



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DA CÂMARA

Nº 1, DE 2013

(nº 7.639/2010, na Casa de origem, da Deputada Maria do Rosário e outros)

Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DA DEFINIÇÃO, QUALIFICAÇÃO, PRERROGATIVAS E FINALIDADES DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Art. 1º As Instituições Comunitárias de Educação Superior são organizações da sociedade civil brasileira que possuem, cumulativamente, as seguintes características:

I - estão constituídas na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, inclusive as instituídas pelo poder público;

II - patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil e/ou poder público;

III - sem fins lucrativos, assim entendidas as que observam, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) não distribuem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;

b) aplicam integralmente no País os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;

c) mantêm escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão;

IV - transparência administrativa, nos termos dos arts. 3º e 4º;

V - destinação do patrimônio, em caso de extinção, a uma instituição pública ou congênere.

§ 1º A outorga da qualificação de Instituição Comunitária de Educação Superior é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei.

§ 2º Às Instituições Comunitárias de Educação Superior é facultada a qualificação de entidade de interesse social e de utilidade pública mediante o preenchimento dos respectivos requisitos legais.

§ 3º As Instituições Comunitárias de Educação Superior ofertarão serviços gratuitos à população, proporcionais aos recursos obtidos do poder público, conforme previsto em instrumento específico.

§ 4º As Instituições Comunitárias de Educação Superior institucionalizarão programas permanentes de extensão e ação comunitária voltados à formação e desenvolvimento dos alunos e ao desenvolvimento da sociedade.

Art. 2º As Instituições Comunitárias de Educação Superior contam com as seguintes prerrogativas:

I - ter acesso aos editais de órgãos governamentais de fomento direcionados às instituições públicas;

II - receber recursos orçamentários do poder público para o desenvolvimento de atividades de interesse público;

III - ter o direito de apresentar proposta de prestação de serviço público quando o Estado pretender ampliar ou oferecer novo serviço, a fim de que seja analisada a pertinência, em termos de eficácia, eficiência e agilidade, do aproveitamento da capacidade instalada da instituição pública comunitária interessada em comparação à criação de nova instituição estatal;

IV - ser alternativa na oferta de serviços públicos nos casos em que não são proporcionados diretamente por entidades públicas estatais;

V - oferecer de forma conjunta com órgãos públicos estatais, mediante parceria, serviços de interesse público, de modo a bem aproveitar recursos físicos e humanos existentes nas instituições comunitárias, evitar a multiplicação de estruturas e assegurar o bom uso dos recursos públicos.

Art. 3º Para obter a qualificação de Comunitária, a Instituição de Educação Superior deve prever em seu estatuto normas que disponham sobre:

I - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes para coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de privilégios, benefícios ou vantagens pessoais;

II - a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os

relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;

III - normas de prestação de contas a serem atendidas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;

b) publicidade, por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, do relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade;

c) prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública;

IV - participação de representantes dos docentes, estudantes e técnicos administrativos em órgãos colegiados acadêmicos deliberativos da instituição.

Art. 4º Cumpridos os requisitos desta Lei, a instituição interessada em obter a qualificação de Instituição Comunitária de Educação Superior deverá formular requerimento escrito ao Ministério da Educação, instruído com cópias autenticadas dos seguintes documentos:

I - estatuto registrado em cartório;

II - balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício anterior;

III - Declaração de Regular Funcionamento;

IV - Relatório de Responsabilidade Social relativo ao exercício do ano anterior;

V - inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.

Art. 5º Recebido o requerimento previsto no art. 4º, o Ministério da Educação decidirá, no prazo de 30 (trinta) dias, deferindo ou não o pedido.

§ 1º No caso de deferimento, o Ministério da Educação publicará a decisão no Diário Oficial da União, no prazo de 15 (quinze) dias, e emitirá, no mesmo prazo, certificado de qualificação da requerente como Instituição Comunitária de Educação Superior.

§ 2º O pedido de qualificação será indeferido quando:

I - a requerente não atender aos requisitos estabelecidos nesta Lei;

II - a documentação apresentada estiver incompleta.

