

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº 4.643, DE 2012

Autoriza a criação de Fundo Patrimonial (endowment fund) nas instituições federais de ensino superior.

Autor: Sra. Bruna Furlan -
PSDB/SP

Relator: Dep. Soraya Santos
(PMDB-RJ)

VOTO EM SEPARADO

(Do Sr. Deputado LUIZ COUTO)

I – RELATÓRIO

A proposição em análise, de autoria da respeitável Dep. Bruna Furlan, pretende autorizar a criação de Fundo Patrimonial nas instituições federais de ensino superior, com o propósito de fomentar a pesquisa no âmbito dessas instituições, mediante o recebimento e a gestão de recursos provenientes de doações de pessoas físicas e jurídicas domiciliadas no País e no exterior, entre outras fontes. O Fundo assim constituído será gerido por um conselho de administração, composto por cinco membros, sob a presidência do reitor ou autoridade equivalente de cada instituição. Estabelece, ainda que o valor das doações aos fundos patrimoniais efetuadas por pessoas físicas deverá se submeter ao mesmo limite global de dedução aplicável conjuntamente às contribuições feitas aos fundos controlados pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, do Idoso, às contribuições a projetos culturais e aos investimentos em atividades audiovisuais, que, na forma do art. 12, § 1º, da Lei nº 9.250, de 1995, não poderão reduzir o imposto devido em mais de doze por cento.

O Projeto de Lei foi distribuído à Comissão de Educação, a Comissão de Finanças e Tributação, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do Regimento

Interno da Câmara dos Deputados), para análise e parecer, sob regime de tramitação ordinária, estando sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões.

Na Comissão de Educação, a proposição foi aprovada com a adoção de duas emendas. Na Comissão de Finanças e Tributação, proposição foi aprovada na forma do Substitutivo. Na CCJC, foi oferecido parecer da Relatora, nobre Dep. Soraya Santos (PMDB-RJ), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, na forma do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação; e pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das Emendas nºs 1 e 2/2013 adotadas pela Comissão de Educação.

É o relatório, mediante o qual apresentamos o VOTO EM SEPARADO.

II – VOTO

1- ***Sobre a Constitucionalidade e a Juridicidade***

a) Em relação à natureza do Projeto: autorizativa

O projeto em comento, **autoriza** a criação do Fundo Patrimonial nas instituições federais de ensino superior. Argumenta-se que o propósito é fomentar a pesquisa no âmbito dessas instituições, mediante recebimento e a gestão de recursos provenientes de doações de pessoas físicas e jurídicas domiciliadas no País e no exterior, entre outras fontes.

As Universidades, nos termos do art. 207 da Constituição Federal, gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. A elas são asseguradas, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art. 53), entre outras atribuições *“elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes”, “firmar contratos, acordos e convênios”, “aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais”, “administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos” e “receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas”*. Para resguardar a autonomia didático-científica das Universidades, o exercício de tais atribuições se vê ponderada pelos colegiados próprios.

Consideradas as atribuições acima mencionadas, as disposições adicionais do art. 54 da já referida LDB, bem como a natureza das instituições federais, autarquias

constantes da estrutura regimental do Ministério da Educação e que desempenham funções de Estado, **reforçamos a análise segundo a qual a presente proposição possui natureza autorizativa.**

A esse respeito, em trabalho que ao nosso juízo referencia o debate da presente matéria, “Inconstitucionalidade de projetos de lei autorizativos”, o Consultor Márcio Silva Fernandes assim se posiciona:

O projeto autorizativo nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso.

A lei, portanto, deve conter comando impositivo aquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção o Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica.

A autorização em projeto de lei, segue o Consultor, consiste em mera sugestão dirigida a outro Poder, o que não se coaduna com o sentido jurídico de lei, acima exposto. Essa injuridicidade independe da matéria veiculada no projeto, e não se prende à iniciativa privativa prevista no art. 61 §1º, da Constituição, notadamente os aspectos relativos à organização administrativa.

Apresenta importante caminho o Consultor:

No âmbito da Câmara dos Deputados, o instrumento regimental adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo, como os que resultam dos projetos autorizativos examinados, é a indicação, disciplinada no art. 113, caput inc. I do Regimento Interno da Casa".

Ademais, avaliamos que projetos com a natureza proposta deveriam ser resultantes de um amplo pacto e consenso social que não pode dispensar o papel central das Universidades e da União como um todo, capitaneada pelo Executivo Federal, mais especificamente, o Ministério da Educação que, inclusive, poderia encampar a discussão e uma proposição com tal escopo, de forma pactuada.

