normas editadas pelo Ministério da Educação e Cultura e Ministério da Ciência e Tecnologia. A renovação do credenciamento depende de manifestação do

---

<sup>46</sup> Acórdão 418/05, 1ª Câmara TCU. Disponível: [portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/804821.PDF](http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/804821.PDF). Acesso 20/08/2009

órgão colegiado superior da instituição apoiada na qual tenha sido aprovado o relatório de atividades apresentado pela fundação de apoio.

A respeito da exigência da aprovação do relatório de atividades da fundação de apoio pelo colegiado superior da instituição apoiada, Sônia Maria Groisman Piardi, membro do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, diz<sup>47</sup>:

Essa tentativa das Intuições Federais de Ensino, de capturar as fundações de apoio, restou reforçada com o Decreto n°. 5.205, de 14/09/2004. O referido decreto é recheado de ilegalidades, na minha visão. Dentre elas, está o controle externo das atividades das fundações de apoio nas suas relações com as universidades. E como entidades privadas, as fundações só estão obrigadas a fazer ou deixar de fazer alguma coisa em razão do artigo 2º, da Lei n°. 8.958/94, e do artigo 37 da Constituição Federal. (SÔNIA MARIA GROISMAN PIARDI, 2004. p. 61)

#### 3.9.4 Portaria Interministerial Mec/Mct N° 3.185/04

A Portaria Interministerial MEC/MCT n° 3.185, de 07 de outubro de 2004, foi editada para tratar da outorga do registro e credenciamento das fundações de apoio pelo Ministério da Educação e Cultura e Ministério da Ciência e Tecnologia, face o previsto no inciso III, do art. 2º, da Lei n° 8.958/94 e dos arts. 8º, 9º e 10 do Decreto n° 5.205/04.

Seis condições são imprescindíveis ao requerimento de registro e credenciamento das fundações de apoio. Senão vejamos: I) finalidade não lucrativa, ou exercício gratuito dos membros da diretoria e dos conselhos, comprovada mediante versão atualizada do Estatuto devidamente registrado; II) regularidade fiscal, comprovada por intermédio das certidões expedidas pelos órgãos públicos competentes; III) inquestionável reputação ético-profissional, atestada ou declarada por

---

<sup>47</sup> Palestra proferida por Sônia Maria Groisman Piardi no Seminário realizado pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT e pela Associação Nacional de Procuradores de Justiça - PROFIS, em Brasília, dias 08 e 09, de novembro de 2004.

autoridade pública ou pessoa jurídica de direito público; IV) ata da reunião do Conselho Superior competente da instituição federal a ser apoiada, na qual manifeste prévia concordância com o credenciamento da interessada como sua fundação de apoio; V) comprovar a sua boa e regular capacidade financeira e patrimonial, mediante a apresentação do balanço patrimonial e de demonstrações contábeis do último exercício social, acompanhados das respectivas atas de aprovação pelo órgão de deliberação máxima da Fundação, não podendo substituí-los por balancetes ou balanços provisórios; VI) demonstrar, por intermédio de relatório de atividade e outros documentos, que a Fundação tem apoiado as instituições de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica na consecução dos seus objetivos.

### 3.10 Dificuldades Enfrentadas pelas Fundações de Apoio

Não são poucas as dificuldades que gestores e estudiosos da área fundacional vislumbram para que as fundações de apoio possam contribuir com maior agilidade e eficiência em projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico.

Antonio Manoel Dias Henriques<sup>48</sup> espera que sejam sanadas: a) divergências de entendimentos entre os Ministérios Públicos Estaduais e, internamente, entre promotores de um mesmo Ministério Público a cerca das atividades que podem ou não ser desenvolvidas pelas fundações de apoio; b) divergências de critérios dos órgãos fiscalizadores na realização de auditorias junto às fundações de apoio; c) falta de conhecimento por parte dos órgãos fiscalizadores do que vem a ser uma Fundação de Apoio e de qual o papel que elas desempenham junto as Instituições Federais de Ensino Superior e as Instituições de Pesquisa Científica e Tecnológica; d) falta de regulamento interno normatizando a relação entre as Fundações de Apoio e as

---

<sup>48</sup>Palestra proferida em junho/2006. Disponível: [forplad.andifes.org.br/AtasResenhas/relacao\\_ifes\\_faps.ppt](http://forplad.andifes.org.br/AtasResenhas/relacao_ifes_faps.ppt)  
Acesso 20/08/2009

Instituições Federais de Ensino Superior e as Instituições de Pesquisa Científica e Tecnológica apoiadas.

Na concepção de Resende<sup>49</sup>, a Paradoxalidade dos processos legislativos - exagerados em quantidade e em temas e, na mesma proporção, restritos e indigentes em qualidade - gera consequências danosas às Fundações de Apoio e às pessoas que as dirigem, uma vez que sempre caminham na incerteza das "portarias", "decretos", "avisos" ou "resoluções", quando não do comum e terrível "achismo" de renomados consultores/"entendidos", que passam a impressão de que tais decisões não se baseiam na fonte das leis (a Constituição Federal) ou que ofendem normas de ordem pública de superior hierarquia. Tais erros decorrem da forma como o Governo estabeleceu as regras para inter-relacionamento das entidades de apoio com as entidades apoiadas, vedando atividades outras pelas fundações de apoio e, em alguns casos, a forma como se dá a gestão financeira de tais entidades que acabam administrando somente recursos do Erário - sendo então públicas, porque *teúdas e manteúdas* exclusivamente com dinheiro originários dos tributos.

Alves (2006, p. 24) alega que:

Pelo relevante papel desempenhado pelas Fundações de Apoio, não se pode aceitar, e muito menos entender a insolência do Fisco para com essas entidades, principalmente, quando o assunto é tributação. Se a Constituição Federal proclama a imunidade tributária, e as leis ordinárias, a isenção, o Fisco, não pode, sob alegações manifestamente insustentáveis, se negar a reconhecer a imunidade e a conceder isenção às Fundações de Apoio. Não são apenas esses os obstáculos apostos no caminho dessas fundações. Eles são muitos. Há leis, por exemplo, que não permitem que elas contratem servidores públicos da entidade apoiada, quando este poderia se tornar um dos mais qualificados executores de objetos de convênios de que participam essas entidades fundacionais. E, quanto à concessão ou renovação do título de entidade beneficente de assistência social, tem sido cada vez mais difícil às Fundações de Apoio vencerem as barreiras que se lhes opõem os órgãos competentes para o deferimento desses títulos. Vê-se, pois, o desfile de entraves legais e burocráticos que permeiam o progresso e o reconhecimento das Fundações de Apoio como entidades que tornam o Estado Moderno mais forte para atender as reivindicações sociais.

---

<sup>49</sup> RESENDE, Tomáz de Aquino. Roteiro do Terceiro Setor, Associações e fundações : o que são, como instituir, administrar e prestar contas / Tomáz de Aquino Resende, com colaboração de Bianca Monteiro da Silva, Eduardo Marcondes Filinto da Silva (Col.). 3 ed. Belo Horizonte: Prax, 2006. p.51-52.

