

**CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO DE LEI nº 7.639/10
LEI DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR**

*CONSIDERATIONS ON THE BILL NUMBER 7.639/10
LAW OF THE COMMUNITY INSTITUTIONS OF HIGHER EDUCATION*

Ronaldo Uller¹

RESUMO

O presente estudo tem por finalidade abordar de forma global o Projeto de Lei nº 7.639, de 2010, que trata das Instituições Comunitárias de Educação Superior, apresentado pela deputada federal Maria do Rosário e outros parlamentares ao Congresso Nacional. O objetivo central do referido Projeto de Lei é possibilitar um enquadramento jurídico de âmbito nacional para esse tipo de instituição de educação superior. Convivem no ordenamento jurídico brasileiro dois sistemas absolutamente distintos, sendo um privado, criado e mantido por pessoas físicas e por pessoas jurídicas de direito privado e o outro, público, criado pelo Estado e mantido preponderantemente com recursos públicos. Conforme explicitado pelo Projeto, inúmeras instituições comunitárias de educação superior poderão ter acesso a recursos públicos, bem como poderão colaborar de forma mais estreita com a Administração Pública na prestação de serviços públicos, especialmente em atividades, programas e projetos de interesse social e coletivo relevantes.

PALAVRAS-CHAVE: *Ensino. Fundação. Sistema educacional.*

ABSTRACT

This study aims to comprehensively addressing the Bill number 7.639/10, which deals with the Community Institutions of Higher Education, presented by Congress woman Maria do Rosário and other legislator to the Congress. The main objective of this Bill is to enable a legal national framework for this kind of institution of Higher Education. There are two completely different legal systems in Brazil, one is private, created and maintained by individuals and private law legal entities, and the other which is public, created by the State and maintained primarily by public funds. As explained by the Project, many Community Institutions of Higher Education will have access to public resources as well as may collaborate more closely with the Public Administration in the provision of public services, especially in relevant activities, programs and projects of social and collective concerns.

KEY-WORDS: *Education. Foundation. Educational system.*

Introdução

No Brasil, coexistem há décadas dois sistemas educacionais distintos: o público, mantido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e o privado, criado e mantido pela livre iniciativa. No sistema de ensino privado, coexistem quatro tipos de instituições: as particulares em sentido estrito, com fins lucrativos, tendo a educação como investimento de mercado e, outras, voltadas à benemerência, sendo instituições sem fins lucrativos, designadas instituições confessionais, filantrópicas ou comunitárias que não objetivam qualquer forma de lucro. Essas últimas entidades,

¹ Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Professor no Centro Universitário de Brusque - UNIFEBE. E-mail: ronaldo@unifebe.edu.br.

as comunitárias, no entanto, não contam com um marco legal claramente definido de organização, atuação e desenvolvimento.

A rigor, tanto o Estado Brasileiro, entendido como primeiro setor da economia, como as organizações com fins econômicos e que assumem riscos no mercado para obterem lucro em seus negócios, sendo o chamado segundo setor da economia, não conseguem sozinhos responder ou suprir com a agilidade necessária as carências sociais e econômicas da Sociedade.

É nesse particular aspecto que surgem as entidades sem fins lucrativos, que integram o chamado terceiro setor da economia. São entidades privadas que realizam ações de interesse público, isto é, de interesse da Sociedade. Daí porque muitas delas são denominadas de “comunitárias”. Nesse sentido, segundo nos ensina Santana (1998, p. 8):

o terceiro setor da economia é aquele que compreende as organizações não governamentais sem fins lucrativos ou que não visam à distribuição de lucros (as ONGs, de modo geral). Deste grupo fazem parte organizações tão heterogêneas como, por exemplo: as igrejas, organizações ambientalistas, voluntariados, cooperativas, Clubes de Serviço (*Rotary* e *Lions*) e fundações de direito público e de direito privado.