Razão pela qual, avalio que a origem e conformação da proposição justifica a avaliação sobre sua inconstitucionalidade e injuridicidade, por ter natureza autorizativa e avançar sobre princípios e estruturas com tratamento em esfera constitucional e própria do poder executivo.

b) Flexibiliza princípios e instâncias que conformam as prerrogativas de autonomia universitária e a gestão democrática

Em destaque no projeto de lei em comento que o Fundo constituído será gerido por um conselho de administração, composto por cinco membros, sob a presidência do reitor ou autoridade equivalente de cada instituição, responsável pela gestão (art. 2º). Ao desconhecer as relações entre tal Conselho e os Conselhos Superiores e demais instâncias colegiadas das Universidades, a proposta colabora para gerar insegurança jurídica nas relações que serão estabelecidas, especialmente em relação à necessária compatibilização das normas de investimentos, regras de utilização de recursos, normas administrativas e prestação de contas, as quais, entendemos, deverão estar subordinadas à missão institucional da Universidade, seu projeto de desenvolvimento acadêmico e social e instâncias superiores.

Ademais, a proposição do Fundo comporta a criação de outro colegiado: um comitê de investimentos (três membros), formado por especialistas com notório conhecimento ou experiência no mercado de capitais, responsável por subsidiar a criação da política de aplicação dos recursos, a fim de garantir sustentabilidade financeira de longo prazo (**art. 3º, § 2º**). Do que se pode depreender (art. 6º), o comitê possui um papel inusitado, já que, indicado pelo Conselho, ao comitê compete coordenar e supervisionar os responsáveis pela gestão do fundo patrimonial. Será que, após indicado pelo Conselho, teremos um triunvirato **funcionando paralelamente no interior das instituições, com desproporcional ascendência sobre a Reitoria e a universidade em seu conjunto?**

De igual maneira, por tais razões, avaliamos inconstitucional a proposição por incompatibilidade do conteúdo, já que PL colide com princípios constitucionais, notadamente ao desconhecer o papel precípua do Conselho Superior da Universidade, instância plural e representativa, consoante ao art. 207 da Constituição, favorecendo outros organismos. Ademais, a configuração dos colegiados constantes do projeto, ao nosso juízo, constrange, também o art. 206 da Constituição no tocante ao princípio da gestão democrática que, no caso das instituições públicas de educação superior, é expresso na assegurada **existência de órgãos colegiados deliberativos próprios**.

Comissão e Comitê, cuja conformação e equilíbrio de representação **não está clara**, ademais, não nos parecem razoáveis, razão pela qual não observamos boa conformação jurídica da proposição em relação às normas e princípios do ordenamento jurídico vigente. **Um conselho presidido pelo Reitor deve também ser composto por professores e ex-professores das instituições, ex-alunos e respeitadas referências do ambiente acadêmico, científico e tecnológico, devendo ao menos a metade ser de escolha do Conselho Superior da Instituição.**

O projeto, por outro lado, ao propor a criação de novas estruturas administrativas, também ultrapassa as atribuições constitucionais do Legislativo e invade as competências do Poder Executivo.

Ademais, nos parece inconstitucional a previsão de que “Os doadores poderão direcionar suas doações ao Fundo Patrimonial para setores ou atividades universitárias a seu critério, oficiando por escrito e justificadamente ao Conselho de Administração do Fundo”. Avança de forma desproporcional sobre o exercício da autonomia das universidades.

2- Uma manobra em relação às obrigações legais relativas à manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior?

Almejamos qualidade, desenvolvimento, ciência e tecnologia de ponta, de qualidade, mas o que temos a oferecer, enquanto Estado brasileiro, é uma alternativa, ao nosso juízo, ancorada na "boa vontade", ou melhor, no compromisso do mercado e das empresas, sem quaisquer sinalizações objetivas e concretadas por parte do Poder Público, cujo governo de plantão, com sua omissão em relação ao adequado financiamento público das instituições, está gerando demissão, precarização, não pagamento de profissionais, falta de insumos básicos, cortes de energia elétrica e água, estruturas físicas se deteriorando e outros descabros. Devemos pensar o modelo de financiamento das instituições públicas e de suas atividades fortalecendo o que dispõe nossa Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei nº 9.694 de 1996:

Art. 55. Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, **recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.**

Igualmente, o debate sobre o financiamento deve se ancorar nos termos do que estabelece o art. 214:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a **manutenção e desenvolvimento do ensino** em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas **dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.**

A este respeito, nota da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) à sociedade brasileira (do final de agosto do corrente ano de 2017) apresenta balanço crítica que expressa a inobservância de tal

dispositivo legal pelo atual Governo e aponta para o quadro de colapso das Instituições federais:

