



Comissão para Análise do Programa Future-se: Miguel Calmon Dantas, Sara da Nova Quadros Cortês, Cristiana Santos, Camila Magalhães e Carlos Eduardo Behrmann Rátis.

Relator: Miguel Calmon Dantas

Objeto: Constitucionalidade do Projeto de lei em consulta pública

Parecer

O Senhor Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia constituiu a presente Comissão pela Portaria nº 007/2019, de 3 de setembro de 2019, composta pelos professores e professoras acima epigrafados, tendo como objeto conduzir os trabalhos de análise do Programa FUTURE-SE do Governo Federal e suas implicações e consequências para a Universidade Pública, fixando o prazo inicial de 10 dias, posteriormente prorrogado, para apresentação de um parecer jurídico sobre o tema.

Realizada primeira reunião presencial no dia 6 de setembro de 2019 e constituídas as discussões entre os membros inclusive por via virtual, coube ao Relator a apresentação do presente parecer, submetido e aprovado, por unanimidade, pelos membros da Comissão, nos termos abaixo expostos.

É conhecida a progressiva redução dos investimentos na educação pública, sobretudo na educação pública de nível superior, o que tem ocorrido de forma diametralmente oposta ao relevo constitucional

conferido ao direito à educação e aos serviços públicos de educação, em todos os níveis.

Visando propor uma reformulação e modificação alegadamente inovadora da forma de financiamento das instituições federais de ensino superior, certamente motivado pelos contingenciamentos que vêm sendo adotados sistematicamente, o Governo Federal apresentou e submeteu à Consulta Pública o Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras - FUTURE-SE.

Nos termos do art. 1º, o programa tem por finalidade “o fortalecimento da autonomia administrativa e financeira das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, por meio de parceria com organizações sociais e do fomento à captação de recursos próprios”, estabelecendo-se em três eixos, que concernem à: a) gestão, governança e empreendedorismo, b) pesquisa e inovação, e c) internacionalização, olvidando-se, ao que se evidencia, da extensão, que é indissociável do ensino e da pesquisa, nos termos do *caput* do art. 207 da Constituição Federal.

O §3º do aludido dispositivo prevê que o ingresso no programa ocorre por adesão, instituindo, no art. 2º, os deveres da instituição federal de ensino superior que assim o fizer, em que consta que se utilizará da organização social contratada para o suporte à execução das atividades relacionadas aos referidos eixos, bem como que adotará diretrizes de governança previstas na própria lei e programa de integridade, mapeamento e gestão de riscos corporativos, controle interno e auditoria externa.

Os demais dispositivos concernem à operacionalização do programa, à previsão das competências e deveres da organização social que vier a ser contratada, do fomento, da gestão, governança e empreendedorismo, como também da pesquisa, desenvolvimento e inovação. Dispõe, ainda, sobre a internacionalização, sobre a constituição

do denominado Fundo de Autonomia Financeira das Instituições Federais de Educação Superior e sobre o Comitê Gestor, além de disposições finais e transitórias.

Exposto, sinteticamente, o cerne do programa materializado na minuta de um projeto de lei em consulta pública, cumpre adentrar, primeiramente, na análise de sua constitucionalidade, avançando, em seguida, para as suas implicações e consequências para as Universidades Públicas.

Parecer

A priori, faz-se mister salientar que o Future-se está inserido dentro de uma política de regressão e redução da estrutura administrativa do Estado no que concerne às prestações sociais relacionadas aos serviços públicos e à satisfação de direitos fundamentais, sobretudo de direitos sociais, resultante da ascensão do modelo econômico-político neoliberal e das doutrinas de eficiência estritamente econômica do Estado, que contaram com a adesão das condições fatorias das crises contemporâneas, associadas à doutrina do choque e ao paradigma da austeridade fiscal.

