

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Ministério da Educação		UF: DF
ASSUNTO: Consulta à Câmara de Educação Superior (CES) acerca do Projeto de Lei nº 9.308/2017, de autoria do Deputado Federal Jorginho Mello, que altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (Conselho Nacional de Educação) e da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB) e dá outras providências.		
RELATOR: Francisco César de Sá Barreto		
PROCESSO Nº: 23123.008886/2017-03		
PARECER CNE/CES Nº: 643/2018	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 4/10/2018

I – RELATÓRIO

O Ministério de Educação (MEC) encaminha ao Conselho Nacional de Educação (CNE) o Ofício nº 27/2018/CHEFIAGAB/SE/SE-MEC, com o seguinte teor:

De ordem, reportando ao processo nº 23123.008886/2017-03 acerca do Projeto de Lei nº 9.308, de 2017 (SEI 0940480), de autoria do Deputado Jorginho Mello, que "Altera dispositivo da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e dá outras providências", encaminho a Vossa Senhoria, para ciência e emissão de nota técnica no âmbito de sua competência, o referido Projeto de Lei.

O projeto de lei do Deputado Jorginho Mello traz o seguinte texto:

PROJETO DE LEI Nº... , ...DE 2017 (Do Sr. JORGINHO MELLO)

Altera dispositivo da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e a lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei possui como objetivo alterar a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei diretrizes e bases da educação nacional) e a lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1996 que cria o conselho nacional de educação (sic), a fim de incluir as universidades comunitárias nessas legislações.

Art. 2º O § 3º, do artigo 8º da lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961 passa a vigor com a seguinte redação:

Art. 8º

§ 3º Para a Câmara de Educação Superior a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas,

particulares e pelas comunitárias, que congreguem os reitores de universidades, diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e segmentos representativos da comunidade científica.”

Art. 3º Os artigos 16, 19 e 20 da lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 passam a vigor com as seguintes alterações:

Art. 16

.....
IV – As instituições comunitárias de educação superior.”

Art. 19.....

.....
III – comunitárias, assim entendidas as Instituições de Educação Superior, com natureza de organização de sociedade civil, constituídas na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, inclusive as instituídas pelo poder público.”

Art. 20.....

.....
II – REVOGADO”

Art. 4º A lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 passa a vigor com o acréscimo dos seguintes artigos e parágrafos:

Art. 20-A. As instituições comunitárias de educação superior possuem as seguintes características, cumulativamente:

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 da lei 12.881 de 12 de novembro de 2013;

V - destinação do patrimônio, em caso de extinção, a uma instituição congênera ou ao poder público instituidor, no caso de ter sido criada por lei.”

Art. 75.....

.....
§ 5º - Anualmente, a União disponibilizará recursos orçamentários a serem destinados a projetos ou programas de pesquisa e de desenvolvimento regional, a serem desenvolvidos pelas instituições de educação comunitárias, nos termos de regulamentação específica, além da prerrogativa prevista no inciso I, do artigo 2º da Lei nº 12.881/13.”

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2017.

Deputado JORGINHO MELLO

O Deputado Jorginho Mello apresenta a seguinte justificção para o projeto:

JUSTIFICAÇÃO

Este projeto de lei possui como objetivo corrigir a lei de diretrizes e bases da educação nacional no tocante às universidades comunitárias tão como tonar (sic) estas instituições como elegíveis à participar do Conselho Nacional de Educação. Esta proposta legislativa altera o parágrafo 3º do artigo 8º da lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961, e diversos artigos da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Importante salientar que as universidades comunitárias já possuem sua legislação específica desde 12 de novembro de 2013 sob o número 12.881. Porém enfrentam grandes dificuldades, muito pelo fato de não serem ainda conhecidas e reconhecidas dentro do Governo Federal. Ocorre que mesmo não sendo reconhecidas as universidades comunitárias exercem um papel fundamental diante ao Governo Federal.

