



Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
ISSN: 2362-583X
revistaredoeda@gmail.com
Universidad Nacional del Litoral
Argentina

GOMES DOS ANJOS, SILVESTRE; Buisa Freitas, Leonardo
**O exame do Programa Universidade para Todos (ProUni) para uma
melhoria da política pública constitucional inclusiva a cargo da União**

Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo,
vol. 7, núm. 2, 2020, Julio-Diciembre, pp. 241-260
Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, Argentina

DOI: <https://doi.org/10.14409/redoeda.v7i2.9540>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=655969232016>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

[redalyc.org](https://www.redalyc.org)

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 7 | N. 2 | JULIO/DICIEMBRE 2020 | ISSN 2362-583X
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



O exame do Programa Universidade para Todos (ProUni) para uma melhoria da política pública constitucional inclusiva a cargo da União

*The examination of the ProUni to improve the
inclusive constitutional public policy by the
Brazilian federal government*

SILVESTRE GOMES DOS ANJOS ^{1,*}

¹ Universidade Federal de Goiás (Goiânia, Brasil)

silvestre91684952@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-9558-9353>

LEONARDO BUISSA FREITAS ^{1,**}

¹ Universidade Federal de Goiás (Goiânia, Brasil)

leonardobuissa@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-0678-9378>

Recibido el/Received: 30.08.2020 / August 30th, 2020

Aprobado el/Approved: 29.11.2020 / November 29th, 2020

RESUMO:

O objeto deste artigo é o ProUni, como política pública permanente, de inclusão de vagas em cursos superiores em instituições de ensino particulares, para os alunos carentes, cuja renda per 'capita' seja baixa, com isenção de mensalidades ou com redução substancial delas. Esse Programa de bolsas é voltado para o aumento inclusivo da população carente no ensino superior, tendo como fator preponderante o aproveitamento do exame nacional,

ABSTRACT:

The object of this article is ProUni, as a permanent public policy, to include vacancies in higher education courses in private educational institutions, for underprivileged students, whose per capita income is low, exempt from tuition or with a substantial reduction in tuition. This scholarship program is aimed at the inclusive increase of the underprivileged population in higher education, having as a preponderant factor the use of the national exam, a kind of

Como citar este artículo | *How to cite this article:* ANJOS, Silvestre Gomes dos; FREITAS, Leonardo Buissa. O exame do Programa Universidade para Todos (ProUni) para uma melhoria da política pública constitucional inclusiva a cargo da União. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 7, n. 2, p. 241-260, jul./dic. 2020. DOI 10.14409/redoeda.v7i2.9540.

* Mestrando em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás (Goiânia-GO, Brasil). Especialista em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Procurador do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás. E-mail: silvestre91684952@gmail.com.

** Professor Doutor, pela Universidade Federal de Goiás (Goiânia-GO, Brasil). Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Juiz Federal na Seção Judiciária de Goiás. E-mail: leonardobuissa@gmail.com.



uma espécie de meritocracia. Por meio de revisão bibliográfica sobre o tema, foram abordados os controles administrativos e constitucionais relativos à execução do ProUni, com vistas à sua compreensão. Conclui-se que o conhecimento e a transparência dos mecanismos de ingresso no ensino superior por meio desses tipos de bolsas são ferramentas necessárias ao verdadeiro controle administrativo e social, podendo resultar em melhorias substanciais dessa política pública constitucional inclusiva a cargo da União.

Palavras-chave: ProUni; educação; administração; direito; inclusão.

meritocracy. Through a bibliographic review on the topic, administrative and constitutional controls related to the execution of ProUni were addressed, with a view to its understanding. It is concluded that the knowledge and transparency of the mechanisms of entry into higher education through these types of scholarships are necessary tools for true administrative and social control, and may result in substantial improvements in this inclusive constitutional public policy under the responsibility of the Brazilian federal government.

Keywords: ProUni; education; administration; right; inclusion.

SUMÁRIO:

1. Introdução; **2.** O direito constitucional à educação; **3.** O ciclo administrativo das políticas públicas; **4.** O papel constitucional dos controles; **5.** O desenho do Programa; **6.** A contrapartida para a manutenção do Programa; **7.** Conclusão; **8.** Referências.

1. INTRODUÇÃO

Entender como funciona a proposta administrativa pública de acesso inclusivo ao ensino superior, um direito fundamental, proporcionada pelo Programa Universidade para Todos — ProUni, pode ajudar a aperfeiçoar essa significativa iniciativa educacional, na medida em que permite ampliar o seu público alvo — alunos hipossuficientes financeiramente —, ainda que se mantenha o volume global de renúncias fiscais de tributos e de contribuições federais a cargo da União, responsável constitucional pela política pública, como contrapartida aos serviços prestados pelas instituições de ensino superior (IES) privadas, garantindo uma maior densificação dos direitos já positivados pela Constituição Federal de 1988.

2. O DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO

Os direitos constitucionais sociais, como a educação superior, têm um razoável custo para toda a sociedade e os seus rumos dependem de avaliações para se tornarem legítimas e eficazes, seja por parte da sociedade, das métricas econômicas e/ou administrativas, tudo isso para que se possa decidir acerca de sua criação, ou para a efetiva implementação da política pública e/ou mesmo para a decisão sobre a sua manutenção perene e cotidiana pela administração pública.

Historicamente, os direitos constitucionais de segunda geração são reconhecidos como sendo derivados da prévia acumulação de riquezas ao longo do tempo pelas sociedades. Tais direitos exigem, hodiernamente, que a administração pública se aproxime dos seus objetivos constitucionais, que miram uma contínua melhoria de resultados



das ações públicas e almejando uma melhor equalização das situações sociais, que são frequentemente muito materialmente desniveladas.

Nesse sentido, é por meio das prestações socio-estatais que administração pública pode melhor cumprir o anseio do constituinte de 1988, que balizou a necessidade de uma melhoria das condições sociais materiais para a camada da população historicamente vulnerável. Aqui, os estudos econômicos tradicionais apontam que os recursos monetizáveis de que a sociedade efetivamente dispõe são cada dia mais escassos, por serem finitos, e, bem ao contrário, as necessidades constitucionais dos cidadãos são cada dia mais extensas.

