

Santarém, 28 de agosto de 2019.

## **NOTA TÉCNICA DO FORPLAD SOBRE O PROJETO FUTURE-SE**

### **Introdução**

No encontro do Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração da ANDIFES, o ForPlad, realizado em Santarém-PA, no período de 26 e 28 de agosto de 2019, com a participação de 82 pró-reitores, foram realizados dois painéis temáticos dedicados à análise do Projeto de Lei do Programa Future-se e uma sessão de relatoria. O documento apresentado a seguir foi discutido, emendado e revisado na plenária final, sendo aprovado por unanimidade.

Esta nota técnica sistematiza uma avaliação sintética do ForPlad sobre o Projeto Future-se, apresentado pelo Ministério da Educação em 17 de julho de 2019, indicando seus principais riscos e pontos a serem discutidos. A análise técnica refere-se unicamente ao texto do Projeto de Lei do Future-se, denominado a seguir pelo acrônimo PL-F, disponível no site da Consulta Pública.

A nota técnica está dividida em 4 seções, além desta introdução e da conclusão:

1. Dos riscos à autonomia universitária e à manutenção do financiamento público obrigatório em níveis suficientes;
2. Da obrigatoriedade da contratação de Organizações Sociais e possíveis conflitos de competência e de governança;
3. Do sistema proposto de financiamento por meio de fundos;
4. Outros pontos relevantes.

### **1. Dos riscos à autonomia universitária e à manutenção do financiamento público obrigatório em níveis suficientes**

- O Art.1º do PL-F enuncia a finalidade do Programa Future-se: o "fortalecimento da autonomia administrativa e financeira das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES". Apesar de anunciar o fortalecimento da autonomia universitária, as diretrizes a ações previstas ao longo do PL-F indicam o risco de que ocorra exatamente o contrário, isto é, a perda da autonomia prevista constitucionalmente (Art. 207 da CF/88: "As

universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”).

- O PL-F exige em seu Art. 2, como condição *sine qua non* para adesão ao programa, a contratação de uma Organização Social (OS). Sua contratualização seria firmada não apenas com a Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), mas também com a União (Art. 3), que ainda apresentará "metas e indicadores de governança" definidos por "Ato do Ministro" (Art. 11, § 2º). Essas são exigências que cerceiam a autonomia das IFES, ao contrário de fortalecê-la.
- A denominada "autonomia financeira" enunciada no Art. 1 do PL-F, com a intenção de induzir o "fomento à captação de recursos" pelas IFES, pretende destinar todas as receitas próprias, direitos patrimoniais e de propriedade intelectual, rendas e doações (Art. 23) a "fundos de autonomia" (Art. 22), criando um sistema de financiamento paralelo ao financiamento público. Tal procedimento indica uma possível desresponsabilização progressiva do Estado como agente financiador das instituições de ensino federais, atribuindo a tais fundos a responsabilidade de manter o sistema e, inclusive, assegurar "previsibilidade ao financiamento das atividades" (Art. 22), o que é obrigação do Estado.
- O PL-F promove uma confusão de entendimento entre autonomia financeira e autonomia de gestão financeira. O Art. 207 da CF/88 trata de "autonomia de *gestão* financeira e patrimonial" e não de "autonomia financeira" *stricto sensu*. Isto é, a ênfase Constitucional é dada à autonomia universitária em sua gestão, uma vez que a responsabilidade pela alocação de recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento do ensino superior público federal é inequívoca obrigação do Estado, conforme expressam:
  - a Constituição Federal, em seu Artigo 211, § 1º, "A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, **financiará as instituições de ensino públicas federais**" (...); e Artigo 212: "A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% (...) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, **na manutenção e desenvolvimento do ensino**";
  - a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394/1996, em seu Artigo 55: "Caberá à União **assegurar**, anualmente, em seu Orçamento Geral, **recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições por ela mantidas**."
- Se dificuldades estão sendo vivenciadas pela União para manter o financiamento adequado devido às regras impostas pelo regime fiscal da EC 95 do Teto dos Gastos, cabe reabrir a discussão, com a sociedade, sobre a natureza desta alteração constitucional, seus impactos e custos sociais, em especial nas áreas de educação e saúde. A revisão dos critérios de contabilização dos investimentos nessas áreas essenciais é questão relevante e urgente para o país.
- Além disso, no orçamento vigente ainda há espaço para que os recursos e fundos da Educação e da Ciência e Tecnologia não sejam continuamente reduzidos, contingenciados e bloqueados. Identifica-se, por exemplo, que as

desonerações e renúncias fiscais somam mais de R\$ 370 bilhões de perda de arrecadação ao ano, sendo que nem todas são efetivas para a retomada do crescimento.

