

Destino(s): Pró-Reitoria de Extensão (ProEx)

Assunto: Proposta de extensão (Oficina): cobrança de taxa de inscrição.

NOTA DE AUDITORIA Nº 31/2014

1. Trata-se de análise a respeito dos aspectos legais relativos à cobrança de taxa de inscrição para projeto de extensão no âmbito da Universidade Federal do ABC (UFABC).

2. A Divisão Administrativa da ProEx solicitou por meio de correio eletrônico, em 05 de setembro de 2014, posicionamento da Auditoria Interna (Audin) sobre a matéria, uma vez que a Pró-Reitoria recebeu proposta de extensão (Oficina) que será avaliada pelo Comitê de Extensão Universitária (CEU).

3. Segundo informação, o proponente pretende cobrar taxa de inscrição dos participantes (R\$ 15,00), no intuito de garantir que compareçam ao curso e de evitar prejuízos aos trabalhos a serem realizados em ambientes tais como: auditório, laboratório de informática e piso térreo. Com relação aos valores levantados, seriam utilizados para pagamento de despesas com materiais disponibilizados durante a oficina.

4. Inicialmente, cabe pontuar que a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), contempla, em seu artigo 43, as seguintes finalidades para a educação superior:

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da

cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição. (grifo adicionado).

5. Nesse contexto, a UFABC foi instituída pela Lei nº 11.145, de 26 de julho de 2005, com o objetivo de *“ministrar educação superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional mediante atuação multicampi na região do ABC paulista”* (artigo 2º). O artigo 5º, por sua vez, preceitua que os recursos financeiros da Universidade serão provenientes de:

I - dotação consignada no orçamento da União;

II - auxílios e subvenções que lhe venham a ser concedidos por quaisquer entidades públicas ou particulares;

III - remuneração por serviços prestados a entidades públicas ou particulares;

IV - convênios, acordos e contratos celebrados com entidades ou organismos nacionais ou internacionais;

V - outras receitas eventuais.

6. Sendo assim, a UFABC é unidade integrante do Orçamento Geral da União (OGU), no qual estão consignadas dotações para gastos de custeio e investimento. Na Lei Orçamentária (LOA) 2014, foram autorizados R\$ 262.989.577,00 (duzentos e sessenta e dois milhões, novecentos e oitenta e nove mil, quinhentos e setenta e sete reais), dos quais 99,6% oriundos de fontes do Tesouro Nacional e o restante (0,4%) em receitas próprias ou de convênios.

7. As bases dos direitos sociais estão colocadas na Constituição Federal de 1988 a qual estabeleceu, nos artigos 205 e 206, que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, tendo na gratuidade do ensino público um dos seus princípios norteadores. O texto constitucional prevê também os percentuais mínimos das receitas resultantes de impostos a serem aplicados, anualmente, pela União (dezoito por cento), pelos estados, Distrito Federal e municípios (vinte e cinco por cento) na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme artigo 212.

8. No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem se manifestado em defesa do enunciado do artigo 206, IV, da Carta Magna, no tocante ao ensino público gratuito em estabelecimentos oficiais, como se observa a seguir:

a) Recurso Extraordinário (RE) 500.171 – Acórdão em 13/8/2008¹

EMENTA: ADMINISTRATIVO. ENSINO SUPERIOR. ESTABELECIMENTO OFICIAL. COBRANÇA DE TAXA DE MATRÍCULA. INADMISSIBILIDADE. EXAÇÃO JULGADA INCONSTITUCIONAL

1 – A cobrança de matrícula como requisito para que o estudante possa cursar a universidade federal viola o art. 206, IV, da Constituição (...)