Diniz<sup>50</sup> classifica os obstáculos em várias esferas. No universo do Poder Legislativo: tímida alteração do Código Civil no que concerne à regulamentação das fundações; total falta de sistemática na regulamentação do setor; e o Congresso Nacional não vem se dedicando a uma ordenação sistêmica de regras para o setor fundacional. No âmbito do Poder Judiciário: a profunda divergência dos entendimentos dos Tribunais vem provocando perda de melhores chances de investimentos pelos agentes econômicos; a aplicação indiscriminada da responsabilidade dos gestores pelos créditos correspondentes a obrigações tributárias e débitos junto a Previdência Social vem afastando as pessoas com vocação para administração de fundações; e a falta de afeição às questões referentes às fundações, seja pela falta de debate do assunto, seja pela própria escassez de material a servir de suporte jurídico-doutrinário de decidibilidade. No Poder Executivo: o tratamento dispensado às fundações atinge absoluta desconfiança, muitas vezes com generalização de preconceitos contra o setor; os órgãos públicos e autarquias com capacidade normativa modificam as regras administrativas com absoluta falta de critérios gerando incertezas na administração das fundações pela inconstância; a fundação é fiscalizada e sofre intervenções de órgãos públicos, que as equiparam indevidamente às sociedades empresárias; faltam políticas públicas e levantamentos estatísticos para um pleno conhecimento do setor e de sua participação na economia. No Ministério Público: subjetivismos quando se trata de fazer exigências no velamento das fundações, muitas vezes sem qualquer parâmetro da legal; e a necessidade de uniformização das normas internas e procedimentos do Ministério Público brasileiro. Com o Mercado, que representa do Segundo Setor, os entraves são: falta de investimentos mais expressivos no setor fundacional e a resistência do setor produtivo em relação ao exercício de atividades econômicas pelas fundações.

---

<sup>50</sup> DINIZ, Gustavo Saad. A divergência setorial e a convergência social das fundações: Sub-temas: as relações entre o 1º, 2º e 3º setores; as fundações no contexto do 3º setor: fundações de direito público; fundações de direito privado (setores de atuação e tipificação das fundações). Brasília: Rossetto, 2006.p. 19-25.

## 4 REFLEXÃO SOBRE A ATUAÇÃO DAS FUNDAÇÕES DE APOIO

Existem temas polêmicos sobre a atuação das fundações de apoio. Dentre eles: a gerência de verbas públicas, a dispensa de licitação, o exercício de atividades-meio, o enriquecimento ilícito dos professores, má-gestão, agressão ao princípio da gratuidade do ensino público etc.

Cabe a exposição dos pensamentos apregoados por estudiosos desta área do conhecimento, buscando permitir uma reflexão a respeito das razões que fundamentam posições freqüentemente tão antagônicas.

### 4.1 Papel Desempenhado

Em caloroso debate, o papel desempenhado pelas fundações de apoio é louvado e condenado por seus críticos na mesma intensidade.

Alguns defendem que, num país carente de investimentos em pesquisa e disseminação da cultura, as fundações de apoio desenvolvem relevantes serviços prestados à comunidade em geral, especialmente no desempenho de funções primordiais do Estado<sup>51</sup>, por serem instrumentos hábeis ao desenvolvimento científico e tecnológico do país. Nesse sentido, não se pode, a esta altura do desenvolvimento destas entidades na sociedade, questionar se realmente são úteis ou se são adequadas às ideologias de purismo universitário<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> MALHEIROS, Telca Maria; HENRIQUES, Antonio Manoel Dias (organizadores), XXIV Encontro Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica. Ouro Preto: CONFIES, 2006.p. 108-109.

<sup>52</sup> DINIZ, Gustavo Saad. Direito das fundações privadas – teoria geral e exercício de atividades econômicas. 3 ed. São Paulo: Lemos e Cruz, 2007, p. 227.

Questionando a propalada eficiência das fundações de apoio, Pietro (1996, p. 120-121) pondera:

A grande dificuldade no exame das entidades de apoio está no propagado (mas ainda não comprovado) fato de que elas produzem bons resultados para as entidades públicas junto às quais atuam; por outras palavras, a alegação é a da eficiência. Talvez por isso se fechem muitas vezes os olhos para a irregularidade de sua situação, que se pode chamar, no mínimo, de esdrúxula. Do ponto de vista jurídico, é difícil enquadrar o tipo de relacionamento entre a fundação de apoio e a entidade pública beneficiária, provavelmente porque não se encaixa nas fórmulas conhecidas e disciplinadas pelo Direito.

A debilidade do controle finalístico e de gestão das fundações de apoio pelas instituições apoiadas põem em dúvida o sucesso deste modelo de estrutura gerencial.

#### **4.2 Gerência de Verbas Públicas**

Embora a Consituição Federal de 1988 tenha previsto a autonomia das universidades, esse é um princípio ainda longe de tornar-se efetivo.

Os recursos públicos não estão disponíveis no tempo requerido para a pesquisa, além dos entraves para remanejá-los de acordo com as necessidades supervenientes de um projeto em andamento<sup>53</sup>.

A autonomia-administrativo-financeira intrínseca à pessoa jurídica de direito privado, justifica que as fundações de apoio, entidades mais ágeis, tenham a gerência de verbas públicas.

Muitos professam que as fundações de apoio não deveriam receber verbas públicas destinadas à universidade<sup>54</sup>. Como operam no mercado, geram superavit a ser investido no apoio à universidade.

---

<sup>53</sup> PAES, José Eduardo Sabo. Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 6 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. p. 229.

Na opinião de Furtado (2007, p. 234), Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União:

A rigor, a criação pública, por meio de lei, de entidades instrumentais estranhas à Administração do Estado está ligada a uma única verdade: busca-se fugir aos controles a que se sujeita a Administração Pública. Sob o argumento de que a gestão privada dos recursos públicos importa em solução mais efetiva, abrem-se as portas para todo tipo de malversação e abuso com os recursos públicos.

### 4.3 Dispensa de Licitação

Ao serem beneficiadas por condições diferenciadas das regras do direito administrativo, isto é, não se submetem a procedimentos licitatórios, as fundações de apoio são contratadas por órgãos públicos para determinados trabalhos que absolutamente não se enquadram dentro das suas esferas de competência, atividades que jamais foram realizadas e das quais elas não têm a mínima tradição de atuação, levando-as a subcontratarem outra entidade melhor qualificada para a realização da tarefa. Vale dizer, o órgão público deveria licitar para contratar diretamente aquele que apresentasse a melhor qualificação ou apresentasse os requisitos mínimos e o menor preço<sup>55</sup>.

Ainda sobre vícios na contratação por intermédio das fundações de apoio, temos:

Mais uma vez, o propósito subjacente à criação dessas entidades de apoio não tem nada de digno. A verdade, mais uma vez, é uma só: foram criadas as (mal)ditas fundações de apoio — como entidades privadas, porém com fundos que lhes foram ilegalmente transferidos pelas próprias universidades federais — para intermediar as contratações das universidades, burlando a lei de

---

<sup>54</sup> GRAZZIOLI, Airton; RAFAEL, José Edson. Fundações Privadas: doutrina e prática. São Paulo: Atlas, 2009. p.61.

<sup>55</sup> Palestra proferida por Marco Túlio Coimbra Silva. Anais do Seminário realizado pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT e pela Associação Nacional de Procuradores de Justiça - PROFIS, em Brasília, dias 08 e 09, de novembro de 2004. p. 67.



licitação. Em vez de a universidade contratar diretamente determinado serviço, o que exigiria a devida licitação, ela contrata a sua fundação de apoio — com fundamento em dispensa de licitação (Lei nº 8.666/93, art. 24, XIII) e esta subcontrata livremente, sem que tenha de dar qualquer satisfação do que faz ou deixa de fazer. (FURTADO, 2007. p. 234)

Para Telca Maria Malheiros não se trata de privilégio sobre as empresas. A função social das fundações de apoio é que legitima as condições especiais que usufruem no mercado.

As Fundações de Apoio quando competem livremente para prestarem determinados serviços, além de levarem o conhecimento desenvolvido por pesquisadores e especialistas não só do meio acadêmico mas também do seu corpo técnico altamente qualificado, incentivam o desenvolvimento econômico do país com amparo no inciso IV do Art. 170 da Constituição Federal. A concorrência entre Fundações e empresas pode, a princípio, ser vista de forma desigual pelas diferenças de suas condições tributárias, mas jamais pode ser vista como concorrência desleal, pois, não se pode equiparar os desiguais, visto que, a própria constituição diferencia as instituições de interesse público dando condições especiais para incentivá-las a alcançar suas funções sociais. As fundações não entram em concorrência pública para dominar abusivamente um determinado seguimento do mercado e, nem tão pouco, para aumentar arbitrariamente os seus rendimentos. Elas concorrem para atenderem aos seus estatutos e cumprirem as suas finalidades sociais em parceria com o Estado. (Malheiros, XXIV Encontro Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica, p. 116).

#### 4.4 Desenvolvimento Institucional

Paes (2006, p. 239) contesta a interpretação extensiva atribuída à expressão desenvolvimento institucional:

Trouxe o Poder Executivo demasiada elasticidade à expressão desenvolvimento institucional não só ao abrir seu campo de incidência para programas, ações, projetos e atividades, até de natureza infra-estrutural, como também ao condicionar como pressuposto apenas a situação de que "levem à melhoria das condições das instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica para o cumprimento da sua missão constitucional.

No acórdão nº 2731/2008<sup>56</sup>, o Tribunal de Contas da União determinou que ao Ministério da Educação e Cultura que não transfira para as fundações de apoio recursos destinados à execução de obras ou serviços de engenharia, tendo em vista o não-enquadramento desta atividade no conceito de desenvolvimento institucional, nos termos da jurisprudência firmada pela Côrte.

#### 4.5 Atividade-Meio

As fundações de apoio não são mantidas pela Universidade, até porque têm as suas atividades-meio de sustentação, incluindo a prestação de serviços à iniciativa privada, que é perfeitamente compatível com a essência das fundações.

A atividade-meio da fundação de apoio muitas vezes consiste no oferecimento de serviços de diversas naturezas, desde cursos, palestras, especialização através de pós-graduação *lato sensu*, até mesmo a direta prestação de serviços técnicos através de professores contratados ou membros da diretoria.

Há possibilidade de desenvolvimento da atividade-meio consistente na prestação de serviços educacionais e de difusão da cultura, desde que os resultados sejam revertidos posteriormente ao incentivo da pesquisa, que é a atividade-fim da fundação<sup>57</sup>. As fundações de apoio não se caracterizam como sociedades empresárias somente pelo fato de prestarem serviços. Se as sobras forem reinvestidas no

---

<sup>56</sup> Acórdão nº 2731/2008, TCU Plenário. Disponível: [portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/Fund.%20apoio.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/Fund.%20apoio.pdf). Acesso 20/08/2009

<sup>57</sup> DINIZ, Gustavo Saad. Direito das fundações privadas – teoria geral e exercício de atividades econômicas. 3 ed. São Paulo: Lemos e Cruz, 2007. p. 225.

cumprimento da finalidade fundacional, não se pode falar em descaracterização da fundação ou simulação<sup>58</sup>.

Para outros, instituições públicas de ensino e seus membros (gestores e docentes) autorizam e/ou participam da realização de cursos de educação superior com pagamento por parte dos alunos, utilizando-se de vários artifícios e/ou brechas da administração pública, de forma mais específica, das fundações de apoio. Estes artifícios reduzem cada vez mais os orçamentos das instituições públicas de ensino e facultam ganhos extras aos professores, minorando o impacto sobre os vencimentos defasados dos servidores públicos e enfraquecendo a mobilização dos profissionais da educação pela reconquista de poder de compra do salário dos docentes<sup>59</sup>.

#### **4.6 Enriquecimento Ilícito dos Professores**

Para Grazioli e Rafael<sup>60</sup>, nos horários que não coincidem com aqueles em que ficam à disposição da universidade, os professores universitários ou mesmo os dirigentes vinculados à fundação de apoio, ao prestarem serviços em projetos dela, capitaneados no mercado, são remunerados por verbas privadas pelas respectivas forças de trabalho, de acordo com os parâmetros de mercado. Este modo de agir, além de legal, é ético sob o aspecto moral, pois o trabalho remunerado é protegido inclusive pela Constituição Federal. E cabe à própria entidade fundacional, por meio de seus órgãos internos de controle, bem como ao Ministério Público, velar e fiscalizar eventuais desvios comportamentais nesse sentido.

---

<sup>58</sup> DINIZ, Gustavo Saad. Direito das fundações privadas – teoria geral e exercício de atividades econômicas. 3 ed. São Paulo: Lemos e Cruz, 2007. p. 230.

<sup>59</sup> CHISPINO, Alvaro. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. vol.13. nº 47. Rio de Janeiro: Jan./June 2005.

<sup>60</sup> GRAZZIOLI, Airton; RAFAEL, José Edson. Fundações Privadas: doutrina e prática. São Paulo: Atlas, 2009. p. 63.

O Exmo. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti entende que há duplicidade de pagamento quando servidores federais, inclusive professores em regime de dedicação exclusiva, participam de cursos de longa duração (portanto não esporádicos), promovidos por meio de convênios e contratos celebrados por Fundação de Apoio, vez que a participação nestes cursos já integram as atribuições inerentes ao cargo e o fato de receberem remuneração pelos referidos cursos considera-se a duplicidade no pagamento<sup>61</sup>.

#### 4.7 Má-Gestão

Com o álibi das fundações de apoio, gestores públicos improbos podem afrontar a legislação trabalhista, burlando regras de concurso público, através da celebração de convênios para fornecimento de mão-de-obra. Ou, ainda, contratarem sociedades empresárias, compostas por pessoas vinculadas à universidade, para a contratação e seleção de pessoal, formulação de planos diretores para cidades, elaboração de concursos públicos para órgãos oficiais etc.

Para Diniz<sup>62</sup>, constatadas irregularidades, o Ministério Público deve atuar para corrigir o desvio de rota na gestão, pois, se existem falhas e equívocos, efetivamente não estão no modelo de fundação de apoio. Ao contrário, o combate à má-gestão é que deve servir ao aprimoramento destas entidades fundamentais à estrutura universitária brasileira.

---

<sup>61</sup> Acórdão 418/05, 1ª Camara TCU. Disponível: [portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/804821.PDF](http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/804821.PDF). Acesso 20/08/2009

<sup>62</sup> DINIZ, Gustavo Saad. A divergência setorial e a convergência social das fundações: Sub-temas: as relações entre o 1º, 2º e 3º setores; as fundações no contexto do 3º setor: fundações de direito público; fundações de direito privado (setores de atuação e tipificação das fundações). Brasília: Rossetto, 2006. p. 226.