Muitas das políticas e ações adotadas até recentemente não se direcionavam diretamente contra o núcleo duro do dirigismo constitucional brasileiro, restando preservada até mesmo pelas várias emendas constitucionais então aprovadas. Entretanto, tal quadro começa a mudar com a implantação de deformações legislativas no arcabouço normativo fundante da proteção social e dos direitos sociais, como se pode exemplificar com a Emenda Constitucional nº 95, responsável pelo chamado Ajuste Fiscal, e com a reforma trabalhista, instituída por via infraconstitucional, mas em sentido oposto ao conteúdo programático-dirigente resultante do *caput* do art. 7º do texto constitucional, cuja cláusula

de abertura vincula o reconhecimento de outros direitos que visem apenas à melhoria da condição social do trabalhador.

Nesse passo, a educação pública não poderia suportar tal momento sem riscos de regresso e desestruturação do já historicamente combalido, deficiente e seletivo sistema público de ensino, materializado, no âmbito do nível superior, pelas Instituições Federais de Educação Superior, pressionadas pelo ambiente de crise multifatorial e sistêmica, pelas políticas neoliberais, pelo ajuste fiscal, e pela ascensão ideológica da intolerância e do desprestígio com as humanidades.

Com efeito, pertinentes as considerações de Edgar Morin¹ em derredor das crises que assolam a contemporaneidade no contexto de sua própria complexidade, *in verbis*:

Vivemos uma crise de civilização, uma crise de sociedade, uma crise de democracia nas quais se introduziu uma crise econômica, cujos efeitos agravam as crises de civilização, de sociedade, de democracia. A crise da educação depende das outras crises que, por sua vez, também dependem da crise da educação. Todas elas dependem de uma crise do conhecimento que, por sua vez, é dependente delas. As crises se inserem em uma espiral nebulosa de crises cujo conjunto forma a crise da humanidade, que se encontra à mercê dos cursos desenfreados das ciências, das técnicas, da economia, em um mundo dominado por um mercado financeiro ávido pelo lucro e por conflitos corrompidos pelos fanatismos homicidas.

¹¹ Morin, Edgar. *Saber Viver: manifesto para mudar a educação*. Porto Alegre: Sulina, 2015. p. 65-66.

Como bem posto, o ambiente de crise generalizada no âmbito da complexidade das relações sociais exige, ao contrário do que vem sendo encetado, o reforço das academias, com vistas a aprofundar a reflexão científica em torno das temáticas que assolam problemáticamente a sociedade contemporânea e o Estado, além de propiciar a pesquisa destinada à inovação.

Justamente por tamanho relevo que a Constituição Federal de 1988, diferentemente do que era previsto nas que lhe são precedentes, estabeleceu um regime jurídico substancialmente protetivo para o direito à educação e os serviços públicos de educação, em todos os seus níveis, estabelecendo uma estrutura descentralizada, com garantia de financiamento mediante transferências obrigatórias, além da participação de cada ente, com a repartição das responsabilidades concernentes ao ensino fundamental, médio e superior.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

Nesse passo, importa destacar o quanto disposto, especificamente para o ensino superior, pelo art. 207 do texto constitucional, ao assegurar o estatuto constitucional das universidades públicas, que segue abaixo colacionado, *in verbis*:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)

A Constituição Federal confere, então, às universidades públicas autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, sujeitando-as à promoção conjunta das ações de ensino, pesquisa e extensão.

Assim, o estatuto constitucional das universidades públicas lhes confere **autonomia constitucional**, que abrange a autonomia didática, a autonomia científica, a autonomia administrativa e a autonomia de gestão financeira e de gestão patrimonial.

A autonomia é noção jurídica que implica a atribuição a determinado ente de um feixe próprio de competências, vinculadas finalisticamente ao interesse público que lhes for cometido, para cuja consecução são assegurados poderes jurídicos como posições subjetivas de vantagem, que constituem prerrogativas.

Cumprido destacar, entretanto, para evitar equívocos e circunlóquios, que a autonomia constitucional conferida mediante a atribuições de competências e prerrogativas não se confunde com a autonomia da vontade, que se constitui como poder jurídico conferido às pessoas físicas e jurídicas no âmbito de relações jurídicas privadas e que envolve amplo poder de disposição.