*Segundo o CNE, o conselho tem por missão “a busca **democrática** de alternativas e mecanismos institucionais que possibilitem, no âmbito de sua esfera de competência, **assegurar a participação da sociedade no desenvolvimento, aprimoramento e consolidação da educação nacional de qualidade**”, desta forma, primando por esta “busca democrática”, cabe a inclusão das comunitárias no rol de instituições que podem indicar membros para participar do CNE.*

Outra correção necessária é a de alterar a Lei de diretrizes e bases da educação nacional para enquadrar corretamente as universidades comunitárias conforme estabelece a lei 12.881 de 12 de novembro de 2013, a lei específica de qualificação das Instituições de Educação Superior como Comunitárias. Observa-se que a LDB foi criada em 1996, alterada em 2005 e 2009 no que se refere às instituições comunitárias, porém desde a entrada em vigor da lei específica esta importante lei não foi atualizada.

Atualmente há uma grande confusão, pois, órgãos do poder executivo federal, estadual e municipal, desconhecem a lei específica que criou o marco das Comunitárias, sendo qualificadas as que estivessem em estrito cumprimento dos requisitos impostos pela Lei nº 12.881/13, pois, apesar de serem Instituições de Direito Privado, devem, necessariamente serem constituídas na forma de associação ou fundação e não possuem finalidade lucrativa e, ainda, preencherem os demais requisitos especificados nos artigos 1º e 3º da Lei 12.881/13.

Apenas para situarmos sobre a importância das universidades comunitárias para a rede de ensino brasileira, atualmente as comunitárias possuem mais de 12 mil cursos de graduação no Brasil com aproximadamente 2 milhões e 700 mil matriculas. Salienta-se que este número de matriculas e cursos cresce a cada ano de forma vertiginosa.

O que estamos colocando em pauta neste projeto de lei é, basicamente, um pleito justo e necessário no tocante a equiparar às universidades comunitárias às universidades públicas e privadas o direito de participar destes importantes conselhos, tão como, pretendemos corrigir entendimentos equivocados sobre as instituições comunitárias.

Diante do exposto, temos a certeza do apoio dos ilustres Deputadas e Deputados à aprovação desta proposição.

*Sala das Sessões, em de de 2017.
Deputado JORGINHO MELLO*

Considerações do Relator

Este Relator contou, para essas reflexões, com a colaboração do Conselheiro Gilberto Garcia, e apresenta as seguintes considerações:

Aldo Vannucchi, em seu livro *A Universidade Comunitária*¹, define o que é uma ICES (Instituição Comunitária de Educação Superior) e também o que a diferencia historicamente das entidades educacionais confessionais, como se verifica do excerto abaixo:

A história da educação brasileira começa, sabidamente, com a atuação de religiosos de ultramar, sobretudo jesuítas, franciscanos, carmelitas, beneditinos e capuchinos, aqui aportados nos séculos XVI -XVII, para desenvolver um trabalho evangelizador, em suas escolas elementares de ler, escrever e contar, com prioridade para a “conversão da gentilidade”, como escreveu Anchieta.

Não se tratava, portanto, nem de escolas públicas, criadas pela Coroa, nem de escolas privadas, instituídas por interesse estritamente econômico. E seriam já escolas comunitárias? Creio que não.

Confessionais, sim; comunitárias, ainda não, pois o que predominava era a doutrinação dos colonizados pelos colonizadores.

Foi apenas no século XIX, a partir da abertura dos nossos portos às “nações amigas” (1808) e da proclamação da independência (1822), que apareceu o decreto de D. Pedro I, em 15 de outubro de 1827, criando o ensino elementar no Brasil. Um pouco antes, graças à política imperial de ocupação do território e o conseqüente processo migratório, iniciado pelos alemães, em 1824, na cidade de São Leopoldo, e bem mais tarde, em 1875, pelos italianos, em cidades como Bento Gonçalves, Caxias do Sul e Garibaldi, surgiram e passaram a florescer nossas primeiras escolas comunitárias, com forte característica religiosa, mas ainda de grau elementar.

(...)

Evidentemente, a complexidade crescente da vida social e econômica dessas zonas de colonização de produção agrícola e industrial, na primeira metade do século XX, exigia, paralelamente, além do desenvolvimento administrativo, comercial e bancário, o crescimento do setor educacional também, passando-se assim a um novo sonho: o estabelecimento de cursos superiores.

No Rio Grande do Sul, a capital foi a pioneira. Antes da própria universidade federal, a URGs, que se iniciou em 1934, passa a funcionar, em 1931, a Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas, em Porto Alegre. Era a semente da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, uma das maiores universidades comunitárias do país, atualmente.