- Perdas orçamentárias em 2017: O orçamento de 2017 já representou corte significativo em relação ao de 2016 (6,74% nominal na matriz de custeio, 10% no programa de expansão Reuni, 40,1% em capital, 3,15% do Programa Nacional de Assistência Estudantil e mais 6,28% de inflação no período);
- Limite orçamentário de 2017: até o momento foram liberados apenas 75% do orçamento de custeio e 45% do orçamento de capital. Para manter o funcionamento mínimo das instituições é indispensável a liberação de 100% de ambos os limites, uma vez que já estamos absorvendo fortes perdas orçamentárias como indicado acima;
- Orçamento de custeio para 2018: O orçamento para 2018 mantém os valores da matriz de 2017, reduz o Reuni em aproximadamente 11% e não recompõe a inflação do período, além de desconsiderar a expansão do sistema.
- Orçamento de investimento para 2018: O MEC não disponibilizou os valores de limite orçamentário de investimento, sobretudo na Ação 8282. Essa situação alarmante permanece ainda hoje, o que pode sinalizar a inexistência de orçamento de investimento na PLOA 2018 das IFES, fato gravíssimo que afetará, por exemplo, a aquisição de livros, equipamentos de laboratórios, softwares e a continuidade das obras em andamento já contratadas.
- Liberação de Financeiro: A situação financeira, com dois repasses ao longo de cada mês, inferiores a 60% da despesa liquidada, traz ônus de grande magnitude às instituições, levando à perda de confiabilidade por parte de nossos credores, ao pagamento de multas e juros, além de obrigar as instituições a selecionar quais despesas pagar, fato inaceitável
- Recursos próprios: Impossibilidade de suplementação orçamentária na Arrecadação Própria e Convênios, ocasionando perdas significativas para as instituições.
- PNE na LDO: A prioridade para as metas do Plano Nacional de Educação foi retirada da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2018, por meio de veto presidencial e em nome do ajuste fiscal, fragilizando ainda mais o compromisso do Governo Federal com a educação. (...). (ANDIFES, 2017. Disponível em <http://www.andifes.org.br/52515-2/>)

Não podemos colaborar com o **deslocamento do papel do poder público no financiamento das instituições educativas** em favor de que pessoas e empresas passem a fazê-lo diretamente. Repetimos: estamos, no atual contexto, colaborando **não para a criação de algo complementar, adicional, mas, sim, potencialmente um**

substituto em relação à sustentabilidade econômica das instituições de educação superior e pesquisa do país, pelo poder público. Vejamos, por exemplo, a matéria do Jornal o Globo, que é bastante ilustrativa: “Ex-Alunos se juntam para criar fundo patrimonial mantido por doações para CAp-Uerj: Ideia é ajudar o colégio, que sofre com a falta de professores e de investimentos. Politécnica da USP usa modelo semelhante”.

Parte da matéria assim destaca: “A ideia surgiu no ano passado, mas só ganhou força agora, justamente na crise mais grave dos 58 anos de história do colégio. Com número reduzido de professores desde que a Justiça determinou o afastamento dos docentes temporários — eram 104 de um total de 210 —, até o momento o CAp só deu início às aulas de aproximadamente 400 alunos. O restante, cerca de 1,3 mil, continua em casa” (O Globo, 02/04/2016, Disponível em <https://oglobo.globo.com/rio/ex-alunos-se-juntam-para-criar-fundo-patrimonial-mantido-por-doacoes-para-cap-uerj-15761768>).

Não é justo e necessário problematizarmos se é esse o caminho, a alternativa a ser seguida, notadamente no atual momento em que as universidades e institutos estão absolutamente fragilizados? Construir um caminho, concretamente, decorrente da omissão do Estado?

Ademais, se hoje não há mais compromisso da elite e do empresariado nacional com a educação pública é justamente porque eles não se sentem comprometidos com a educação e a formação dos mais pobres e jovens. Preferem não doar, não investir, não estudar aqui e fazê-lo lá fora. Se passarem a fazê-lo, certamente não temos garantias de que será em linha com a missão social e estratégica da Universidade brasileira, em especial. Por isso, aparentemente, a necessidade de apartar estruturas, controlar a gestão e a orientação dos investimentos, conforme seus interesses e não necessariamente aqueles da Universidade e de sua comunidade, da sociedade brasileira.