A autonomia universitária, constitucionalmente fincada, da mesma forma que a conferida aos entes da Federação, não abriga atos de disposição da própria autonomia, o que implicaria em desatendimento aos mandamentos constitucionais que são dirigidos às universidades públicas em razão do relevo conferido ao ensino superior.

Sobre o relevo do estatuto constitucional da universidade pública demarcado pela Constituição Federal a partir da garantia de autonomia, cumpre colacionar a doutrina de Nina Ranieri², abaixo transcrita, *in verbis*:

Nos itens anteriores, demonstrou-se que a sistematização da autonomia universitária levada a

² Ranieri, Nina. *Autonomia Universitária: As Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Imprensa Oficial Governo do Estado de São Paulo, 2013, p. 134.

efeito pela legislação editada até 1988 não valorizou os traços característicos dos entes autônomos. [...].

As universidades públicas foram as instituições mais atingidas por essa política (com prejuízo maior para as federais) que, em última análise, as descaracterizou enquanto entidades voltadas ao ensino, à pesquisa e à extensão, transformando-as (principalmente na esfera federal) em repartições públicas centralizadas e extremamente dependentes do órgão governamental mantenedor.

Assim, a autonomia constitucional conferida às universidades públicas não se assemelha àquelas atribuídas legalmente a outros entes da Administração Indireta exatamente por se constitucionalmente qualificada, da mesma forma que a conferida aos entes políticos na Federação brasileira, encontrando-se, portanto, entrincheirada e submetida a verdadeira blindagem constitucional que rechaça qualquer medida tendente a aboli-la ou mesmo a mitigá-la.

E tal resistência se estabelece não apenas diante da fluidez das maiorias parlamentares ordinárias, mas até mesmo em razão do poder de reforma, à vista de se poder considerar que a autonomia universitária está abrangida pelas normas de blindagem advindas da prescrição do art. 60, §4º, do texto constitucional, relativo às cláusulas pétreas.

Em outras palavras, mesmo a emenda constitucional não poderia restringir ou mitigar indevidamente a autonomia universitária pela modificação do estatuto constitucional das universidades públicas, à vista da centralidade e do relevo constitucional das universidades para o

sistema de direitos fundamentais, para a democracia e para o desenvolvimento nacional³.

Nesse sentido, em corroboração ao que se vem de afirmar, cumpre destacar que por mais de uma vez o Supremo Tribunal Federal já reconheceu o relevo constitucional da autonomia universitária, admitindo até que a respectiva norma advinda do art. 207 se caracteriza como preceito fundamental, justificando a admissibilidade de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, como firmado na decisão exarada na ADPF 548, sob a relatoria da Min. Carmen Lúcia, referendada pelo Plenário, destacando-se o seguinte excerto do *decisum, in verbis*:

8. O processo eleitoral, no Estado democrático, fundamenta-se nos princípios da liberdade de manifestação do pensamento, da liberdade de informação e de ensino e aprendizagem, da liberdade de escolhas políticas, em perfeita compatibilidade com elas se tendo o princípio, também constitucionalmente adotado, da autonomia universitária.

Por eles se garante a liberdade de escolha política sem o que não se tem processo eleitoral plural, como inerente à democracia a ser construída e garantida e no qual comparece a eleição como instrumento imprescindível à sua dinâmica. Sem liberdade de manifestação, a escolha é inexistente. O que é para ser opção, transforma-se em simulacro de alternativa. O

³ Embora a matéria exija maior debate e reflexão, há de se destacar que, quando da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 370/1996, que, dentre outras providências, alterava o art. 207 para dispor que a autonomia universitária lá prevista seria exercida na forma da lei, o que implicaria um deslocamento do seu cerne normativo da Constituição para a lei, houve a sua aprovação pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, por maioria, não antevendo inconstitucionalidade em tal modificação; não obstante isso, é patente, como adiante demonstrado, que a adoção do Future-se implica em esvaziamento do estatuto constitucional das universidades públicas, em detrimento dos direitos fundamentais, da democracia e do desenvolvimento, justificando a invocação da blindagem constitucional decorrente da abrangência pelo art. 60, §4º, do texto constitucional.

processo eleitoral transforma-se em enquadramento eleitoral, próprio das ditaduras.