Quanto à regulação do Terceiro Setor, ele não se vincula às leis comerciais, uma vez que não tem como objetivo o lucro, como nos ensina Rafael (1997, p. 33):

o Terceiro Setor, é sabido, não visa nunca auferir lucros e isto, per se só, faz com que não seja considerado uma atividade mercantil, regulada em nosso país pelo Código Comercial, Lei das Sociedades Anônimas e Lei de Falências e Concordatas. Eventual *superávit* deve ser inteiramente reaplicado no próprio patrimônio já existente e/ou na consecução das finalidades da entidade.

Com base nessas premissas o presente estudo se propõe a analisar os principais aspectos do Projeto de Lei nº 7.639, de 2010, que objetiva introduzir no ordenamento jurídico brasileiro um marco legal específico para as instituições comunitárias de educação superior que, sem sombra de dúvida, também integram o terceiro setor da economia.

O referido Projeto de Lei, que tramita no Congresso Nacional, foi apresentado pela deputada federal Maria do Rosário com o apoio de várias entidades de caráter regional e nacional.

Sistema educacional brasileiro

O Sistema Educacional Brasileiro, como já dissemos, é constituído pela coexistência de instituições públicas e privadas de educação superior. Entretanto, no que se refere às primeiras, não há dúvida de que a existência delas depende, preponderantemente, de recursos públicos para sua manutenção e sobrevivência, estando proibidas de cobrar pelo ensino ministrado.

No entanto, as instituições privadas de educação superior, ditas comunitárias dependem, em regra, das condições de atuação no mercado para sobreviverem, prestando seus serviços em troca do pagamento de mensalidades escolares, a ponto de o art. 213 da Constituição prever que:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II – assegurem a destinação do seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades. (BRASIL, 2010, p. 157).

Como podemos perceber a própria Constituição Federal traz uma distinção singular entre as escolas públicas e as denominadas escolas comunitárias, filantrópicas e confessionais, definindo algumas características essenciais: por exemplo, a finalidade não lucrativa dessas três últimas espécies de instituições educacionais.

No entanto, a Lei nº 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em seu artigo 19, trouxe mais informações sobre o assunto, especificando que são públicas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público e privadas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado (BRASIL, 2012b). O Projeto de Lei nº 7.639, de 2010, de que trata o presente artigo pretende, a rigor, agregar em uma única normatização as instituições comunitárias de educação superior, cujas características são de instituições sem fins lucrativos, constituídas sob a forma de associação ou fundação de direito privado, incluídas também as fundações com personalidade jurídica de direito privado criadas pelo Poder Público.

Nos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Estado Brasileiro passou por inúmeras reformas constitucionais que procuraram de certa forma modernizar o Brasil e inseri-lo em um mercado de competição e emergência global, privatizando algumas atividades estatais e rompendo com monopólios públicos ineficientes. Foi assim com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, que inseriu no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal o princípio da eficiência (BRASIL, 2010).

Dessa forma, o Estado Brasileiro adotou como um de seus princípios constitucionais expressos o da eficiência na gestão dos serviços públicos. Contudo, setores ainda retrógrados da Sociedade e dependentes do Estado paternalista, criticaram algumas medidas adotadas, acusando o então Presidente Fernando Henrique Cardoso de neoliberal ou de defender o chamado Estado mínimo.

Em contraponto a essas acusações, o Presidente continuou as reformas, defendendo não um Estado mínimo, mas sim um Estado eficiente e eficaz na prestação de serviços públicos. Assim, tornou-se imperioso reformar o Estado Brasileiro para que pudesse prestar serviços públicos mais eficientes, semelhantes aos praticados pelo setor privado, valendo-se para tanto, também da participação de parceiros da iniciativa privada.

Desse modo, foi publicada a Lei nº 9.637/98, que trata das Organizações Sociais, chamadas de OS e a Lei nº 9.790/99, que trata das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, chamadas de OSCIP, com o objetivo de transferir em parte para entidades privadas alguns serviços públicos anteriormente desempenhados por órgãos estatais. (BRASIL, 2012c).