Nesse contexto, o uso racional e adequado de grande parte das riquezas geradas pelas pessoas e arrecadadas parcialmente pelo estado para tentar garantir a fruição das diversas gerações de direitos conferidos à humanidade tem sido uma medida que se impõe naturalmente com o passar do tempo na nossa sociedade contemporânea ocidental. Ademais, as normas constitucionais relativas aos direitos fundamentais não se submetem ao silogismo clássico da lógica formal, ensejando uma outra mentalidade na sua aplicação, um novo tipo de hermenêutica, dirigida à concretização dos direitos sociais¹.

Como se nota, a Carta Magna de 1988 representou mais um marco, uma nova etapa do constitucionalismo no nosso país, como se pode perceber ao longo do seu extenso texto, por meio do nítido alargamento, gradual, do rol exemplificativo dos direitos fundamentais. Contemporaneamente, na sociedade pós-moderna, as normas que contemplam os direitos fundamentais possuem um visível embasamento e se situam na categoria de princípios jurídicos, revelando, assim, uma positivação em nível constitucional das garantias à preservação da dignidade da pessoa.²

Por tudo isso, os direitos sociais, como a garantia da educação superior, são um caminho para tentar buscar as condições mínimas materiais de existência dos indivíduos para a fruição de uma melhor dignidade ou mesmo da felicidade. Para que as aspirações dos cidadãos tornem-se uma realidade, é indispensável um processo de reanimação, de re-conjugação de esforços dos sistemas políticos e jurídicos de cada sociedade pós-moderna, com o objetivo de estabelecer uma nova capacidade de debate nacional sobre as escolhas fundamentais que devem ser feitas e os procedimentos necessários para conseguir tais objetivos a serem utilizados³.

Nesse sentido, a constituição política, juntamente com a independência dos poderes, as formas legalmente reconhecidas dos direitos e a estrutura fundamental da

¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed. São Paulo: Malheiros. pp. 255-256.

² ALEX, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Trad. Ernesto Garzon Valdes. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, p. 25.

³ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 4 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 17.



economia, além da própria base familiar, todo esse amálgama de elementos construídos faz parte de uma estrutura básica social⁴. No mesmo escopo, a nossa realidade constitucional, jurídica, está condicionada pela trama das relações de natureza econômica, política, ética e ideológica e tudo isso aponta para o fato de o direito, como fenômeno jurídico, é também social e cultural ao mesmo tempo⁵. Nesta senda, os problemas quotidianos que nos desafiam não são apenas filosóficos, mas, sim, jurídicos e, em um sentido muito mais amplo, político. O principal é saber efetivamente, qual é o modo mais seguro para garantir direitos, a fim de impedir que, apesar da necessária concepção da existência das solenes e formais declarações, eles sejam continuamente violados.⁶

Hodiernamente, tanto o estado como o direito são percebidos como ferramentas que existem para proteger e promover os direitos fundamentais, de modo que tais superestruturas devem ser compreendidas e interpretadas tendo em conta serem frutos de uma nova centralidade, baseada no ser humano e no princípio da dignidade da pessoa⁷. Em um contexto republicano, ao se inspirarem em distintas concepções teóricas de justiça e o modo como ela deve ser alcançada, escolhe-se, assim, o que deve ser avaliado, como será percebido e, em boa medida, do que será apontado como resultados principais dos ciclos administrativos, na medida em que justiça, equidade e bem-estar social são princípios expressamente consagrados pela nossa Constituição e por várias convenções e compromissos internacionais assumidos textualmente pelo nosso país.⁸ Paulatinamente, com o advento da Assembleia Constituinte fortaleceram-se outros mecanismos de controles políticos, jurídicos e administrativos dos direitos, como a nova feição do Ministério Público, dos Tribunais de Contas, da Advocacia Pública, assim como um maior acesso à justiça por meio de uma consolidação da Defensoria Pública.

Para fins constitucionais, a institucionalização de uma política pública se refere a aspectos formais ou não, da existência de uma proposta estatal, relacionados intimamente às suas capacidades organizacionais, à normatização em vigor, aos padrões estabelecidos, aos procedimentos necessários, às competências legais e aos recursos materiais e humanos que possibilitam o alcance dos objetivos e dos resultados dessa empreitada

⁴ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Piseta e de Lenita Maria Rímoli Esteves. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes. 2008, p. 12.

⁵ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 4 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 29.

⁶ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.— 7ª reimpressão, p. 17.

⁷ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar 2008, pp. 67-70.

⁸ JANNUZZI, Paulo de Martino. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. In: **Desenvolvimento em debate**, vol. 4, n.º 1. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED), 2016, p. 119.



social.⁹ Para o caso, uma política pública pode ser entendida como um conjunto de decisões tomadas pelas instituições de estado visando à minimização ou a solução de um problema social ou ao redirecionamento de uma tendência administrativa, antes inesperada, com a intenção de orientar o seu aprimoramento para um fim pré-estabelecido, planejado e desejável, marcando um novo ciclo¹⁰. Formalmente, as políticas públicas podem se exteriorizar por meio de leis ou de atos normativos, mesmo assim, elas são apreensíveis pelos operadores sociais e do sistema jurídico, entretanto, não se confundem, transcendendo-os normativamente, decorrendo de um conjunto de atos e de princípios que implementam valores previamente contemplados pela natureza do ordenamento jurídico¹¹.