#### 4.8 Política Institucional

Ristoff<sup>63</sup>, Doutor em Educação - UFRJ, Professor do Programa de Mestrado Profissional em Ensino de Ciências e Matemática do CEFET-RJ, classifica a universidade em:

Quando vejo fundação vejo venda de serviços dentro do campus. Fundação dentro do campus, hoje, chamo de universidade própria. Digo que existem três tipos de universidades dentro das universidades públicas (estaduais e federais): a Unig (universidade da Graduação), a Unic (universidade da Capes e do CNPq, da pós-graduação) e a Ufa (universidade das fundações de apoio) ou seja, a universidade que trabalha com a venda de serviços. A primeira faz graduação, se imagina democrática e pública; a Unic se imagina pequena e catedrática; e a Ufa só pensa no próprio umbigo, só vende serviços para completar salário de professor. Em grande parte acaba acontecendo isso. Ela não faz só isso, faz mais que isso. Elas se tornaram tão fortes dentro do setor público que são capazes de solapar a própria política institucional, hoje. (RISTOFF, 2003)

#### 4.9 Ameaça à Gratuidade do Ensino Público

Na visão de Chispino<sup>64</sup>, através das fundações de apoio, cursos ministrados por instituições públicas estão sendo cobrados dos alunos por meio de diversos subterfúgios que desrespeitam o Princípio Constitucional da Gratuidade do ensino público.

Há os que acreditam que não existe o propósito da privatização do ensino público. Segundo Alves (2006, p. 23):

---

<sup>63</sup> RISTOFF, Dilvo (entrevista com). Fortalecimento do sistema público é a única esperança. *Jornal da Universidade-UTRGs*. Porto Alegre. n° 67. novembro/dezembro de 2003.

<sup>64</sup> CHISPINO, Alvaro. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. vol.13. n° 47. Rio de Janeiro: Jan./June 2005.

E é bom que se ressalte que se enganam aqueles que dizem que as Fundações de Apoio são instrumentos de privatização dos serviços públicos reservados às entidades apoiadas. Elas não têm e nunca tiveram o propósito de substituírem suas parceiras, mas agem com o único objetivo de colaborar com elas. Onde os braços daquelas não alcançam para desenvolverem as suas atividades, ou se alcançam atuam deficitariamente, as Fundações de Apoio suprem-nas em sua deficiência.

## 5 AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Em Sessão Plenária realizada aos 16 de abril de 2008, o Exmos. Ministros do Tribunal de Contas da União determinaram a realização de auditoria destinada a examinar o relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior com suas fundações de apoio nos Estados da Bahia, Ceará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Goiás, Roraima, Amazonas e Acre.

As principais questões de auditoria estudadas referiram-se aos instrumentos de parceria utilizados nesse relacionamento (contratos e convênios), ao controle exercido pelas Instituições Federais de Ensino Superior e pelo Ministério Público, à efetividade dos ressarcimentos às Instituições Federais de Ensino Superior pelo uso de seus recursos, à legalidade das bolsas concedidas quando da participação de servidores nos projetos de parceria, aos mecanismos alternativos para essas bolsas, às rotinas orçamentárias de transferência de recursos para as Instituições Federais de Ensino Superior e destas para as fundações e, por fim, às possibilidades oferecidas pela Lei de Inovação Tecnológica nesse cenário de relacionamento.

No relatório datado de 26 de novembro de 2008, o Exmo. Ministro Aroldo Cedraz informou que o conjunto de achados revelou a persistência e a vitalidade das distorções que corroem, com maior ou menor intensidade, os pilares do marco regulatório preconizado pela Lei nº 8.958/1994, que informa o relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior com suas fundações de apoio.

Entre as irregularidades apuradas pelo procedimento fiscalizatório estão: a) a prática da contratação direta de fundações de apoio tem subvertido as hipóteses de dispensa de licitação previstas no art. 1º da lei de regência, em especial pelo uso elástico do conceito de desenvolvimento institucional; b) a fiscalização exercida pelas curadorias de fundações dos ministérios públicos estaduais é frágil; c) ainda que

residualmente, ocorre a contratação de fundações de apoio não credenciadas nos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia por universidades federais; d) as fundações de apoio, em regra, não têm observado os procedimentos previstos na Lei nº 8.666/93 nas contratações por elas efetivadas em projetos desenvolvidos com esteio na Lei nº 8.958/1994; e) são frágeis, quando não inexistentes, os mecanismos de transparência e de prestação de contas dos contratos/convênios firmados pelas Instituições Federais de Ensino Superior com suas fundações de apoio; f) debilidade do controle finalístico e de gestão das fundações de apoio pelas instituições apoiadas e a ausência de regras claras de relacionamento que possibilitem a efetividade deste controle; g) os gestores têm desprezado as deliberações emanadas dos órgãos de controle interno e externo; h) os requisitos de participação dos servidores das instituições federais contratantes têm sido desvirtuados pela alocação continuada de servidores das IFES em projetos, com a percepção perene de bolsas e a caracterização de contraprestação de serviços; i) o pessoal contratado para os projetos tem sido muitas vezes deslocado para o exercício de atividades permanentes ou inerentes aos planos de cargos das Instituições Federais de Ensino Superior, configurando a terceirização irregular de serviços (burla à licitação) e a contratação indireta de pessoal (burla ao concurso público); j) o instituto do ressarcimento pelo uso de bens e serviços próprios da instituição federal contratante tem sido constantemente solapado pelo estabelecimento de percentuais fixos de remuneração e pela retenção de valores em contas privadas das fundações de apoio (fundos de apoio institucional); k) persiste a prática irregular de empenho de recursos para fundações de apoio, com dispensa de licitação, com o objetivo de assegurar a execução de recursos transferidos intempestivamente para as Instituições Federais de Ensino Superior ao final do exercício financeiro.

Na sequência, por ser uma minuciosa peça jurídica elaborada para nortear as fundações de apoio, é de salutar importância expor os termos do acórdão nº 2731/2008<sup>65</sup>, em que os Exmos. Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em

---

<sup>65</sup> Acórdão nº 2731/2008, TCU Plenário. Disponível: [portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/Fund.%20apoio.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/Fund.%20apoio.pdf). Acesso 20/08/2009



sessão do Plenário no dia 26 de novembro de 2008, ante as razões expostas pelo relator, acordaram:

1.1. firmar o entendimento de que a expressão "recursos públicos" a que se refere o art. 3º, caput, da Lei 8.958/1994 abrange não apenas os recursos financeiros aplicados nos projetos executados com fundamento na citada lei, mas também toda e qualquer receita auferida com a utilização de recursos humanos e materiais das Instituições Federais de Ensino Superior, tais como: laboratórios, salas de aula; materiais de apoio e de escritório; nome e imagem da instituição; redes de tecnologia de informação; documentação acadêmica e demais itens de patrimônio tangível ou intangível das instituições de ensino utilizados em parcerias com fundações de apoio, sendo obrigatório o recolhimento de tais receitas à conta única do Tesouro Nacional;

1.2. determinar ao Ministério da Educação que, no prazo de 180 dias a contar da ciência desta deliberação, institua ato normativo regulamentando o relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior com suas fundações de apoio, de modo que as IFES adotem providências para o cumprimento das seguintes medidas:

1.2.1. definam procedimentos relativos às contratações de projetos junto às suas fundações de apoio, em que se preveja, por parâmetros objetivos e sempre que possível quantitativos, entre outras disposições as seguintes providências:

1.2.1.1. individualização do contrato por projeto devidamente aprovado pelo órgão competente da IFES (art. 55, inciso I, da Lei nº 8.666/1993);

1.2.1.2. registros centralizados de todos os projetos executados e/ou desenvolvidos pela fundação de apoio (art. I, § 4º, do Decreto nº 5.205/2004).