São as desonerações de imposições tributárias, ademais, que tendem a fazer ampliar “a responsabilidade social” das empresas e investidores. Não é demais ressaltar a preocupação sobre **como se dará, na prática, a destinação dos recursos, em favor de que atividade e para a consecução de quais objetivos institucionais.**

3- Carece do necessário debate e consenso social

Também merece reflexão que não temos feito maior e melhor debate, equilibrado, quando tratamos de matérias tendentes à concessão de benefícios fiscais para pessoas físicas e jurídicas, apartando tais benesses da necessária ampliação do fundo público e das políticas públicas em seu conjunto, entre elas as educacionais.

No limite, desconhecemos a realidade de colapso e, por meio do projeto de lei, acabamos por apresentar uma saída que, embora com seus méritos e relevância, no atual

contexto, pode representar uma saída fácil, que fortalece e justifica a desresponsabilização do atual governo para com o financiamento público da educação, notadamente a superior. No atual cenário, por exemplo, se aprovado o projeto, não é que o Fundo se constituirá em MAIS UMA ALTERNATIVA para incrementar o orçamento das instituições de ensino. Não. Poderá se constituir em quase que salvaguarda das Instituições, castigadas pelo atual Governo. De outro lado, mais uma via para renúncias e isenções fiscais para pessoas e instituições interessadas.

Queremos com o Fundo, financiar pesquisas e programas de extensão; mas, concretamente, o governo desmonta a pesquisa, a ciência e tecnologia, atacando instituições como CNPq, Capes e as Universidades. Queremos, com o Fundo, financiar bolsas de estudos; mas concretamente há diminuição do FIES, Prouni, do Ciência sem Fronteiras, das bolsas aos estudantes universitários das federais. Queremos, com o Fundo, conservar e modernizar a estrutura física e intelectual da instituição federal de ensino superior; mas vemos as instituições precarizadas e anunciando não terem condições de suportar sua própria manutenção nos próximos meses.

Com maior debate, consenso social e aperfeiçoamento de uma proposição, não objetamos a ideia de um Fundo, **de caráter complementar**, jamais um substituto ao necessário papel do Estado, fundo este subordinado aos interesses e missões acadêmico-institucionais das instituições no desenvolvimento social, econômico e inclusivo do país. Ocorre que, no atual contexto, ao aprovar uma proposta nos termos propostos pela relatora, estaremos a criar e acolher, **em situação de absoluta fragilidade, "Os Amigos das Universidades" e adotando uma postura complacente em relação aos inimigos das universidades que hoje ocupam o governo federal.**

Não podemos submeter reitores e toda comunidade acadêmica a "alternativas", repito, ainda que meritórias, em um quadro concreto de petição de miséria: a educação, a ciência, a inovação e a tecnologia não se verão fortalecidas em sua missão e papel social nesse atual contexto. Somos contra aprovar uma proposta ampla em um quadro de absurda desresponsabilização e falta de compromisso do atual governo com as Instituições Federais de Educação Superior, que estão em situação de colapso.

Insistimos: mais do que a simples discussão sobre a concordância ou discordância em relação à medida, em seus múltiplos aspectos, é necessário termos clareza do cenário em que ela se insere: de desresponsabilização do poder público, de congelamento de gastos em educação, de precarização e privatização.

Propor um fundo privado em prejuízo das prerrogativas de autonomia e do papel do Estado, poderá colocar a universidade em situação de ainda maior precariedade e fragilidade institucional, pressionada a produzir pesquisas e tecnologia para beneficiar uma

determinada empresa doadora, desvirtuando ou limitando seu papel público e social que deve ser, este sim, preponderante.

Doações de pessoas físicas ou jurídicas para o financiamento das instituições federais de ensino públicas, com a possibilidade de dedução do imposto de renda (IR) das pessoas físicas e jurídicas, poderá representar ainda menos recursos para educação pública como um todo e para outras políticas sociais que dependem, outrossim, de novas fontes de financiamento e não de novas possibilidades de renúncia ou isenção.

Consideramos, por fim, que: a) a proposição merece reparos nos aspectos relativos à constitucionalidade e juridicidade - projeto autorizativo e que restringe a autonomia das instituições e a gestão democrática- e, ademais, b) que o debate conjuntural sobre estímulos a doações às instituições deve ter caráter complementar, suplementar ao papel do poder público no financiamento das instituições públicas, notadamente as federais, respeitadas os princípios da autonomia universitária e da gestão democrática.

Por tais razões apresentamos o presente voto em separado, concluindo no sentido da inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei nº 4.643, de 2012; do substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.643, de 2012, aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação; e pela inconstitucionalidade e injuridicidade das emendas apresentadas pela Comissão de Educação.

Sala da Comissão, em 19 de agosto de 2017.

Deputado **LUIZ ALBUQUERQUE COUTO**
(PT-PB)