A instrumentalidade das ferramentas que gravitam com a implementação das políticas públicas é visível. Por meio delas, podemos concretizar os direitos humanos coletivos e/ou os direitos sociais garantidos, positivados em leis, utilizando-se de programas, de projetos e de ações que pretendam garantir direitos e condições dignas de vida aos cidadãos de forma a mais equânime e justa possível, sendo tratadas essas atuações administrativas como verdadeiras políticas sociais¹². Finalisticamente, uma política pública deve ser usualmente elaborada e planejada dentro dos critérios definidos em regras secundárias do ordenamento jurídico em relação ao *status* superior da Constituição. Esse modelo estrutural das políticas públicas é vital para que seja possível um efetivo controle jurídico-social das ações visíveis que vierem a ser implementadas. Nesses casos, a administração pública empresta mais legitimidade às políticas, implicando em criação de obrigações legais, dizendo respeito a direitos humanos de todas as pessoas na sociedade, ao mesmo tempo em que monopoliza a coerção desses benefícios contra eventuais violadores de suas diretrizes.¹³ Sobre a relação que existe entre as políticas públicas sociais e o direito, há que se destacar a relação da comunidade organizada com o poder, tanto no processo de definição do que seja o interesse público, social, a partir da adoção de sua agenda, bem como na sua implementação, na execução, o que constitui o campo de atuação de uma política pública planejada previamente¹⁴.

⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2014, p. 43.

¹⁰ JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas sociais: conceitos e referenciais de quem as realiza. **Estudos em avaliação educacional**. v. 25, n. 58, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2014, p. 35.

¹¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 96.

¹² FALCIANO, Bruno T.; NUNES, Maria F Rezende; Santos Edson C. dos. Dez anos do Proinfância: efeitos de uma política pública de indução. **Estudos em avaliação educacional**. v. 30, n. 73, jan./abr. 2019, São Paulo: FCC, 2019, p. 259.

¹³ DYE, Thomas R. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009, p. 99.

¹⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 54.



Reconhecendo nos direitos sociais a natureza de direitos fundamentais, a nossa Constituição de 1988, inclui-os textualmente em seu corpo, caracterizando-se como prestações de fazer, sociais, impostas às autoridades públicas, além do que a sua própria juridicidade pode ser constatada pelo só fato de consubstanciarem no texto normativo.¹⁵ Essa juridicidade está fundada principalmente na tarefa material de realização de finalidades coletivas, em detrimento de ser a atividade apenas formalmente legislativa, à falta de uma reorganização constitucional da clássica tripartição didática de poderes tradicionalmente lembrada, imortalizada por Montesquieu. Evolução nesse sentido dá preeminência à função planejadora, que pode ordenar estrategicamente as múltiplas atividades estatais, sendo atribuída ao Poder Executivo, a quem incumbe, atualmente, o seu papel hegemônico em políticas públicas.¹⁶

Desse modo, os deveres instrumentais impostos ao poder público, como, *e.g.*, o dever constitucional de aplicar um piso de recursos do setor público na educação, assim como o próprio dever de prestar as contas públicas, associados ao dever de eficiência constitucional mínima são todos jurídicos bem como efetivamente positivados.

3. O CICLO ADMINISTRATIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Atualmente, o grau de governança condiciona uma gestão administrativa, do ponto de vista republicano, e essa subordinação está ligada à gradual afirmação de direitos constitucionais de quarta geração no campo da administração **pública**, tais como os direitos subjetivos dos cidadãos à democracia, à informação, à transparência e à participação popular.¹⁷ A evolução experimentada pelo direito constitucional brasileiro densificou-se por meio do acolhimento expressivo dos direitos sociais na Carta Maior, que “são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito”,¹⁸

Neste sentido, a nossa Carta Magna gizou o que reputa de mais significativo para a sociedade, ao mencionar textualmente um rol dos direitos sociais, ao mesmo tempo em que gerou uma noção mínima de indisponibilidade no que tange a esse campo, assegurando uma virtude de auto aplicabilidade desse escopo fundamental por meio de uma fórmula bastante clara: “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados”¹⁹. Como se percebe, mostra-se evidente que

¹⁵ SILVA, Jose Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 286.

¹⁶ COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 86, v. 737, mar. 1997, p. 22.

¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2014, p. 35.

¹⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2002, p. 202.

¹⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 49.



os direitos sociais projetam a visão histórica e o desejo do legislador constituinte de assegurar de algum modo as bases materiais mínimas aos nossos cidadãos a fim de que possam reivindicá-las perante o estado e desfrutar efetivamente da fruição de prestações positivas e dos bens da vida.

No caso concreto experimentado pelo Brasil, houve uma nítida expansão das políticas públicas após o advento da Carta Política, devido a um conjunto de direitos sociais e humanos ali reconhecidos e gizados, por meio da concepção de ferramentas de participação da sociedade civil na formulação, na implementação e na possibilidade de controle social dessas mesmas políticas.²⁰

De qualquer modo, a fim de que os direitos sociais e humanos constitucionalmente assegurados possam ser efetivamente implementados pela administração pública, é necessária uma compreensão e também uma cooperação dos “stakeholders”, destacando-se, nestes casos, o papel fomentador do acesso a informações. A sociedade civil, por sua vez, precisa, também, interagir nesse ciclo, como principal interessada, tendo em vista os seus fins, dado que os cidadãos são os destinatários naturais das normas de direito público, agindo como uma força dialética para um melhor aperfeiçoamento das políticas públicas, sem perder de vista a busca constitucional pela eficiência e por uma boa eficácia quando da instrumentalização de tais direitos sociais.²¹

No plano constitucional, as políticas públicas de caráter social revelam-se por “compreenderem o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública”²². Percebe-se, desse modo, a estreita sinergia que existe entre a razão de ser das políticas públicas e os objetivos constitucionais de minorar as desigualdades sociais do nosso país. Esses tipos de intervenções revelam-se como poderes-deveres da administração pública, previamente determinados pela Lei Maior e que podem ser exigíveis como direitos subjetivos. Nesse contexto, não se pode permitir que o estado se demita de tais encargos e tarefas, considerando-se que as normas constitucionais podem e devem ser invocadas pelos cidadãos diante de um aparato jurídico que pretende ser, “a priori”, compreendido como de bem-estar social, em um modo de agir constitucionalmente normal.²³

²⁰ FARAH, Marta Ferreira Santos. **Análise de políticas públicas no Brasil**: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. Revista de Administração Pública, v. 50, n. 6, 2016, p. 971.

²¹ Compreendem-se como “stakeholders” os atores com influência no processo decisório (WU *et. al.* **Guia de Políticas Públicas**: gerenciando processos. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2014, p. 24).

²² FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e Direitos Fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 91.

