

Brasília, 1º de agosto de 2019,

REF: Considerações sobre o “Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras – FUTURE-SE”.

Prezado Professor Antônio Gonçalves Filho,

Presidente do ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

Vimos, por intermédio da presente Nota Técnica, em atenção à solicitação feita a esta Assessoria Jurídica Nacional, apresentar breve e inaugural análise acerca do “Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras – FUTURE-SE”, oriundo do Governo Federal. Como o projeto e o programa serão submetidos a uma consulta pública, importante assinalar que as circunstâncias aqui trazidas continuarão a ser objeto de aprofundamento.

Trata-se de proposta formulada pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC), que além de prever uma legislação específica para o programa FUTURE-SE, altera ou regulamenta 17 (dezessete) outras leis do ordenamento jurídico brasileiro, incluindo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Lei da Carreira do Magistério Federal, o Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação, a Lei da EBSEH, a Lei de Incentivo à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica, a Lei do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), a Lei do Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social (PIPS), a Lei que regulamenta os Fundos

Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, a Lei das Organizações Sociais, além de uma série de outras legislações de impacto tributário, como a lei do Imposto de Renda, do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Percebe-se, assim, a tentativa do governo federal em promover uma alteração histórica de vários pontos legais que foram objeto de luta e resistência da classe trabalhadora ao longo dos últimos anos, inclusive quanto à não permissão de contratação de pessoal na educação, ou à cessão não-onerosa de estrutura de bens públicos e de servidores públicos para a iniciativa privada, agravadas agora pelo programa FUTURE-SE.

O texto legal inicia descrevendo o objetivo do Programa FUTURE-SE, que seria o de fortalecer a autonomia financeira das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), por meio de parceria com Organizações Sociais (OS) e do fomento à captação de recursos próprios.

O programa terá prazo de duração indeterminado e sua adesão será voluntária, na forma estabelecida em regulamento específico. Ao aderir ao FUTURE-SE, a IFES se compromete a utilizar a OS contratada para o suporte à execução do programa em seus três eixos, quais sejam: 1) Gestão, Governança e Empreendedorismo; 2) Pesquisa e inovação; e 3) Internacionalização.

Para a operacionalização do FUTURE-SE será celebrado um Contrato de Gestão firmado pela União e pela IFES com a Organização Social que, além do objeto, deverá estabelecer um Plano de Ação para os próximos 04 (quatro) anos do contrato, além de metas de desempenho, indicadores, prazos, sistemática de acompanhamento e avaliação de resultado, indicadores de qualidade e produtividade, dentre outros pontos.

No Programa, a Organização Social terá papel fundamental, já que ela deverá apoiar a execução das atividades vinculadas aos 3 eixos mencionados, apoiar a execução de planos de ensino, pesquisa e extensão das IFES, além de gerir os recursos do programa e auxiliar na gestão patrimonial dos imóveis das IFES.

Segundo os termos do FUTURE-SE, as Organizações Sociais deverão criar órgãos de auditoria interna, vinculados ao Conselho de Administração das entidades, paralelamente aos órgãos de auditoria externa e de auditoria interna das próprias Instituições Federais. Já as IFES aderentes se comprometerão a utilizar a Organização Social contratada para o suporte à execução das atividades relacionadas aos eixos do programa, bem como adotar as diretrizes de governança definidas pelo Ministério da Educação. Entretanto, tais diretrizes só serão estabelecidas futuramente e há quem defenda que aderir ao FUTURE-SE é assinar um “cheque em branco” (Sérgio Freire). Como é de se esperar de um programa que se intitula revolucionário, as IFES também adotarão um “programa de integridade, mapeamento e gestão de riscos corporativos, controle interno e auditoria”, o que faz crer que teremos aqui um modelo gerencial inspirado nos Fundos de Pensão.

Dito isso, percebe-se que a pretensão do FUTURE-SE de fortalecer a autonomia financeira das universidades e dos institutos federais é desassociada da intenção de se “criar formas de financiamento outras que não o repasse necessário regular” (Freire). A propagada autonomia financeira está atrelada ao fomento à captação de recursos próprios, o que, segundo a apresentação do Programa, gerará “maior autonomia de gestão das receitas próprias, flexibilização de despesas e maior interação com o setor empresarial para atividades de inovação”. Mas o que se percebe é que teremos, na verdade, a transferência de recursos e bens públicos para entidades privadas.

A despeito de seu papel de destaque no FUTURE-SE, a OS não é um instituto desconhecido. Regulamentada pela Lei nº 9.637/1998, as Organizações Sociais constituem-se em uma Entidade com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades serão dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos na Lei, que serão assim qualificadas (ou acreditadas) pelo Poder Público.

Não se pode perder de vista que a atuação indireta do Poder Público, revelada pela sua interação com o terceiro setor na execução de convênios com entidades privadas, modelo típico apresentado no FUTURE-SE, não se dá ao deus-dará, mas deve ser pautada pela estrita observância de alguns critérios. E quem assim o exige é a própria Constituição Federal.

Inobstante haver controvérsia política sobre os anseios dos entes privados na realização de serviços públicos, caminhamos juridicamente para o reconhecimento de sua viabilidade, mas sem descurar, em nenhuma hipótese, da conformidade dessa atuação com os princípios inscritos na Carta Maior. Nesse sentido, ao analisar a constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei nº 9.637/1998, por intermédio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a acreditação das Organizações Sociais, a celebração do contrato de gestão, a admissão de pessoal, as dispensas de licitação e as outorgas de permissão de uso de bem público, além dos contratos que envolvem recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com plena observância do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, pautado na legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e livre de qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas da União, da aplicação de verbas públicas.

Assim, as organizações sociais não atuarão de forma substitutiva ao Poder Público, mas consonante aos princípios que regem a Administração Pública e de forma a complementar essa atuação. Contudo, justamente no que tange ao fomento do Programa, o que o FUTURE-SE parece querer fazer é destinar às organizações sociais a concentração e destinação dos recursos orçamentários, oriundos da União e das IFES, além do repasse de bens públicos.

A transferência de recursos para essas entidades privadas se dará por meio de um fundo de investimento, gerido pela OS, na qual o Ministério da Educação poderá participar como cotista. Os fundos de investimento terão patrimônio próprio, separado do patrimônio do MEC e da OS, sujeitando-se a direitos e obrigações próprias. Caso a

OS falhe em levantar recursos próprios, o MEC poderá destinar recursos como forma de ação supletiva.

Porém, a utilização dos recursos desse Fundo somente ocorrerá mediante a sua sustentabilidade econômica e financeira e, como é de se esperar, poderá ser destinado às organizações sociais. Aqui percebe-se que o modelo do FUTURE-SE se assemelha fortemente aos Fundos de Pensão: trata-se de uma relação tripartite, em que os recursos que deveriam ser destinados para o beneficiamento do principal interessado seja gerido por um terceiro, responsável pela sua concentração, com larga utilização de recursos públicos, inclusive na hipótese de insucesso na captação de recurso, por meio de entes privados, submetidos a um rigor diminuído na relação com os recursos e exigências da Administração Pública.

No que se refere aos Eixos do Programa, nota-se que o FUTURE-SE pretende fazer das IFES verdadeiras unidades empresariais. Implementação de programas de gestão de risco corporativo, códigos de autorregulação do mercado, destinação de patrimônio aos fundos de investimento imobiliários, utilização de *naming rights* para bens públicos e a criação de Sociedades de Propósito Específicos – SPE traduz a real intenção do programa: privatizar as universidades, institutos e espaços públicos.

Mais do que isso, o projeto também se traduz em absoluta afronta ao artigo 207 da Constituição Federal, na medida em que a autonomia universitária será substituída por processos que objetivam, ao fim e ao cabo, o financiamento privado da educação pública e da pesquisa brasileira. Ora, que autonomia (didático-científica, administrativa e de gestão) será garantida às IFES se as receitas do Fundo da Autonomia Financeira são oriundas da sua comercialização e atuação junto ao mercado?

