

Brasília, 06 de janeiro de 2020,

REF: Considerações sobre a versão de 03 de janeiro de 2020 do “Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores – 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 nova análise acerca da versão de 03 de janeiro de 2020 do “Programa Institutos e Universidades Empreendedores e Inovadores – FUTURE-SE”, editada pelo Ministério da Educação.

O Programa já foi objeto de análise anterior, por meio de Nota Técnica de 24 de outubro de 2019, na qual restou analisada a segunda versão de projeto de lei apresentada pelo Governo à comunidade, sem envio ao Congresso Nacional. Da análise atual, o que se nota é que o FUTURE-SE é

mantido com formatação geral muito aproximada daquela de outubro de 2019, porém com algumas alterações relevantes.

Observa-se, assim, que houve alteração dos objetivos iniciais do Programa, com a maior explicitação de que o interesse prioritário se dá no incentivo de fontes privadas adicionais de financiamento para projetos e programas de interesse das universidades e institutos federais, além do acréscimo do aumento das taxas de conclusão e dos índices de empregabilidade de egressos das universidades e institutos federais como objetivo a ser alcançado.

O anterior “contrato de desempenho” foi substituído pelo “contrato de resultado” e os “benefícios especiais” foram renomeados como “benefícios por resultado”. Do mesmo modo, o “Fundo Soberano do Conhecimento” foi substituído pelo “Fundo de Investimento do Conhecimento”. Na prática, contudo, os institutos se mantêm praticamente idênticos aos originários, com poucas alterações em seus conteúdos.

Em verdade, o novo texto promove algumas alterações importantes mais pela supressão de elementos do texto anterior do que pelo acréscimo de novos conteúdos. São relativamente poucas as alterações promovidas a partir da mudança do teor das normas, a exemplo do que ocorre na especificação de quais serão os benefícios por resultados.

O texto ora sob análise apresenta, em seu art. 6º, § 2º, quatro possibilidades de benefícios a serem auferidos pelas universidades e institutos federais que aderirem ao programa: recebimento de recursos provenientes do Fundo de Investimento do Conhecimento, possibilidade de aporte patrimonial ao próprio Fundo, acesso a recursos orçamentários

adicionais consignados ao Ministério da Educação e concessão preferencial de bolsas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior – CAPES.

Surge, a partir da leitura, uma importante preocupação ao menos com dois desses possíveis benefícios, pela possibilidade de violação de disposições e princípios constitucionais, especificamente quanto à possibilidade de adoção de preferências em repasses orçamentários e no acesso a bolsas da CAPES. Não é razoável que a simples adoção a um programa de caráter amplamente voluntário seja utilizado como critério de distinção para recebimento de recursos orçamentários ou bolsas que deveriam ser de acesso isonômico pela Universidade ou Instituto Federal ou pela sua comunidade acadêmica.

O art. 9º, do projeto de lei mais atualizado, apresenta maiores especificações quanto ao comitê gestor do Programa, que contará apenas com representantes da Administração Pública Federal, legando ao regulamento do Comitê as regras de composição e funcionamento e sem qualquer determinação de que venha a ser paritário.

Os arts. 11 e 12, ausentes na proposta de outubro de 2019, especificam a política de monitoramento e avaliação do contrato de resultados, trazendo a obrigatoriedade de publicidade a todos os atos relativos aos contratos e de relatórios de execução ao final de cada exercício ou em qualquer outro momento, por solicitação do Ministério da Educação.

Os §§ 2º e 3º do art. 14 também trazem novidades importantes, ao proverem a possibilidade de cessão de direitos de exploração econômica, total ou parcial, de bens de propriedade das universidades ou dos institutos

federais, por meio de contraprestação financeira ou economicamente mensurável, em conformidade com os contratos firmados com fundação de apoio ou com organização social.

O art. 15, § 1º, prevê, ainda, a possibilidade de execução de obras e aquisições de materiais como forma de desenvolvimento institucional para melhoria de infraestrutura de universidades, desde que relacionados às atividades de ensino, inovação e pesquisa científica e tecnológica – disposição que pode apresentar, a depender dos valores e das formas de contratação, violações à Lei nº. 8.666/93, ao figurar como verdadeira dispensa de licitação.

No parágrafo único do art. 16 do projeto de lei em questão, houve a inclusão dos produtos ou serviços com as marcas das instituições como aqueles passíveis de comercialização por parte das universidades com o apoio das fundações de apoio, além dos excedentes de produção resultante das atividades executadas no âmbito das instituições de ensino.

O art. 17, que trata da celebração de contratos de gestão com as organizações sociais, mantém a possibilidade de dispensa de licitação para formatação de novos contratos de gestão por aquelas OSs que já sejam qualificadas pelo Poder Executivo Federal, incluindo-se, no § 3º, a possibilidade de que haja mais de um contrato de gestão com a mesma organização social, os quais deverão ter dados contábeis e financeiros separados, mas sob análise de apenas uma comissão de avaliação.

O parágrafo único do art. 20, por sua vez, autoriza a retribuição financeira à universidade ou ao instituto federal em caso de criação de start-

up dentro daquelas instituições, vedando apenas a sua participação societária no empreendimento.

O art. 25, que trata do eixo da internacionalização, aponta a possibilidade de contratação de pesquisadores ou professores do exterior pelas fundações de apoio ou organizações sociais, os quais, por força do § 2º, ficam estritamente vinculados ao cumprimento das atividades divulgadas pela universidade ou pelo instituto federal como componentes do contrato de gestão ou instrumento congênere firmado com a fundação ou com a OS. Ainda nesse eixo, o § 6º do art. 25 traz dispositivo específico que prevê remuneração dos docentes pelas instituições de origem, em caso de intercâmbio de encargos docentes.