²³ Sobre o tema, o ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n.º 956475 gizou que “os municípios – que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, artigo 211, parágrafo 2º) – não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo artigo 208, inciso IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche, não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social”.



Tais deveres constitucionais mínimos, seja por meio da política fiscal ou por medidas operacionais que procurem garantir os deveres constitucionais, provocam diminuição significativa do campo da discricionariedade administrativa, dada a explícita exegese constitucional dessas prestações sociais atuais. Por isso, gradualmente, o paradigma de que os atos administrativos não eram sindicáveis foi perdendo força e a jurisdição constitucional das políticas públicas, a cada dia, encontrou um maior amparo retórico, inicialmente com base no estudo e na aplicação dos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade. Neste mesmo sentido é a lição apregoada por Marcos F. Holmes Autran: “Desta forma, em determinadas situações é possível um controle da discricionariedade administrativa, como no caso de implementação de políticas públicas, desde que se tratem de políticas públicas específicas, socialmente necessárias e constitucionalmente exigidas”;²⁴

Por sua vez, no que se refere ao controle dos desvios constitucionais, paralelamente, a participação da sociedade civil diante da administração pública, na busca pela efetivação, para fins de exercício e da aplicação dos direitos sociais fundamentais, pode ser sintetizada em três grandes vertentes: a) a participação social promove uma verdadeira transparência na deliberação e uma visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório administrativo; II) a participação social permite uma maior expressão e uma visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas inclusivas; e III) a organização da sociedade. Esta última revela-se por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeando as ações estatais na defesa e para alargamento dos direitos, demandando ações e sendo capaz de executá-las no interesse público.²⁵

Com isso, percebe-se a necessidade de haver um maior protagonismo da sociedade civil no que se refere ao reconhecimento, à implantação e ao acompanhamento das políticas públicas fundamentais na seara social, diante das múltiplas possibilidades de atuação do poder público, constitucionalmente regrado, desde a concepção originária das necessidades coletivas, para a sua introdução nas agendas públicas até a fase final de retroalimentação desse ciclo administrativo completo.

4. O PAPEL CONSTITUCIONAL DOS CONTROLES

Constitucionalmente, o estado juridicamente organizado tem o dever de adotar todas as medidas necessárias e suficientes para assegurar o cumprimento mínimo do princípio da dignidade da pessoa humana, de modo o mais inclusivo possível. Por outro

²⁴ AUTRAN, Marcos Felipe Holmes. **Discricionariedade administrativa e controle judicial**. Disponível em <http://www.escriptorioonline.com/webnews/noticia.php?id_noticia=6441&>. Acesso em 04 de jan. 2020.

²⁵ SILVA, Frederico Barbosa da. Frederico Barbosa da Silva ... [et al.]. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Luciana Jaccoud, organizadora. Brasília: IPEA, 2005, p. 375.



lado, por meio de processos administrativos finalísticos, o controle externo da administração do tem o poder constitucional de promover o exame independente e objetivo da várias facetas da atuação administrativa, destacando-se o exame da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade de organizações, de programas e de atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento contínuo da gestão pública²⁶. Nestes casos, a atuação sadia de órgãos públicos de controle administrativo deve configurar-se como mais uma ferramenta prospectiva para a defesa dos interesses dos cidadãos em suas relações quotidianas com o estado juridicamente regulado.

Na espécie, segundo as normas brasileiras de auditoria, que devem servir de um norte adjetivo para a atuação do controle externo da administração pública, os critérios que devem ser utilizados pelos avaliadores e estudiosos dos atos administrativos, que representam exteriorizações das políticas públicas, podem ser extraídos a partir de várias fontes, incluindo os princípios jurídicos sólidos, de natureza constitucional, as leis, os regulamentos administrativos, os padrões, além das boas práticas administrativas, que remetem ao direito costumeiro²⁷. Nessa mesma senda, as atividades finalísticas do controle externo da administração pública não estão mais limitadas à mera observação tradicional da legalidade formal estrita, podendo nesse momento investigar até, eventualmente, o mérito dos atos administrativos. Neste exato sentido, há novas dimensões e feições alcançadas pelo controle externo da administração, sendo que as entidades fiscalizadoras, além de eventuais determinações, deverão fazer recomendações para a correção das deficiências administrativas achadas no seu mister, visando ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos. De qualquer sorte, quando detectado algum vício de antijuridicidade, convém dar preferência à primeira, pois não se trata usualmente de uma mera sugestão de aperfeiçoamentos administrativos procedimentais.²⁸

Como se nota, o arcabouço jurídico constitucional, criando órgãos, competências e responsabilidades, delineado pelo modelo constitucional de 1988, destina-se em última análise a atingir finalidades de maximização o quanto possível da busca por uma noção mínima de justiça social, garantindo a administração pública um rol fundamental aos cidadãos, o que pode ser obtido, *e.g.*, principalmente por meio da busca material de uma gradativa universalização do acesso à educação a toda a população elegível. Nesse contexto, a Magna Carta previu a coexistência de mais de um órgão de controle administrativo para a fiscalização dos interesses públicos dos cidadãos, especialmente adotando a coexistência dos diversos graus e tipos de controles.

²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional do TCU**. Portaria-SEGECEX nº 4, de 26 de fevereiro de 2010, 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010, p. 11.

²⁷ Instituto Rui Barbosa (IRB). **Normas brasileiras de auditoria do setor público** (NBASP): nível dois: princípios fundamentais de auditoria do setor público. Belo Horizonte: TCU, 2017, p. 24.

²⁸ FREITAS, Juarez; MILESKI, H. **Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas**. Brasília/DF; Cuiabá/MT: Atricon, Instituto Rui Barbosa, Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2013, p. 50.



