SF/13051.92847-36

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 1, de 2013 (Projeto de Lei nº 7.639, de 2010, na Casa de origem), de autoria da Deputada Maria do Rosário e outros, que *dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior – ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências.*

RELATOR: Senador LUIZ HENRIQUE

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 1, de 2013 (Projeto de Lei nº 7.639, de 2010, na origem), de autoria da Deputada Maria do Rosário e outros deputados federais.

A proposição trata das instituições comunitárias de educação superior (ICES) e se propõe a defini-las e a qualificá-las, assim como a estabelecer suas prerrogativas e finalidades, como informa a sua ementa.

Conforme o PLC, as instituições comunitárias de educação superior são organizações da sociedade civil brasileira que possuam, cumulativamente, as características que enumera em cinco incisos do art. 1º.

São elas: a constituição na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, inclusive as instituídas pelo poder público; o patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil e/ou poder

SF/13051.92847-36

público; e não ter fins lucrativos, assim entendidas as que observam, também de forma cumulativa, os requisitos da Lei.

Entre tais requisitos estão a não distribuição de qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; a aplicação integral no País dos seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais; e a manutenção da escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos das formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

As demais características exigidas pelo Projeto de Lei da Câmara para que se constitua uma instituição comunitária de educação superior são a transparência administrativa, nos termos adiante especificados, e a destinação de seu patrimônio, em caso de extinção, a uma instituição pública congênere.

Cumpridos os requisitos da Lei, "a outorga da qualificação de Instituição de Educação Superior é ato vinculado", conforme o Projeto. A tais instituições é facultada a qualificação de entidade de interesse social e de utilidade pública.

As ICES deverão ofertar serviços gratuitos à população, proporcionais aos recursos que obtenham do poder público, nos termos previstos em instrumento específico. Ademais, tais instituições organizarão programas permanentes de extensão e ação comunitária voltados à formação e desenvolvimento dos alunos e ao desenvolvimento da sociedade.

As prerrogativas das ICES são o acesso aos editais de órgãos governamentais de fomento direcionados às instituições públicas; o recebimento de recursos orçamentários do poder público para o desenvolvimento de atividades de interesse público; o direito de apresentar proposta de prestação de serviço público, nas condições que especifica; ser alternativa na oferta de serviços públicos nos casos em que não sejam proporcionados por entidades públicas estatais; e oferecer, de forma conjunta com órgãos públicos estatais, mediante parceria, serviços de interesse público.

Para obter a qualificação de comunitária, a instituição de educação superior deve prever em seu estatuto normas que disponham sobre a adoção de práticas de gestão administrativas necessárias e suficientes para coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de privilégios, benefícios

SF/13051.92847-36

ou vantagens pessoais; a constituição de conselho fiscal dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores.

Deve também, para cumprir essa exigência, o estatuto dispor sobre normas de prestação de contas a serem atendidas pela entidade, cujos termos são igualmente precisados na Lei; e contemplar a participação dos representantes dos docentes, estudantes e técnicos administrativos em órgãos colegiados acadêmicos deliberativos da instituição.

Cumpridos os requisitos da Lei, a instituição interessada em obter a qualificação de Instituição Comunitária de Educação Superior deverá formular requerimento ao Ministério da Educação, instruído com cópias de documentos pertinentes, como o estatuto, o balanço patrimonial, a declaração de regular funcionamento, o relatório de responsabilidade social relativo ao ano anterior e a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas. O Ministério decidirá, no prazo de trinta dias, pelo deferimento ou indeferimento desse pedido.

A Lei institui o chamado Termo de Parceria, instrumento a ser firmado pela ICES qualificada como comunitária com o Poder Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas na Lei.

Este Termo de Parceria discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias. A proposição contempla, a seguir, as cláusulas essenciais de um Termo de Parceria, dentre as quais o seu objeto, a estipulação de metas e os prazos, assim como a previsão de critérios objetivos de avaliação e de receitas e despesas, assim como as obrigações assinaladas às ICES.