Todavia, apesar de críticas de caráter ideológico, muitas iniciativas prosperaram e muitas parcerias foram efetivamente firmadas com essas entidades após serem assim qualificadas pelo Poder Público.

Já a Lei nº 11.079, de 2004, que instituiu a Parceria Público-Privada, tentou dar um novo formato na relação entre o Estado e a Sociedade na prestação de serviços públicos. Porém, há ainda muitas polêmicas e obstáculos que precisam ser superados nas relações entre o Estado e a iniciativa privada (BRASIL, 2012d).

Nesse sentido, outro Projeto de Lei, o de Lei Complementar nº 92, de 2007, apresentado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi o da possibilidade de criação de fundações estatais de direito privado para gerenciar atividades estatais não exclusivas do Estado, tais como: saúde, assistência social, cultura, desporto, ciência e tecnologia, meio ambiente, previdência complementar do servidor público, de que trata o artigo 40, §§ 14 e 15 da Constituição Federal, comunicação social e promoção do turismo nacional.

O referido Projeto de Lei Complementar que traria certamente avanços para a gestão da administração pública está paralisado na Câmara dos Deputados desde 2008. Desse modo, até o momento, nenhuma outra norma abarcou uma normatização específica para as instituições comunitárias de educação superior, criadas e mantidas por iniciativas privadas, com ou sem participação do Poder Público em sua institucionalização.

Por essa razão, essas entidades sem fins lucrativos, continuaram em uma espécie de

limbo jurídico, sem poder participar diretamente de uma série de editais e serviços públicos ou mesmo de colaborarem de forma mais estreita com órgãos e entidades estatais.

Com a aprovação do Projeto de Lei nº 7.639, de 2010, pelo Congresso Nacional, de autoria da Deputada Federal Maria do Rosário e de outros parlamentares, as instituições comunitárias de educação superior serão retiradas do verdadeiro limbo jurídico em que se encontram atualmente.

No artigo 1º, o Projeto de Lei oferece definição clara de instituição comunitária de educação superior. Nos termos do Projeto de Lei, essas instituições de educação superior poderão ser qualificadas como comunitárias, desde que possuam as seguintes características de forma cumulativa: sejam constituídas na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, inclusive as constituídas pelo Poder Público, tenham patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil e/ou do Poder Público.

Nessa mesma linha de raciocínio, essas instituições sem fins lucrativos para manter essa condição, devem observar cumulativamente os requisitos de não distribuição de qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas receitas, a qualquer título, aplicando integralmente no país seus recursos para a manutenção dos seus objetivos institucionais e, ainda, manter escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

No que tange, ainda, quanto à qualificação como instituição comunitária de educação superior, é preciso também que ela desenvolva gestão caracterizada pela transparência administrativa, nos termos dos artigos 3º e 4º do referido Projeto de Lei e, ainda, que a destinação do patrimônio, em caso de extinção, seja direcionada a uma entidade pública ou congênera.

No artigo 3º do Projeto de Lei ora comentado, a transparência administrativa será assegurada quando forem adotadas práticas de gestão necessárias e suficientes para coibir a obtenção de forma individual ou coletiva de privilégios, benefícios ou vantagens pessoais. Nesse sentido, mediante a constituição do conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre operações patrimoniais realizadas, emitirá pareceres para os organismos superiores da entidade e normas de prestação de contas a serem atendidas.

No que se refere às normas de prestação de contas a serem atendidas, a entidade deverá atender os princípios fundamentais das normas brasileiras de contabilidade, dar publicidade por qualquer meio eficaz no encerramento do exercício fiscal, do relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, prestar contas de todos os recursos e bens de origem pública e manter nos colegiados deliberativos da Instituição assentos para representantes dos docentes, discentes e técnico-administrativos.