Por outro lado, como visto, a Carta Magna impõe, também, a necessidade de atuação diuturna de um controle externo efetivo, independentemente do aparato contido no âmbito interno de qualquer um dos três tradicionais poderes da República, segundo a vetusta doutrina da separação constitucional de Montesquieu. Neste sentido, devem-se às cortes de contas a incumbência de verificação, no mínimo, da legalidade, da probidade e da moralidade dos atos administrativos e de seus agentes, além do exame dos encargos suportados pelo erário com vistas à adequada compatibilidade constitucional com todos os mais caros princípios republicanos que regem a Administração Pública. Nesta senda, os tribunais de contas, no nosso contexto, atuam como órgãos administrativos complementares aos freios exercidos pelo Poder Judiciário, sendo funcionalmente autônomos, cooperativos, cuja função mais visível consiste em “exercer, de ofício, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeiro-orçamentária, em face dos três poderes do Estado, sem a definitividade jurisdicional”.²⁹ Como se nota, destinou-se aos tribunais de contas uma privilegiada condição de protagonismo, certa centralidade e independência em relação aos demais poderes clássicos da administração pública, como elemento catalisador de boas práticas, preventivas e pedagógicas.

Esse contexto revela uma ampliação significativa do leque de competências das cortes de contas, com o advento da Carta Magna, surgindo um novo tipo de controle externo, que se materializa por meio do uso de ferramentas modernas, destacando-se nesses casos as auditorias operacionais, as fiscalizações em sentido estrito, os acompanhamentos, a obtenção de circularidade entre as instituições, a celebração de termos de ajustamento de gestões, o uso de inteligência artificial, dentre outros mecanismos tecnológicos. Tais ferramentas e instrumentos foram concebidos de maneira a tentar garantir que os direitos constitucionais fundamentais atinjam os reais destinatários, os cidadãos, zelando pelo bom funcionamento da máquina pública e, ao mesmo tempo, aperfeiçoando o ciclo administrativo das políticas públicas como um todo, permitindo inclusão social.

Percebe-se, assim, que um dos objetivos fundamentais dos mecanismos de controle da administração pública é atuar como sendo uma ferramenta de melhoria do alcance e da efetividade das políticas públicas. Esse caminho pode otimizar a aplicação dos limitados recursos oriundos da sociedade, contemplando a ampliação material de um mínimo existencial, principalmente no que se refere aos direitos fundamentais e sociais, garantindo inclusão social. Destaca-se, neste cenário constitucional, a garantia de acesso ou o direito à educação superior, reconhecido expressamente por meio da incorporação legal do Programa Universidade para Todos (ProUni) como uma das grandes políticas públicas de estados, sendo nitidamente inclusiva para os cidadãos

²⁹ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 187.



hipossuficientes. O contexto constitucional, assim, permite e espera que as cortes de contas busquem, no exercício regular do seu controle externo da administração pública, agir sinergicamente com as ações governamentais diretas voltadas para garantir o acesso e à permanência da população economicamente mais vulnerável ao ensino superior. Esses caminhos podem ser materializados por intermédio do acompanhamento do ProUni, monitorando os dados correlacionados e corrigindo-se os desvios, de modo que essa política pública possa ampliar os seus objetivos e aperfeiçoe os seus mecanismos de implementação de modo diuturno.

Bem a propósito, no ano de 2018, o Controle externo da administração pública federal realizou um acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) e concluiu pelo risco do não atingimento da maioria das metas traçadas pela administração direta e pela necessidade de mobilização e de articulação do poder público das três esferas, determinando inúmeras medidas a serem adotadas.³⁰ Em casos como estes, a expansão e a promoção da qualidade do ensino e da equidade demandam uma atuação conjunta e harmônica das diferentes esferas da administração pública, de sorte que os seus objetivos e as suas ações estejam em verdadeira consonância para a correção de rumos administrativamente indesejados. Nessa situação específica, estando a atuação administrativa perfeitamente integrada ainda em fase de gestação e havendo a deficiência de articulação entre os entes federativos na área educacional, o Controle público percebeu que “tal cenário leva à descontinuidade de políticas, à perda de eficácia dos programas governamentais, à escassez de recursos e à ineficiência dos gastos em educação”.³¹

Para o Controle público, no âmbito federal, a solução para esses tipos de superveniências, passa inexoravelmente pelo planejamento e pela interação, de modo coeso, de todos os entes estatais, e seria nesse contexto que se poderia inserir o Plano Nacional de Educação, previsto decenalmente por meio de lei. Para o caso específico, o Controle federal desenvolveu uma metodologia conveniente para acompanhar o Plano, que está em vigor até o ano de 2024 — instituído por meio da Lei n. 13.005/2014 —, que deve acompanhar *pari passu* o desenvolvimento dessa ação, monitorando o cumprimento das suas etapas e das fases nele contidas, além dos resultados gradativamente alcançados pela administração pública. Segundo o precitado Acórdão, a metodologia aprimorada visa à identificação de eventos de risco que possam eventualmente impactar negativamente a consecução do Plano ao longo da década. Com isso, a partir da visualização e da mensuração dos riscos administrativos inerentes, devem ser planejadas as principais ações de controle na seara educacional, a fim de que as

³⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo n.º 034.984/2017-8). Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/PROUNI/%2520ANOACORDAO%253A%25222018%2522/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/1/%20?uuid=c798cfd0-7715-11e9-8063-1353d83a30a2>> acesso em 14 de jan. de 2020.

³¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União, Acórdão n.2353/2018. Relator Ministro Walton A. Rodrigues, julgado em 10 de outubro de 2018.



entidades de controle contribuam no papel de órgãos fiscalizadores superiores, tendo como finalidade mediata o bom êxito do plano legislativamente adotado.

Como se percebe, apesar de as antigas práticas de avaliação dedicarem grandes energias ao mero controle formal dos gastos públicos, primando pela contabilização, existem tendências muito mais contemporâneas para a produção das avaliações como um instrumento que possa contribuir para a melhoria das práticas governamentais, administrativas, tornando-as muito mais transparentes à sociedade, a destinatária dos direitos fundamentais. Constatase, assim, ser indubitoso o papel contemporâneo, primordial, dos controles como um valioso instrumento para fins de aperfeiçoamento das políticas públicas, com objetivos sociais, como as destinadas ao ingresso dos estudantes elegíveis à educação superior, ao promover melhorias na governança pública e cooperando para uma maior efetivação dos direitos constitucionais fundamentais dos cidadãos.