1.2.1.3. elaboração prévia e detalhada dos planos de trabalho referentes a cada projeto contratado (projeto básico referido na Lei nº 8.666/1993 ou Plano de Trabalho referido no Decreto 6.170/2007 e normativos correlates);

1.2.1.4. obrigatoriedade (art. 3º, inc. II, da Lei nº 8.958/1994) de que a prestação de contas seja formalmente analisada no âmbito da IFES, com a devida segregação de funções entre coordenadores e avaliadores de projetos, mediante a produção de um laudo de avaliação que ateste a regularidade de todas as despesas arroladas, em

---

conformidade com a legislação aplicável, confira o alcance de todas as metas quantitativas e qualitativas constantes do plano de trabalho, bem como assegure o tombamento tempestivo dos bens adquiridos no projeto, além de delimitar e personalizar a responsabilidade na liquidação, conforme art. 58 da Lei 4.320/1964;

1.2.1.5. publicidade de todos os projetos, planos de trabalho e seleções para concessão de bolsas (inclusive seus resultados e valores), por todos os meios disponíveis, especialmente o Boletim Interno e o portal da IFES, para que a comunidade acadêmica tome conhecimento dessas atividades e os interessados em participar delas possam se habilitar em observância ao disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal, respeitadas eventuais exigências específicas acordadas com financiadores externos por meio de instrumentos formalizadores;

1.2.1.6. teto máximo de valores de bolsas de ensino, pesquisa e extensão para servidores envolvidos em projetos, referenciados a valores de bolsas pagas por instituições oficiais de fomento a essas áreas;

1.2.1.7. teto máximo recebível por servidor, em bolsas desses tipos, preferencialmente referenciado em percentual relativo à sua remuneração regular e correspondente ao total de bolsas recebido pelo servidor;

1.2.1.8. previsão de critérios para participação de professor em atividades relacionadas a projetos de ensino, pesquisa ou extensão que acarretem pagamentos de bolsas, inclusive no que se refere à colaboração esporádica, remunerada ou não, prevista no Decreto nº 94.664/1987;

1.2.1.9. definição quanto à repartição de receitas e recursos oriundos dos projetos em parceria;

1.2.2. implantem rotinas de encaminhamento dos projetos que contenham informações tais como: definição precisa do objeto, projeto básico, metas e indicadores de desempenho e de resultados, recursos humanos e materiais envolvidos, discriminados como pertencentes ou não aos quadros da IFES, planilha de custos incluindo os ressarcimentos à IFES, bolsas a serem pagas, discriminadas por valores e beneficiários nominalmente identificados (com matrícula Siape caso servidores da IFES e CPF em caso contrário), pagamentos previstos por prestação de serviços por pessoas físicas e jurídicas e demais dados julgados relevantes;

1.2.3. divulguem, em especial nos Boletins Internos e nos portais ou sítios da IFES em redes gerais de informação, como a Internet, dados e informações sobre seu relacionamento com fundações de apoio, incluindo obrigatoriamente os dispositivos legais e regulamentadores internos e externos; a sistemática de elaboração e aprovação de projetos; a relação de projetos desenvolvidos e em andamento com objetos, metas e indicadores; as regras aplicáveis às bolsas com a divulgação de beneficiários e valores recebidos; montantes financeiros gerenciados em parceria; endereços de portais e sítios das fundações de apoio e outras informações julgadas relevantes;

1.2.4. verifiquem, previamente à celebração de qualquer instrumento de parceria com as fundações de apoio, o cumprimento das exigências relativas aos critérios de credenciamento ou recredenciamento constantes da Portaria Interministerial MEC/MCT nº 3.185, de 07/10/2004, com as modificações introduzidas pela Portaria Interministerial MEC/MCT nº 475, de 14/04/2008 ou outras que lhes venham a substituir;

1.2.5. estabeleçam, com suas fundações de apoio, contratos ou convênios individualizados para cada projeto de parceria a ser firmado, abstendo-se de efetuar, para a cobertura desses projetos, aditivos, apostilas ou instrumentos similares como acessórios a contratos ou convênios genéricos ou do tipo "guarda-chuva", não previstos em lei e também vedados pela Instrução Normativa nº 2/2008, art. 3º, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

1.2.6. promovam as alterações necessárias à adequação dos atuais instrumentos que não se enquadrem na forma disposta no item acima;

1.2.7. firmem seus contratos atentando para a devida segregação de funções e responsabilidades, no que tange à propositura, homologação, assinatura, coordenação e fiscalização, de modo a impedir a concentração dessas funções exclusivamente em um único servidor, em especial nos coordenadores de projetos;

1.2.8. não permitam a existência de projetos sequenciais no tempo, sem a necessária justificativa técnica ou acadêmica;

1.2.9. exijam que as contratações relativas a projetos classificados como de desenvolvimento institucional impliquem produtos que resultem em melhorias mensuráveis da eficácia e eficiência no desempenho da IFES, com impacto evidente

em sistemas de avaliação institucional do MEC e em políticas públicas plurianuais de ensino superior com metas definidas, evitando enquadrar nesse conceito atividades tais como: manutenção predial ou infra-estrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, aquisições e serviços na área de informática, expansões vegetativas ou de atividades de secretariado, serviços gráficos e reprográficos, telefonia, tarefas técnico-administrativas de rotina, como a realização de concursos vestibulares, e que, adicionalmente, não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da IFES;

1.2.10. normalizem e fiscalizem a atuação de coordenadores de projetos, com vistas a evitar favorecimento, nas composições de equipes, para cônjuges e parentes de servidores da instituição, não integrantes dos quadros das IFES, bem como a contratação de empresas, pelas fundações de apoio, nas quais participem de alguma forma, ou ainda o direcionamento de bolsas em benefício dessas pessoas;

1.2.11. não permitam, nos contratos e convênios com fundações de apoio regidos pela Lei nº 8.958/1994, a subcontratação total do objeto ou a subcontratação das parcelas mais relevantes por parte dessas fundações, bem assim a subcontratação de outras fundações de apoio como executora da totalidade ou mesmo de partes do projeto;

1.2.12. não permitam pagamento de bolsas para servidores da IFES ligados à área do projeto, de forma concomitante com a subcontratação irregular de pessoas físicas e jurídicas que executem efetivamente o objeto do contrato;

1.2.13. não permitam a subcontratação de outras fundações de apoio como executoras da totalidade ou mesmo de partes do projeto, tendo em vista a caracterização de fraude no uso da possibilidade de dispensa de licitação prevista no art. 1º da Lei nº 8.958/1994, com o surgimento de cadeias irregulares desse tipo de dispensa;

1.2.14. efetuem controle finalístico e de gestão das licitações realizadas pelas fundações de apoio para a contratação de bens e serviços, bem como dos processos de contratação de pessoal não integrante da instituição apoiada, evitando quaisquer ações destinadas a prover a IFES de mão-de-obra para atividades de caráter permanente ou que caracterizem a terceirização irregular;

1.2.15. exijam a criação de contas bancárias específicas, individualizadas por contrato/convênio, para a guarda e gerenciamento de recursos financeiros oriundos de

quaisquer projetos estabelecidos com base na Lei nº 8.958/1994, quando não se tratar de recursos próprios da universidade, cujo recolhimento à conta única do Tesouro é obrigatória, bem como exijam rotina e contas contábeis também específicas para cada um desses instrumentos, incluindo a guarda discriminada de documentação e os registros em meio informatizado com acesso aberto, quando necessário e legalmente cabível, à IFES e seus setores de auditoria interna e aos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública;