Mas, além do estudo histórico, Aldo Vannucchi vai além e conceitua o que é uma entidade comunitária:

A força primordial de uma universidade comunitária não advém necessariamente, do fato de ser ela diferente da estatal e da particular, mas sim de sua autenticidade intrínseca.

(...)

A universidade comunitária, enfim, se identifica pela sua gestão participativa e democrática, vivenciada em reuniões periódicas, nas quais se elaboram, se discutem e se revisam não apenas o seu plano de desenvolvimento institucional, mas também o

¹ VANNUCCHI, Aldo. *A Universidade Comunitária*. São Paulo, Edições Loyola Jesuítas, 5 ed., 2017.

orçamento e a sua fiel execução, com a contribuição da reitoria, dos diretores de faculdade, dos chefes de departamentos, dos coordenadores de cursos, dos professores, dos funcionários, da representação estudantil e da comunidade externa.

No entanto, se todas as considerações anteriores são pertinentes, o melhor retrato de uma universidade comunitária deverá ser contemplado no seu Projeto Político-Pedagógico e no Plano de Desenvolvimento Institucional. Aí se apontam sua missão, seus princípios fundamentais, suas diretrizes pedagógicas, seus objetivos, suas metas. Explicita-se neles, em linhas gerais, como uma universidade comunitária realiza, no dia a dia, suas funções de ensino, pesquisa e extensão e como se desenvolve a sua administração.

Assim, o enlace associativo entre o caráter apolítico, a gestão participativa e democrática, com finalidades voltadas aos interesses da comunidade, mediante a execução de atividades de ensino, pesquisa e extensão, são caracteres de discrimen eficientes à classificação das instituições educativas como comunitárias.

Na perspectiva legislativa, quando estabelecido o recorte legal, a partir de 1988, com o novo marco constitucional, houve um esforço normativo não só para recepcionar as entidades comunitárias no ordenamento jurídico, mas também para determinar seu conceito, ainda que recorrendo a termos de objetividade ampla. Cabível aqui, portanto, a menção ao Art. 213, da Constituição da República:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a 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 de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

A posição geográfica do termo “comunitária”, que figura no dispositivo constitucional, indica se tratar de expressão conglobante, de caráter generalizante. Esta impressão é reforçada também em razão da Lei nº 12.881, de 2013, que regulamenta especialmente essa matéria e estabelece requisitos que podem ser cumpridos tanto por entidades confessionais como por instituições filantrópicas, caracterizada esta última por seus objetivos beneméritos, e a anterior, por seu carisma religioso:

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.

Contudo, a segurança jurídica exige a remissão à jurisprudência do excelso Supremo Tribunal Federal (STF), para que sejam definidos, com maior grau de precisão, os conceitos constitucionais acima aludidos.

Nesse sentido, percebe-se que a Corte Suprema leva em consideração a confessionalidade apenas para determinar se se trata de instituição religiosa com imunidade tributária, na forma do Art. 150, VI, c, da Carta Magna, conforme precedente abaixo:

EMENTA: Recurso extraordinário. 2. Imunidade tributária de templos de qualquer culto. Vedação de instituição de impostos sobre o patrimônio, renda e serviços relacionados com as finalidades essenciais das entidades. Artigo 150, VI, "b" e § 4º, da Constituição. 3. Instituição religiosa. IPTU sobre imóveis de sua propriedade que se encontram alugados. 4. A imunidade prevista no art. 150, VI, "b", CF, deve abranger não somente os prédios destinados ao culto, mas, também, o patrimônio, a renda e os serviços "relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas". 5. O § 4º do dispositivo constitucional serve de vetor interpretativo das alíneas "b" e "c" do inciso VI do art. 150 da Constituição Federal. Equiparação entre as hipóteses das alíneas referidas. 6. Recurso extraordinário provido. (STF, RE 325.822, Relator Ministro Ilmar Galvão, Relator para Acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 18/12/2002).