5. O DESENHO DO PROGRAMA

Nossa sociedade, considerada nação em desenvolvimento, demanda significativamente o acesso a serviços educacionais superiores³² a uma maior parcela da população e, em um cenário ideal, busca-se a efetiva democratização do ensino mais avançado, dado que uma melhor qualificação da população em idade produtiva impacta positivamente na realidade econômica e social do nosso cotidiano e contribui para um avanço do próprio país, melhorando a empregabilidade e renda das famílias. Como exemplo da atuação estatal nesta seara, destaca-se o ProUni, que visa à concessão de bolsas integrais e parciais para que estudantes de baixa renda possam efetivamente ingressar no ensino superior, o que pode, em tese, ajudar a reduzir distâncias entre as classes sociais, gerando uma melhor inclusão social.³³

Dentre as diversas políticas públicas educacionais mantida pelo poder público brasileiro, merece a atenção dos pesquisadores, pela sua ordem de grandeza, o ProUni, criado com o objetivo de financiar o acesso à graduação de ensino superior para estudantes oriundos da rede pública em cursos de faculdades e universidades particulares, materializado pela Lei nº 11.096/2005. O ProUni teria sido desenvolvido como uma ferramenta de implementação de política pública voltada para garantir a realização do direito de acesso à educação, fixado na Constituição, por meio do ingresso, da permanência e da produtividade acadêmica no ensino superior dos estratos excluídos

³² O dever do Estado com a educação deve ser efetivado mediante a garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um, nos termos do artigo 208 da Carta Política.

³³ HACHEM, Daniel Wunder; KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: o exemplo do Programa Universidade para Todos (ProUni). **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 16, n. 66, out./dez. 2016, p. 155.



da população, que de outra forma não teriam acesso a tal direito sem uma política inclusiva.³⁴

Após ser concebido pelo Ministério da Educação e levado a cabo mediante a edição de uma Medida Provisória, o ProUni foi aprovado pelo Poder Legislativo como uma ação reparatória à população historicamente desfavorecida. O ProUni teria dado ênfase à inclusão social com políticas afirmativas, garantindo a destinação de percentuais das bolsas de ensino superior aos autodeclarados negros e indígenas.³⁵ E os ministros do Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da constitucionalidade da Lei instituidora do Programa, teriam substituído a finalidade original do ProUni, que era a democratização do acesso ao ensino superior, conforme idealizado pelo Ministério da Educação e aprovado pelo Congresso, por sua própria leitura de qual seria o objetivo do Programa – e, na espécie, o objetivo que os ministros teriam percebido na concepção do mecanismo legislativo era muito mais ambicioso: a redução das desigualdades sociais.³⁶

Nesse contexto, o ProUni foi concebido para se permitir primordialmente o ingresso no ensino superior de alunos carentes, inicialmente sendo criado por meio da Medida Provisória (MP) n.º 213/2004. No ano seguinte, o Congresso Nacional converteu a referida Medida na Lei n.º 11.096/2005³⁷, que fixou as normas gerais destinadas a selecionar o principal público alvo (estudantes carentes), bem como as condições para o credenciamento das instituições de ensino superior particulares, destinatárias das contrapartidas da norma. Mais tarde, em 18 de julho de 2005³⁸, foi publicado o Decreto n.º 5.493/2005 regulando os benefícios. Nesta senda, a justificativa do modelo administrativo previsto para o ProUni, desenvolvido pelo Ministério da Educação, aonde nasceu o projeto de lei que culminou com a sua aprovação legislativa, foi a de que a implantação desse sistema educacional seria uma forma de criar vagas no ensino superior para alunos cotistas, hipossuficientes, com quase nenhum investimento adicional orçamentário por parte da União.

³⁴ FACEIRA, Lobelia da Silva. **Programa Universidade Para Todos: Política de Inclusão Acadêmica e Social? Novo Enfoque.** Disponível em: <<http://www.castelobranco.br/sistema/novoenfoque/files/07/06.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

³⁵ PEREIRA, Larissa Ramalho; Kern, Francisco Arseli. **A educação superior no Brasil na perspectiva do direito social: cenários que levam ao programa ProUni.** Educação, vol. 40, núm. 1, janeiro-abril, 2017. Porto Alegre/RS: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul., p. 16.

³⁶ ARGUELHES, Diogo Werneck; LIMA, João Marcelo da Costa e Silva. **Políticas públicas, interpretação judicial e as intenções do legislador: o ProUni e o “cripto-ativismo” do Supremo Tribunal Federal.** Revista de Investigações Constitucionais. Curitiba, vol. 4, n. 2, maio/ago. 2017, p. 166.

³⁷ Informação disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm> (Acesso em 13 de mar. de 2020).

³⁸ Informação disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5493.htm> (Acesso em 14 de mar. de 2020)



No que diz respeito às políticas públicas governamentais afetas à educação, o ProUni é um dos principais mecanismos que operacionalizam e compõem a política nacional para a expansão da educação superior, um dos direitos constitucionais fundamentais. Seu escopo era incrementar o quantitativo de estudantes, que possuísem como critério preliminar de elegibilidade uma renda familiar baixa, a partir de uma meritocracia, isto é, os melhores êxitos no Exame Nacional do Ensino Médio, a fim que pudessem ingressar e ser mantidos em cursos superiores de instituições particulares sem a necessidade de pagamento de mensalidades e/ou com redução substancial das prestações mensais devidas.

Percebe-se, assim, que uma das principais finalidades do ProUni é a melhoria do degrau de qualificação profissional e intelectual dos estudantes brasileiros em idades economicamente produtivas. Neste sentido, o acesso a um nível de ensino mais qualificado promove, em tese, o aumento da empregabilidade, da renda familiar e da autonomia aos mais carentes e, conseqüentemente, desenvolve a própria sociedade, beneficiária desse incremento por meio de um círculo virtuoso.