Voto do ministro relator:

*(...) a gratuidade de ensino público em estabelecimentos oficiais, conforme se lê no caput do art. 206, IV, configura um princípio. Um princípio que não encontra qualquer limitação, no tocante aos distintos graus de formação acadêmica. (...) **O que não se mostra factível, do ponto de vista constitucional, é que as universidades públicas, integralmente mantidas pelo Estado, criem obstáculos de natureza financeira para o acesso dos estudantes aos cursos que ministram, ainda que de pequena expressão econômica, a pretexto de subsidiar alunos carentes, como ocorre no caso dos autos. (...) Não se figura razoável, ademais, que se cobre uma taxa de matrícula dos estudantes das universidades públicas, em especial das federais, visto que a Constituição, no art. 212, determina à União, que aplique, anualmente, nunca menos de 18% da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (...) (grifo adicionado).***

¹ Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=557455>. Consulta em 8/9/2014.

b) Súmula Vinculante 12, de 13/8/2008.

A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal.

c) Recurso Extraordinário (RE) 571.660 – Decisão Monocrômica em 17/10/2011²

ADMINISTRATIVO. ENSINO SUPERIOR. UNIVERSIDADE PÚBLICA. CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO. COBRANÇA DE MENSALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE.

(...) 4. Tenho que a insurgência não merece acolhida. Isso porque, conforme consta do parecer proferido pelo ministério público federal, a educação é um direito de todos e dever do Estado, não tendo a Constituição Republicana se restringido a gratuidade do ensino público apenas ao nível fundamental. Leia-se o seguinte trecho do referido parecer:

‘Com efeito, o termo Constituição, não obstante a divergência conceitual, sob diferentes prismas e significados, é, em síntese, o desejo atual e/ou ulterior da nação pelo qual se conduz o Estado.

Já o princípio, por conter norma de regência, é instrumento que orienta, inclusive o gestor público, à correta interpretação da vontade do constituinte, porquanto uma particular disposição constitucional não pode ser considerada de forma isolada e nem interpretada em si.

Conforme se extrai do artigo 206, I, da Carta Magna, a educação foi alçada a direito de todos e dever do Estado, reconhecendo-se sua essencialidade para propiciar o desenvolvimento nacional, com efeito pró-ativo, ante o contexto neoliberal empreendido pela globalização, tornando imprescindível o acesso ao ensino e a sua gratuidade em estabelecimentos oficiais.

*Nesse contexto, embora promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, **não se autoriza, ao estabelecimento de ensino público, a cobrança pela prestação de serviço vinculado à sua atividade fim, pois, entre as várias competências privativas da União, infere-se do artigo 22, inciso XXIV, da Carta Magna, que o acesso ao processo de desenvolvimento intelectual tem importância estratégica para a existência do Estado.** Logo, não pode ser totalmente entregue à iniciativa privada ou ofertado, exclusivamente, aos mais abastados.*

No mesmo passo, não parece lógico que o Constituinte tenha restringido a gratuidade do ensino público, apenas, ao nível fundamental, porque a ratio do artigo 208 do Texto Magno está em garantir, no mínimo, a alfabetização, ante o expressivo número de

² Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28571660%2E%2E%2E+OU+571660%2E%2E%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/pczfoko>. Consulta em 8/9/2014.

iletrados, sem excluir, todavia, a possibilidade de ascensão escolar, na rede pública, de forma gratuita.

Ora, não seria razoável que o ensino Universitário, de onde se extrai a força intelectual e motriz do País, fosse relegado a plano inferior, buscando-se, em prol do desenvolvimento nacional, apenas assegurar o nível de escolaridade adequado ao setor secundário da economia.

De outro modo, ainda que as razões acima não sejam suficientes para dirimir a quaestio iuris, a autonomia da Universidade, prevista no artigo 207 da Lei Suprema, não pode ser interpretada como independência e, muito menos soberania, pois está jungida aos lindes da legalidade e constitucionalidade, restando, assim, indevida a cobrança de mensalidade, taxa ou qualquer instrumento remuneratório que não esteja disciplinado pela União’.

5. Para arrematar, invoco a Súmula Vinculante 12, que trata do tema da gratuidade do ensino público em sentido amplo, a afastar a incidência de quaisquer cobranças, ainda que vinculadas mediatamente à regra constitucional posta no inciso IV do art. 206 da Constituição Federal:

‘A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal’.(...) (grifo adicionado).