Por isso, toda interpretação de norma jurídica que colida com qualquer daqueles princípios, ou, o que é pior e mais grave, que restrinja ou impeça a manifestação da liberdade é inconstitucional, inválida, írrita.

Todo ato particular ou estatal que limite, fora dos princípios fundamentais constitucionalmente estabelecidos, a liberdade de ser e de manifestação da forma de pensar e viver o que se é, não vale juridicamente, devendo ser impedido, desfeito ou retirado do universo das práticas aceitas ou aceitáveis. Em qualquer espaço no qual se imponham algemas à liberdade de manifestação há nulidade a ser desfeita. Quando esta imposição emana de ato do Estado (no caso do Estado-juiz ou de atividade administrativa policial) mais afrontoso é por ser ele o responsável por assegurar o pleno exercício das liberdades, responsável juridicamente por impedir sejam elas indevidamente tolhidas.

Fazendo incidir restrição no ambiente de informação, ensino e aprendizagem como é o universitário, que tem o reforço constitucional da garantia de autonomia, assegurado de maneira específica e expressa constitucionalmente, para se blindar esse espaço de investidas indevidas restritivas de direitos, a demonstração da nulidade faz-se mais patente e também mais séria.

Ora, como deflui naturalmente do sistema constitucional, em interpretação chancelada pelo Supremo Tribunal Federal, o espaço universitário é ambiente próprio para o livre e pleno intercâmbio de ideais, para o que se faz essencial e imprescindível a autonomia universitária, em todos os seus âmbitos e com ampla extensão, pois os vínculos de dependência e sujeição a qualquer governo tolhem as liberdades que devem vicejar no espaço universitário, podendo sujeitar o pensamento, a pesquisa e a inovação a pautas ou programas de governo.

O tema dos limites materiais ao poder de reforma já foi enfrentado em estudos destacados⁴, mas carece de maior reflexão atinente à extensão da proteção da blindagem constitucional ao conjunto normativo constitucional e até mesmo infraconstitucional, que confere densidade a cada um dos objetos referenciados pelo §4º do art. 60, como, por exemplo, determinado direito fundamental.

Nesse sentido, a constatação da autonomia constitucional das universidades públicas ser uma garantia institucional⁵, associada à sistemática da blindagem constitucional estabelecida pelas normas advindas do art. 60, §4º, lhe confere especial proteção não apenas em face do legislador, mas também do próprio poder de reforma.

Com efeito, como pontuado por Carl Schmitt⁶ na defesa do reconhecimento da categoria das garantias institucionais,

A garantia de liberdade científica e de ensino, chamada por R. Smend como 'direito fundamental da Universidade alemã', contém uma garantia institucional. Não é um direito fundamental em sentido autêntico, mas significa uma proteção

⁴ Como o conhecido estudo seminal de Nelson de Souza Sampaio, *O Poder de Reforma Constitucional*. Salvador: Livraria Progresso, 1954, p. 72-77.

⁵ Categoria desenvolvida por Carl Schmitt no ambiente de grande debate doutrinário encetado pela Constituição de Weimar. Schmitt, Carl. *Teoria de la Constitución*. Madri: Alianza Editorial, 1996.

⁶ Schmitt, Carl. *Teoria de la Constitución*. Madri: Alianza Editorial, 1996, p. 177.

constitucional contra a supressão legislativa, como caracteriza as garantias institucionais.

Logo, a autonomia universitária encravada na Constituição Federal, em seu art. 207, está entrelaçada de forma indissolúvel com a liberdade de pensamento, com a liberdade de informação, com o exercício da cidadania e, conseqüentemente, com a democracia e o desenvolvimento.

Não é possível, portanto, que as liberdades públicas, que pressupõem o livre intercâmbio de ideais, sejam plenamente exercidas sem o pleno exercício das autonomias didática, científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades, que integram o pleno de competências e prerrogativas concernentes à autonomia constitucional das universidades públicas.