Afora essas exigências de transparência e de prestação de contas na gestão das instituições, perfeitamente compatíveis e razoáveis quando se gerenciam recursos comunitários ou públicos, para se obter a qualificação como Instituição Comunitária de Educação Superior, o dirigente da Instituição deverá requerer por escrito a referida solicitação ao Ministro do Estado da Educação, anexando ao pedido, fotocópias autenticadas dos seguintes documentos: estatuto registrado em cartório, balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício anterior, declaração de regular funcionamento, relatório de responsabilidade social relativo ao exercício do ano anterior e inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.

Quando do recebimento do pedido, o Ministério da Educação (MEC) terá o prazo de até trinta dias para sua manifestação, para deferir ou não o pedido. O indeferimento, de acordo com o Projeto de Lei, poderá ocorrer quando a entidade solicitante não atender aos requisitos estabelecidos na Lei ou quando a documentação requerida estiver incompleta. Indeferido o pedido, o MEC dará ciência da decisão ao requerente, mediante publicação no Diário Oficial da União, podendo a Instituição apresentar recurso, no prazo de até trinta dias, ao Ministro de Estado da Educação, que promoverá novo exame.

No artigo 6º do Projeto de Lei há ainda menção de que a perda da qualificação de “Comunitária” dar-se-á por solicitação da própria Instituição de Educação Superior ou mediante decisão judicial transitada em julgado, em procedimento provocado por iniciativa popular, pelo MEC ou

pelo Ministério Público. Assim, tem-se que o controle da qualificação dessas instituições de educação superior como entidades comunitárias será realizado por toda a Sociedade, de modo que se evitem maximamente a malversação de quaisquer recursos, sejam eles da própria entidade ou dos cofres públicos.

Na proposta do artigo 7º do Projeto de Lei há menção a um chamado “Termo de Parceria”, que uma vez firmado com o Poder Público, possibilitará às Instituições Comunitárias de Educação Superior firmar vínculo de cooperação com a Administração Pública destinado ao fomento e à execução de atividades de interesse público nele previstas.

A proposta do Termo de Parceria terá cláusulas essenciais a nele serem inseridas: o objeto, que deverá atender ao programa de trabalho proposto pela Instituição Comunitária de Educação Superior, a estipulação de metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma.

Além disso, há a necessidade de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a ser utilizados, mediante indicadores dos resultados, a previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, bem como 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.

Nesse mesmo sentido, há ainda a obrigação de inserção de cláusula que estabeleça as obrigações da Instituição Comunitária de Educação Superior 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 prestações de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados.

Na perspectiva de se dar maior transparência ao Termo de Parceria com o Poder Público, há também necessidade 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 execução física e financeira, conforme regulamento a ser definido, contendo os dados principais a respeito da execução dos projetos e programas firmados, sob a pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.

Assim, com transparência, controle público e fiscalização permanente, essas instituições comunitárias de educação superior poderão ter a oportunidade de acesso a uma gama cada vez maior de recursos públicos, disponibilizados em sua maioria por meio de editais públicos, podendo dessa forma, auxiliar o Estado na consecução de atividades, projetos e programas de interesse público.

O Projeto de Lei prevê ainda, que a execução do Termo de Parceria será acompanhado e fiscalizado pelo Conselho da Instituição Comunitária de Educação Superior responsável pelas parcerias com o Poder Público, com caráter deliberativo, pelo órgão do Poder Público responsável pela parceria firmada com a Instituição Comunitária de Educação Superior e pelo Conselho de Política Pública educacional da esfera governamental correspondente.

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, e a referida comissão deverá encaminhar à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação realizada.

Quanto à execução de determinadas atividades, o artigo 10 do Projeto de Lei prevê ainda que após a assinatura do Termo de Parceria as instituições comunitárias de educação superior terão até trinta dias para publicar regulamento próprio, contendo os procedimentos que adotarão para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público. Assim, a rigor, tais entidades não estarão a princípio, sujeitas ao regramento contido na Lei nº 8.666/93 (Lei dos Contratos e das Licitações Públicas) e alterações posteriores (BRASIL, 2012a). Entretanto, deverão adotar procedimentos claros e objetivos que garantam certas formalidades que venham a atender aos princípios inseridos no artigo 37 da Constituição Federal, garantindo lisura, impessoalidade e transparência em seus atos.