1.2.16. estabeleçam sistemática de gestão, controle e procedimentos internos, para perfeita adequação ao exigido no art. 3º, incisos III e IV, da Lei nº 8.958/1994, no que tange à atuação dos órgãos de controle interno e externo, bem como dos setores de auditoria interna da IFES, considerando os recursos públicos mencionados no caput desse dispositivo não apenas como os relativos a recursos financeiros, mas também aqueles relativos a recursos de laboratórios, salas de aula, professores, pesquisadores, materiais de apoio e de escritório, nome e imagem da instituição, redes de tecnologia de informação, conhecimento gerado, documentação acadêmica gerada e demais itens de patrimônio tangível ou intangível da Instituição de Ensino utilizado em parcerias com fundações de apoio;

1.2.17. estabeleçam sistemática de controle e análise das prestações de contas dos contratos correlates a cada projeto em parceria com fundações de apoio, que abranja, além dos aspectos contábeis, os de legalidade, efetividade e economicidade, com possibilidade de acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação de cada projeto e com atesto final da prestação de contas, respeitando a segregação de funções e de responsabilidades;

1.2.18. exijam que essas prestações de contas contenham, pelo menos, os seguintes documentos: demonstrativos de receitas e despesas; relação de pagamentos identificando o nome do beneficiário e seu CNPJ ou CPF, número do documento fiscal com a data da emissão e bem adquirido ou serviço prestado; atas de licitação, se houver; relação de bolsistas e de empregados pagos pelo projeto com as respectivas cargas horárias e também guias de recolhimentos de saldos à conta única da Universidade de valores com essa destinação legal e normativa;

1.2.19. estabeleçam a obrigação de que as notas fiscais relativas a despesas feitas por fundações de apoio, sejam identificadas com o número do projeto, ficando à disposição da IFES e dos órgãos de controle pelo prazo de cinco anos após o encerramento do projeto;

1.2.20. providenciem a incorporação, em todos os contratos ou convênios firmados com base no art. 1º da Lei nº 8.958/94, de cláusulas que obriguem as fundações de apoio a prestar contas à IFES apoiada;

1.2.21. promovam, em conjunto com o Conselho Universitário e demais setores envolvidos na questão, projeto e eventual normativo para a estruturação da auditoria interna da IFES, com a fixação de um número mínimo de servidores técnicos capazes de desenvolver a contento as atividades de controle administrativo, incluindo o relacionamento com fundações de apoio;

1.2.22. não permitam o pagamento de quaisquer tipos de bolsas a servidores, por parte de fundações de apoio, que caracterizem contraprestação de serviços, como participação, nos projetos, de servidores da área-meio da universidade para desenvolver atividades de sua atribuição regular, mesmo que fora de seu horário de trabalho; participação de professores da IFES em cursos de pós-graduação não-gratuitos; e a participação de servidores em atividades de desenvolvimento, instalação ou manutenção de produtos ou serviços de apoio a áreas de infra-estrutura operacional da IFES, devendo tais atividades serem remuneradas, com a devida tributação, pela contratação de pessoas físicas ou jurídicas por parte das fundações de apoio ou, quando permitidos, pagamentos de servidores por meio de instrumentos aplicados para a prestação de serviços extraordinários;

1.2.23. abstenham-se de pagar bolsas a alunos que estejam atuando em projetos regidos pela Lei nº 8.958/1994;

1.2.24. utilizem adequadamente a nomenclatura de bolsas estabelecida no art. 6º do Decreto nº 5.205/2004, que admite exclusivamente as modalidades de ensino, pesquisa e extensão, evitando quaisquer outras denominações diferentes, bem como abstenham-se de permitir qualquer caracterização de bolsas de ensino nas atividades típicas de magistério, de graduação ou pós graduação (*lato* ou *stricto sensu*);

1.2.25. não permitam o pagamento de quaisquer bolsas a servidores que tenham como finalidade o pagamento de valores a título de funções comissionadas sem previsão de pagamento regular ou, ainda, a remuneração de servidores da IFES como diretores ou membros de conselhos das fundações, impedida pelo parágrafo 1º do art. 4º do Decreto nº 5.205/2004;

1.2.26. atentem, com rigor, para as disposições firmadas no Acórdão nº 1.520/2006 - Plenário no que se refere ao exercício de atividades permanentes da administração e, no tocante serviços passíveis de terceirização mediante licitação, adotem as providências necessárias visando ao afastamento dos contratados de forma irregular;

1.2.27. exijam a transferência de bens ao patrimônio da IFES de forma vinculada à prestação de contas de cada contrato ou convênio com fundações de apoio, evitando a incorporação em lotes periódicos que dificultem a correlação de cada bem ao projeto onde foi utilizado, devendo essa transferência patrimonial fazer parte da rotina de atesto final da prestação de contas do contrato, convênio e projeto conexo, com a devida responsabilização de seus executores;

1.2.28. abstenham-se de transferir diretamente, para fundações de apoio, recursos oriundos do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni, instituído pelo Decreto nº 6.096/2007), tendo em vista que tais recursos devem seguir cronograma previamente determinado entre o Ministério da Educação e as IFES e submeter-se aos processos licitatórios exigidos em lei;

1.2.29. não transfiram, para as fundações de apoio, recursos destinados à execução de obras ou serviços de engenharia, tendo em vista o não-enquadramento desta atividade no conceito de desenvolvimento institucional, nos termos da jurisprudência firmada pelo Tribunal;

1.2.30. não emitam empenhos em nome da própria IFES ou em nome de fundações de alegação de inviabilidade de execução orçamentaria temporal, em especial em proximidade de final de exercício;

1.2.31. adotem providências no sentido de delimitar e incentivar ações nas vertentes de inovação e pesquisa tecnológica no ambiente produtivo, que tragam para o cenário acadêmico e técnico-administrativo da IFES resultados que nela devem permanecer,

especialmente em termos de patentes e *royalties*, evitando a dispersão e apropriação, por agentes privados, desses resultados;

1.2.32. efetuem os procedimentos para adequação dos cursos de pós-graduação *lato sensu* ligados às suas correspondentes Pró-Reitorias de ensino nesse nível, ainda que realizados em parceria administrativa e financeira com fundações de apoio, ao que dispõe o art. 9º da Resolução CNE/CES 1/2001, que exige um percentual mínimo de professores, em cada curso, de 50% de mestres e doutores, zelando também para o cumprimento de todas as demais exigências dessa Resolução e do Parecer CNE/CES 364/2002, que regula a cobrança de taxas e mensalidades nessa vertente de ensino;

1.2.33. abstenham-se de permitir a inclusão dos cursos mencionados no subitem acima em qualquer sistemática aplicada à vertente acadêmica de extensão, dado que o art. 44 da Lei nº 9.394/1996, em seus incisos III e IV, não enquadra a pós-graduação na mencionada vertente;

1.2.34. não paguem a seus professores e servidores técnico-administrativos a Gratificação de Cursos e Concursos, instituída pela Lei nº 11.314/2006, de forma concomitante com remuneração por bolsas ou por serviços extraordinários;

1.2.35. apliquem todas as possibilidades oferecidas pela Gratificação de Cursos e Concursos instituída pela Lei nº 11.314/2006 e regulamentada pelo Decreto nº 6.114/2007, em especial quanto à substituição de pagamentos por bolsas a servidores quando da realização de cursos nas vertentes de ensino e extensão, internos e externos, inclusive pós-graduação *lato sensu*, bem como de concursos, incluindo vestibulares e concursos públicos de provas e títulos para seleção de servidores;