§ 3º Indeferido o pedido, o Ministério da Educação dará ciência da decisão, mediante publicação no Diário Oficial da União, cabendo recurso da instituição, no prazo de 30 (trinta) dias, ao Ministro da Educação, que promoverá novo exame.

CAPÍTULO II DO TERMO DE PARCERIA

Art. 6º Fica instituído o Termo de Parceria, instrumento a ser firmado entre o poder público e as Instituições de Educação Superior qualificadas como Comunitárias, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas nesta Lei.

Art. 7º O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o poder público e as Instituições Comunitárias de Educação Superior discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

§ 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas da área educacional, nos respectivos níveis de governo.

§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I - a do objeto, que conterá a especificação do programa de trabalho proposto pela Instituição Comunitária de Educação Superior;

II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;

III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;

IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores;

V - a que estabelece as obrigações da Instituição Comunitária de Educação Superior, entre as quais a de apresentar ao poder público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria,

contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independentemente das previsões mencionadas no inciso IV;

VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades pactuadas entre o órgão parceiro e a Instituição Comunitária de Educação Superior, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.

Art. 8º A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada pelas seguintes instâncias:

I - Conselho da Instituição Comunitária de Educação Superior responsável pelas parcerias com o poder público, com caráter deliberativo;

II - órgão do poder público responsável pela parceria com a instituição comunitária de educação;

III - conselho de política pública educacional da esfera governamental correspondente.

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Instituição Comunitária de Educação Superior.

§ 2º A comissão encaminhará à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação realizada.

§ 3º Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata esta Lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

Art. 9º A Instituição Comunitária de Educação Superior fará publicar, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contado da assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do poder público.

CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 10. O Termo de Parceria instituído pelo art. 6º desta Lei não substitui as modalidades de ajuste, acordo e convênio previstos na legislação vigente.

Art. 11. Fica assegurada às Instituições Comunitárias de Educação Superior vinculadas a sistema estadual de educação a permanência desse vínculo.

Art. 12. É vedado às Instituições Comunitárias de Educação Superior financiar campanhas político-partidárias ou eleitorais.

Art. 13. As fundações de ensino criadas por lei estadual ou municipal e existentes em 5 de outubro de 1988, de que trata o art. 242 da Constituição Federal, são consideradas mantidas pelos respectivos entes instituidores

para os fins do disposto no inciso I do art. 157 e no inciso I do art. 158 da Constituição Federal, independentemente da proporção de recursos provenientes dos entes federados mantenedores nos orçamentos dessas instituições.

Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PROJETO DE LEI ORIGINAL Nº 7.639, DE 2010

Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências;

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DA DEFINIÇÃO, QUALIFICAÇÃO, PRERROGATIVAS E FINALIDADES DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Art. 1º As Instituições Comunitárias de Educação Superior são organizações da sociedade civil brasileira que possuem, cumulativamente, as seguintes características:

I – estão constituídas na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, inclusive as constituídas pelo Poder Público;

II – patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil e/ou Poder Público;

III - sem fins lucrativos, assim entendidas as que observam, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a. não distribuem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;
- b. aplicam integralmente no País os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;
- c. mantêm escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

IV - transparência administrativa, nos termos dos artigos 3º e 4º;

V – destinação do patrimônio, em caso de extinção, a uma instituição pública ou congênere.

§ 1º A outorga da qualificação de Instituição Comunitária de Educação Superior é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei.

§ 2º Às Instituições Comunitárias de Educação Superior é facultada a qualificação de entidade de interesse social e de utilidade pública mediante o preenchimento dos respectivos requisitos legais.

§ 3º As Instituições Comunitárias de Educação Superior ofertarão serviços gratuitos à população, proporcionais aos recursos obtidos do Poder Público, conforme previsto em instrumento específico.

§ 4º As Instituições Comunitárias de Educação Superior institucionalizarão programas permanentes de extensão e ação comunitária voltados à formação e desenvolvimento dos alunos e ao desenvolvimento da sociedade.