9. Note-se também que o princípio contido no artigo 206, IV, da Constituição Federal foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o qual expressou, mediante Acórdão nº 1.882/2007 – Plenário³ o seguinte entendimento:

*(...) 16. OCORRÊNCIA/IRREGULARIDADE: **Previsão, aprovação e realização de cursos autofinanciáveis**, sem a oferta efetiva correspondente de cursos institucionais, priorizando o ensino pago em detrimento do ensino público e gratuito, a exemplo dos cursos autofinanciáveis atualmente oferecidos de Direito, de Metodologia de Ensino, de Ensino de Matemática, dentre outros em execução ou já executados, sem que houvesse oferta equivalente de curso institucional, contrariando os princípios da igualdade e da gratuidade do ensino nas instituições públicas e o disposto no art. 206, incisos I e IV, da CRFB.*

(...)

*O inusitado da situação e a sua total aberração deixaram-me perplexo, uma vez que foi infringido **um princípio basilar do ensino público em estabelecimentos oficiais, que é a sua gratuidade** (art. 206, inciso IV, da Constituição Federal), **afora o princípio da igualdade de condições para o acesso e a permanência nas instituições públicas de ensino** (art. 206, inciso I).*

*Ora, se a Constituição estabeleceu que a educação é direito de todos e dever do Estado (art. 205 da Carta Magna), **assumiu o Poder Público a responsabilidade de prestar tal serviço de forma indistinta e gratuita, custeado, portanto, com o resultado de suas arrecadações.** (...) (grifos adicionados).*

³ Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>. Acesso em: 9/9/2014.

10. É pertinente ainda mencionar que no referido Acórdão, o TCU considerou irregular a forma de gestão dos recursos arrecadados por ocasião dos eventos realizados, determinando à Universidade Federal de Rondônia:

(...) 9.6.7. adote as providências necessárias ao **exato cumprimento do art. 2º do Decreto n.º 93.872/1986 e dos arts. 1º, 2º e 56 da Lei n.º 4.320/1964, de forma a ser promovida a efetiva transferência, à conta bancária da Universidade, dos valores devidos em decorrência da realização de eventos como** cursos de especialização, aperfeiçoamento e **extensão**, concurso vestibular e outros geradores de receita, levados a efeito por intermédio da Fundação Rio Madeira, com base na Lei n.º 8.958/1994, vez que vedada, nos termos da legislação mencionada, a gestão direta desses recursos pela Fundação da UNIR; (...) (grifos adicionados).

11. Com efeito, o Tribunal de Contas chamou a atenção para o princípio da unidade de caixa (tesouraria), segundo o qual a arrecadação de todas as receitas da União segue a forma disciplinada pelo Ministério da Fazenda, devendo o seu produto ser obrigatoriamente recolhido à conta do Tesouro Nacional. Assim, os recursos financeiros porventura arrecadados pela UFABC, em decorrência de situações específicas, vedada a cobrança por serviços relacionados às atividades finalísticas, devem observar o rito estabelecido pelos artigos 1º e 2º do Decreto nº 93.872/1986 e 56 da Lei nº 4.320/1964, os preceitos da LOA, bem como demais normas correlatas.

12. Ante o exposto, recomendamos que a ProEx avalie se a proposta de extensão (Oficina), nos termos pretendidos, não infringe o princípio constitucional da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais nem cria obstáculos de natureza financeira para o acesso aos cursos ministrados, ainda que de pequena expressão econômica, uma vez que o Poder Público assumiu a responsabilidade de prestar tal serviço de forma indistinta e gratuita, custeado, portanto, com o resultado de suas arrecadações. Na hipótese em que se caracterize uma receita própria, o que não nos parece ser o caso ora relatado, alertamos que a gestão dos recursos deve obedecer ao disposto na legislação orçamentária e financeira citada neste documento.

13. Colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos.

À apreciação superior,

Santo André, 09 de setembro de 2014.

Leandro Gomes Amaral

Economista

De acordo.

Adriana Maria Couto

Chefe da Auditoria Interna