De maneira análoga, o Código Civil, ao prever as organizações religiosas como espécie do gênero pessoa jurídica, não instituiu regramentos ou requisitos para seu reconhecimento, muito provavelmente em razão da garantia de liberdade religiosa concernentes às pessoas físicas, de modo que se trata de conceito aberto, o qual necessita

apenas de autodeclaração nesse sentido. Com este forte entendimento, a Corte Suprema negou a extensão da imunidade tributária às lojas maçônicas, justamente porque essas declararam não professar qualquer religião:

Ementa: CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA. ART. 150, VI, C, DA CARTA FEDERAL. NECESSIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 279 DO STF. ART. 150, VI, B, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ABRANGÊNCIA DO TERMO “TEMPLOS DE QUALQUER CULTO”. MAÇONARIA. NÃO CONFIGURAÇÃO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO EM PARTE E, NO QUE CONHECIDO, DESPROVIDO. I – O reconhecimento da imunidade tributária prevista no art. 150, VI, c, da Constituição Federal exige o cumprimento dos requisitos estabelecidos em lei. II – Assim, para se chegar-se (sic) conclusão se o recorrente atende aos requisitos da lei para fazer jus à imunidade prevista neste dispositivo, necessário seria o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos. Incide, na espécie, o teor da Súmula 279 do STF. Precedentes. III – A imunidade tributária conferida pelo art. 150, VI, b, é restrita aos templos de qualquer culto religioso, não se aplicando à maçonaria, em cujas lojas não se professa qualquer religião. IV - Recurso extraordinário parcialmente conhecido, e desprovido na parte conhecida. (STF, RE 562.351, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, Julgamento em 4/9/2012).

De outro lado, a Corte Suprema utiliza, em muitos casos, as expressões filantrópicas e entidades beneficentes de assistência social como se sinônimas fossem; porém, a legislação em vigor ressalta que apenas esta última faria jus à imunidade tributária, na forma da Lei nº 12.101, de 2009, havendo necessidade de certificação pela União cumulativamente com o cumprimento dos requisitos do art. 14 do Código Tributário Nacional:

Lei n.º 12.101, de 2009

*Art. 1ª A certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, **reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social** com a finalidade de **prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto nesta Lei.***

Código Tributário Nacional

Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do artigo 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:

I – não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;(Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)

II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;

III - manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

§ 1º Na falta de cumprimento do disposto neste artigo, ou no § 1º do artigo 9º, a autoridade competente pode suspender a aplicação do benefício.

§ 2º Os serviços a que se refere a alínea c do inciso IV do artigo 9º são exclusivamente, os diretamente relacionados com os objetivos institucionais das

entidades de que trata este artigo, previstos nos respectivos estatutos ou atos constitutivos.

Embora a utilização dos termos beneficente e filantrópico se igualem na jurisprudência, não há, em função disso, insegurança jurídica, uma vez que a Corte Constitucional revela, em seus julgados, que, independentemente da nomenclatura utilizada os parâmetros legais identificadores dessas entidades estão claros na legislação infraconstitucional acima citada.

Para melhor compreensão, abaixo se faz referência a dois julgados recentes:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ENTIDADE FILANTRÓPICA. IMUNIDADE. CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CEBAS. RENOVAÇÃO PERIÓDICA. CONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO.

1. A ausência de provas idôneas que afastem quaisquer dúvidas quanto à aplicação do percentual de 20% da receita bruta da entidade em gratuidade evidencia a impossibilidade de se reconhecer direito líquido e certo eventualmente titularizado por ela à imunidade tributária. 2. A jurisprudência do STF é firme no sentido de que não existe direito adquirido à regime jurídico de imunidade tributária. A Constituição Federal de 1988, no seu art. 195, § 7º, conferiu imunidade às entidades beneficentes de assistência social, desde que atendidos os requisitos definidos por lei. Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, RMS 27.396 AgR, Relator Ministro Edson Fachin, Primeira Turma, Julgamento em 16/2/2016).

RECURSO ORDINÁRIO CONSTITUCIONAL – DEVOLUTIVIDADE. A devolução ocorre considerada a matéria julgada na origem. IMUNIDADE – ENTIDADE BENEFICENTE – REGÊNCIA. A imunidade relativa a entidades beneficentes é regida por Lei Complementar – recurso extraordinário nº 566.622, de minha relatoria, Pleno, acórdão publicado no Diário da Justiça de 23 de agosto de 2017. (STF, RMS 27.411, Relator Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, Julgamento em 7/11/2017).

Contudo, quando se pesquisa a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não há precedentes da utilização da expressão “entidades comunitárias”. A LDB capitula essa matéria de forma lacônica, como se constata através da leitura dos dispositivos legais abaixo:

Lei n.º 9.394, de 1996

Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

(...)