Neste campo específico, destaque-se que o controle interno, no âmbito federal, examinou, durante o ano de 2015³⁹, os mecanismos que balizam as concessões e a manutenção das bolsas oferecidas e efetivamente ocupadas, além da consistência interna dos dados inseridos nos bancos de dados informatizados do sistema administrativo de gestão do ProUni. Na mesma ocasião, o controle de âmbito federal dirigiu-se para a análise do cumprimento das condicionalidades normativas do Programa, das instituições credenciadas e dos alunos, além da frequência e o desempenho acadêmico dos bolsistas, ao longo dos sete primeiros anos de funcionamento do Programa.

Por sua vez, por meio do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, que compõe o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, o Ministério da Educação consegue aferir o rendimento dos alunos que ingressaram nos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos cursados, verificando-se o desempenho dos alunos formandos, o que constitui o produto final do ciclo dessa política pública constitucional fundamental, a cargo da União, resultado da aplicação de todos os seus programas na população alvo, tal como o ProUni.

Outra ação meritória administrativa, preventiva, que merece destaque foi o processo de monitoramento desenvolvido pelo Controle, no âmbito federal, em 2013⁴⁰, no qual, por meio do exercício de seu papel de supervisão, foram identificados avanços na gestão do ProUni que, dentre outras providências, proporcionou uma economia de mais de 300 milhões de reais ao erário federal. Esse êxito decorreu, em grande parte, da

³⁹ Informação disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/3270.pdf>> (Acesso em 13 de mar. de 2020).

⁴⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Informação disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D92845BB81DE2>> (Acesso em 14 de mar. de 2020).



exclusão de bolsistas que estavam irregulares no contexto do ProUni, além de alterações evolutivas na legislação do Programa, fazendo com que a isenção fiscal de tributos e contribuições federais a ser fruída pelas instituições de ensino superior passasse a ser proporcional ao número de bolsas efetivamente ocupadas, não sendo mais automática na totalidade, em decorrência da mera assinatura do termo de adesão pelas mantenedoras.⁴¹

Além de tudo, como contrapartida ao oferecimento de bolsas, as instituições particulares de ensino, previamente credenciadas perante o Ministério da Educação, mediante termo de adesão, são responsáveis por disponibilizar as vagas destinadas ao público-alvo, os hipossuficientes com renda até três salários mínimos, por meio de edital público, para as pessoas elegíveis, em troca dos benefícios fiscais tributários, as isenções legais de impostos e de contribuições federais a que estariam obrigadas ordinariamente.

6. A CONTRAPARTIDA PARA A MANUTENÇÃO DO PROGRAMA

A justificativa do Ministério da Educação, de onde partiu a Medida Provisória que colimou com a lei efetivadora do ProUni, foi a de que a implantação desse sistema de ingresso e manutenção no ensino superior seria uma forma de criar mais vagas novas nas instituições para os alunos à margem do mecanismo em vigor, os excluídos, sem necessidade de nenhum investimento orçamentário adicional por parte da União. De modo mais específico, os benefícios tributários diretos obtidos para as instituições privadas de ensino superior que aderirem ao termo de adesão são as isenções fiscais (renúncia de receitas) das seguintes espécies tributárias de competência constitucional da União: o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; a Contribuição ao Programa de Integração Social e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social, tratando-se de uma espécie de política pública com base na noção de extra fiscalidade.

Nesses propósitos, a política de incentivos e de isenções fiscais para apoiar a educação no campo privado teria como primórdios históricos o final dos anos de 1960, época do regime militar, que pretendia impulsionar um projeto de desenvolvimento nacional, beneficiando uma ampla gama de setores em diferentes áreas econômicas.⁴² Essas reformas, à época, no sistema seriam medidas para a superação da crise estrutural

⁴¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2873/2013. Relator Ministro José Jorge, julgado em 23 de outubro de 2013.

⁴² CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior**. Educ. Soc., Campinas, v. 27, n. 96, p. 982, outubro de 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000300016&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 de fevereiro de 2020.



que o sistema vivenciava, quando se iniciou uma nova etapa do processo de acumulação capitalista marcada pela ascensão do capital financeiro.⁴³ De qualquer sorte, se considerarmos que é cada vez mais difícil separar a educação do desenvolvimento dos países, os governos se deparam diante da necessidade de apresentar propostas que, mediante o uso mais racional possível de recursos financeiros, beneficiem um maior número de cidadãos possível.⁴⁴

Nota-se, outrossim, que quando a administração pública concede benefícios fiscais, como a isenção tributária, para incentivar um setor, um campo ou uma determinada atividade privada, atua como um interveniente direto na ordem econômica e social, por meio de indução de fatores monetizáveis para a expansão e/ou manutenção do mercado, exigindo uma relação de certa equivalência ou reciprocidade, presente de modo típico nos contratos.

No nosso caso específico, as instituições de ensino superior que aderem, por meio de termo de adesão, ao ProUni gozam de benefícios fiscais subjetivamente condicionados, relativos aos tributos e às contribuições federais, cujo prazo inicial é de dez anos, renováveis por iguais períodos, agora proporcionalmente ao número de bolsas efetivamente ocupadas em relação às originalmente ofertadas, consoante prevê a atual redação da Lei Federal n.º 11.096/2004, melhorada por meio de recomendações dos órgãos de controle.

Com o ProUni, a administração renuncia expressamente à arrecadação de recursos, tendo como contrapartida que possam os estudantes hipossuficientes, com um certo mérito no Exame Nacional do Ensino Médio, tenham acesso ao ensino superior em instituições privadas, recebendo os serviços educacionais regularmente, sem qualquer tipo de ônus econômico ou com redução significativa das prestações pecuniárias, desde que atendidos os critérios escolares de frequência e de aprovação acadêmica.

Nessa seara, o Tribunal de Contas da União (TCU) apreciou as contas da Presidência, relativas ao exercício de 2017, e recomendou ao Executivo que constitua um Grupo de Trabalho específico com vistas à formulação de metodologia de análise da relação custo-efetividade dos mecanismos de renúncias tributárias, financeiras e creditícias atualmente em vigor, com o objetivo de verificar se tais benefícios fiscais alcançam efetivamente todos os fins aos quais se propõem em teoria.⁴⁵

⁴³ CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. **Política de expansão da educação superior no Brasil** - O ProUni e o Fies como financiadores do setor privado. Educ. rev. Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 52, dezembro de 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982016000400049&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 de fevereiro de 2020.