Art. 2º As Instituições Comunitárias de Educação Superior contam com as seguintes prerrogativas:

I – ter acesso aos editais de órgãos governamentais de fomento direcionados às instituições públicas;

II – receber recursos orçamentários do Poder Público para o desenvolvimento de atividades de interesse público;

III – ter o direito de apresentar proposta de prestação de serviço público quando o Estado pretender ampliar ou oferecer novo serviço, a fim de que seja analisada a pertinência, em termos de eficácia, eficiência e agilidade, do aproveitamento da capacidade instalada da instituição pública comunitária interessada em comparação à criação de nova instituição estatal;

IV – ser alternativa na oferta de serviços públicos nos casos em que não são proporcionados diretamente por entidades públicas estatais;

V – oferecer de forma conjunta com órgãos públicos estatais, mediante parceria, serviços de interesse público, de modo a bem aproveitar recursos físicos e humanos existentes nas instituições comunitárias, evitar a multiplicação de estruturas e assegurar o bom uso dos recursos públicos.

Art. 3º Para obter a qualificação de Comunitária, a Instituição de Educação Superior deve prever em seu estatuto normas que disponham sobre:

I - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes para coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de privilégios, benefícios ou vantagens pessoais;

II - a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;

III - normas de prestação de contas a serem atendidas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;

b) publicidade, por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, do relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade;

c) prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública;

IV - participação de representantes dos docentes, estudantes e técnicos administrativos em órgãos colegiados deliberativos da instituição.

Art. 4º Cumpridos os requisitos desta Lei, a instituição interessada em obter a qualificação de Instituição Comunitária de Educação Superior deverá formular requerimento escrito ao Ministério da Educação, instruído com cópias autenticadas dos seguintes documentos:

I - estatuto registrado em cartório;

II - balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício anterior;

III - Declaração de Regular Funcionamento;

IV - Relatório de Responsabilidade Social relativo ao exercício do ano anterior;

V - inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.

Art. 5º Recebido o requerimento previsto no artigo anterior, o Ministério da Educação decidirá, no prazo de trinta dias, deferindo ou não o pedido.

§ 1º No caso de deferimento, o Ministério da Educação publicará a decisão no Diário Oficial da União, no prazo de quinze dias, e emitirá, no mesmo prazo, certificado de qualificação da requerente como Instituição Comunitária de Educação Superior.

§ 2º O pedido de qualificação será indeferido quando:

I - a requerente não atender aos requisitos estabelecidos nesta Lei;

II - a documentação apresentada estiver incompleta.

§ 3º Indeferido o pedido, o Ministério da Educação dará ciência da decisão, mediante publicação no Diário Oficial da União, cabendo recurso da instituição, no prazo de 30 dias, ao Ministro da Educação, que promoverá novo exame.

Art. 6º A Instituição Comunitária de Educação Superior perderá essa qualificação em face de pedido por ela formulado ou mediante decisão judicial transitada em julgado, em procedimento provocado por iniciativa popular, pelo MEC ou pelo Ministério Público.

CAPÍTULO II

DO TERMO DE PARCERIA

Art. 7º Fica instituído o Termo de Parceria, instrumento a ser firmado entre o Poder Público e as Instituições de Educação Superior qualificadas como Comunitárias, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas nesta Lei.

Art. 8º O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Instituições Comunitárias de Educação Superior discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

§ 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas da área educacional, nos respectivos níveis de governo.

§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I - a do objeto, que conterá a especificação do programa de trabalho proposto pela Instituição Comunitária de Educação Superior;

II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;

III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;

IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores;

V - a que estabelece as obrigações da Instituição Comunitária de Educação Superior, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV;

VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades pactuadas entre o órgão parceiro e a Instituição Comunitária de Educação Superior, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.

Art. 9º A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada pelas seguintes instâncias:

I - Conselho da Instituição Comunitária de Educação Superior responsável pelas parcerias com o Poder Público, com caráter deliberativo;

II - Órgão do Poder Público responsável pela parceria com a instituição comunitária de educação;

III - Conselho de Política Pública educacional da esfera governamental correspondente.

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Instituição Comunitária de Educação Superior.

§ 2º A comissão encaminhará à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação realizada.