O novo projeto de lei também promove atualizações no que diz respeito aos fundos patrimoniais que prevê, promovendo uma regulamentação bastante mais genérica do que anteriormente – sem sequer prever quais serão as fontes de receitas tanto do Fundo Patrimonial do Programa quanto do Fundo de Investimento do Conhecimento. Há, nesse ponto, a necessidade de maiores disposições regulamentares, por se tratar de figuras novas instituídas no ordenamento, cujas fontes de receitas e regras – principalmente por cuidarem, potencialmente, de grande monta de recursos públicos – já devem vir minimamente esclarecidas na norma instituidora.

Há, ainda, alterações mais relevantes na proposta do art. 30, do projeto de lei, de inclusão dos §§ 2º-A e 2º-B ao art. 48, da Lei nº. 9.394/96, que tratam da revalidação de diplomas estrangeiros por universidades particulares. A proposta, agora, é de que apenas os cursos que tenham conceito máximo atribuído pelo MEC, no caso das universidades privadas,

possam ser revalidados – sendo necessário que, no caso do curso de Medicina, seja obrigatoriamente utilizado o Revalida.

Por fim, resta estabelecido que, além de Universidades e Instituições Federais, também poderão participar do FUTURE-SE o Instituto Militar de Engenharia, o Instituto Tecnológico da Aeronáutica e o Colégio Pedro II, anteriormente não enquadrados no texto da proposta. Além disso, é proposta, como novidade, a revogação do § 3º, do art. 1º, da Lei nº. 8.958/94, com a finalidade de que seja aumentada a concepção de desenvolvimento institucional passível de financiamento por fundações de apoio, apenas no âmbito do FUTURE-SE.

É certo, porém, que o texto traz alguns pontos positivos frente à versão anteriormente analisada. De início, todas as questões relacionadas à redução de despesas com pessoal como requisito para a participação no Programa e à discussão quanto às remunerações recebidas pelos pesquisadores e da sua natureza foram retiradas do projeto ora sob análise, num recuo do Governo em relação aos temas.

Com isso, contudo, não se pode vetar que, eventualmente, os contratos de resultado venham a prever, como um dos seus indicadores, a redução de gastos com pessoal, eis que o novo texto apenas não traz este como um requisito de adesão ao Programa. Há que se ter em mente, portanto, que a intenção inicial pode vir a ser mantida, nos contratos individualmente considerados.

A discussão, porém, sobre a ausência de direito à remuneração das patentes ou à transferência de eventual prêmio concedido ao docente que conduziu determinado projeto de pesquisa às entidades financiadores foram,

de fato, completamente excluídas do Programa FUTURE-SE, num avanço significativo quanto a este ponto.

É certo, porém, que o modelo do FUTURE-SE ainda se mantém como um Programa cuja finalidade é fazer das IFES verdadeiras unidades empresariais, à disposição daqueles que tenham capital para financiamento. Permanece o interesse, eis que é este o ponto central do Programa, de que a lógica privada de investimentos seja atraída para próximo do setor público, com clara tentativa de utilização dos espaços públicos das universidades para especulação financeira ou para a consecução de interesses privados por meio de acesso aos recursos públicos.

O texto mantém, ainda, a afronta ao artigo 207 da Constituição Federal, eis que continua – e agora mais claramente exposta – o estímulo a que as escolhas das universidades sejam feitas com base em incentivos de “fontes privadas adicionais de financiamento para projetos e programas”, a escancarar o interesse pelo financiamento privado da educação pública e da pesquisa brasileira. Tal cenário, claramente, representa um desafio para a autonomia universitária.

Outro desafio relevante, que se descortina apenas com o texto atual, é o de que o Programa FUTURE-SE venha a ser utilizado como moeda de troca de recursos orçamentários e de bolsas de pesquisa, eis que se adota um controverso modelo de preferências para aquelas Universidades que aderirem ao Programa.

É importante notar que a adesão ao FUTURE-SE não é, sequer, garantia dos benefícios por resultados, eis que dependente de avaliações posteriores cujos critérios serão definidos a depender de cada caso concreto e sem que se proponha qualquer balizamento mínimo dos critérios ou métodos de avaliação. É, portanto, uma política pública que se baseia em uma sequência de eventualidades sem tornar claro, de antemão, os benefícios efetivos para a educação pública e gratuita.

O FUTURE-SE, em sua nova versão, se mostra mais bem adequado do ponto de vista formal, mas mantém-se, quanto ao conteúdo, confuso e complexo. As regras são pouco claras e não promovem uma segurança de que o financiamento pretendido pode conviver com a autonomia universitária ou com o intento público e gratuito da educação superior fornecida pelo Estado. Para finalizar, os fundos patrimoniais que se busca criar são apenas esparsamente regulamentados pela norma.

A discussão quanto ao financiamento privado de pesquisas, desenvolvimento tecnológico, inovação, empreendedorismo e internacionalização deverá ser, ainda que sob linhas muito nebulosas, objeto de debates próximos. Há que se ter em mente, nesse quadro, que o projeto governamental até aqui apresentado se fundamenta no incentivo a esta modalidade sem maiores detalhamentos, o que representa, por si só, um grande sinal de alerta para o caminho das discussões.

Reiteramos, novamente, que considerada a complexidade e a relevância do tema, colocamo-nos a inteira disposição desse Sindicato Nacional para maior aprofundamento das análises já apresentadas.

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

Danilo Prudente Lima

Advogado da Assessoria Jurídica Nacional do ANDES – Sindicato Nacional
 OAB/DF 42.790