O Projeto de Lei prevê que o Termo de Parceria definido no artigo 7º não substitui as modalidades de ajuste, acordo e convênio previstos na legislação vigente. O Projeto de Lei também assegura às instituições comunitárias de educação superior vinculadas à sistema estadual de educação a permanência desse vínculo, bem como veda a elas o financiamento de campanhas político-partidárias ou eleitorais.

Em Santa Catarina, as fundações educacionais constituídas pelos municípios a partir da década de 60, do século passado, integrantes da Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE), após algumas adaptações estatutárias, poderão ser inseridas na qualificação proposta pelo Projeto de Lei nº 7.639, de 2010, uma vez que, com exceção da Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB), todas as demais são fundações dotadas de personalidade jurídica de direito privado e inseridas no artigo 242 da Constituição Federal (BRASIL, 2010).

O Projeto de Lei nº 7.639, de 2010, conta com o apoio institucional da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC), da Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE), do Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG), da Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC) e da Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (ABIEE).

Considerações Finais

A nova Lei possibilitará que inúmeras instituições de ensino superior sem fins lucrativos tenham acesso a recursos públicos por meio de editais, convênios, parcerias, contratos ou ajustes específicos, fazendo que o marco regulatório legal dê maior segurança a essas instituições de ensino, bem como aos gestores públicos no desenvolvimento de ações de interesse comum.

Para tanto, a instituição comunitária será submetida a alguns controles moralizadores de natureza eminentemente pública, uma vez que poderá executar com recursos públicos em parceria com o Estado inúmeros serviços de interesse social e coletivo relevantes.

Nesse aspecto, como bem sabemos a Administração Pública nos tempos atuais não tem conseguido dar resposta adequada e suficiente a todos os anseios de seus cidadãos, em especial, na área social, em que educação e saúde são sempre áreas prioritárias de atendimento. A participação de novos atores não estatais neste cenário, mas que desenvolvem atividades de interesse público, surge como alternativa viável de curto e médio prazos para suprir as demandas do Estado, muitas vezes atrelado à burocracia e ao desperdício de recursos públicos por ineficiência e má gestão.

É efetivamente, assim, que entendemos que as Instituições Comunitárias de Educação Superior, inegavelmente integrantes do terceiro setor da economia, podem colaborar de forma mais objetiva e concreta para a consolidação de um país mais justo e solidário.

Por essa razão, a aprovação do Projeto de Lei nº 7.639/10 vai significar para o país e para seus cidadãos, o resgate e a preservação de um sistema de educação superior fundamentado em valores comunitários, em especial, cuja solidariedade, cooperação mútua e ética nas relações entre as pessoas e as organizações estão muito acima dos valores propagados pelo mercado.

Referências

BRASIL. Leis Decretos. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 44. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Lei nº 8.666/93, de 21/06/93**: licitações e contratos da administração pública. Disponível em: <www2.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 jun. 2012a.

BRASIL. **Lei nº 9.394/96, de 20/12/96**: lei de diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <www2.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 jun. 2012b.

BRASIL. **Lei nº 9.637/98, de 15/05/98:** organizações sociais. Disponível em: <www2.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 jun. 2012c.

BRASIL. **Lei nº 11.079/04, de 30/12/04:** parceria público-privada na administração pública. Disponível em: <www2.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 jun. 2012d.

SANTANA. Ana Lúcia Jansen de Mello de. As fundações privadas, o interesse social e a dura realidade no Brasil. **Revista Fundações**, Porto Alegre, ano 4, n. 4, p. 7-16, 1998.

RAFAEL. Edson José. **Fundações e direito:** 3º setor. Melhoramentos, São Paulo, p. 33, 1997.