§ 3º Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata esta Lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

Art. 10. A Instituição Comunitária de Educação Superior fará publicar, no prazo máximo de trinta dias, contado da assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 11. O Termo de Parceria instituído pelo Art. 7º desta Lei não substitui as modalidades de ajuste, acordo e convênio previstos na legislação vigente.

Art. 12. Fica assegurada às instituições comunitárias de educação superior vinculadas a sistema estadual de educação a permanência desse vínculo.

Art. 13. É vedado às Instituições Comunitárias de Educação Superior financiar campanhas político-partidárias ou eleitorais.

Art. 14. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de trinta dias.

Art. 15. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições¹ Comunitárias de Educação

¹ Instituição: “órgão formado com certa estabilidade para determinado fim, independente das pessoas que o constituam, e cujas atividades obedecem a regulamento próprio”. (Dicionário Jurídico da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. 3ª ed., 1995, p. 410). Neste sentido amplo, o termo ‘instituição’ tem significado similar ao de

Superior (ICES), pessoas jurídicas de direito privado, com características comunitárias e sem fins lucrativos, e justifica-se pelas razões indicadas a seguir.

1. A Constituição Federal prevê a cooperação entre Estado e sociedade civil na garantia dos direitos sociais e reconhece a participação da sociedade civil na execução das políticas sociais: saúde (art. 197), assistência social (art. 204), educação (art. 205), cultura (art. 216), desporto (art. 217), bem como na preservação do meio ambiente (art. 225). Na comunicação social, prevê a complementaridade dos sistemas privado, público e estatal (art. 223). Coerente com as normas constitucionais, o Estado brasileiro vem ofertando uma parcela dos serviços diretamente, por meio de órgãos estatais, e outra parcela em cooperação com instituições e organizações da sociedade civil.
2. Para viabilizar a participação das organizações da sociedade civil na prestação de serviços públicos, a legislação infraconstitucional estabelece uma série de mecanismos jurídicos que permitem a pessoas ou entidades privadas sem fins lucrativos o acesso a recursos estatais, tais como: a) subvenção social; b) auxílio; c) contribuição; d) convênio; e) termo de parceria; f) imunidade de impostos; g) imunidade de contribuições sociais; h) isenção; i) incentivo fiscal ao doador; j) voluntariado.²
3. As relações entre o Estado e a sociedade civil na prestação de serviços públicos, todavia, não estão suficientemente definidas na legislação e têm sido objeto de polêmicas, controvérsias e busca de aprimoramentos. Fatos recentes ilustram essa afirmação, a exemplo da aprovação da Lei das parcerias público-privadas (Lei nº 11.079/2004); do projeto das fundações estatais de direito privado, apresentado pelo governo ao Congresso; e a proposta, em análise no âmbito do Ministério do Planejamento, de uma nova estrutura orgânica para o funcionamento da Administração Pública Federal e das suas relações com entes de colaboração. Na exposição de motivos da Minuta do *Anteprojeto da Lei Orgânica*, os juristas autores afirmam que para fazer frente ao esgotamento do modelo atual de administração pública é necessário não apenas reconfigurar a administração direta e indireta, mas também abranger “entidades que, embora

‘organização’. Como já existem as leis das Organizações Sociais e a das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, utiliza-se aqui o termo ‘instituição’ para facilitar a diferenciação entre aquelas figuras e a do presente Projeto de Lei.

² SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana (org.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 373-407.

instituídas no âmbito não estatal – ainda que em alguns casos com impulso estatal – desenvolvem atividades de interesse público, que as habilitam a atuar como parceiras do Estado. Elas estão a meio caminho entre o estatal e o não estatal, gerindo, muitas delas, verbas públicas. Por isso mesmo, sua atuação está sujeita, sob alguns aspectos, a normas de direito público, especialmente no que diz respeito ao controle. Trata-se das *entidades paraestatais* e das *entidades de colaboração* (estas últimas pertencentes ao chamado terceiro setor).”³