Fixadas tais premissas, cumpre adentrar na análise do programa em questão, analisando primeiramente o seu *iter* procedimental e o possível trilhar do devido processo legislativo, se realmente possível.

Posteriormente, passar-se-á à análise dos dispositivos constantes da minuta do projeto submetido a consulta pública, a partir da sua compreensão sistemática, na medida em que todo o programa proposto se orienta para a substancial modificação do modelo de gestão das universidades públicas mediante a contratação de organização social, aferindo se resta atendida a necessidade de que haja plena compatibilidade com as autonomias didática, científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, cujo conteúdo normativo poderá ser melhor especificado ao longo da análise, na medida da necessidade, para o enfrentamento da constitucionalidade e das implicações e conseqüências do Future-se.

Da Constitucionalidade Formal

A constitucionalidade de uma lei exige a compatibilidade formal e a compatibilidade material com a ordem constitucional vigente. No que respeita à compatibilidade formal, é necessário que a proposição legislativa em questão observe todo o regramento pertinente ao devido processo legislativo constitucionalmente conformado; ou seja, a estrita observância das regras constitucionais atinentes ao processo legislativo quando da sua tramitação.

Nesse sentido, embora a ausência de participação das entidades, instituições e da sociedade civil em geral na formulação de uma proposição legislativa relevante não implique em inconstitucionalidade por vício formal, induz a possível inconsistência das medidas que sejam estabelecidas pela possibilidade de dissociação da realidade e das necessidades vivenciadas, como também baixa legitimidade democrática.

A mera consulta pública de uma proposição já delineada não atende adequadamente às demandas de uma legislação que, por ser proveniente da produção e participação conjunta com os interessados e com a sociedade civil, tenha maior caráter performático e mais intensa legitimidade.

Importa, ainda, institucionalizar e adotar amplamente o chamado estudo de impacto legislativo ou regulatório, a fim de estimar, ainda na etapa de formulação da proposição legislativa, as consequências e implicações políticas, econômicas, sociais, institucionais e jurídicas de determinadas medidas, vindo a constar, de forma mais específica e delimitada, da Medida Provisória nº 881/2019, aprovada pelo Congresso Nacional, mas ainda pendente de sanção.

É possível conceber que, se ouvidas as universidades e institutos federais, bem como a sociedade civil em geral, e se adotado um marco de avaliação de impacto legislativo, a proposição em questão não

chegaria à consulta pública e, muito menos, se materializaria em projeto de lei ou em qualquer outra proposição legislativa, em face de vícios materiais que o contaminam.

De qualquer sorte, inexistiria vício formal se observados os regramentos constitucionais para tramitação de projeto de lei ordinária. Não seria possível, entretanto, que a matéria fosse formalmente instituída mediante a edição de medida provisória, à vista da manifesta carência de urgência na sua implementação que justificasse a adoção desta espécie legislativa.

Cogitando-se, ainda, da possibilidade de modificação do estatuto constitucional da universidade pública, tem-se que, se contempladas as medidas pertinentes à proposição legislativa do Future-se, vinculadas a contratação de organização social mediante contrato de gestão e sujeitas à adesão das unidades, persistiriam os mesmos vícios materiais abaixo suscitados, ofensivos, como exposto, à blindagem constitucional conferida à garantia institucional da autonomia universitária.

Tal vício seria, entretanto, material e, a despeito do §4º do art. 60 dispor que não poderiam ser objeto de deliberação as emendas tendentes a abolir as cláusulas pétreas, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal só entende possível conter pelo escrutínio judicial a tramitação de proposta de emenda que seja contrária ao respectivo processo de reforma constitucional, o que induziria à tramitação de eventual proposta de emenda constitucional sobre a matéria, sujeita, caso aprovada, ao controle jurisdicional repressivo de constitucionalidade pelos vícios materiais adiante expostos.

Da Inconstitucionalidade Material

Adentrando-se na análise do projeto sob a perspectiva da compatibilidade material com a Constituição Federal, importa reconhecer que alguns dispositivos, considerados isoladamente, não se revestiriam de inconstitucionalidade.