1.2.36. efetuem, gradativamente e em paralelo com as demais providências correlatas aqui determinadas, a inserção dos cursos de pós-graduação *lato sensu*, porventura oferecidos, em seus processos acadêmicos e administrativos regulares, sem a condução exclusiva por fundações de apoio, uma vez que o Parecer CNE/CES 364/2002 considerou tais cursos como não-regulares apenas para fins de não-gratuidade, sendo mantidas as orientações da Resolução CNE/CES 1/2001 quanto ao acompanhamento e gestão pela IFES autorizada a ministrar e conduzir esses cursos;

1.2.37. atentem, em suas relações com fundações de apoio, para o estrito cumprimento do Decreto nº 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de



recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, inclusive quanto ao cumprimento do estabelecido no art. 2º, inciso II, que estabelece restrições quanto à participação de servidores da IFES como dirigentes das fundações;

1.2.38. não permitam que as ações a serem realizadas pelas fundações de apoio possam ser conduzidas ou tenham como participantes parentes de dirigentes e/ou servidores das IFES ou de dirigentes das fundações de apoio, em respeito às orientações éticas para impedimentos de nepotismo na Administração Pública;

1.2.39. abstenham-se de permitir, por absoluta falta de previsão legal, nos contratos e convênios para execução de projetos com fundações de apoio, a utilização de Fundos de Apoio Institucional (FAI) ou instrumentos similares, zelando para que, com base no art. 6º da Lei nº 8.958/1994 e no inciso V do art. 1º - A da Portaria MEC/MCT 475/2008, sejam feitos os devidos ressarcimentos por uso de bens e serviços ou quaisquer parcelas de apoio para a IFES à conta única do Tesouro Nacional e na rubrica de recursos próprios arrecadados;

1.2.40. abstenham-se de celebrar contratos ou convênios com fundações de apoio que estabeleçam o procedimento de transferir à fundação a arrecadação de recursos provenientes de prestação de serviços a terceiros, ressalvados aqueles diretamente vinculados ao custeio de projetos específicos nos estritos limites das despesas correspondentes a tais projetos, aprovados previamente pela Ifes nos termos das resoluções internas que regem a matéria, por prazo determinado e dentro da finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse da instituição federal contratante;

1.2.41. não utilizem contrato ou convênio regularmente celebrado com fundação de apoio (vinculado a um projeto específico) para a arrecadação de receitas ou a execução de despesas não oriundas da execução do objeto contratado;

1.2.42. controlem rigorosamente a arrecadação de receitas ou a execução de despesas das unidades gestoras por intermédio de fundações de apoio, com vistas a evitar o início ou prosseguimento da execução financeira dessas atividades sem a existência de contrato ou convênio devidamente formalizado;

1.2.43. providenciem o recolhimento diário à conta única da universidade dos ingressos de todos os recursos que lhe são legalmente devidos, explicitando esta exigência no

instrumento contratual ou no convênio e estabelecendo mecanismos de controle e conciliação dos valores arrecadados, em atendimento ao art. 164, § 3º, da Constituição, dos arts. 56, 57 e 60 a 63 da Lei nº 4.320/64 e do art. 2º do Decreto nº 93.872/86;

1.2.44. procedam ao recolhimento à conta única do Tesouro Nacional do saldo de todos os recursos atualmente mantidos nas fundações de apoio a título de recursos devidos à instituição e às unidades acadêmicas como ressarcimento ou remuneração pela participação na prestação de serviços cuja arrecadação financeira esteja a cargo da fundação, bem como dos saldos dos contratos de mesma natureza atualmente existentes, em obediência ao disposto no art. 164, § 3º, da Constituição, dos arts. 56, 57 e 60 a 63 da Lei nº 4.320/64 e do art. 2º do Decreto nº 93.872/86);

1.3. determinar aos Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

1.3.1. definam rotinas e sistemáticas que possibilitem maior agilidade na edição de decretos de suplementações orçamentárias para as IFES, autorizadas pelas Leis Orçamentárias Anuais, em especial as decorrentes de recursos oriundos de *superavit* financeiro ou do excesso de arrecadação de receitas próprias e vinculadas;

1.3.2. orientem todas as IFES para que façam as devidas previsões orçamentárias relativas às fontes de receita por recursos próprios arrecadados, atentando, nessas previsões, para as atividades feitas em parceria com fundações de apoio que tenham elevados índices de repetição em exercícios anteriores, como cursos de pós-graduação;

1.4. determinar aos Ministérios da Educação, do Planejamento Orçamento e Gestão e da Ciência e Tecnologia que:

1.4.1. orientem todas as agências financiadoras, fundos e órgãos subordinados para que não efetuem contratos ou convênios de repasse de recursos financeiros, com objetivos de fomento à pesquisa científica ou tecnológica, diretamente para fundações de apoio a IFES, se destinados a projetos abrangidos pela Lei nº 8.958/1994, hipótese em que tais avenças devem ser feitas diretamente com as IFES;

1.4.2. abstenham-se de efetuar repasses de recursos financeiros para as IFES que possam inviabilizar a execução orçamentária e financeira nos termos das normas legais

pertinentes, em especial em proximidade de final de exercício, executando esses repasses de forma planejada e tempestiva;

1.5. determinar ao Ministério da Ciência e Tecnologia que oriente à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) no sentido de tornar mais ágil e tempestiva a análise das prestações de contas apresentadas por fundações de apoio à IFES, com vistas a possibilitar a transferência regular dos bens adquiridos com recursos repassados por essa agência de fomento ao patrimônio da respectiva IFES;

1.6. recomendar ao Ministério da Educação que:

1.6.1. examine a possibilidade de adequar a redação do Decreto nº 5.205/2004 à jurisprudência desta Corte no que concerne ao conceito da expressão "desenvolvimento institucional", em especial quanto aos seguintes dispositivos:

1.6.1.1. a exclusão, no parágrafo 3º do art. 1º, da expressão "inclusive aqueles de natureza infra-estrutural", a teor do disposto no art. 1º, caput, da Lei nº 8.958/1994, que faz referência específica à realização de projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional;

1.6.1.2. a substituição, no mesmo parágrafo, da expressão "consignados em plano institucional aprovado pelo órgão superior da instituição" por "consignados em plano institucional aprovado pelo órgão superior da instituição e que impliquem produtos que resultem em melhorias mensuráveis da eficácia e eficiência no desempenho da IFES, com impacto evidente em sistemas de institucional do MEC e em políticas públicas plurianuais de ensino superior com metas definidas";

1.6.1.3. a substituição, no art. 7º, da expressão "as bolsas concedidas" por "as bolsas de ensino, pesquisa e extensão, assim denominadas, concedidas";

1.6.2. promova as ações necessárias com vistas à definição, nos dispositivos legais que regulam o regime de dedicação exclusiva, em especial o Decreto nº 94.664/1987, dos critérios e limites da colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos da especialidade do docente da carreira do magistério superior;

1.6.3. examine a viabilidade legal e técnica de aplicar aos casos de vacância dos cargos técnico-administrativos os mesmos critérios utilizados quando da vacância dos cargos da carreira docente, usualmente conhecido como "professor-equivalente", de modo a tornar mais ágil a substituição de servidores nos quadros das IFES;

1.7. alertar os dirigentes das IFES que a persistência das distorções detectadas na presente auditoria poderá ensejar a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, inclusive a inabilitação dos responsáveis, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal e a declaração de inidoneidade da fundação de apoio para participar, por até cinco anos, de licitação/contratação na Administração Pública Federal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como as fundações de apoio às instituições de ensino superior surgiram, realmente, a partir da segunda metade da década de 70, não é de se estranhar que a legislação, os gestores e os responsáveis por sua fiscalização não tenham alcançado a maturidade almejada.