De todo o exposto, o que se evidencia como mais preocupante no FUTURE-SE é aquilo que não é dito. A despeito da voluntariedade de adesão ao programa por parte das IFES, a quantidade de isenções tributárias e privilégios destinados ao

programa faz crer que aquelas que não aderirem não terão recursos para dar seguimento as suas atividades. Ademais, o fomento do Programa revela-se também obscuro: ora se fala em repasse de recursos orçamentários e bens públicos às organizações sociais, ora se diz que o MEC participará como cotista dos fundos de investimentos, ora se exime a responsabilidade do Ministério naquilo que ultrapassar a integralização de suas cotas de participação no fundo de investimentos, ora haverá transferência de bens imobiliários para as organizações sociais, que deverão ser integralizados aos Fundos de Investimento para, somente ao final, se perceber que, na hipótese de haver sustentabilidade econômica e financeira, utilizar parte percentual desses recursos nas ações previstas nos eixos do programa. Até lá, não se pode inferir se a destinação direta de recursos públicos será mantida, nem se apresenta uma solução para os graves problemas que o estrangulamento do orçamento apresenta nos dias de hoje.

De certo, sabemos que o FUTURE-SE é confuso e complexo. Repleto de inconsistências jurídicas e tendente a vulnerabilizar a educação gratuita, a autonomia didático-pedagógica, administrativa e financeira, extinguir a extensão e tornar o concurso público forma excepcional de ingresso nas IFES, contará com um *funding* de R\$ 102,6 bilhões de reais de recursos, que serão colocados à mercê da iniciativa privada. Sem qualquer projeção futura de que gerará retorno, o governo não apresentou um estudo econômico que detalhasse o impacto dos incentivos fiscais, da transferência patrimonial e do compartilhamento dos fundos constitucionais, que representam quase 100 bi desse total. A almejada sustentabilidade financeira é baseada na constituição de um fundo privado, para a realização de uma política de investimento que hoje já não apresenta resultados alvissareiros.

Como se não bastasse, o projeto de lei do programa altera diversos dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro, sempre com o objetivo de contemplar o FUTURE-SE em todas as áreas que tenham conexão com o conhecimento. Contudo, altera também aspectos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei da Carreira dos Magistério Federal, leis relativas ao imposto de importação, imposto de renda, dentre outros, além de tocar os fundos constitucionais para desenvolvimento da região norte, nordeste e centro-oeste.

O primeiro ponto é a alteração do art. 3º da Lei nº 9.637/1998 para permitir que os Conselheiros das Organizações Sociais possam receber remuneração pelos serviços que prestarem à mesma. Ademais, também acresce o art. 3-A para contemplar que a Lei 13.303/2016 (estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) será aplicada, no que couber, aos Conselheiros e Diretores das Organizações Sociais. Por fim, acrescenta o §4º ao art. 14, impondo que a cessão de servidores ao FUTURE-SE seja feito com ônus ao cessionário. Desse ponto, percebe-se que a alteração mais significativa é a remuneração dos conselheiros, prática até então vedada pela legislação, sem que seja apresentado qualquer estudo de impacto dessa modificação, inclusive para as organizações já existentes.

A segunda alteração legislativa é a da Lei nº 10.973/2004, que dispõe sobre incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, estendendo os seus princípios, no que couber, às entidades participantes do FUTURE-SE. Logo, as IFES e as OS deverão se pautar também na:

- I - promoção das atividades científicas e tecnológicas como estratégicas para o desenvolvimento econômico e social;
- II - promoção e continuidade dos processos de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, assegurados os recursos humanos, econômicos e financeiros para tal finalidade;
- III - redução das desigualdades regionais;
- IV - descentralização das atividades de ciência, tecnologia e inovação em cada esfera de governo, com desconcentração em cada ente federado;
- V - promoção da cooperação e interação entre os entes públicos, entre os setores público e privado e entre empresas;
- VI - estímulo à atividade de inovação nas Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs) e nas empresas, inclusive para a atração, a constituição e a instalação de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação e de parques e polos tecnológicos no País;
- VII - promoção da competitividade empresarial nos mercados nacional e internacional;

- VIII - incentivo à constituição de ambientes favoráveis à inovação e às atividades de transferência de tecnologia;
- IX - promoção e continuidade dos processos de formação e capacitação científica e tecnológica;
- X - fortalecimento das capacidades operacional, científica, tecnológica e administrativa das ICTs;
- XI - atratividade dos instrumentos de fomento e de crédito, bem como sua permanente atualização e aperfeiçoamento;
- XII - simplificação de procedimentos para gestão de projetos de ciência, tecnologia e inovação e adoção de controle por resultados em sua avaliação;
- XIII - utilização do poder de compra do Estado para fomento à inovação;
- XIV - apoio, incentivo e integração dos inventores independentes às atividades das ICTs e ao sistema produtivo.

Para além da aplicação desses princípios, as prerrogativas e benefícios estabelecidos nessa lei serão estendidas, no que couber, às entidades participantes do FUTURE-SE. Também será permitido que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estimulem a atração de centros de pesquisa e desenvolvimento de empresas estrangeiras, promovendo sua interação com ICTs, com entidades participantes do programa FUTURE-SE e com empresas brasileiras e oferecendo-lhes o acesso aos instrumentos de fomento, visando ao adensamento do processo de inovação no País. Por fim, também está prevista a possibilidade de instituição de uma taxa de administração nos instrumentos firmados com entidades do FUTURE-SE.

Na alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a lei que trata do FUTURE-SE pretende ampliar a revalidação dos diplomas de graduação expedidos pelas universidades estrangeiras às universidades privadas ditas como de “alto desempenho”, segundo avaliação do Ministério da Educação. Também revalida e reconhece, automaticamente, todos os diplomas de graduação e pós-graduação expedidos por Universidades estrangeiras de alto desempenho, reconhecidas internacionalmente, nos termos regulamentados pelo Ministério da Educação. Como se não bastasse, no artigo 66 rebaixa a exigência de que o notório saber seja reconhecido por *universidade com curso de doutorado em*

área afim para reconhecido por universidade com curso pós-graduação (sic) em área afim, ao suprir a exigência de título acadêmico para a atividade de magistério. Exige, contudo, que o título de notório saber seja reconhecido somente àqueles que tenham realizado trabalhos reconhecidamente importantes em escala nacional e/ou internacional, com contribuição significativa para o desenvolvimento da área no país e que demonstrem a alta qualificação no campo do conhecimento. É a flexibilização do reconhecimento do notório saber para a preparação para o exercício do magistério superior.

Quanto ao Programa Nacional de Apoio à Cultura, o projeto permite que as pessoas físicas ou jurídicas exerçam a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural, estendendo essa possibilidade para a manutenção de centros de estudo e pesquisa, bibliotecas, museus e espaços culturais, além de equiparar as atividades de pesquisa e extensão das IFES às atividades culturais, o que poderá gerar a destinação dos recursos privados para as instituições, como hipótese de destinação direta do tributo.

Na alteração que faz à Lei nº 10.735/2003, permite que as organizações sociais participantes do FUTURE-SE, bem como as *startups* e as Sociedades de Propósito Específico tomem recursos das operações de crédito destinadas à população de baixa renda e aos microempreendedores, mantidas por bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial e pela Caixa Econômica Federal, decorrentes de parcela dos recursos oriundos dos depósitos a vista por eles captados, desde que os valores das operações de crédito sejam direcionados para investimentos em pesquisa e inovação. O texto é obviamente confuso, mas a operação em si faz parte do Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social – PIPS. Há, aqui, nítida transferência da possibilidade de crédito destinados a parcela desfavorecida da população para as Organizações Sociais do FUTURE-SE.

Na alteração do Plano de Cargos e da Carreira do Magistério Federal instituído pela Lei nº 12.772/2016, passa-se a prever a retribuição pecuniária

pela participação nos ganhos econômicos resultantes da exploração da patente ou do registro decorrente de invenção, aperfeiçoamento ou modelo de utilidade e desenho industrial será admitida no regime de dedicação exclusiva, o que vem para estimular a adesão dos docentes e das IFES a esse projeto. Porém, não se pode analisar esse ponto destacado do programa em si, já que ele também contempla que a exploração de direitos de propriedade intelectual fará parte das receitas constitutivas do Fundo de Autonomia Financeira das IFES. Ademais, o projeto destaca que os eventuais valores destinados aos docentes não se incorporarão a sua remuneração, tampouco terão repercussão para efeitos previdenciários, o que sinaliza que a mercantilização das IFES visa atender, precipuamente, os interesses das Organizações Sociais.

Ao alterar a Lei nº 7.827/1989, que trata dos fundos constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o projeto também inclui as organizações sociais do FUTURE-SE como beneficiárias desses recursos. Já a alteração da Lei 8.010/1990 isenta os impostos de importação e sobre produtos industrializados, assim como o adicional ao frete para renovação da marinha mercante as importações de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, para as importações realizadas por empresas no âmbito do FUTURE-SE. A mesma isenção tributária ocorre na modificação feita na Lei 8.032/1990, quanto ao imposto de importação, e repete-se dedução tributária de imposto de renda sobre doações feitas a projetos desenvolvidos pelas IFES ligadas ao FUTURE-SE e a fundo financeiro do Programa, que serão depositadas, quando em dinheiro, mediante crédito em conta corrente bancária em nome da entidade beneficiária ou da organização gestora do fundo, o que também é contemplado nas alterações feitas nas Leis nº 9.250/1995 e nº 9.532/1997. A isenção de IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados também é garantido para as empresas envolvidos no âmbito do FUTURE-SE. Já a exclusão dos dispêndios realizados por organizações sociais vinculadas ao FUTURE-SE do lucro líquido, para fins de apuração do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) é hipótese de isenção trazida pela alteração da Lei 11.196/2005. A alteração da Lei 9.991/2000 também prevê a utilização de recursos do setor de energia para o fomento de atividades e projetos desenvolvidos por IFES participantes do FUTURE-SE.

Por fim, mas não menos importante, o projeto de lei que implantará o FUTURE-SE também entende que os hospitais universitários possam aceitar convênios de planos privados de assistência à saúde, retirando a EBSEH da inserção exclusiva no Sistema Único de Saúde – SUS. Aqui, não há dúvidas de que se pretende instituir um sistema misto de prestação de saúde no âmbito do SUS.

Não temos dúvidas de que o projeto é preocupante e pode implicar numa refuncionalização das universidades e instituições de ensino públicas, tornando-as vetores de negócio e membros de uma lógica típica do mercado. A “pensionalização” dos recursos e bens públicos como parte de um fundo privado também parece evidente e, em decorrência, modifica o destinatário do orçamento público. Mas além de tudo isso e de toda a análise que aqui foi feita, o FUTURE-SE altera a lógica do trabalho docente: sai o professor pesquisador e entra o empresário do ensino. Não se refuta a importância do empreendedorismo, da inovação, do avanço tecnológico e nem se contraria o desenvolvimento da nação sob esse manto, o que, de fato, já é feito pelas universidades e institutos federais de ensino, de forma pública e gratuita. Mas travestir práticas de mercado com o nome de futuro não faz com que ele, de fato, aconteça.

Considerando a complexidade e importância do tema, colocamo-nos a inteira disposição desse Sindicato Nacional para recrudescermos a análise aqui apresentada, bem como acrescentar ponderações que decorram da intensa publicação de expedientes normativos por parte do Governo Federal.

Atenciosamente,

Leandro Madureira Silva

Advogado da Assessoria Jurídica Nacional do ANDES – Sindicato Nacional
 Subcoordenador de Direito Público do Escritório Mauro Menezes & Advogados

OAB/DF 24.298

MAURO MENEZES
& A D V O G A D O S

Alino da Costa Monteiro (in memoriam) • Mauro de Azevedo Menezes • Gustavo Ramos • Monya Tavares
Marcelise Azevedo • Renata Fleury • João Gabriel Lopes • Erica Coutinho • Denise Arantes • Moacir Martins
Leandro Madureira • Cíntia Roberta Fernandes • Rodrigo Torelly • Raquel Rieger • Andréa Magnani • Laís Pinto
Paulo Lemgruber • Rodrigo Castro • Verônica Irazabal • Pedro Mahin • Rafaela Possera • Milena Pinheiro
Roberto Drawanz • Renata Oliveira • Isadora Caldas • Rubstenia Silva • Hugo Moraes • Danielle Ferreira • Anne Motta
Ana Carla Farias • Marcelly Badaró • Luana Albuquerque • Amir Khodr • Mariana Prandini • Andreia Mendes
Lucas Capoulade • Juliana Cazé • Bruna Costa • Silvia Santos • Hugo Fonseca • Danilo Prudente • Raquel de Castilho
Julia Araujo • Raquel Santana • Karen Couto • Camila Gomes • Tainã Gois • Fernanda Figueredo • Jaqueline Almeida
Andrea Carbone