Entretanto, como se pode concluir por uma reflexão mais detida resultante de uma análise aprofundada, todo o projeto se reveste de inconstitucionalidade na medida em que os dispositivos em geral convergem e pressupõem uma nova sistemática de governança e gestão das universidades públicas, que seria realizada mediante contrato de gestão com organização social de natureza privada, sujeitando-se à adesão de cada universidade, o que viola indubitavelmente a autonomia constitucional conferida às universidades públicas.

A análise do art. 1º permite, de logo, antever tal problemática, pois, em tese, não haveria qualquer inconstitucionalidade no fortalecimento da autonomia administrativa e de gestão financeira das Instituições Federais de Ensino Superior pela celebração de parceria com organizações sociais e de fomento à captação de recursos próprios, fazendo-o mediante adesão, na forma do §3º, enquanto o art. 2º, inciso I, prevê que a utilização da organização social contratada serviria para o suporte à execução de atividades relacionadas aos eixos referidos pelos incisos do art. 1º, que são a gestão, governança e empreendedorismo, a pesquisa e inovação e a internacionalização. As demais disposições do art. 2º também, de *per si*, não induziriam qualquer inconstitucionalidade.

Contudo, os arts. 3º e 4º, ao detalhar os termos do contrato de gestão e as competências e deveres da organização social contratada, permitem concluir que, em verdade, as atividades de que ela será incumbida não se circunscrevem a mero suporte, o que é corroborado pelos arts. 17 e 18.

Tais disposições implicam, de fato, a transferência do cerne da autonomia administrativa – arts. 3º e 4º – e da autonomia científica e administrativa, no que se refere à gestão de pessoal e direcionamento das pesquisas – arts. 17 e 18 – para a organização social, sem que as disposições constantes sirvam a qualquer inovação no que se refere ao fomento da pesquisa, do desenvolvimento e da própria inovação.

Além disso, como é próprio dos contratos de gestão, há previsão de repasses de recursos orçamentários diretamente para as organizações sociais, como também a utilização de permissão de uso de bens públicos na forma do art. 7º, prevendo o art. 8º que a Secretaria de Patrimônio da União transferirá a administração de bens imobiliários para o Ministério da Educação para que possa constituir fonte de recursos para o Future-se, compondo a parcela de integralização das cotas do Ministério da Educação nos fundos de investimento, na forma do art. 9º. Prevê, ainda, que o Ministério da Educação poderá doar a rentabilidade das cotas dos fundos para a organização social contratada, desde que revertidas para a execução das atividades do contrato de gestão ou para o Fundo de Autonomia Financeira, constante do art. 22, cuja composição pode envolver a exploração de atividades que são resguardadas pela gratuidade, como a alínea *a* do inciso I do art. 23, além da já referida alienação de imóveis.

Com efeito, tais disposições indicam que a atividade a ser desenvolvida pela organização social vai muito além das atividades de suporte, pois assumirá atividades de gestão e disposição patrimonial dos bens e direitos das universidades federais, bem como exercerá atividades de direção e gestão de pessoal, o que vulnera indiscutivelmente o conteúdo normativo pertinente à autonomia administrativa e de gestão patrimonial.

Da mesma forma, a autonomia didática e a autonomia científica fica cerceada pela interferência assegurada na gestão dos

docentes, na possibilidade de cessão de servidores para execução de projetos junto à organização social, sendo, ainda, uma superfetação, pois as atividades que passarão a ser incumbência da organização social já o são das próprias universidades, que contam com um amplo sistema de incentivo à pesquisa e inovação, combatido pelos contingenciamentos orçamentários, e de certificação da qualidade, desenvolvido pelo próprio Ministério da Educação e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

As previsões relativas ao comitê gestor, por sua vez, ficam prejudicadas pela inconstitucionalidade do modelo em si, sendo inconstitucional por arrastamento, como se dá também com as disposições pertinentes à internacionalização, que envolvem atividades já desenvolvidas pelas instituições federais de ensino superior.