- A autonomia universitária prevista no Art. 207 da CF/88 pode ainda ser afetada pelos seguintes dispositivos apresentado no PL-F:
  - Em caso de adesão ao Future-se (Art. 1, § 3º), não há segurança para se afirmar que as IFES teriam competência ou autorização para delegar a terceiros suas atribuições constitucionais e legais, renunciando à autonomia universitária. Tal situação produzirá uma insegurança jurídica com risco de judicialização e interrupção do Programa.
  - A exigência de alteração de Estatuto, Regimento e normas das IFES em 180 dias após a adesão (Art. 43), reforça o entendimento de quebra da autonomia, pois haverá necessidade de alteração completa do marco legal e de governança das IFES para que se adequem a um modelo híbrido de regime de gestão, não previsto constitucionalmente.
  - O Comitê Gestor do Programa Future-se, apresentado sem menção à sua composição e forma de funcionamento (Art. 24), tem previsão, contudo, de amplas atribuições, como autorização para estabelecer diretrizes, avaliação, assessoramento, obrigatoriedade de limites de gastos com pessoal e destinação dos recursos (Art. 25) e autorizar uso do principal e de cotas dos fundos (Art.9, § 2º). Com isso, o Comitê Gestor do Future-se pode interferir na autonomia universitária em todas as dimensões, inclusive nas atividades finalísticas das IFES.
  - No caso da autonomia didático-científica prevista no Art. 207 da CF/88, identifica-se risco suplementar. O PL-F afirma que as OS poderão "apoiar a execução de planos de ensino, extensão e pesquisa" e diretamente "gerir recursos de pesquisa" (Art. 4, incisos II e III), o que pode representar a indução de determinados programas de ensino e projetos de pesquisa de interesse do governo, da OS ou de parceiros privados, em detrimento de outros considerados relevantes pelas IFES ou pela sociedade.
  - O financiamento com foco dirigido ao empreendedorismo, inovação e interação com empresas privadas (artigos 14 e 17) igualmente afeta a autonomia didático-científica das IFES, uma vez que essas questões referem-se a apenas uma das diversas finalidades das Universidades. Tal direcionamento pode relegar a segundo plano algumas áreas do conhecimento e outras responsabilidades acadêmicas, sociais, pedagógicas e científicas das Universidades Federais em seu compromisso com a liberdade e pluralidade de pensamento, com a formação integral do estudante e com o desenvolvimento nacional baseado na soberania, na inclusão, na equidade e na sustentabilidade.
  - No caso da autonomia administrativa, o PL-F claramente afetará a governança das IFES, como será apontado na seção 2, e também a política de gestão de pessoas, uma vez que as OS adotam outros regimes de trabalho e contratação que não o Regime Jurídico Único (RJU), e dispensam a seleção por concurso público e a licitação pública para compras.

- Há ainda risco à autonomia de gestão patrimonial das IFES, estabelecida no Art. 207 da CF/88, uma vez que, segundo o PL-F, a gestão passaria a ser compartilhada com a OS, conforme Art. 4-IV e Art. 14-III.
- A Constituição Federal, além de estabelecer a autonomia universitária e a obrigatoriedade do financiamento público da União às IFES, em níveis adequados, tem como importante balizador a existência de Planos Nacionais de Educação, de duração decenal, conforme Art. 214 da CF/88. O PL-F não faz menção ao Plano Nacional de Educação vigente, Lei 13.005/2014, fruto de ampla discussão nacional, e não reforça o compromisso de Estado com as metas 12 a 16 do PNE, dedicadas ao Ensino Superior. O PL-F também não menciona a meta de ampliação de porcentagem do PIB destinada ao financiamento público da educação e se contribuirá com ela.