No desejo de suprir lacunas deixadas pelo Estado, as fundações de apoio se transformaram em um ser híbrido, privado por natureza e público por destino. Apesar disso, não foram atingidas pela esterilidade. Têm gerado frutos.

Por pertencerem ao Terceiro Setor, vocacionadas à filantropia, as fundações de apoio não podem se tornar meros apêndices ou instrumentos da ação estatal, servindo de facilitadoras da saúde financeira das instituições públicas de ensino superior. Possuem uma missão muito maior e digna: fomentar o ensino, a pesquisa científica e tecnológica, disseminar a cultura.

Assim, para otimizar a execução de suas finalidades estatutárias, concluímos que as fundações de apoio necessitam:

- estabilidade normativa para atuarem e alcançarem seus fins, num ambiente institucional que lhes permita segurança jurídica;
- uniformização dos seus procedimentos internos;
- capacitação dos administradores, com a formação de verdadeiros executivos sociais;
- gestões eficazes, com controle finalístico;
- transparência nas administrações;
- participação na elaboração das políticas públicas, com formação da própria agenda política (metas);

- busca de eficiência econômico-financeira na realização dos fins fundacionais;
- informação e divulgação precisas das atividades desenvolvidas;
- manutenção de centros de estudos de estatísticas para municiamento do setor com informações estratégicas;
- incentivo à produção jurídico-doutrinária, de modo a promover o progresso do desenvolvimento técnico do instituto, fornecendo bases mais sólidas para que o setor possa atuar em ambiente institucional mais previsível;
- Maior interatividade/parceria com o Ministério Público.

Com isso, ao largo de medidas protelatórias ou impetuosas, as fundações de apoio serão reconhecidas como fiéis guardiãs do saber.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Francisco de Assis (organizador). **Coletânea de jurisprudência do Tribunal de Contas da União e de legislação sobre matéria de interesse das fundações de ensino superior**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

ALVES, Francisco de Assis. **As fundações de Apoio e a Remuneração de Seus Dirigentes**. Brasília: Rossetto, 2006.

ALVES, Francisco de Assis. **Associações, sociedades e fundações no Código Civil de 2002: perfil e adaptações**. 2 ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005.

ALVES, Francisco de Assis. **Fundações, organizações sociais, agências executivas: organizações da sociedade civil de interesse público e demais modalidades de prestação de serviços públicos**. São Paulo: LTr., 2000.

**Anais do Seminário realizado pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT e pela Associação Nacional de Procuradores de Justiça - PROFIS, em Brasília, dias 08 e 09, de novembro de 2004.**

**As Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior: Situação Atual e Perspectivas. Anais do Seminário realizado pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT e pela Associação Nacional de Procuradores de Justiça - PROFIS, em Brasília, dias 8 e 9 de novembro de 2004.**

BALEIRO, Aliomar. **Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar**. Rio de Janeiro, 1951.

CARRAZZA, Roque Antonio. **A Imunidade Tributária das Fundações de Direito Privado Sem Fins Lucrativos** : arts. 150, VI, "C"; 150, §4<sup>o</sup>, e 195, §7<sup>o</sup> da Constituição Federal. Brasília: Rossetto, 2006.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2004.

CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (organizadores). **Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: MP Ed., 2008.

CHISPINO, Alvaro. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. vol.13. n° 47. Rio de Janeiro: Jan./June 2005.

COELHO, Luiz Fernando. **Fundações Públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Terceiro Setor e Estado: legitimidade e regulação: por um novo marco jurídico** / Maria Tereza Fonseca Dias; prefácio Florivaldo Dutra de Araújo. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DINIZ, Gustavo Saad. **A divergência setorial e a convergência social das fundações**: Sub-temas: as relações entre o 1º, 2º e 3º setores; as fundações no contexto do 3º setor: fundações de direito público; fundações de direito privado (setores de atuação e tipificação das fundações). Brasília: Rossetto, 2006.

DINIZ, Gustavo Saad. **Direito das fundações privadas** – teoria geral e exercício de atividades econômicas. 3 ed. São Paulo: Lemos e Cruz, 2007.

DINIZ, Maria Helena. **Código civil anotado**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito Fundacional**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Fundações e Empresas Públicas**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1972.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GRAZZIOLI, Airton; RAFAEL, José Edson. **Fundações Privadas: doutrina e prática**. São Paulo: Atlas, 2009.

HENRIQUES, Antônio Manoel Dias; MALHEIROS, Telca Maria (coord). **A universidade de Brasília e suas fundações de apoio**. Brasília: FINATEC, 2003.

MENDONÇA, Faide Soares Ferreira de Mendonça ... [et al.] (organizadores). **I Encontro Nacional Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica** - CONFIES & Associação Nacional de Procuradores e Promotores de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social - PROFIS. Buscando juntos soluções de interesse Social. Brasília: Rossetto, 2006.

LUNARDELLI, Regina Andrea Accorsi -**Tributação do Terceiro Setor**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MALHEIROS, Telca Maria. **Fundações de apoio: origem e contexto atual**. Monografia. Universidade de Brasília. 2002.

MALHEIROS, Telca Maria; HENRIQUES, Antonio Manoel Dias (organizadores), **XXIV Encontro Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica**. Ouro Preto: CONFIES, 2006.

MÂNICA, Fernando Borges. **Terceiro Setor e Imunidade Tributária: Teoria e Prática**. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

**Manual de administração jurídica, contábil e financeira para organizações não-governamentais**. São Paulo: Peirópolis, 2003.

**Manual de procedimentos contábeis e prestação de contas das entidades de interesse social / Conselho Federal de Contabilidade**. 2 ed. Brasília: CFC, 2004.

MARTINS, Geraldo Moisés (organizador). **Fundamentos Jurídicos da Concessão de Bolsas de Estudo e de Pesquisa**; Editora Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular. Brasília: Funadesp, 2005.

MEDEIROS, Maria Conceição Feliciano de Faria; MORAIS, Lívia Baylão de. **Aplicação da lei nº 8.958/94 nas fundações de apoio às instituições de ensino superior: divergências de interpretação no tocante à concessão de bolsas e possíveis soluções**. Brasília: Rossetio, 2006.



OLIVEIRA, Aristeu de; ROMÃO, Valdo. **Manual do Terceiro Setor e Instituições Religiosas: trabalhista, previdenciária, contábil e fiscal.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários.** 6 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

PAES, José Eduardo Sabo. **Terceiro Setor e Tributação.** Brasília: Fortium, 2008.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Parceria na Administração Pública.** São Paulo: Atlas, 1996.

RAFAEL, José Edson. **Fundações e direito.** São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1997.

RESENDE, Tomáz de Aquino. **Roteiro do Terceiro Setor , Associações e fundações : o que são, como instituir, administrar e prestar contas / Tomáz de Aquino Resende, com colaboração de Bianca Monteiro da Silva , Eduardo Marcondes Filinto da Silva (Col.).** 3 ed. Belo Horizonte: Prax, 2006.

RISTOFF, Dilvo (entrevista com), **Fortalecimento do sistema público é a única esperança.** Jornal da Universidade-UTRGs. Porto Alegre. nº 67. novembro/dezembro de 2003.

SENNA, Homero; MONTEIRO, Clovis Zobarán. **Fundações no Direito na Administração.** 1ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970.

TACHIZAWA, Takeshy. **Organizações não-governamentais e Terceiro Setor - criação de ONGS e estratégias de atuação.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.