Já as disposições pertinentes ao empreendedorismo, relativas aos arts. 14, 15 e 16, não se revelam, propriamente, como empreendedorismo típico, sendo muitas das atividades previstas já desenvolvidas e ficando prejudicadas por sua vinculação à organização social, sem prejuízo de poderem ser objeto de reflexão e implementação em quadro normativo diverso.

No que se refere à governança, insito nos arts. 11 a 13, depreende-se sua relação com o art. 2º, inciso III, que prevê que os programas de integridade deverão abranger o mapeamento e gestão de riscos corporativos, o que é reiterado pelo inciso IV do art. 11.

Mais uma vez, a estrutura da governança gira em torno do contrato de gestão, pelo que restaria prejudicada pela inconstitucionalidade do modelo em si, além de conter disposições que destoam da destinação e da finalidade constitucional das universidades públicas ao abranger a gestão de riscos corporativos na medida em que não se orienta por ações de cunho corporativo e nem pode se satisfazer com a

chancela do mercado para adoção de códigos de autorregulação, na medida em que a pesquisa, o ensino e a indissociável extensão, no âmbito da autonomia didática e científica, não podem estar suscetíveis aos critérios de eficiência e qualidade do mercado e do lucro, devendo se subordinar a apenas aos critérios de qualidade acadêmica e científica.

Depreende-se, então, que a proposta concerne a um amplo programa que implica em esvaziamento e exaurimento da autonomia constitucional das universidades públicas, sujeitando-as a mecanismos de gestão e fomento típicos do mercado, promovendo uma verdadeira mercantilização da educação pública superior, com indúvidoso comprometimento e desvirtuamento das finalidades constitucionais e institucionais das universidades públicas.

Saliente-se, ainda, que a previsão de que cada IFES poderá aderir ao modelo não ilide a inconstitucionalidade, pois, como exposto, a autonomia universitária, enquanto constitucionalmente qualificada, não é suscetível de disposição pelas próprias IFES.

Outrossim, a sujeição às condições de autofinanciamento e o suporte ao fundo também ofende a autonomia de gestão financeira, o que confere às IFES a prerrogativa de receberem do Governo Federal os recursos suficientes a gestão de suas atividades administrativas, de ensino, de pesquisa e de extensão. Ao prever a autonomia financeira, o projeto viola o art. 207, que confere apenas a autonomia de **gestão** financeira, o que implica no dever do Governo Federal financiar as universidades públicas pelas vias orçamentárias pertinentes.

Não obstante isso, é indúvidoso que a matéria pertinente à estrutura da gestão das universidades necessita de reflexão e propostas que sejam compatíveis com o seu estatuto constitucional, a exigir a formulação de propostas e alternativas.

Em razão disso, e de todo o estudo empreendido, a Congregação da Faculdade de Direito, em reunião realizada no dia 19 de setembro de 2019, aprovou, por unanimidade, o presente Parecer, para reconhecer que o Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras - FUTURE-SE do Governo Federal, tal como previsto pela minuta do projeto de lei submetido à consulta pública, será materialmente inconstitucional, caso aprovado em lei, instituído por medida provisória ou por emenda constitucional.

Por fim, a Congregação deliberou pela ampla divulgação do Parecer, com encaminhamento às autoridades, órgãos públicos e entidades que sejam consideradas pertinentes e relevantes para o debate público, nacional ou estrangeiras.

A Congregação da Faculdade de Direito analisará posteriormente estratégias de mobilização, aprofundamento de estudos e promoção de debates em articulação com as demais unidades e Reitoria da Universidade Federal da Bahia.

Salvador, 19 de setembro de 2019

(Presença dos membros da Congregação JULIO CESAR DE SÁ DA ROCHA, FRANCISCO BERTINO BEZERRA DE CARVALHO, IURI MATTOS DE CARVALHO, ALESSANDRA RAPACCI MASCARENHAS PRADO, HERON JOSÉ DE SANTANA GORDILHO, CRISTIANA MENEZES SANTOS, SARA DA NOVA QUADROS CORTES, DAVID ALVES GOMES, JOSILTON ROSADO DIAS, MARIA HORTÊNCIA PINHEIRO, FABIO RÉGIS DE TOLEDO E ANDREI WILLIAMS)