## **2. Da obrigatoriedade da contratação de Organizações Sociais e possíveis conflitos de competência e de governança**

- O PL-F exige obrigatoriedade de contratualização de cada IFES com uma OS (Art. 2) para receber benefícios advindos do sistema de financiamento proposto. A contratação é tripartite, uma vez que o MEC também é parte (Art. 3) e define metas e indicadores (Art. 11) do contrato de gestão. Essa questão já foi problematizada na seção 1, por afetar a autonomia universitária amparada constitucionalmente.
- O escopo de competências da(s) OS é amplo e impreciso (Art. 4), o que impõe diversos riscos, incluindo conflitos de competência, de governança e didático-científico. Há dúvidas sobre o significado das expressões “apoiar” e “auxiliar” nas diversas atividades descritas (incisos I, II e IV). O inciso III menciona, ainda, que a OS irá “realizar o processo de gestão dos recursos relativos a investimentos em empreendedorismo, pesquisa, desenvolvimento e inovação”, com risco de substituir a própria IFES na definição de projetos a serem ou não apoiados e nos montantes a eles destinados.
- Com a progressiva atuação da OS nas atividades meio e finalísticas das IFES, é possível que transitemos para um modelo indefinido, híbrido, entre a ordenação pública e autárquica das IFES e a natureza privada de uma OS. Haverá dúvidas a respeito da legalidade de procedimentos e da prioridade e responsabilidade na tomada de decisão pelos gestores e pelos conselhos na ordenação de despesas, no acesso aos sistemas federais de gestão, no repasse de informações ao MEC e aos órgãos de controle, entre outros aspectos. Essas ações resultariam em duplo comando e possíveis antagonismos, com provável risco de judicialização.
- A contratação de OS “sem a necessidade de chamamento público”, prevista no Art. 3 §1º do PL-F, viola os princípios de impessoalidade e economicidade da licitação pública (Art. 37 da CF/88 e Art. 7 da Lei 9637/1998).
- O PL-F autoriza “prestação de contas simplificada” por parte das OS (Art. 3, § 5º), o que pode restringir o controle público e social sobre as suas ações. Tendo em vista que as OS não são obrigadas a realizar processos licitatórios conforme a Lei 8666/93 ou concursos públicos para contratação de pessoal, o seu controle e prestação de contas,

por isso mesmo, deveriam ser ainda mais detalhados e criteriosos, de modo a propiciar a garantia da preservação do interesse público, da impessoalidade, da moralidade e da economicidade.

- Não foi apresentada justificativa e embasamento legal que comprove as vantagens de adoção do modelo OS no formato proposto e como condição obrigatória. Diversas outras possibilidades de apoio às IFES foram ignoradas, as quais possuem marco legal aprovado e que prestam contas a órgãos de controle, sem produzir os já mencionados conflitos de competência e governança, tais como as Fundações de Apoio, as Agências de Inovação, os órgãos gestores de Fundos Patrimoniais, entre outros exemplos. Mesmo nestes casos, é necessário delimitar responsabilidades de cada entidade de apoio e assegurar que a União se responsabilize pela garantia de recursos orçamentários adequados à manutenção e desenvolvimento das IFES.
- As diretrizes do PL-F a respeito de governança, integridade, gestão de pessoas, gestão de risco, auditorias e demais práticas de boa gestão já são implementadas pelas IFES e controladas externamente. Contudo, a redação do PL-F parece sugerir que nada disso é feito e que há uma situação de desgoverno nas Universidades, o que não reflete a realidade dos fatos. Ações de aprimoramento da gestão pública e de seus marcos regulatórios são realizadas continuamente nas IFES, por meio de interação com as diversas instâncias de governo, os órgãos de controle, as escolas de governo e os fóruns e colégios de reitores, pró-reitores e diretores.

### **3. Do sistema proposto de financiamento por meio de fundos**

- Como já apontado na primeira seção, um sistema de fundos para financiamento das Universidades deve ser estritamente complementar e jamais substitutivo da obrigação da União em garantir recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das IFES.
- A Lei de Fundos Patrimoniais recém aprovada (Lei 13.800/2019) ou ainda o Projeto de Lei da Câmara (PLC) 158/2017 (tramitando no Senado) não são mencionados no PL-F. A Lei citada já contém o marco legal para a constituição de um sistema de fundos complementares para apoio às IFES. Esse marco legal, com as contribuições do referido PLC e de outros instrumentos legais, poderia ser aprimorado, sem a necessidade da criação do Future-se.
- A utilização da totalidade dos recursos oriundos de arrecadação própria das Universidades não depende da existência de fundos, mas apenas de autorização legal para sua utilização. A melhor e mais adequada alternativa para que a arrecadação própria não incida no limite orçamentário primário está sendo proposta na PEC 24/2019, em tramitação atualmente no Congresso.
- Não está clara a redação sobre o sistema de fundos proposto no Future-se e o PL não apresenta os documentos complementares ou os anexos necessários ao seu melhor entendimento. Não há também, no PL, apresentação de análise dos dispositivos legais alterados e manifestação de anuências do Ministério da Economia, da Secretaria de Patrimônio da União, da Comissão de Valores Mobiliários - CVM, entre outros setores envolvidos no texto apresentado. Não são apresentadas as regras de funcionamento

dos fundos, sua estrutura de gestão e estratégias de capitalização, seus riscos diversos - de crédito, liquidez, regulatório, conjuntural e sistêmico- , sendo todos esses elementos básicos para compreensão de funcionamento de qualquer fundo, ainda mais quando se busca atrair interesse da iniciativa privada.