A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por diversas instâncias, discriminadas no Projeto. Entre elas, o Conselho da própria ICES; o órgão do Poder Público responsável pela parceria; e o conselho de política pública educacional da esfera governamental correspondente. Esses Termos de Parceria, ademais, estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

SF/13051.92847-36

Firmado o Termo de Parceria, a ICES fará publicar 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.

Conforme as Disposições Finais do Projeto em exame, o Termo de Parceria não substitui as modalidades de ajuste, acordo ou convênio previstos na legislação vigente. E fica assegurada às ICES vinculadas a sistema estadual de educação a manutenção desse vínculo.

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

Determina-se, igualmente, que as instituições de ensino criadas por lei estadual ou municipal existentes à data da promulgação da Constituição de 1988, referidas no art. 242 da Constituição, sejam consideradas "mantidas pelos respectivos entes instituidores para os fins do disposto no art. 157 e inciso I do art. 158 da Constituição Federal, independentemente da proporção de recursos provenientes dos entes federados mantenedores nos orçamentos dessas instituições.

Por fim, estipula-se a cláusula de vigência da nova lei para a data de sua promulgação.

A justificação do Projeto, que foi subscrito por dezoito parlamentares, contempla, em quinze itens, os argumentos que fundamentam a sua aprovação. Entre eles, cabe destacar a sua viabilidade jurídico-constitucional, em face das disposições constitucionais pertinentes à espécie, assim como as mudanças recentes ocorridas na organização do Estado e em suas relações com a sociedade civil, que admitem as figuras das entidades paraestatais e das entidades de colaboração (estas últimas pertencentes ao chamado Terceiro Setor).

Entendem, ainda, os autores do Projeto, que "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

SF/13051.92847-36

chamar a atenção para o fato de que a compreensão do termo **público** é mais ampla do que a recoberta pelo termo **estatal**".

E segue a argumentação, na mesma senda: "Pode-se dizer que **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 de 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".

E ressalta o reconhecimento constitucional das escolas comunitárias, que não são estatais nem privadas, assim como as confessionais e filantrópicas, para então assinalar: "Não obstante essa diferenciação constitucional, tanto na legislação infraconstitucional quanto na cultura político-administrativa do País prevalece em grande parte a dicotomia público versus privado".

Exemplifica com o Código Civil, que somente reconhece dois tipos de pessoa jurídica, as de direito público e as de direito privado. A Reforma Administrativa de 1995, reconhece-se, contemplou a categoria do público não estatal, mas o fez sob o viés da redução do tamanho do Estado. As novas figuras jurídicas decorrentes dessa reforma são as chamadas Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Entretanto, argumentam, nem uma nem outra figura contempla as instituições comunitárias, que constituem importante contingente de organizações da sociedade civil, responsável por uma expressiva gama de serviços públicos, especialmente nas áreas de educação e saúde.

As instituições comunitárias, em sentido rigoroso do termo, preenchem os requisitos fundamentais do que é público e seu reconhecimento com o caráter diferenciado em relação às particulares/privadas está, por exemplo, contemplado no projeto de lei da reforma universitária apresentado pelo Poder Executivo, o PL 7.200, de 2006.

SF/13051.92847-36

Ao final, ressaltam as consequências positivas da aprovação do projeto, especialmente ao possibilitar a colaboração entre o Estado e as instituições comunitárias de educação superior.

A proposição foi distribuída à Comissão de Educação, que a aprovou, quanto ao mérito, nos termos do relatório proposto pelo Senador Paulo Bauer, e a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para, nesse caso, opinar, em decisão terminativa, nos termos constitucionais e regimentais.

Ao Projeto de Lei, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

II – ANÁLISE

Como assinala o parecer aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, a matéria ventilada na proposição – educação, cultura e ensino – está inserida na competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, consoante o art. 24, inciso IX, da Constituição. Ademais, a espécie normativa é adequada, "tendo em vista que a matéria não está reservada à legislação complementar e a iniciativa parlamentar é legítima". Não há, portanto, vícios de natureza formal a apontar.