4. As chamadas entidades de colaboração interessam diretamente ao presente projeto. Com essa denominação, os juristas referem-se às “diversas espécies de entidades não estatais que estabelecem vínculo jurídico com o poder público, como as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público, as filantrópicas, as fundações de apoio, as de utilidade pública e outras congêneres, já existentes ou que venham a existir com denominações diversas”. Ao reconhecer a relevância da função pública dessas entidades, os juristas destacam também a importância de manter a sua autonomia, afirmando que “o anteprojeto tomou o cuidado de não amarrar a ação administrativa a um modelo processual fixo, que poderia inviabilizar a ação administrativa eficiente”.
5. Do ponto de vista jurídico, um dos aspectos centrais das dificuldades e inconsistências que cercam o debate entre o público e o privado é a ausência da categoria jurídica do *público não estatal*, cuja criação não é objeto do presente projeto de lei. O que se pretende aqui é chamar a atenção para o fato de que a compreensão do termo *público* é mais ampla do que a recoberta pelo termo *estatal*. Pode-se dizer que o *estatal* é apenas uma das formas assumidas pelo *público*. Existe também o *público não estatal*, que compreende, por exemplo, as organizações da sociedade civil voltadas à prestação de serviços públicos, sem fins lucrativos e com características próprias do ente público. Essa categoria está implícita na lógica da Constituição, ao prever a indispensável cooperação de organizações de direito privado sem fins lucrativos na prestação de serviços públicos. Na educação superior, o art. 213 da Constituição reconhece a especificidade de escolas comunitárias, distinguindo-as das públicas estatais e das privadas, bem como das confessionais e filantrópicas. Não obstante essa diferenciação constitucional, tanto na legislação infraconstitucional quanto na cultura política e administrativa do país prevalece em grande parte a dicotomia

³ Documento disponível em www.planejamento.gov.br/.../090729_scges_Arq_LeiOrganica.pdf. Citações extraídas das pp. 5, 17 e 18.

público x privado. A exemplo do Código Civil, que só reconhece dois tipos de pessoas jurídicas: as de direito público e as de direito privado (art. 41 e 44). Em vista disso, no cotidiano, as instituições *de direito privado* com características comunitárias habitualmente são tratadas como se *privadas* fossem.

6. A Reforma Administrativa de 1995 contemplou a categoria do *público não estatal*, mas o fez sob o viés da redução do tamanho do Estado. As então chamadas *organizações públicas não-estatais* foram incluídas no setor dos "serviços não-exclusivos do Estado", de modo que essas organizações passariam a exercer serviços desempenhados anteriormente por órgãos estatais. Como derivação da Reforma de 1995, foram criadas duas figuras jurídicas novas: as *Organizações Sociais (OS)* e as *Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)*. Entretanto, nem uma nem outra figura contempla as instituições comunitárias, que constituem um importante contingente de organizações da sociedade civil, responsável por uma expressiva gama de serviços públicos, especialmente nas áreas da educação e da saúde. A Lei das OSCIPs (Lei 9.790/1999), por exemplo, veta explicitamente a condição de OSCIP às "*instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras*" e às "*escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras*" (art. 2º).
7. Em 2002, segundo o estudo *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil*⁴, o Brasil possuía cerca de 500 mil entidades sem fins lucrativos, que constituíam parcela importante do chamado Terceiro Setor. Considerando apenas as organizações e instituições que preenchiam os critérios do caráter não-estatal, da institucionalização, da auto-administração e da voluntariedade, o número reduzia-se a 276 mil. Dessas, apenas 2.500 fundações e associações (1%) possuíam 100 empregados ou mais, na maior parte prestadoras de serviços de educação e saúde, e localizadas nas regiões Sul e Sudeste. Essas fundações e associações incluem as instituições comunitárias, que não estão consideradas nos instrumentos jurídicos existentes do setor público não-estatal, como indicado acima. É deste universo que trata o presente Projeto de Lei.
8. As instituições comunitárias, no sentido rigoroso do termo, preenchem os requisitos fundamentais do que é *público*. São associações e fundações cujo

⁴ IBGE, IPEA, ABONG e GIFE. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

patrimônio pertence a entidades da sociedade civil e/ou a órgãos do poder público, não têm fins lucrativos e destinam todos os seus bens remanescentes, após dissolução e liquidação, a ente congênera ou público. No seu conjunto, têm uma formidável capacidade instalada de prestação de serviços públicos, que pode ser ainda muito melhor aproveitada pelas políticas públicas.