- Algumas das questões que permanecem em aberto são, por exemplo: i) quais recursos públicos e privados serão efetivamente disponibilizados, em que prazos e em quais condições; ii) qual a liquidez de imóveis da União que seriam disponibilizados para constituir os fundos; iii) qual a legalidade da transferência de recursos e patrimônio público para gestão privada em fundos extra-orçamentários; iv) qual a estrutura de gestão e como serão administradas as cotas da União e das IFES; v) qual a rentabilidade prevista sobre o principal para criar um fluxo relevante de recursos para as IFES; vi) como seriam mitigados os riscos de conjuntura econômica e de perdas em função de crises financeiras; vii) os fundos do Future-se não sofreriam os mesmos riscos de contingenciamento que afetam gravemente outros fundos federais, como o de Ciência e Tecnologia, FNDCT?
- Os diversos benefícios fiscais e desonerações propostos (artigos 30 a 41) terão impacto na arrecadação pública e no orçamento da União. Não é apresentada previsão de compensação tributária ou parecer do Ministério da Economia concordando com mais esta futura perda de arrecadação. Esses benefícios representam, direta ou indiretamente, destinação de recursos públicos, frutos de renúncia fiscal, que passarão a ser direcionados conforme interesse privado, o que pode produzir uma distorção na garantia do interesse público quando da alocação do recurso.
- A adoção de patrocínio para execução de obras, com uso de *namings rights* (Art. 15) de empresas em espaços públicos universitários, é outro ponto controverso que poderia levar a desentendimentos ou desequilíbrios internos em cada IFES e entre IFES e regiões do país, além da questão substantiva a respeito da finalidade pública e independência das instituições em relação a interesses privados.

#### **4. Outros pontos relevantes**

- O fomento à mentalidade empreendedora e empresarial do docente, autorizando e estimulando ganhos privados (Arts. 18 e 19), inclusive para além do permitido por lei para o professor em dedicação exclusiva (Lei 12.772/2012, Art. 21) e acima do teto do servidor público, bem como a autorização para que os departamentos acadêmicos possam atuar como sociedade de propósito específico (Art. 16), contraria a Lei 8.112/90 (o Art. 117 proíbe que o servidor participe de gerência ou administração de sociedade privada) e afeta a missão, idoneidade e finalidade pública das IFES. Esse fomento pode ser visto como ação compensatória para a possível estagnação de salários e carreiras, induzindo progressiva priorização, por parte dos docentes, de iniciativas que lhe permitam maiores ganhos. Essa situação também promoveria desequilíbrio do financiamento entre as áreas do saber e regiões do país, dependendo de maior ou menor interesse do setor privado e das oportunidades aos docentes.

- O PL-F autoriza universidades privadas a revalidar diplomas estrangeiros (Art. 21), o que pode resultar em processos mercantis de validação e complementação curricular, afetando o interesse público nacional e a confiança dos conselhos profissionais.
- O PL-F, em seu Art. 42, prevê ainda que os Hospitais Universitários (HU) deixarão de ser exclusivamente de atenção gratuita pelo SUS e poderão assumir contratos com convênios de planos privados, com claro desvio de finalidade do melhor serviço público de saúde do país, concentrado nos HUs. Ação injustificada e que penaliza a população brasileira que depende do SUS.

## **Conclusão**

Face o exposto, o ForPlad considera que existem diversos riscos e problemas, falhas de redação legislativa e insegurança jurídica no PL-F apresentado. Por isso, recomenda que a ANDIFES e os reitores façam amplo debate com suas comunidades acadêmicas e sociedade nas regiões onde suas IFES estão inseridas e mantenham interlocução com a mídia, prefeitos e parlamentares sobre o tema.

Para além da avaliação de riscos e das questões apontadas, considerando que a crítica é necessária mas não suficiente, o ForPlad coloca-se à disposição dos reitores para discutir propostas e alternativas para garantir o futuro do sistema universitário público brasileiro e sua inestimável colaboração ao desenvolvimento nacional, com soberania, inclusão, equidade e sustentabilidade.

*Documento aprovado por unanimidade na plenária final do ForPlad em Santarém-PA.*