

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 1, de 2013 (Projeto de Lei nº 7.639, de 2010, na Casa de origem), 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 **PAULO BAUER**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), 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 de outros dezessete deputados.

O objetivo da proposição é instituir um marco regulatório específico para as instituições comunitárias de educação superior (ICES). Para tanto, os catorze artigos do PLC são dispostos em três capítulos. O capítulo 1, que abrange os arts. 1º a 5º, trata da definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das instituições comunitárias de educação superior.

A definição das ICES engloba as seguintes características:

- constituição como associações ou fundações de personalidade jurídica de direito privado, inclusive quando instituídas pelo poder público;
- patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil e/ou do poder público;

- finalidade não lucrativa, atendendo os requisitos de não distribuir parcelas de patrimônio ou renda a qualquer título, de aplicar integralmente no País os recursos destinados à manutenção de suas atividades e de manter sua contabilidade devidamente escriturada;
- garantia de transparência administrativa; e
- destinação do patrimônio a instituição congênere, em caso de extinção.

Entre as prerrogativas estabelecidas pelo projeto para as ICES, destacam-se:

- acesso aos editais de órgãos governamentais de fomento dirigidos a instituições públicas;
- recebimento de recursos orçamentários do poder público para o desenvolvimento de atividades de interesse público;
- direito de apresentar proposta de prestação de serviço público quando o Estado pretender ampliar ou oferecer novo serviço, de modo alternativo à provisão direta por entidades estatais; e
- desenvolvimento de parcerias com órgãos públicos para a oferta conjunta de serviços públicos.

Adicionalmente, o projeto condiciona a qualificação como ICES a demonstrações contábeis, gestão transparente e existência de conselho fiscal.

Nos arts. 4º e 5º, a proposição dispõe sobre os procedimentos administrativos junto ao Ministério da Educação para a obtenção da qualificação como “comunitária” pelas instituições de ensino superior que cumpram com os requisitos estabelecidos na definição.

Do art. 6º ao 9º, o PLC trata do chamado “termo de parceria”, instrumento jurídico concebido para operacionalizar a cooperação entre o poder público e as ICES.

Os arts. 10 a 14 contêm as disposições finais. Ressaltamos, nesse capítulo, o art. 12, que veda às ICES o financiamento de campanhas político-

partidárias ou eleitorais, e o art. 13, dispositivo que prevê que as instituições criadas por lei estadual ou municipal antes da Constituição de 1988, de que trata o art. 242 da Carta, sejam consideradas mantidas pelos entes instituidores, assegurando a esses entes o produto do imposto de renda incidente sobre suas folhas de pagamento.

Na Câmara dos Deputados, o projeto foi apreciado em caráter conclusivo pelas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Educação e Cultura; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania. No Senado Federal, a matéria foi distribuída à CE e à Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJ), para decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas ao PLC nº 1, de 2013, que recebeu, ainda, moção de apoio encaminhada pela Câmara Municipal de Chapecó.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CE opinar sobre proposições que versem a respeito de instituições educativas e culturais, formação e aperfeiçoamento de recursos humanos e outros assuntos correlatos. Desse modo, a análise sobre o mérito do PLC nº 1, de 2013, respeita as competências regimentalmente atribuídas a este colegiado.

Os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição, por sua vez, serão apreciados no âmbito da CCJ, conforme dispõe o art. 101 do Risf.

O PLC em comento originou-se de ampla mobilização protagonizada pelas entidades representativas do segmento comunitário, tais como a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC), o Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG), a Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE), a Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC) e a Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (ABIEE). No cerne desse movimento, encontra-se a justa reivindicação do setor pela definição de um marco legal específico, que reconheça suas particularidades e sua contribuição para a educação superior no País, superando a dicotomia público-privado adotada atualmente na legislação.

É preciso situar a análise do projeto no contexto fático e jurídico da educação superior brasileira, para compreender sua importância.

O surgimento das ICES remonta à década de 1930, com a criação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Nas décadas seguintes, foram inauguradas diversas instituições de ensino superior impulsionadas pela sociedade civil, especialmente comunidades religiosas católicas e evangélicas associadas ao poder público local, em particular nos estados da região Sul. Essas instituições supriram, em grande parte, a ausência do Estado na oferta de educação superior nessas localidades, mormente no interior, e hoje estão presentes também nas demais regiões do País.

A Constituição Federal, no art. 213, reconheceu a existência do setor educacional comunitário, juntamente com o setor confessional ou filantrópico, permitindo-lhes a destinação de recursos públicos, desde que comprovem finalidade não lucrativa, apliquem seus excedentes financeiros em educação e assegurem a destinação de seu patrimônio a outra instituição congênere ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

O art. 20 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), a seu turno, classifica as instituições de ensino mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado em particulares, em sentido estrito; comunitárias; confessionais e filantrópicas. Nos termos da LDB, as instituições de ensino comunitárias são aquelas constituídas 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.

Assim, o segmento comunitário da educação, segundo a LDB, integra o setor educacional privado. Não obstante, existem diferenças importantes entre as instituições desse segmento e as instituições de ensino particulares, em sentido estrito. Em primeiro lugar, destaca-se a finalidade não lucrativa das ICES. Além disso, a gestão das ICES é regida por práticas participativas de deliberação colegiada. Finalmente, sua motivação original, que ainda hoje perdura, é a de suprir lacunas deixadas pelo Estado na oferta de educação superior.

Essas diferenças configuram as ICES, de maneira clara, como exemplo da categoria denominada “público não-estatal”, em que se encontram as organizações do terceiro setor. De fato, muitos dispositivos do projeto – inclusive a previsão de termo de parceria para disciplinar a cooperação com o poder público – foram diretamente inspirados na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 (Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP), que trata do terceiro setor.

Cumprido ressaltar que o reconhecimento do segmento comunitário como um grupo diferenciado e específico no conjunto dos provedores da

educação superior privada não envolve uma novidade como proposta legislativa. O assunto chegou a constar do projeto de reforma universitária encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 2006, por meio do Projeto de Lei nº 7.200, daquele ano. Entretanto, como o projeto não avançou na Câmara dos Deputados, o tema ficou pendente de regulamentação.

Sabemos que alguns dispositivos da proposição, por definirem uma série de atribuições específicas e normas procedimentais para o MEC, deverão ter sua constitucionalidade detidamente examinada na CCJ. Não obstante, do ponto de vista do mérito educacional, não temos dúvidas sobre a relevância do projeto e do reconhecimento que ele traz para a educação superior comunitária.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 1, de 2013 (Projeto de Lei nº 7.639, de 2010, na origem).

Sala da Comissão, em 3 de setembro de 2013

Senador Cyro Miranda, Presidente
Senador Paulo Bauer, Relator