9. As instituições comunitárias, tais como descritas, devem ser entendidas como fruto da aspiração de cidadãos que, ante a inexistência da oferta dos serviços básicos que a Constituição, a rigor, lhes garante, se unem para, mediante despesa minimizada, poderem ter acesso a tais serviços, sem abrir mão do controle de suas ações pela comunidade. Entende-se que, se já é direito da cidadania ter acesso àqueles serviços gratuitamente, *a fortiori* é obrigação da Sociedade não só admitir, mas favorecer, por todos os meios, essas iniciativas, cuidando de suprir suas necessidades na medida em que se vão estabelecendo as condições para tanto.
10. Há necessidade de uma legislação específica para as instituições comunitárias, distinta da existente atualmente para o *terceiro setor* (Lei das Organizações Sociais e Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público). As instituições comunitárias e as organizações compreendidas geralmente sob o termo *terceiro setor* apresentam aspectos comuns, como as finalidades públicas, o caráter não-governamental e a ausência de fins lucrativos. Mas há algumas diferenças importantes. A primeira é a envergadura organizacional. As instituições comunitárias têm, via de regra, envergadura muito maior. Universidades, escolas e hospitais, por exemplo, são grandes organizações, com centenas ou milhares de funcionários e que atendem grandes contingentes de usuários. De outra parte, parcela significativa das organizações do terceiro setor é constituída de poucos integrantes e atende um número restrito de pessoas. A segunda diferença é a profissionalização. As instituições comunitárias são organizações profissionalizadas, com funcionários especializados, contratados segundo as leis trabalhistas. Entre as organizações do terceiro setor, por outro lado, muitas são caracterizadas pela adesão voluntária e pela não-profissionalização de seus colaboradores. A terceira diferença refere-se à cobrança dos serviços. Enquanto boa parte das ações do terceiro setor é viabilizada por doações de pessoas físicas e jurídicas e repasses do setor público, as comunitárias sustentam-se principalmente através da cobrança dos serviços que prestam. Somente o reconhecimento dessas diferenças justifica que

cada tipo institucional tenha legislação própria que o defina e que regule sua cooperação com o Estado.

11. O reconhecimento do caráter diferenciado das instituições comunitárias em relação às particulares/privadas está, por exemplo, contemplado no projeto de lei da Reforma Universitária – PL 7.200/2006, apresentado pelo Poder Executivo, que tramita no Congresso Nacional. Nesse projeto, no seu art. 8º, as instituições de ensino superior são divididas em três modalidades: públicas, comunitárias e particulares. Essa é uma classificação apropriada e coerente com os avanços propostos no presente texto.
12. A aprovação do presente Projeto de Lei terá várias consequências importantes. Uma delas é possibilitar a ação conjunta entre Estado e instituições comunitárias, hoje dificultada por razões de ordem legal. Não é possível, por exemplo, o compartilhamento de recursos físicos e humanos de forma ampla entre entes estatais e instituições comunitárias. A ação cooperada, compartilhando recursos físicos e humanos, viabilizará uma ação mais potente do Estado no rumo do desenvolvimento e fortalecerá a sociedade civil na sua capacidade de gerar soluções para seus problemas e necessidades.
13. Outra consequência é, nos casos em que o Estado decide por ampliar ou criar novo serviço público em regiões nas quais existem instituições comunitárias capacitadas, proporcionar à autoridade responsável duas alternativas a serem analisadas: a) criação de uma instituição estatal; b) a contratação dos serviços da instituição comunitária. A avaliação rigorosa da autoridade competente indicará o que é mais apropriado, em termos de eficácia, eficiência e agilidade. Do ponto de vista dos custos, há estudos bem fundamentados indicando que as instituições comunitárias operam com um custo menor do que as instituições estatais. Nelson Cardoso Amaral, conhecido estudioso do tema e defensor das instituições públicas, apresentou em 2006 um cálculo do *custo médio do aluno* na educação superior, no qual o custo médio do aluno das instituições comunitárias/confessionais/filantrópicas equivale a 62% do custo médio do aluno nas instituições federais.⁵ No mesmo sentido, em Santa Catarina, um estudo comparativo entre a maior universidade federal e a maior universidade comunitária catarinense concluiu que o custo anual de um aluno da graduação

⁵ AMARAL, Nelson C. *O custo do aluno da educação superior brasileira*. 2006. Disponível em: <[http://forplad.andifes.org.br/AtasResenhas/UFAL/450,2,Origem dos recursos das IES](http://forplad.andifes.org.br/AtasResenhas/UFAL/450,2,Origem%20dos%20recursos%20das%20IES)>. Acessado em 28/09/2008.

na instituição comunitária equivale a 60% do custo de um aluno na instituição federal.⁶

14. A questão do custo é decerto importante, mas deve ser considerada juntamente com os aspectos característicos do que é *público*: democratização interna, transparência, integração com a comunidade, participação e controle social. O que se quer ressaltar é que as instituições comunitárias são *instituições de interesse público* e, com eficácia e eficiência, prestam serviços de qualidade.
15. Um dos grandes diferenciais das instituições comunitárias é a sua inserção nas comunidades regionais e o seu compromisso com a extensão. Tais instituições, além de produzirem novos conhecimentos através da pesquisa e o difundirem nas salas de aula, dedicam importante esforço para partilhar, socializar o conhecimento, a arte e a cultura na comunidade. A relação com a comunidade é via de mão dupla: a universidade não só ensina, mas também aprende, reinventa-se nesse diálogo. Candido Gomes⁷ diz que a Extensão coloca-se como uma pedra angular da identidade universitária, sendo que uma das vantagens comparativas das IES comunitárias "vem a ser a legitimidade conquistada por meio dos seus projetos sociais, da expressão dos interesses coletivos, do espírito público, enfim, dos valores que esposam e que pautam a sua conduta".

Em síntese, entendemos que a aprovação do presente projeto de lei será de extrema importância, na medida em que permitirá melhor aproveitamento, pelo Estado, da capacidade de oferta de serviços públicos das instituições comunitárias, fortalecendo a sinergia entre Estado e sociedade civil e favorecendo o desenvolvimento com inclusão social no país, sobretudo no interior.

Queremos por fim agradecer a grande colaboração emprestada pela Associação Brasileira de Universidades Comunitárias – ABRUC; o Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas – COMUNG; a Associação Nacional de Educação Católica do Brasil – ANEC; a Associação Catarinense de Fundações Educacionais – ACAFE; e a Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas – ABIEE, incansáveis e valorosas entidades representantes do

⁶ SOUTO, Álvaro J. *Análise comparativa de custos entre uma universidade pública e uma universidade privada*. Dissertação de Mestrado. Mestrado em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.

⁷ GOMES, Candido Alberto. *A identidade das universidades comunitárias: referenciais teóricos – as duas faces de Janos*. In: *Encontro Nacional de Extensão e Ação Comunitária*. Brasília: Univera, 2003, p. 96.

segmento das instituições comunitárias de educação superior, na formulação desta proposição.

E à luz dos argumentos aqui apresentados, solicitamos de nossos Pares o indispensável apoio para a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala da Comissão, em 13 de julho de 2010.

Deputada Maria do Rosário

Aldo Rebelo
Roberto Santiago
Beto Albuquerque
Carlos Eduardo Cadoca
Dr. Talmir
João Campos
Sylvio Lopes
Pedro Wilson
Waldemir Moka

Fátima Bezerra
Vignatti
Darcísio Perondi
Eduardo Barbosa
Severiano Alves
Hugo Leal
Raimundo Gomes de Matos
Mendes Ribeiro Filho

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA
PELA SECRETARIA GERAL DA MESA**

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

.....

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

.....

Art. 242. O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos.

§ 1º - O ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro.

§ 2º - O Colégio Pedro II, localizado na cidade do Rio de Janeiro, será mantido na órbita federal.

À Comissão de Educação, Cultura e Esporte;
e, nos termos do art. 49, I, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

(Às Comissões de Educação, Cultura e Esporte; e de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última a decisão terminativa)

Publicado no DSF, em 05/02/2013.