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:(Regulamento)(Regulamento)

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;(Redação dada pela Lei nº 12.020, de 2009)

III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei.

(...)

Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;

III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.

§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo.

Se a Lei nº 12.881, de 2013, foi muito mais eficiente ao definir conceitos e requisitos, não foi eficaz, no entanto, ao delimitar, por exemplo, essa classe de instituição como categoria específica para fins de estatísticas do Ministério da Educação, ou para regulamentar a forma de recebimento dos recursos públicos a elas destinados, ou mesmo sua contratação para prestação de serviços em parceria com a Administração Pública, pois não regulamenta em quais condições o Termo de Parceria pode ser firmado, quando se coloca como exemplo a hipótese de dispensa de licitação:

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 conterà 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.

Comparativamente, legislações incidentes sobre as organizações sociais, notadamente a Lei nº 9.637, de 1998, assim como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OCIPS), com base na Lei nº 9.790, de 1999, têm muito maior concretude. As OS foram claramente idealizadas como entidades capazes de absorver atividades não exclusivas do Poder Público, mediante a formalização de contratos de gestão, firmados por meio de

dispensa de licitação, na forma do art. 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666, de 1993² (como forma de indução à criação e à preservação de tais entidades), com a possibilidade de recebimento de recursos orçamentários, cessão de bens públicos e cessões especiais de servidores.

As OSCIP podem firmar um termo de parceria com o Poder Público, utilizando-se de procedimento de chamamento público e, em caso específicos, até com dispensa de disputa, além da viabilidade do recebimento de recursos orçamentários e da permissão de uso de bens públicos.

O Projeto de Lei nº 9.308, de 1997, aparentemente objetiva preencher as lacunas que dizem respeito à regulamentação das entidades comunitárias e, com isso, conferir efetividade ao seu conceito constitucional. Por tais motivos, destacam-se abaixo os seguintes pontos do Projeto de Lei:

1. Em referência ao CNE, a composição da sua Câmara de Educação Superior (CES) passaria a observar as indicações realizadas pelas instituições públicas, pelas particulares e pelas comunitárias, de modo que o art. 2º, § 3º, da Lei nº 4.024, de 1961, seguiria a redação abaixo:

Art. 2º O § 3º, do artigo 8º da lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961 passa a vigor com a seguinte redação:

“Art. 8º

§ 3º Para a Câmara de Educação Superior a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas, particulares e pelas instituições comunitárias de educação superior, que congreguem os reitores de universidades, diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e segmentos representativos da comunidade científica”

2. No que toca à Lei nº 9.394, de 1996, seriam modificados os artigos 3º, 19 e 75, e revogado o artigo 20, como se verifica dos grifos dos dispositivos legais destacados abaixo:

~~Art. 3º Os artigos 16, 19 e 20 da lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passam a vigor com as seguintes alterações:~~

~~“Art. 16~~

~~II – As instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;~~

~~IV – As instituições comunitárias de educação superior.”~~

~~“Art. 19.....~~

~~II – comunitárias, na forma da lei.~~

~~III – privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.~~

~~III – comunitárias, assim entendidas as Instituições de Educação Superior, com natureza de organização de sociedade civil, constituídas na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, inclusive as instituídas pelo poder público.”~~

§1º. As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III podem se qualificar como confessionais, atendidas a orientação confessional e a ideologia específicas.

² Vide ADI n.º 1.923-DF.

§2º. As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III podem ser certificadas como filantrópicas, na forma da lei.

“Art.75.....

§ 5º - Na forma do art. 213 da Constituição Federal, o poder público destinará recursos públicos para projetos ou programas educacionais, de pesquisa, de extensão, ou de desenvolvimento regional, e outros serviços, inclusive por meio de emendas parlamentares ou Termos de Parceria, tendo prioridade de contratação as instituições comunitárias de educação, na forma da Lei.

Assim, com as modificações dos artigos 3º, 19 e 75, e revogado o artigo 20, a Lei nº 9.394, de 1996, passaria a ter a seguinte redação:

Art. 3º Os artigos 16, 19, da lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passam a vigor com as seguintes alterações:

Art. 16

II – As instituições de educação superior ~~criadas~~ e mantidas pela iniciativa privada;

IV – REVOGADO

Art.19.....

II – comunitárias, na forma da lei.

III – privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

III – REVOGADO”

§1º. As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III podem se qualificar como confessionais, atendidas a orientação confessional e a ideologia específicas.

§2º. As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III podem ser certificadas como filantrópicas, na forma da lei.

Art.20 – REVOGADO.....

II – REVOGADO

Art.75.....

§ 5º - Na forma do art. 213 da Constituição Federal, o poder público destinará recursos públicos para projetos ou programas educacionais, de pesquisa, de extensão, ou de desenvolvimento regional, e outros serviços, inclusive por meio de emendas parlamentares ou Termos de Parceria, tendo prioridade de contratação as instituições comunitárias de educação, na forma da Lei.

3. As justificativas, correlatas às alterações legais, insertas no citado projeto de lei, têm como base as razões expostas sinteticamente abaixo:

a. **Art. 2º, § 3º, da Lei nº 4.024, de 1961:** Ressaltar a natureza jurídica autônoma, em relação às categorias públicas e privadas, e, a partir disso, impor ao CNE a observância de um representante do setor entre os Ilustres Conselheiros;

b. **Art. 16, incisos II e IV, da Lei nº 9.394, de 1996:** No inciso II, excluir os termos “criada” e contemplar os interesses das entidades mantidas pela iniciativa privada, embora criadas por lei municipal, como ocorreu em Santa Catarina. A exclusão do inciso IV decorreria da desnecessidade de duplo enquadramento;

- c. **Art. 19, incisos II e III:** Não se deveria tratar do conceito das ICES, que atualmente é regulamentado legalmente apenas para a educação superior, numa parte geral da LDB, que deve contemplar também a educação básica. Assim, a terminologia “na forma da lei” remete à Lei nº 12.881 para a educação superior e a uma outra e futura legislação, que seja específica para as comunitárias de educação básica;
- d. **Art. 19, §§ 1º e 2º:** Incluir os dois parágrafos deixam claras as possibilidades de enquadramento das instituições beneficentes como comunitárias ou privadas *lato sensu*;
- e. **Exclusão do art. 20:** As alterações, anteriormente explicitadas e associadas à categorização das comunitárias no inciso II, dispensam, desse modo, a necessidade de manutenção do artigo 20;
- f. **Art. 75:** O objetivo que se pretende é não restringir as prerrogativas, dadas às ICES pela Lei nº 12.881, de 2013, e permitir também o acesso das comunitárias de educação básica, no que lhes couber, após sua devida qualificação, mediante a elaboração de lei específica.

Verifica-se, portanto, que a categorização das entidades comunitárias possui ainda grande abstratividade em relação às diversas esferas do Poder Público, nitidamente em relação ao Direito Educacional e ao Direito Administrativo.

Embora se trate em grande monta de IES históricas no Brasil, que inauguraram a educação básica e superior no País, essas ainda são confundidas em larga escala com classificações tais como confessionais, filantrópicas ou beneficentes.

Com a Lei nº 12.881, de 2013, que não foi regulamentada, não se sabe ao certo se o recebimento de recursos públicos por parte de tais instituições é automático, ou se o procedimento, para que seja firmado termo de parceria, exige licitação ou chamamento público, de tal modo que estabeleça, para o Ministério da Educação, categoria separada, para efeito de avaliação do setor, entre tantas outras ponderações que se pode fazer.

O Projeto de Lei nº 9.308, de 1997, percebe, desse modo, parcela das lacunas listadas e atende, sobretudo, à necessidade de se conferir efetividade ao conceito constitucional em tela, principalmente quanto aos espectros educacionais e administrativos, uma vez que restou evidenciada a necessidade de complementação legislativa, com o que aqui se concorda, em função dos argumentos utilizados nesse *legal opinion*.

Diante do acima exposto, passo ao voto.

II – VOTO DO RELATOR

Encaminhe-se ao Ministério da Educação (MEC) esta manifestação do Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre o Projeto de Lei nº 9.308/2017, de autoria do Deputado Federal Jorginho Mello, que altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (Conselho Nacional de Educação) e da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB).

Brasília (DF), 4 de outubro de 2018.

Conselheiro Francisco César de Sá Barreto – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 4 de outubro de 2018.

Conselheiro Antonio de Araujo Freitas Júnior – Presidente

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Vice-Presidente