⁴⁴ SARAIVA, Luiz Alex Silva; NUNES, Adriana de Souza. **A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior**: o caso do ProUni. Revista Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 942, agosto de 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 de fevereiro de 2020.

⁴⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 1322/2018 – Plenário, Processo Tomada de Contas n.º 012.535/2018-4.



De qualquer sorte, as instituições particulares devem, como contrapartida ao direito de isenção tributária, oferecer uma proporção matemática de um bolsa integral para cada dez inteiros e sete décimos de estudantes pagantes, matriculados ao final do ano letivo anterior; ou pode optar por oferecer uma proporção de um bolsa integral, de cem por cento das mensalidades, para cada vinte e dois alunos contribuintes, desde que ofereçam quantidades de bolsas parciais, na proporção necessária para o atingimento da mesma relação matemática anterior. Além de tudo isso, a soma dos benefícios fiscais por meio da isenção, por entidade particular, concedidos para as instituições aderentes ao ProUni, deve se limitar a atingir como um teto o equivalente a oito e meio por cento da receita bruta anual.

Como se nota, a criação e a manutenção do ProUni, em um primeiro momento, não implicaram, em tese, *prima facie*, em uma significativa despesa aferível, com gastos diretamente relevantes para os cofres do Tesouro Nacional, sendo uma ação não orçamentária tradicional, o que não implica afirmar-se o desprezo ou a inocorrência de gastos monetizáveis indiretos, que se refletem na política fiscal a curto, médio e longo prazos para a administração pública federal.

7. CONCLUSÃO

Em face do exposto, reputa-se que o ProUni, por ser uma política pública de estado, com finalidade constitucional, há um bom tempo positivada, pode ajudar a concretizar direitos fundamentais das pessoas hipossuficientes financeiramente, incrementando o acesso à educação superior no país, sendo uma forte diretriz para os gestores públicos e direito subjetivo dos cidadãos, segundo ao Plano Nacional da Educação e os cânones da Magna Carta e que pode vir a ser aperfeiçoado com a ajuda de uma melhor regulação normativa e da atuação prospectiva dos órgãos de controles.

Assim, medidas educacionais já implantadas, práticas e efetivas, como o ProUni, podem ser expandidas e/ou melhoradas para a sociedade brasileira, a fim de que possam os gestores decidirem sobre eventuais alterações e expansão no modelo de inclusão social. Esses ciclos de controle devem fazer parte de um processo perene, uma visão material das prestações de contas públicas dos entes administrativos, que devem se revelar transparentes para os cidadãos, os verdadeiros financiadores de tais ações, em um verdadeiro estado democrático de direito.

8. REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Trad. Ernesto Garzon Valdes. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.



ARGUELHES, Diogo Werneck; LIMA, João Marcelo da Costa e Silva. Políticas públicas, interpretação judicial e as intenções do legislador: o ProUni e o “cripto-ativismo” do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 163-192, maio/ago. 2017.

AUTRAN, Marcos Felipe Holmes. Discricionariedade administrativa e controle judicial. Debates em Direito Público: **Revista de Direito dos Advogados da União**. Brasília, v. 6, n. 6, out. 2007. Disponível em <http://www.escritorioonline.com/webnews/noticia.php?id_noticia=6441&>. Acesso em 04 de jan. 2020.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios**: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional do TCU**. Portaria-SE-GECEX nº 4, de 26 de fevereiro de 2010, Auditoria de Natureza Operacional. Brasília: TCU, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. *In* **O conceito de política pública em direito**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, pp. 979-1000, outubro de 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000300016&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 de fevereiro de 2020.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 857-876, out. 2007.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de expansão da educação superior no Brasil - O ProUni e o Fies como financiadores do setor privado. *Educação em Revista*. Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 49-72, dezembro de 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982016000400049&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 de fevereiro de 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 86, v. 737, mar. 1997.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. *In*: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009.



FALCIANO, Bruno T.; NUNES, Maria F Rezende; Santos Edson C. dos. Dez anos do Proinfância: efeitos de uma política pública de indução. **Estudos em avaliação educacional**. São Paulo: FCC, 2019.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, 2016.

FERREIRA, Glaucia Cristina; MOTTA, Ivan Dias da. ProUni: a garantia do direito à educação superior. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 4, n. 41, p. 384 - 404, jan. 2016. ISSN 2316-753X. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1466>>. Acesso em: 07 mar. 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e Direitos Fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FREITAS, J.; MILESKE, H. **Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas**. Brasília/DF; Cuiabá/MT: Atricon, Instituto Rui Barbosa, Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2013.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 4 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

HACHEM, Daniel Wunder; KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: o exemplo do Programa Universidade para Todos (ProUni). A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 153-177, out./dez. 2016.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas brasileiras de auditoria do setor público** (NBASP): nível 2 – princípios fundamentais de auditoria do setor público. Belo Horizonte: IRB, 2017.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas sociais: conceitos e referenciais de quem as realiza. **Estudos em avaliação educacional**. São Paulo, v. 25, n. 58, 2014.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. In: **Desenvolvimento em debate**, vol. 4, n.º 01. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED), 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

PEREIRA, Larissa Ramalho; Kern, Francisco Arseli. **A educação superior no Brasil na perspectiva do direito social: cenários que levam ao programa ProUni**. Educação, vol. 40, núm. 1, janeiro-abril, 2017, pp. 10-19, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre/RS.



RAWLS, John. **Justiça como Equidade: Uma Reformulação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SANTOS, José Erivaldo Oliveira dos. Políticas Públicas na Atualidade e seus Desafios. *In: XI Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*. EDUNISC, Santa Cruz do Sul/RS, 2015.

SARAIVA, Luiz Alex Silva; NUNES, Adriana de Souza. A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior: o caso do ProUni. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 941-964, agosto de 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 de fevereiro de 2020.

SILVA, Frederico Barbosa da... [et al.]. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. *In: Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Luciana Jaccoud, organizadora. Brasília: IPEA, 2005, p. 375.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael e Fritzen, SCOTT. Ricardo Avelar de Souza (trad.). **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2014.