Quanto à constitucionalidade material, cabe notar que as normas contidas no Projeto de Lei da Câmara nº 1, de 2013, encontram-se dispostas em termos que respeitam, rigorosamente, as disposições constitucionais a elas pertinentes.

Com relação à juridicidade e à técnica legislativa, nada há na proposição que possa obstar o exame de seu mérito. O mesmo se pode afirmar quanto ao cumprimento dos requisitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que disciplina o processo de formação das leis.

Sobretudo, impende assinalar o elevado mérito da proposição, que vem colmatar uma importante lacuna normativa, e o faz de modo adequado, pertinente e meritório.

SF/13051.92847-36

O Estado de Santa Catarina, na década de 1960, contava somente com duas Universidades, uma federal e uma estadual, ambas localizadas na capital. Diante desse quadro o Estado alinhado às políticas do governo brasileiro que preconizava a expansão e interiorização do ensino superior, buscou alternativas próprias para a criação de um sistema inédito e até hoje único, instituindo, por iniciativa das comunidades e dos poderes públicos municipais, as Fundações Educacionais de Educação Superior, comprometidas com a formação de recursos humanos qualificados e o com o desenvolvimento regional.

Em 1974, os presidentes das Fundações criadas por lei municipal e de fundação criada pelo Estado de Santa Catarina, constituíram a ACAFE – Associação Catarinense das Fundações Educacionais, entidade sem fim lucrativo, com a missão de promover a integração dos esforços de consolidação das instituições de ensino superior por elas mantidas, de executar atividades de suporte técnico operacional e de representá-las junto aos órgãos dos Governos Estadual e Federal.

O Sistema ACAFE é integrado por 16 (dezesseis) Instituições de Educação Superior Associadas –IES -, sendo uma Instituição Pública Estadual, duas Públicas Municipais e treze Instituições Comunitárias, e está presente em 52 (cinquenta e dois) municípios do estado catarinense.

São administradas de forma colegiada por meio dos Conselhos Superiores, com participação de docentes, discentes e representação da comunidade externa. Suprem a ausência do Estado na oferta do ensino público. São Instituições sem fins lucrativos e autorizadas e avaliadas pelo Conselho Estadual de Educação – CEE/SC – com exceção da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), que recentemente, aderiram ao PROIES.

O modelo Comunitário Fundacional Catarinense, cumprindo com a sua missão, conta com mais de 150 mil alunos e desenvolveu, sem ônus para os beneficiários, programas e projetos de assistência à comunidade, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida, inclusão social e construção da cidadania, atendendo, no ultimo ano, mais de 1,5 milhão de pessoas, nas seguintes áreas: 76.728 estudantes beneficiados com diferentes tipos de apoio; 747.915 pessoas atendidas por serviços de saúde; 50.235 pessoas atendidas em atividades de assistência jurídica; 276.800 pessoas

SF/13051.92847-36

atendidas em programas de educação comunitária; 587.218 pessoas atendidas em programas de promoção sócio-cultural; 76.728 alunos atendidos com bolsa de estudo; 6.361 projetos de pesquisa, extensão e iniciação científica; biblioteca com mais de 2 (dois) milhões de livros; além de oferecer cursos em todas as áreas do conhecimento e está presente em 52 (cinquenta e dois) municípios do Estado Catarinense.

Este sistema é um claro exemplo de: (i) descentralização e interiorização do ensino superior; (ii) iniciativa comunitária, envolvendo as energias em cada uma das regiões do estado; e (iii) valorização do modelo de ensino, pesquisa e extensão: universidades conectadas com a realidade e as demandas de cada região do estado.

Com efeito, a oportunidade de que instituições superiores de ensino sejam beneficiadas pelas disposições da nova lei certamente ensejará oportunidades para o desenvolvimento da relação entre o Estado e instituições públicas, em benefício da educação brasileira.

III – VOTO

Em face do exposto, opino pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei da Câmara nº 1, de 2013, e voto, quanto ao mérito, por sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator