



Correspondência Eletrônica ANACEU 319/2010

NOTÍCIA I

Senhores!

Essa é uma excelente idéia também para as Universidades e Centros Universitários particulares, partindo do principio que a união faz e trás a força.

Contato Consultoria

Raulino



Reitores de MG assinam nesta terça criação de superuniversidade

Portal Terra

BELO HORIZONTE - Os reitores das universidades federais de Alfenas, Itajubá, Juiz de Fora, Lavras, São João del-Rei, Ouro Preto e Viçosa, juntamente com o presidente Lula e o ministro da Educação, Fernando Haddad, deverão assinar nesta terça-feira o documento que cria o consórcio entre as instituições. O documento será assinado durante inauguração do novo Campus Centro-oeste Dona Lindu, em Divinópolis.

Juntas, as sete instituições atendem a 41 mil alunos de graduação em 260 cursos presenciais, além de 5,3 mil de pós-graduação em 111 programas de mestrado e 59 de doutorado. Essa diversidade de cursos ultrapassa a oferecida pela Universidade de São Paulo (USP), cuja graduação é formada por 229.

Segundo o reitor da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Luiz Cláudio Costa, o consórcio nasceu de forma natural porque essa é a única região do Brasil e talvez do mundo que reúne sete universidades com excelência comprovada em um raio de 200 quilômetros. O projeto deverá permitir uma ação mais integrada das instituições no planejamento acadêmico para atender às necessidades da região. Uma das vantagens, na avaliação do grupo, será a otimização dos custos.

"Um estudante de qualquer curso passará a ter um elenco de disciplinas muito maior à sua disposição. Ele poderá cursar uma disciplina em sua instituição ou em outras seis universidades, usar os laboratórios, os equipamentos. Isso otimiza recursos e dá mais resultados para a sociedade", explica Costa.

Juntas, as instituições oferecem anualmente 15,6 mil vagas de ingresso. Nos cursos de graduação, todas têm bons indicadores de qualidade, com índice geral de cursos (IGC) entre 4 e 5. Na pós-graduação, 15 programas têm nível 5, cinco têm nível 6 e dois nível 7, o mais alto.

O próximo passo é a elaboração de um plano de desenvolvimento institucional conjunto, que, segundo Costa, ficará pronto em outubro. Esse documento incluirá os planos e estratégias comuns de ação das sete universidades para os próximos anos.

11:15 - 10/08/2010

<http://jbonline.terra.com.br/pextra/2010/08/10/e10085012.asp>

Avaliação escolar em risco

11 de agosto de 2010 | 0h 00

- O Estado de S.Paulo

Depois do vazamento da prova do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) de 2009, em outubro do ano passado, e dos dados pessoais de 12 milhões de alunos que participaram das três últimas edições desse teste, há dez dias, a comunidade acadêmica teme que a desmoralização do Enem contamine todo o sistema de avaliação escolar, principalmente o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), que substituiu o Provão.

Essa prova, que será aplicada a alunos do ensino superior em 21 de novembro, também é planejada e aplicada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) - o mesmo que fracassou na organização do Enem de 2009, o primeiro em que as notas obtidas poderiam ser utilizadas pelos estudantes para ingressar numa universidade. Os especialistas em informática consideram o site do Enade tão precário quanto o do Enem, por carecer de certificação digital, e receiam que os problemas do ano passado voltem a aparecer.

Segundo os dirigentes universitários, as médias de cada instituição podem ser facilmente alteradas por quem quiser, tal a facilidade de acesso aos documentos do Inep. "Caso ocorra com o Enade um vazamento como o do Enem, há a possibilidade de se macular indevidamente uma instituição", afirma Hermes Ferreira Figueiredo, presidente do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo.

A menos de três meses do Enem deste ano, previsto para os dias 6 e 7 de novembro, o Inep ainda não assinou o contrato com a Fundação Cesgranrio e com o Centro de Seleção e Promoção de Eventos (Cespe) da Universidade de Brasília, escolhidas - sem licitação - para preparar esse teste. Sem essa providência, elas não podem preparar as questões nem providenciar a contratação de fiscais e de examinadores. Por imposição legal, eles só podem começar a trabalhar depois que tudo estiver formalizado. "Não podemos gerar despesas sem o contrato", diz o diretor da Cespe, Ricardo Carmona. A estimativa é de que a assinatura do contrato vá ocorrer no dia 20 de agosto, a 76 dias do exame.

Além disso, a gráfica que imprimirá a prova do Enem de 2010 ainda está sendo selecionada por um processo de licitação pública. E ainda há quem receie que o sistema de informática do MEC repita o desempenho do ano passado, quando não foi capaz de atender à demanda de acessos feitos pelos estudantes, e quem ponha em dúvida a capacidade dos Correios de receber dezenas de milhares de inscrições (no valor de R\$ 35 cada uma) e de promover a distribuição das provas em prazo exíguo.

São 12 mil locais de aplicação do teste, envolvendo a contratação de cerca de 300 mil pessoas, entre coordenadores, aplicadores e profissionais encarregados da correção. Para evitar novos vazamentos, o Inep começou a elaborar um plano de ação conjunta com as Forças Armadas, a Polícia Federal e as Secretarias de Educação.

Para efeitos comparativos, a Fuvest, que costuma ter mais de 100 mil inscritos, começou a preparar em março o processo seletivo de 2010, marcado para novembro. A antecedência também é padrão na Vunesp, que organiza os exames vestibulares da Universidade Estadual Paulista. Por exemplo, as mudanças introduzidas na seleção de 2009 foram definidas cerca de três anos antes.

Em 2009, descumprimento de cronograma, sistemas deficientes de informática, logística falha e execução feita às pressas foram os fatores apontados como responsáveis pelo fiasco da prova do Enem de 2009. A falta de planejamento obrigou estudantes a se submeter à prova em escolas situadas a uma distância de até 50 km de suas residências. Por causa da desorganização, a Fundação Cesgranrio, que sempre preparou a prova, desistiu de participar da licitação, considerando que não haveria tempo hábil para prepará-la.

Quando surgiram os primeiros problemas, as autoridades educacionais alegaram problemas técnicos. Mas, depois de tanta confusão e atraso, não há mais justificativas para sua inépcia administrativa.

CONTATO CONSULTORIA
RAULINO

Pós Stricto Sensu

Pós-graduação stricto sensu: mestrado e doutorado

As pós-graduações stricto sensu compreendem programas de mestrado e doutorado abertos a candidatos diplomados em cursos superiores de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino e ao edital de seleção dos alunos (art. 44, III, Lei nº 9.394/1996.). Ao final do curso o aluno obterá diploma.

Os cursos de pós-graduação stricto sensu são sujeitos às exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento previstas na legislação - Resolução CNE/CES nº 1/2001, alterada pela Resolução CNE/CES nº 24/2002

Pós Lato Sensu

Os cursos de especialização em nível de pós-graduação lato sensu presenciais (nos quais se incluem os cursos designados como MBA - Master Business Administration), oferecidos por instituições de ensino superior, independem de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento e devem atender ao disposto na [Resolução CNE/CES nº 1](#), de 8 de junho de 2007.

Os cursos de pós-graduação lato sensu a distância podem ser ofertados por instituições de educação superior, desde que possuam credenciamento para educação a distância.

Aprofundamento na legislação sobre pós-graduação lato sensu:

1 - Os cursos de especialização somente podem ser oferecidos por instituições de ensino superior já credenciadas que poderão oferecer cursos de especialização na área em que possui competência, experiência e capacidade instalada. **A instituição credenciada deve ser diretamente responsável pelo curso (projeto pedagógico, corpo docente, metodologia etc.), não podendo se limitar a “chancelar” ou “validar” os certificados emitidos por terceiros nem delegar essa atribuição a outra entidade (escritórios, cursinhos, organizações diversas). Não existe possibilidade de “terceirização” da sua responsabilidade e competência acadêmica;**

2 - Observados esses critérios, os cursos de especialização em nível de pós-graduação independem de autorização, reconhecimento e renovação do reconhecimento (o que lhes garante manter as características de flexibilidade, dinamicidade e agilidade), desde que oferecidos por instituições credenciadas;

3 - Os cursos designados como MBA - Master Business Administration ou equivalentes nada mais são do que cursos de especialização em nível de pós-graduação na área de administração;

4 - Apenas portadores de diploma de curso superior podem ser neles matriculados;

5 - Estão sujeitos à supervisão dos órgãos competentes, a ser efetuada por ocasião do credenciamento da instituição, quando é analisada a atuação da instituição na pós-graduação (Ministério da Educação, no caso dos cursos oferecidos por instituições privadas e federais, bem como os ofertados na modalidade a distância; sistemas estaduais, nos casos dos cursos oferecidos por instituições estaduais e municipais);

6 - As instituições que oferecem cursos de especialização devem fornecer todas as informações referentes a esses cursos, sempre que solicitadas pelo órgão coordenador do Censo do Ensino Superior, nos prazos e demais condições estabelecidas;

7 - O corpo docente deverá ser constituído necessariamente por, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) de professores portadores de título de mestre ou de doutor, obtido em programa de pós-graduação stricto sensu reconhecido. Os demais docentes devem possuir, no mínimo, também formação em nível de especialização. O interessado pode solicitar a relação dos professores efetivos de cada disciplina prevista no projeto pedagógico, com a respectiva titulação;

8 - Os cursos devem ter duração mínima de 360 (trezentos e sessenta) horas, nestas não computado o tempo de estudo individual ou em grupo, sem assistência docente, e o reservado, obrigatoriamente, para elaboração de monografia ou trabalho de conclusão de curso. A duração poderá ser ampliada de acordo com o projeto pedagógico do curso e o seu objeto específico. O interessado deve sempre solicitar o projeto pedagógico do curso;

9 - Os cursos de especialização em nível de pós-graduação a distância só poderão ser oferecidos por instituições credenciadas pela União, conforme o disposto no § 1º do art. 80 da Lei 9.394, de 1996;

10 - Os cursos a distância deverão incluir, necessariamente, provas presenciais e defesa presencial de monografia ou trabalho de conclusão de curso;

11 - Farão jus ao certificado apenas os alunos que tiverem obtido aproveitamento segundo os critérios de avaliação previamente estabelecidos (projeto pedagógico), assegurada, nos cursos presenciais, pelo menos, 75% (setenta e cinco por cento) de frequência;

12 - Os certificados de conclusão devem mencionar a área de conhecimento do curso e serem acompanhados do respectivo histórico escolar, do qual deve constar, obrigatoriamente: I - relação das disciplinas, carga horária, nota ou conceito obtido pelo aluno e nome e qualificação dos professores por elas responsáveis; II - período e local em que o curso foi realizado e a sua duração total, em horas de efetivo trabalho acadêmico; III - título da monografia ou do trabalho de conclusão do curso e nota ou conceito obtido; IV - declaração da instituição de que o curso cumpriu todas as disposições da presente Resolução; e V - indicação do ato legal de credenciamento da instituição, tanto no caso de cursos ministrados a distância como nos presenciais;

13 - Os certificados de conclusão de cursos de especialização em nível de pós-graduação devem ter registro próprio na instituição credenciada que o ofereceu.

14 - Todos os interessados em curso de especialização em nível de pós-graduação devem pesquisar as instituições de ensino superior credenciadas da sua região. Existe um portal que oferece informações sobre as instituições de educação superior credenciadas e os cursos superiores autorizados: <http://emec.mec.gov.br>. Todas as instituições de ensino superior credenciadas que constam desse cadastro podem também oferecer cursos de especialização para os já graduados, sem prévia autorização nem posterior reconhecimento, nas áreas em que atuam no ensino de graduação

Sobre a Conaes, o NDE e outras siglas que descumprem o Sinaes

Celso da Costa Frauches¹

Em 13 de maio de 2010, pelo Ofício-circular DAES/INEP/MEC nº 48, a presidente da Conaes, Nadja Maria Valverde Viana, o presidente do Inep, Joaquim José Soares Neto, e a diretora de Avaliação da Educação Superior do Inep, Cláudia Maffin Griboski, comunicaram, aos pesquisadores institucionais das instituições de educação superior (IES), sem qualquer amparo legal, entre outras alterações no sistema e-mec e em critérios de avaliação institucional e de cursos, que:

*(...) o Núcleo Docente Estruturante (NDE), parcela do corpo docente responsável pela criação, implantação e consolidação do projeto pedagógico do curso, **deve ser considerado como elemento diferenciador da composição e organização do corpo docente do curso.** Exceto nos casos de Medicina e Direito, não se constitui em elemento imprescindível, mas constitui referência indicativa da qualidade do curso.*

Em 9 de julho de 2010, pelo OF.CIRC.MEC/INEP/DAES/CONAES² nº 67, as mesmas autoridades do MEC comunicaram aos pesquisadores institucionais “e demais dirigentes das IES” várias decisões da Conaes, “tomadas em reuniões ordinárias”, que aprovaram alterações nos instrumentos de avaliação do Inep. Fiz um e-mail à presidência da Conaes, solicitando informações sobre a data das reuniões, a publicação das atas ou das resoluções e, até a presente data - 9 de agosto de 2010 -, não recebi nenhuma resposta.

Em 17 de junho de 2010 - data posterior aos ofícios-circulares referenciados -, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior aprovou a Resolução nº 1/2010, resultante do Parecer Conaes nº 4, de 17 de junho de 2010³, homologado pelo ministro da Educação em ato publicado no DOU de 27/7/2010 (Seção 1, p. 14), que “normatiza o Núcleo Docente Estruturante e dá outras providências”, com fundamento no inciso I, art. 6º da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. A seguir, o texto nuclear do referido ato:

Art. 1º O Núcleo Docente Estruturante (NDE) de um curso de graduação constitui-se de um grupo de docentes, com atribuições acadêmicas de acompanhamento, atuante no processo de concepção, consolidação e contínua atualização do projeto pedagógico do curso.

Parágrafo único. O NDE deve ser constituído por membros do corpo docente do curso, que exerçam liderança acadêmica no âmbito do mesmo, percebida na produção de conhecimentos na área, no desenvolvimento do ensino, e em outras dimensões entendidas como importantes pela instituição, e que atuem sobre o desenvolvimento do curso.

Art. 2º São atribuições do Núcleo Docente Estruturante, entre outras:

I - contribuir para a consolidação do perfil profissional do egresso do curso;

II - zelar pela integração curricular interdisciplinar entre as diferentes atividades de ensino constantes no currículo;

III - indicar formas de incentivo ao desenvolvimento de linhas de pesquisa e extensão, oriundas de necessidades da graduação, de exigências do mercado de trabalho e afinadas com as políticas públicas relativas à área de conhecimento do curso;

IV - zelar pelo cumprimento das Diretrizes Curriculares Nacionais para os Cursos de Graduação.

Art. 3º As Instituições de Educação Superior, por meio dos seus colegiados superiores, devem definir as atribuições e os critérios de constituição do NDE, atendidos, no mínimo, os seguintes:

I - ser constituído por um mínimo de 5 professores pertencentes ao corpo docente do curso;

¹ Consultor educacional da Abmes e consultor sênior do Ilape.

² Essa sequência de siglas indica que a Conaes é uma seção da DAES (Diretoria de Avaliação da Educação Superior) do Inep, ou seja, um órgão do quarto escalão do MEC, quando, pela Lei nº 10.861, de 2004, é do segundo escalão, integrando o Gabinete do Ministro.

³ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15712&Itemid=1093 – acesso em 30/7/2010

II - ter pelo menos 60% de seus membros com titulação acadêmica obtida em programas de pós-graduação stricto sensu;

III - ter todos os membros em regime de trabalho de tempo parcial ou integral, sendo pelo menos 20% em tempo integral;

IV - assegurar estratégia de renovação parcial dos integrantes do NDE de modo a assegurar continuidade no processo de acompanhamento do curso.

A Conaes deseja eximir-se da culpa de ter criado o NDE, afirmando, no Parecer nº 4/2010, que deu causa à citada resolução, que “o Núcleo Docente Estruturante NDE foi um **conceito criado** pela Portaria Nº 147, de 2 de fevereiro de 2007, com o intuito de qualificar o envolvimento docente no processo de concepção e consolidação de um curso de graduação” (grifei). “Conceito criado” é um eufemismo para fugir da natureza do citado núcleo: um órgão acadêmico imposto pelo MEC às IES, ferindo, principalmente, a autonomia da universidade, assegurada pelo art. 207 da Constituição. Usa, ainda, a Portaria Ministerial nº 147/2007 como instrumento legal, confundindo “princípios de legalidade” com portaria ministerial, mero ato executivo para o cumprimento de lei.

Nas anunciadas decisões da Conaes, são apresentados como fundamento legal o inciso I do art. 6º da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, o Sinaes, e dá outras providências.

Recorro à transcrição integral do referido art. 6º, para melhor entendimento das competências legais da Conaes:

Art. 6º Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação e vinculada ao Gabinete do Ministro de Estado, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, com as atribuições de:

*I - **propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes;*** (grifei)

II - estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;

III - formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;

IV - articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior;

V - submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE;

VI - elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação;

VII - realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação.

A Conaes é, portanto, um órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sinaes, subordinado ao Ministro da Educação, que não tem poder deliberativo. Por outro lado, o inciso I citado dá à Conaes a competência para “propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes”. Nessa competência não se insere a de impor a criação de órgãos na estrutura acadêmico-administrativa das IES, como o NDE, por exemplo. Trata-se, assim, de uma arbitrariedade da Conaes, homologada pelo ministro da Educação. Não se atende, mais uma vez, no âmbito do MEC, aos “princípios da legalidade”, invocados com muita propriedade pela secretária de Educação Superior, Maria Paula Dallari Bucci, em diversos pronunciamentos.

Os aspectos contraditórios dessas contraditórias decisões da Conaes conduzem a algumas reflexões a respeito de sua competência e composição:

I - Indicador de destaque, considerado como elemento diferenciador

O NDE “deve ser considerado como elemento diferenciador da composição e organização do corpo docente do curso” - “indicador de destaque” em lugar de “indicador imprescindível”. Contudo, se o curso não

tiver o NDE em sua organização ou obtiver conceito um em qualquer dos indicadores referentes a esse órgão, o conceito da Dimensão Corpo Docente será um, no processo de avaliação do Inep. Nesse caso, ainda segundo decisão da Conaes, o conceito inferior a três, em qualquer uma das dimensões do instrumento de avaliação, “ensejará a celebração de protocolo de compromisso a ser firmado entre a Instituição de Educação Superior e o Ministério da Educação, conforme o disposto no art. 10 da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004”. Os indicadores referentes ao NDE passaram a ser “de destaque”, mas continuam “imprescindíveis”, nas confusas, contraditórias e ilegais decisões da Conaes.

Caso alguma IES inclua o NDE na estrutura de seus cursos de graduação, deve merecer um conceito elevado, como o cinco, mas a que faça a opção por não ter esse órgão não pode ser punida com o protocolo de compromisso. Isso é mais uma arbitrariedade imposta pelo ministro da Educação, por meio de seus órgãos auxiliares, às IES privadas. Nas IES mantidas pela União, cabe às mesmas defenderem seus interesses junto ao seu mantenedor, o MEC.

II - O caso dos “cursos imperiais”

No ofício circular nº 48/2010, o NDE é considerado como “elemento diferenciador da composição e organização do corpo docente do curso”, exceto para os cursos de direito e medicina, os chamados “cursos imperiais”, porque implantados no Império. Por que esses cursos devem ter um tratamento diferenciado? Conduzem, como os de odontologia, administração, ciências contábeis, enfermagem etc., ao exercício de profissões regulamentadas por lei. Todos os cursos de graduação, nesse aspecto, devem ter o mesmo tratamento nos processos de avaliação. A diferença estará, sempre, nas questões objetivas, especialmente, referentes a laboratórios e à titulação docente, tendo em vista o estoque de mestres e doutores gerados nos cursos de pós-graduação reconhecidos pelo MEC, ou nas especificidades dos ambientes para as atividades práticas e de estágio. O NDE é um órgão espúrio para qualquer curso de graduação, por imposição do MEC, incluindo os cursos de direito e medicina.

Por outro lado, a Resolução nº 1/2010 não exclui os cursos de direito e de medicina das normas aplicáveis ao NDE. Na hierarquia da administração pública, uma resolução é superior a um ofício-circular, mas o MEC, frequentemente, subverte essa hierarquia, revogando dispositivos de leis em portarias, notas técnicas e, até, despachos de dirigentes do quarto escalão. Fica a dúvida: a Resolução nº 1/2010 aplica-se, também, aos “cursos imperiais”?

III - NDE x colegiados de curso

O Parecer nº 4/2010 contem preciosidades e piruetas redacionais para justificarem o injustificável: a imposição de um núcleo docente para cuidar do projeto pedagógico do curso, duplicando essas funções com o colegiado do curso, também objeto de vários indicadores e critérios de avaliação nos instrumentos adotados pelo Inep. Transcrevo alguns parágrafos do mencionado parecer:

A idéia surge da constatação de que um bom curso de graduação tem alguns membros do seu corpo docente que ajudam a construir a identidade do mesmo. Não se trata de personificar um curso, mas de reconhecer que educação se faz com pessoas e que há, em todo grupo social, um processo de liderança que está além dos cargos instituídos. Se a identidade de um curso depende dessas pessoas que são referências, tanto para os alunos como para a comunidade acadêmica em geral, é justo que se entenda e se incentive o reconhecimento delas, institucionalmente, para qualificar a concepção, a consolidação e, inclusive, a constante atualização de um projeto pedagógico de curso. Com isso se pode evitar que os PPCs sejam uma peça meramente documental.

Entende-se, então, que todo curso que tem qualidade possui (ainda que informalmente) um grupo de professores que, poder-se-ia dizer, é a alma do curso. Em outras palavras, trata-se de um núcleo docente estruturante.

É importante ainda observar que, dentro da tradição bastante burocratizante das instituições de ensino no Brasil, recomendar-se ou, mais ainda, exigir-se a existência de um NDE, tenderia a induzir a definição deste como um órgão deliberativo, o que pode significar a perda da eficácia

de suas funções. **O NDE deve ser considerado não como exigência ou requisito legal, mas como elemento diferenciador da qualidade do curso, no que diz respeito à interseção entre as dimensões do corpo docente e Projeto Pedagógico do Curso.** (grifei)

Já há, na quase totalidade dos cursos superiores, um órgão colegiado que se ocupa das questões do curso, inclusive do PPC, coordenado pelo Coordenador do Curso.

É o que se convencionou chamar de Colegiado de Curso, ainda que receba nomes diversos em diferentes instituições. No entanto, o Colegiado de Curso tende a ter um papel administrativo muito forte, resolvendo questões que vão desde a definição das necessidades de professores para atenderem disciplinas até a simples emissão de atestados, passando pela administração ou acompanhamento do processo de matrícula. Tais funções são necessárias, mas, sem dúvida, normalmente se sobrepõem à necessária reflexão sobre a qualidade acadêmica do curso.

Sendo assim, ainda que muitas vezes o coordenador do curso seja um professor que ajuda a dar identidade ao curso, outras tantas vezes o coordenador é um professor que exerce a importante função de fazer os fluxos não serem interrompidos, **ainda que não seja um dos líderes acadêmicos no sentido colocado acima** e nisso não há demérito algum. (grifei)

Este raciocínio nos leva a entender que o trabalho do Colegiado de Curso (assim como da sua coordenação) não pode ser confundido com o papel de um núcleo docente estruturante. Ambos podem ser exercidos pelas mesmas pessoas, mas normalmente não o são, e isso até enriquece o processo. (grifei)

Assim, esta **CONAES entende que o NDE é um bom indicador da qualidade de um curso de graduação e um elemento de diferenciação quanto ao comprometimento da instituição com o bom padrão acadêmico.** (grifei)

Constitui-se num grupo permanente de professores, com atribuições de formulação e acompanhamento do curso. Para isso, é necessário que o núcleo seja atuante no processo de concepção, consolidação e contínua atualização do projeto pedagógico do curso, e que esteja formalmente indicado pela instituição. Deve ser constituído por pelo menos 5 (cinco) professores pertencentes ao corpo docente do curso, com liderança acadêmica e presença efetiva no seu desenvolvimento, percebidas na produção de conhecimentos na área, no desenvolvimento do ensino, e em outras dimensões entendidas como importantes pela instituição.

Para a institucionalização do NDE, as IES, através dos seus colegiados superiores, devem definir sua constituição, de acordo com os critérios (composição, titulação dos membros, tempo de dedicação e de permanência sem interrupção, etc.) estabelecidos nos instrumentos aplicados pelo INEP para avaliação de cursos de graduação. **As IES deverão definir as atribuições do NDE, ficando claro que não podem ser confundidas com as do Colegiado do Curso.** (grifei)

Sendo um grupo de acompanhamento, seus membros devem, permanecer por, no mínimo, 3 anos e adotada estratégia de renovações parciais, de modo a haver continuidade no pensar do curso. (grifei)

O parecer, após uma difícil ginástica verborrágica para justificar a existência paralela do NDE e do colegiado de curso, afirma que “este raciocínio nos leva a entender que o trabalho do Colegiado de Curso (assim como da sua coordenação) não pode ser confundido com o papel de um núcleo docente estruturante”. O único aspecto que pode diferenciar esse dois organismos é o da competência deliberativa, exclusiva do colegiado de curso. Tal decisão remete-nos à era pré-reforma universitária de 68. A Reforma Universitária de 68, implantada pelo regime militar de 64, num de seus dispositivos mais avançados para a época, tinha entre os seus princípios, na organização das IES, o da não “duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes”⁴. A decisão da Conaes duplica meios para fins idênticos ou equivalentes.

A Conaes diz que o NDE “constitui-se num grupo permanente de professores ... seus membros devem permanecer por, no mínimo, 3 anos”. Implanta nas IES privadas, regidas pela CLT, regime de trabalho incompatível com os princípios da livre iniciativa. Essa estabilidade empregatícia, mesmo temporária, pode ser adotada nas IES públicas, onde o regime é estatutário e não há nenhum compromisso com resultados.

⁴ Alínea “c”, art. 11 da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.

IV - O Sinaes e a Conaes: composição “chapa branca” e equívocos e desvios de competência

A Lei nº 10.861, de 2004, dispõe no § 1º, art. 1º, que

O Sinaes tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

O Sinaes foi transformado, todavia, em puro instrumento de regulação, com a adoção prioritária, ou quase que exclusiva, do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) para avaliar a qualidade das IES e de seus cursos de graduação. É o Enade que gera o CPC (Conceito Preliminar de Curso) e o IGC (Índice Geral de Cursos), criados ao arripio da Lei nº 10.861, de 2004, pelo ministro da Educação, e usados para decisões nos atos autorizativos - credenciamento e credenciamento institucional e autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

O MEC, por seus diversos órgãos, incluindo a Conaes, descumpre o art. 2º da referida Lei nº 10.861, transcrito em seguida:

Art. 2º SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

I - avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;

II - o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

III - o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;

IV - a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.

A avaliação institucional e de cursos, realizada pelo Inep, é desprezada ou minimizada diante da aplicação do CPC e do IGC, conceitos não previstos em lei. Caberia perguntar, nesse particular, onde fica o princípio da legalidade, intransigentemente defendido pela secretária de Educação Superior, somente nas situações de interesse da atual política ministerial, mas reiteradamente ignorado quando o MEC, indevidamente, estabelece novas regras e obrigações por meio de portarias, notas técnicas e assemelhados.

“O caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos” é também ignorado, dando-se ampla divulgação, somente, aos indicadores marginais à Lei do Sinaes - o CPC e o IGC. Não há, por outro lado, nenhum respeito “à identidade e à diversidade de instituições e de cursos”. Faculdades, centros universitários e universidades são avaliados com o mesmo instrumento, com ligeiras diferenças em alguns critérios de análise. Aos cursos ministrados por essas IES são aplicados os mesmos instrumentos e critérios de análise. Os incisos I, II e III do acima transcrito art. 2º são descumpridos sistematicamente pelo ministro da Educação e por seus subordinados, na importando o nível hierárquico ou o tipo de órgão.

O parágrafo único do referido art. 2º prevê que os resultados das avaliações “constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação”. Os resultados das avaliações *in loco*, realizadas pelo Inep, são questionados ou invalidados com a adoção, pela Sesu, do CPC e IGC.

O Enade, segundo o art. 5º da Lei do Sinaes, tem por objetivo a “avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação”. Esse exame será acompanhado de “instrumento destinado a levantar o perfil dos estudantes, **relevante para a compreensão de seus resultados**” (grifei). O conceito Enade, ao lado de outro conceito marginal - o IDD (Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado) -, não previsto em Lei, e o “instrumento destinado a levantar o perfil dos estudantes” são usados indevidamente

para atribuir qualidade educacional a um curso de graduação, com a geração do CPC e, conseqüentemente, do IGC. Descumpra-se, também, o art. 5º da Lei nº 10.861.

A Conaes integra o Gabinete do Ministro e é composta por treze membros, escolhidos na forma do art. 7º, a saber:

- I. um representante do Inep;
- II. um representante da Capes;
- III. três representantes do MEC, sendo um obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior;
- IV. um representante do corpo discente das IES;
- V. um representante do corpo docente das IES;
- VI. um representante do corpo técnico-administrativo das IES;
- VII. cinco membros, indicados pelo ministro da Educação, “escolhidos entre cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior”.

Dos treze membros, cinco são funcionários da estrutura executiva do MEC; três representam os segmentos da comunidade acadêmica (estudantes, professores e técnicoadministrativos); e cinco são de livre escolha do presidente da República, mediante indicação do ministro da Educação. Eis a atual composição da Conaes⁵:

1. Joaquim José Soares Neto - representante do Inep;
2. Adalberto Ramon Vieyra - representante da Capes;
3. Carlos Eduardo Bielschowsky (Seed/MEC);
4. Paulo Roberto Wollinger (Sesu/MEC);
5. Marcelo Feres Machado (Setec/MEC),
6. representante do corpo discente das IES [sem representação no momento];
7. Madalena Guasco Peixoto⁶ - representante do corpo docente das IES;
8. representante do corpo técnicoadministrativo das IES [sem representação no momento];
9. Maria Clara Kaschny Schneider - doutorado em Engenharia de Produção pela UFSC (2005); professora do Ifect-SC;
10. Nadja Maria Valverde Viana - presidente;
11. Robert Evan Verhine - doutorado em Educação pelo Universitat Hamburg, Alemanha (1992); professor associado da Ufba;
12. Sérgio Roberto Kieling Franco - doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil (2000); professor adjunto da Ufrgs;
13. Sonia Teresinha de Souza Penin - doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo, Brasil (1988); professor titular da USP.

Os cinco últimos são “representantes com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior”, dos quais quatro representam universidades públicas. Por essa composição verifica-se que a Conaes é um colegiado com mais de dois terços de seus membros com viés da área estatal, coordenando o processo de avaliação de IES e cursos de graduação, onde 90% das instituições são mantidas pela livre iniciativa e 75% dos estudantes estão matriculados em cursos ofertados pela iniciativa privada. Ou seja: professores e burocratas normatizam - e às vezes “legislam” - e criam indicadores de qualidade e critérios de avaliação tendo presente a experiência prioritariamente realizada na educação estatal. Não se questiona a competência profissional, técnica e científica dos membros da Conaes, mas a sua vinculação com o poder estatal.

Registre-se, por último, que as decisões da Conaes não são tomadas em reuniões públicas e nem se conhece a sua agenda e pauta de reuniões⁷. Descumpra a Constituição Federal e também a Lei nº 9.784, de 29

⁵ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13084&Itemid=884 – acesso em 30/7/2010.

⁶ <http://lattes.cnpq.br/466093255271444> - acesso em 31/7/2010.

⁷ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13082:apresentacao-conaes&catid=323:orgaos-vinculados&Itemid=882 – acesso em 31/7/2010.

de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, especialmente, em relação aos seguintes dispositivos:

- os princípios da legalidade, razoabilidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica;
- observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;
- garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;
- interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, ***vedada aplicação retroativa de nova interpretação.*** (grifei)

A atual administração do MEC, por seus diversos órgãos e dirigentes, continua a tratar a livre iniciativa na área da educação superior de forma discriminatória, sem levar em conta a importância e contribuição desta para o desenvolvimento do setor e o estrito cumprimento dos dispositivos da legislação ora citada. Constata-se, ainda, a insensibilidade do ministro da Educação e de sua secretária de Educação Superior no trato dessas questões com as organizações que legitimamente representam os diversos tipos de organizações acadêmicas desse segmento.

Referenciais curriculares nacionais para os bacharelados e licenciaturas: avanço ou retrocesso?

Celso da Costa Frauches⁸

A Secretaria de Educação Superior (Sesu) do Ministério da Educação (MEC) dispôs para consulta pública, em 29 de junho de 2009, em seu portal eletrônico, uma proposta identificada como “Projeto Referenciais Nacionais dos Cursos de Graduação”. A consulta deveria se estender até 31/7/2009, mas parece que foi prorrogada até 16 de outubro.

A Sesu justifica a sua proposta como sendo para “contribuir com a avaliação, a regulação e a supervisão dos cursos de graduação (bacharelado e licenciatura), com desdobramentos para a mobilidade e empregabilidade dos egressos desses cursos”. Vai além. Diz que tal instrumento “deverá constituir-se em referência para o aprimoramento dos projetos pedagógicos, para orientar estudantes nas escolhas profissionais e para facilitar a mobilidade interinstitucional, assim como propiciar aos setores de recursos humanos das empresas, órgãos públicos e do terceiro setor maior clareza na identificação da formação necessária aos seus quadros de pessoal”.

Convidado pela Abmes a participar, no último dia 3, do Seminário “Referenciais curriculares nacionais e alterações nos instrumentos de avaliação - encontros e desencontros”⁹, procurei verificar em que fase estava o tal “Projeto Referenciais Nacionais dos Cursos de Graduação”¹⁰. Para surpresa minha, não encontrei nenhuma referência no site do MEC. Pesquisando no Google, encontrei três versões para os tais “referenciais”, uma de março, outra de abril e a última de maio de 2010. Encontrei a proposta mais recente - Brasília, maio de 2010 - no seguinte endereço eletrônico, com o registro de “Versão em homologação”, com acesso em 28/8/2010:

<http://1.1.1.1/265414308/265136968T100804105308.txt.binXMysM0dapplication/pdfXsysM0dhttp://www.ufgs.br/sai/RCN%20-%20V.%2001jul2010.doc.pdf>¹².

Analisei o documento, à luz das diretrizes curriculares nacionais para os bacharelados e licenciaturas, aprovadas pela Câmara de Educação (CES) do Conselho Nacional de Educação (CNE), e da legislação que regulamenta profissões de nível superior, para preparar a minha apresentação no evento. Pude identificar algumas incongruências e, pior, afronta à legislação vigente, em particular, a usurpação de competências da Câmara de Educação Superior do CNE, regulamentada pela Lei nº 9.131, de 1995, que altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 1961, recepcionada pela Lei nº 9.394, de 1996, a atual LDB.

O documento analisado tem a apresentação do ministro Fernando Haddad, com algumas observações, no mínimo, estranhas. Destaco as transcritas em seguida:

Os Referenciais Curriculares Nacionais dos Cursos de Bacharelado e Licenciatura compõem uma das ações de sintonia da educação superior às demandas sociais e econômicas, sistematizando denominação e descritivos, identificando as efetivas formações de nível superior no Brasil.

Os principais efeitos dos Referenciais são: a facilidade de identificação de cursos e vocações para os jovens que buscam o ensino superior; para os pais, professores e gestores educacionais, uma melhor compreensão do alcance da educação superior; para o mundo do trabalho, uma melhor identificação de profissionais e suas formações.

Os Referenciais Curriculares não esgotam as possibilidades formativas, serão atualizadas segundo as novas demandas educacionais e ao aprimoramento dos perfis formativos, como um instrumento de consolidação da educação superior, preparando os alunos em bases científicas,

⁸ Consultor educacional da Abmes e consultor sênior do Ilape.

⁹ <http://www.abmes.org.br/Home/index.asp>.

¹⁰ A consulta pública voltou a ser inserida no portal eletrônico do MEC ao final da tarde do dia 3/8/2010, após a realização do Seminário, no seguinte endereço: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13812&Itemid=995.

¹¹ Acesso em 28/7/2010.

¹² Acesso em 28/7/2010.

tecnológicas e humanísticas que lhes permitam posicionar-se frente às transformações políticas e sociais e a incorporar-se na vida produtiva. (grifei)

Querer que tais “referenciais curriculares” estejam em sintonia com as “demandas sociais e econômicas” da nação brasileira, ou que proporcionem “uma melhor compreensão do alcance da educação superior” ou, ainda, que “sejam um instrumento de consolidação da educação superior” é uma afirmação impensável para um ministro da Educação, para quem lê, analisa e avalia os “referenciais”.

A ação da Sese lembra iniciativa idêntica da Setec (Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica) do MEC, ao elaborar o **Catálogo nacional dos cursos superiores de tecnologia**. Há, porém, uma diferença fundamental entre os dois documentos: os cursos superiores de tecnologia (CST) não tem diretrizes curriculares específicas e nem alcançam profissões regulamentadas, estas de nível técnico ou bacharelado. As diretrizes curriculares dos CST são genéricas e necessitam, essas sim, de referenciais curriculares, que jamais foram produzidos pelo MEC.

Os “referenciais” apresentam um catálogo com a denominação dos cursos de bacharelado e licenciatura tendo, para cada um, os seguintes dados:

- a) Perfil do egresso;
- b) Temas abordados na formação;
- c) Duração;
- d) Integralização;
- e) Ambientes de atuação; e
- f) Infraestrutura recomendada.

Para cada um desses itens já existem leis e resoluções da CES/CNE que disciplinam a matéria, exceto para a “infraestrutura recomendada”, esta própria dos currículos mínimos, de meados do século passado, ou dos “currículos únicos”, da época do Império. Posso comprovar o que afirmo:

Perfil do egresso	Resoluções e pareceres da CES/CNE homologados pelo Ministro da Educação ¹³ .
Temas abordados na formação	Resoluções e pareceres da CES/CNE homologados pelo Ministro da Educação.
Duração	Resolução CP/CNE nº 2/2002 e Parecer nº 28/25001; Res. CES/CNE nº 2/2007 e Parecer nº 8/2007; Res. CES/CNE nº 4/2009 e Parecer nº CP/CNE nº 2/2009.
Integralização	Resoluções CP/CNE nº 2/2002 e CES/CNE nº 2/2007 e 4/2009 e respectivos pareceres, homologados pelo Ministro da Educação.
Ambientes de atuação	Leis que regulamentam profissões.

As profissões regulamentadas possuem uma legislação específica, com as atividades e atribuições de cada uma. Com base nesses “princípios legais”, o CNE aprovou as diretrizes curriculares dos cursos relativos a essas profissões.

Há cursos, todavia, que conduzem ao exercício de profissões não regulamentadas, como, por exemplo, os da área da computação e informática e relações internacionais, para os quais a CES/CNE ainda não se dignou deliberar. A secretária de Educação Superior do MEC, como membro permanente da citada da Câmara, pode, contudo, agilizar essas deliberações.

Os “referenciais curriculares”, no documento analisado, em vez de facilitarem a consulta do público alvo - educadores, estudantes, pais, pesquisadores -, acaba por confundir. Ao acaso, busquei o perfil do egresso delineado para o bacharelado em Administração, pela Resolução CES/CNE nº 4/2005, confrontando-o com o descrito nos “referenciais”. Como demonstro a seguir, os “referenciais” procuram “inovar”, com uma redação que somente serve para confundir o público-alvo:

¹³ Diretrizes curriculares para os cursos de graduação, Abmes, 2008.

DCNs - Res. 4/2005, art. 3º	Referenciais curriculares
<p>O Curso de Graduação em Administração deve ensejar, como perfil desejado do formando, capacitação e aptidão para compreender as questões científicas, técnicas, sociais e econômicas da produção e de seu gerenciamento, observados níveis graduais do processo de tomada de decisão, bem como para desenvolver gerenciamento qualitativo e adequado, revelando a assimilação de novas informações e apresentando flexibilidade intelectual e adaptabilidade contextualizada no trato de situações diversas, presentes ou emergentes, nos vários segmentos do campo de atuação do administrador.</p>	<p>O Bacharel em Administração ou Administrador atua no planejamento, organização, direção e controle das Instituições, gerindo as questões financeiras, materiais e de pessoas. Em sua atividade, utiliza as ferramentas científicas, técnicas, sociais e econômicas da produção e do gerenciamento. Nos processos de tomada de decisão, proporciona a circulação de novas informações, apresentando soluções flexíveis e adaptáveis ao contexto organizacional. Tem ainda como função fixar objetivos, organizar e alocar recursos financeiros e tecnológicos, liderar pessoas e equipes, negociar, controlar e avaliar resultados, compreendendo o contexto sociopolítico em que atua e exercitando a capacidade de comunicação e de relacionamento. Em sua atuação, considera a ética, a segurança e as questões sócio-ambientais.</p>

O mesmo acontece caso o confronto seja com a atividade profissional do Administrador, cuja profissão é regulamentada pela Lei nº 4.769, de 1965:

Lei 4.769/1965, art. 2º	Referenciais curriculares
<p>Atividade profissional do Administrador:</p> <p>a) pareceres, relatórios, planos, projetos, arbitragens, laudos, assessoria em geral, chefia intermediária, direção superior;</p> <p>b) pesquisa, estudos, análise, interpretação, planejamento, implantação, coordenação e controle dos trabalhos nos campos da administração, como administração e seleção de pessoal, organização e métodos, orçamentos, administração de material, administração financeira, relações públicas, administração mercadológica, administração de produção, relações industriais, bem como outros campos em que esses se desdobrem ou aos quais sejam conexos.</p>	<p>O Bacharel em Administração ou Administrador atua no planejamento, organização, direção e controle das Instituições, gerindo as questões financeiras, materiais e de pessoas. Em sua atividade, utiliza as ferramentas científicas, técnicas, sociais e econômicas da produção e do gerenciamento. Nos processos de tomada de decisão, proporciona a circulação de novas informações, apresentando soluções flexíveis e adaptáveis ao contexto organizacional. Tem ainda como função fixar objetivos, organizar e alocar recursos financeiros e tecnológicos, liderar pessoas e equipes, negociar, controlar e avaliar resultados, compreendendo o contexto sociopolítico em que atua e exercitando a capacidade de comunicação e de relacionamento. Em sua atuação, considera a ética, a segurança e as questões sócio-ambientais.</p>

Não há ganho nenhum. Os “referenciais” confundem mais do que esclarecem, além de interferirem na competência legal da Câmara de Educação Superior do CNE, no que se refere às diretrizes curriculares nacionais para os bacharelados e licenciaturas.

A situação é mais crítica, quando os “referenciais” pretendem fixar prazo mínimo de integralização dos bacharelados e as Resoluções CES/CNE 2/2007 e 4/2009 deixam essa competência para as IES, sinalizando,

somente, um cenário para os casos de cursos com a jornada diária de quatro horas de trabalho acadêmico efetivo, semanal de cinco dias e semestral de vinte semanas letivas. Eis o que dispõem os incisos III e IV, do art. 2º da Resolução 2/2007, repetido na Resolução nº 4/2009, esta específica para os bacharelados da área da Saúde:

Art. 2º

I - ...

.....
 III - os limites de integralização dos cursos devem ser fixados com base na carga horária total, computada nos respectivos Projetos Pedagógicos do curso, observados os limites estabelecidos nos exercícios e **cenários apresentados no Parecer CNE/CES nº 8/2007**, da seguinte forma:

- a) CHM de 2.400h: limites mínimos para integralização de 3 ou 4 anos.
- b) CHM de 2.700h: limites mínimos para integralização de três e meio ou 4 anos.
- c) CHM entre 3.000h e 3.200h: limite mínimo para integralização de 4 anos.
- d) CHM entre 3.600 e 4.000h: limite mínimo para integralização de 5 anos.
- e) CHM de 7.200h: limite mínimo para integralização de 6 anos.

IV - **a integralização distinta das desenhadas nos cenários apresentados nesta Resolução poderá ser praticada desde que o Projeto Pedagógico justifique sua adequação.** (grifei)

Eis uma comprovação das distorções dos “referenciais”, tomando como exemplo alguns bacharelados com a duração mínima de 2.400h e o prazo mínimo de integralização de três anos, no cenário descrito no inciso III, art. 2º da Resolução nº 2/2007:

Bacharelados	Duração (h)	Prazo mínimo de integralização em anos	
		Res. 2/2007	“Referenciais”
Arqueologia	2.400	3	4
Artes Visuais	2.400	3	4
Biblioteconomia	2.400	3	3
Filosofia	2.400	3	3
Física	2.400	3	4
Letras	2.400	3	4
Teatro	2.400	3	3
Turismo	2.400	3	4

O conflito fica mais evidente, quando confronto o prazo mínimo de integralização, por exemplo, da licenciatura em Artes Visuais - três anos, com 2.800h (Resolução CP/CNE nº 2/2002) - e o prazo mínimo de integralização do bacharelado - quatro anos, com 2.400h (Resolução CES/CNE nº 2/2007) -, segundo a versão de maio/2010 dos “referenciais”. Os ditos “referenciais”, numa interferência indébita na competência da CES/CNE:

- a) criam o curso de Ciências Naturais, com 2.400h;
- b) estabelecem a duração mínima - 2.700h - para o bacharelado em Relações Internacionais;
- c) instituem o currículo mínimo, perfil do egresso e atribuições do bacharelado em Teologia;
- d) eliminam o curso de Comunicação Social, cujas diretrizes estão fixadas pela Resolução CES/CNE nº 16/2002, com fundamento no Parecer nº 492/2001, transformando parte de suas atuais habilitações em cursos independentes; foram excluídas as habilitações Cinema e Editoração.

Os “referenciais” vão além, conflitando com o art. 83 da Lei nº 9.394, de 1996, a LDB, quando pretendem “legislar” para o ensino militar. Diz o referido dispositivo que “o ensino militar é regulado em lei específica, admitida a equivalência de estudos, de acordo com as normas fixadas pelos sistemas de ensino”.

Ao Ministério da Educação, por qualquer dos seus órgãos, cabe apenas estabelecer a equivalência entre os estudos realizados no ensino militar para sua validade no meio civil. Jamais definir duração, prazo mínimo de integralização, perfil do egresso etc. Mas os “referenciais” “legislam” sobre os seguintes cursos superiores da área militar:

1. Ciências Aeronáuticas - 5.400h
2. Ciências da Logística - 5.400h
3. Ciências Militares - 5.400h
4. Ciências Navais - 6.652
5. Engenharia de Fortificação e Construção - 3.600h
6. Engenharia Mecânica de Armamentos - 3.600h
7. Engenharia Mecânica de Veículos Militares - 3.600h

Fico pensando na importância daquelas duas horas na formação do bacharel em Ciências Navais, com a duração mínima fixada em 6.652h.

Os “referenciais” silenciam quanto aos cursos experimentais, permitidos pelo art. 81 da LDB. Não há nenhuma referência de como serão tratados esses cursos a partir da “homologação” do ministro da Educação ao documento ora analisado.

Em síntese, os chamados “Referenciais curriculares nacionais para os cursos de bacharelado e licenciatura”, criados pelos burocratas¹⁴ do MEC, não cumprem os objetivos pretendidos por seus idealizadores, com o aval do ministro da Educação. Transgridem, como é hábito nas decisões dos dirigentes do MEC, os “princípios de legalidade” e criam um instrumento que vai gerar mais confusões no público e no âmbito do próprio ministério.

O dr. Paulo Wollinger, em sua apresentação no Seminário da Abmes, disse que para um mesmo curso há centenas de denominações e que os “referenciais” vão corrigir essa distorção. Creio que a distorção não é gerada pelas diretrizes curriculares nacionais muito claras quanto à denominação dos bacharelados e licenciaturas e quanto à titulação profissional, mas, sim, pela Sesu, que autoriza o mesmo curso com denominações diferentes, descumprindo as normas legais. É simples questão de competência gerencial, que nem lei resolve, quanto mais um documento marginal à legislação específica da matéria nele tratada.

Não penso, como os burocratas do MEC, que os chamados “referenciais” sejam um avanço, que possam trazer “uma melhor compreensão do alcance da educação superior” ou que possam ser “um instrumento de consolidação da educação superior”. Serão, na realidade, caso sejam efetivados, um retrocesso aos tempos do “currículo único” ou do “currículo mínimo”, que emperraram o desenvolvimento e impediram a inovação e a criatividade na educação superior brasileira por mais de um século.

¹⁴ “Pessoa que faz parte do corpo de funcionários da burocracia” (Houaiss); “Empregado público, especialmente o das secretarias de Estado; Aquele que tem influência nas repartições públicas, de cujo pessoal faz parte” (Michaelis); “Funcionário que integra a burocracia” (Aulete).

Contato Consultoria enviando, para conhecimento, artigo importante do Advogado Adolpho Bergamini.
Raulino

Os efeitos tributários decorrentes de reorganizações societárias (fusão e incorporação) no âmbito das instituições de ensino superior

por Adolpho Bergamini

Sumário: 1. Introdução. 2. Firmando premissas: possibilidade de enquadramento de instituições de ensino superior como sociedades empresárias, limitadas ou por ações. 3. Reflexos tributários. 3.1. A perda das imunidades tributárias. 3.1.2. A imunidade do artigo 195, §7º, da constituição federal. 3.1.2.1. A imunidade implícita no termo “isenção”, prevista no §7º do artigo 195 da constituição federal, e sua regulamentação pelo código tributário nacional. 3.1.2.2. A conceituação do seja uma “entidade beneficente de assistência social”. 3.1.2.3. A perda da imunidade do artigo 195, §7º, da constituição federal. 3.2. A responsabilidade por sucessão - artigo 132 do CTN. 4. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

O tema proposto no presente trabalho é analisar os principais efeitos tributários decorrentes da possibilidade de instituições de ensino superior, estrangeiras ou nacionais, fazerem jus aos procedimentos de fusão e incorporação, próprios de sociedades por ações ou sociedades limitadas.

A pertinência do tema se revela na medida em que o ramo educacional se exhibe, nos tempos atuais, como nicho de mercado potencialmente lucrativo, o que aflora o interesse de grupos econômicos internacionais interessados em investir nesse mercado, e marca o mercado pela concorrência acirrada. Alie-se a isso a taxa de inadimplência experimentada recentemente, o que demanda parcerias em razão incapacidade de investimentos na atividade.

Justamente em razão desses fatores as instituições de ensino se deparam com a necessidade de se valerem de métodos de concentração de mercado, como fusões e incorporações, sem o que comprometerão a continuidade de suas atividades.

O risco social é desmesurado. Eventual bancarrota das instituições de ensino, em face da escassez de recursos para re-investimento na própria atividade, tem como efeito direto a prejudicialidade de pesquisas científicas, redução da marcha do desenvolvimento educacional, empobrecimento do corpo docente universitário e conseqüente desestímulo à carreira do magistério, além da disponibilização no mercado de profissionais com má formação intelectual. Some-se aos argumentos o fato de que o Brasil é, comprovadamente, o país cuja população tem a menor taxa de inscritos em cursos de nível superior, do que decorre que se está à beira do caos cultural, caso de fato seja concretizada a falência das instituições de ensino.

Há, ainda, evidente risco econômico a ser enfrentado. É que, tal e qual as empresas, as instituições de ensino superior fazem circular riquezas, direta ou indiretamente, por meio de contratos de prestação de serviços celebrados com terceiros e fornecedores de todo gênero. Além disso, gira em torno das instituições de ensino grande massa assalariada, o que denota a importância econômico-social de sua estruturação.

E mesmo com tamanha importância, as instituições de ensino são impelidas a se enveredar nas agruras do mercado desprovidas das prerrogativas conferidas pelo ordenamento jurídico a outros agentes, como a flexibilização do sistema societário rígido atualmente vigente.

As instituições de ensino têm, como as demais pessoas jurídicas, sua estruturação societária determinada por rigores formais de modelos certos, determinados e preexistentes. Partiremos da premissa segundo a qual elas (as instituições de ensino) podem se valer dos diferentes tipos jurídicos de organização societária, fazendo-o de acordo com os paradigmas já pré-estabelecidos - associações ou sociedades.

A nós essa premissa se afigura aceitável e verdadeira, afinal, em face da competitividade acirrada, os métodos de reorganização societária são tão necessários para as instituições de ensino como o são para as empresas

em geral, tendo-se em conta que suas respectivas estruturas organizacionais são equivalentes, além do que seus percalços financeiros são os mesmos e os objetivos podem ser semelhantes - o lucro.

A busca de lucratividade pelas instituições, frise-se, está autorizada pelas disposições dos artigos 170, 207 e 209, todos da Constituição Federal. Segundo eles, se o ensino é livre à iniciativa privada, desde que atendidas certas condições, deve-se impor à atividade educacional o princípio da livre iniciativa, consistente no livre exercício de qualquer atividade econômica. Até porque, não fosse assim, haveria flagrante descumprimento do artigo 207 da Constituição Federal, que confere autonomia administrativa e financeira às instituições de ensino.

Seguindo-se essa vereda, é possível semear a tese de que não há porque instituições de ensino superior não se utilizarem de fusões ou incorporações. É que, se a Constituição Federal determina que o ensino é livre à iniciativa privada (artigo 209) e, por outro lado, a livre iniciativa de mercado é garantida pela própria Constituição Federal (artigo 170, parágrafo único), é de concluir que instituições de ensino superior podem ser regidas pelo regramento do direito comercial, podendo assumir a forma de sociedade limitada empresária e/ou por ações.

Mas qual o impacto fiscal dessas modificações, que a toda evidência são radicais e certamente modificam as estruturas econômicas da instituição de ensino? Isto é justamente o que será examinado com acuidade doravante.

Ide-se ao estudo.

2. FIRMANDO PREMISSAS: POSSIBILIDADE DE ENQUADRAMENTO DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR COMO SOCIEDADES EMPRESÁRIAS, LIMITADAS OU POR AÇÕES

O artigo 209 da Constituição Federal autoriza a exploração do ensino pela iniciativa privada. O princípio da livre iniciativa, por sua vez, vai regrado pelo artigo 170, parágrafo único, da Constituição Federal, que garante a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica.

Indo-se às legislações infraconstitucionais, tem-se que o artigo 981 do Código Civil rege que celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados. Já o artigo 2º da Lei 6.404/76 dispõe que pode ser objeto da companhia qualquer empresa de fim lucrativo, não contrário à lei, à ordem pública e aos bons costumes.

Pois bem. O cotejo desses dispositivos dá conta que as instituições de ensino superior podem explorar economicamente a prestação de serviços educacionais, inclusive de forma comercial. Podem, ainda, ser regidas pela legislação comercial e assumir formas de sociedade empresária, seja limitada ou por ações.

Assim, para a implementação de reorganizações societárias em instituições de ensino superior, haveria de se observar simplesmente os procedimentos previstos nos artigos 227 e seguintes da Lei 6.404/76, se se tratar de instituição de ensino superior constituída sob a forma de sociedade por ações.

Caso fosse instituição de ensino superior constituída sob a forma de sociedade limitada, haveria a aplicação dos artigos 1.116 e 1.119 do Código Civil, que tratam respectivamente da incorporação e fusão nas sociedades limitadas. Entretanto, as disposições do Código Civil não são completas, havendo omissões cuja complementação vem da interpretação análoga da Lei 6.404/76.

Nem se diga que haveria eventual cunho social se sobrepondo ao interesse comercial no ensino superior. É que o artigo 208, inciso I, da Constituição Federal, dispõe que apenas o ensino fundamental é dever do Estado, porquanto revestido de elementos eminentemente sociais. A educação superior, ao contrário, é entregue à iniciativa privada, que a prestará mediante autorização.

A anotação é de grande valia, pois dessa forma há perfeita subsunção entre as previsões normativas referentes às formas de reorganização societária e instituições de ensino superior. Não haveria entraves a serem superados, caso assumissem a forma empresarial, até mesmo a de sociedade por ações.

As agruras para se levar a cabo a fusão e/ou incorporação surgirão quando se estiver diante de duas ou mais instituições de ensino constituídas sob tipos jurídicos diferentes, como uma associação em face de uma sociedade. Aí sim o cumprimento do objetivo é realmente desafiado.

As aflições decorrem do fato de tais tipos societários terem disciplina jurídica própria, que difere em tudo o que consta no regramento das sociedades limitadas e das sociedades por ações, inclusive suas finalidades. O

estabelecimento da analogia legal entre tais regramentos é difícil porque os pontos em comum entre as legislações respectivas são escassos.

É que o artigo 53 do Código Civil dispõe que se constituem as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos, havendo, aí, franca oposição aos artigos 981 do Código Civil e 2º, da Lei 6.404/76.

Ora, se duas ou mais instituições de ensino que queiram implementar operações de reorganização societária que não tenham sequer a mesma finalidade não podem, obviamente, unirem esforços para um objetivo comum, justamente porque não há coincidência de objetivos.

Por essa razão, é de bom alvitre que as instituições de ensino constituídas sob a forma de associação ou fundação sejam convertidas para sociedade, isto para viabilizar as operações de reorganização societária. O inverso não é aconselhável porque é no regime jurídico das sociedades que está previsto um esboço de fusão e incorporação no Código Civil, cuja complementação vem no corpo da Lei 6.404/76.

Assentadas estas premissas, mister analisar o objetivo da reorganização societária a ser realizada por instituições de ensino superior.

3. REFLEXOS TRIBUTÁRIOS

O efeito imediato da transformação da instituição de ensino em sociedade de fins lucrativos para, posteriormente, adotar uma das formas de reorganização societárias, é a perda da sua condição “*de assistência social sem fins lucrativos*”. O efeito subsequente é a assunção da responsabilidade tributária pelos créditos tributários não pagos pelas empresas fusionadas ou incorporadas referentes aos períodos anteriores à reorganização societária.

Estes são os temas doravante abordados.

3.1. A PERDA DAS IMUNIDADES TRIBUTÁRIAS

Atualmente, já está consagrado o entendimento de que a relação tributária entre o Estado e o contribuinte não é um poder irrestrito do primeiro em desfavor do segundo e, por essa razão, deve obedecer ao regramento constitucional vigente e às vedações ali contidas, em sua maioria destinadas ao Fisco.

Nessa vereda é que se diz que o poder de tributar encontra limitações na própria Constituição Federal. Entre tais limitações estão as “*imunidades tributárias*”, que consistem na exclusão da competência tributária dos entes políticos (*União, Estados, Distrito Federal e Municípios*) em relação a certos bens, pessoas e fatos¹.

A imunidade relativa às instituições de ensino e de assistência social sem fins lucrativos está prescrita no artigo 150, inciso VI, alínea “c”, da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

.....
VI. instituir impostos sobre:

.....

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;”

Os requisitos de que dispõe a lei são aqueles previstos no artigo 14 do Código Tributário Nacional², lei complementar que é, posto que o artigo 146, inciso II, da Constituição Federal reserva à Lei Complementar a competência para regular as limitações constitucionais ao poder de tributar.

José Eduardo Soares de Melo³ nota que a proibição de finalidade lucrativa deve ser compreendida no sentido de que os objetivos institucionais não perseguem o lucro - implicador de caráter mercantil - que, naturalmente, pudesse acarretar o posterior repasse ou distribuição aos sócios. É normal e compreensível que as instituições de beneficência - como quaisquer outras entidades de natureza assemelhada - colimam sempre um resultado positivo de suas atividades para poderem aprimorar e incrementar os serviços.

Mas estes resultados positivos, para não serem caracterizados como lucros, não podem receber outra destinação senão a própria atividade exercida pela instituição de ensino, sob pena de ser ofendido o artigo 14, I, do Código Tributário Nacional.

Evidentemente, a transformação da instituição de ensino em uma sociedade passível de sofrer reorganização societária, cujo objetivo primordial é justamente o lucro, tem o condão de eliminar o direito à fruição da imunidade tributária que, frise-se, não se restringe apenas aos impostos, mas também às contribuições sociais disciplinadas pelo artigo 195 da Constituição Federal, nos termos do §7º do citado artigo.

3.1.2. A IMUNIDADE DO ARTIGO 195, §7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Para se fazer jus à essa imunidade, é necessário que, além do cunho assistencialista social, as entidades sejam também tidas como beneficentes, na forma estabelecida na lei infraconstitucional.

Logo, o que se revela importante é perquirir qual a natureza jurídica das contribuições sociais destinadas ao financiamento da seguridade social, definir seu regramento jurídico, bem como conceituar o que sejam “*entidades beneficentes*” e as ilicitudes imiscuídas na regulamentação infraconstitucional do artigo 195, §7º, da Constituição Federal.

Conforme o artigo 195, “*caput*”, da Constituição Federal, o constituinte de 1988, ao estabelecer o financiamento da seguridade social, imputou seu custeio a toda sociedade, de forma direta e indireta.

A instrumentalização do financiamento direto ocorre através do pagamento de valores estabelecidos pela lei, em cumprimento do dever de satisfazer as contribuições sociais. O trabalhador e demais segurados da previdência social (art. 195, II) contribuem para a seguridade social com base em sua remuneração. Já o empregador, a empresa ou a entidade a ela equiparada, contribui com base em sua folha de salários e rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício, sobre o faturamento, as demais receitas e o lucro. Essa é regra matriz das contribuições destinadas à seguridade social.

Tais contribuições são tidas como tributos, porquanto se enquadram no conceito do citado artigo 3º do Código Tributário Nacional. Pois bem, no mesmo momento em que foi instituída a contribuição destinada ao custeio da seguridade social, a ser financiada por toda a sociedade, direta ou indiretamente, o constituinte excluiu essa obrigação de entidades beneficentes de assistência social, conforme disposto no §7º.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das seguintes contribuições sociais:

.....
§7º. São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

Em um primeiro exame, vê-se que são duas as questões relevantes em torno do dispositivo: 1) o texto menciona o termo “*isenção*” ao invés de “*imunidade*”, impropriedade essa que vem a refletir na regulamentação infraconstitucional; e 2) foi incluído o requisito “*entidade beneficente*” ao gozo do benefício do artigo 195, §7º, já que a imunidade de impostos, prevista no artigo 150, VI, alínea “*c*”, também da Constituição Federal, se reporta apenas às “*entidades de assistência social sem fins lucrativos*”, não fazendo menção ao quesito “*beneficente*”.

Segue a análise dos pontos controvertidos.

3.1.2.1. A IMUNIDADE IMPLÍCITA NO TERMO “ISENÇÃO”, PREVISTA NO §7º DO ARTIGO 195 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E SUA REGULAMENTAÇÃO PELO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL.

Embora o constituinte tenha se valido do termo “*isenção*”, a expressão está empregada no sentido de “*imunidade*”. É que, conforme lecionado por Roque Antonio Carrazza⁴, está-se diante de uma hipótese constitucional de não incidência tributária, sendo que a designação técnica desse fato jurídico é “*imunidade*”. José Eduardo Soares de Melo⁵ também doutrinou sobre o mote ao dispor que o benefício do artigo 195, §7º se trata de autêntica imunidade, por se tratar de impedimento à competência tributária, em razão de sua raiz constitucional, sendo irrelevante a utilização do vocábulo “*isenção*”, pelo constituinte.

Esse entendimento recebeu o aval do Min. Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, nos autos do ROMS nº 22.192-9, 1ª Turma, julgado em 28 de novembro de 1995: “*A cláusula inscrita no artigo 195, §7º, da Carta Política - não obstante referir-se impropriamente à isenção de contribuição para a seguridade social -*

contemplou as entidades beneficentes de assistência social com o favor constitucional da imunidade tributária, desde que preenchidos os requisitos fixados em lei”.

O tema ganha importância quando se analisa o texto legal a regulamentar o dispositivo constitucional em apreço. É que, sendo a imunidade uma limitação constitucional ao poder de tributar, embora o §7º do artigo 195 só se refira a “lei” sem qualificá-la como complementar - e o mesmo ocorre quanto ao artigo 150, VI, “c”, da Constituição Federal - essa expressão, ao invés de ser entendida como exceção ao princípio geral que se encontra no artigo 146, II (“cabe à lei complementar:... II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar”), deve ser interpretada em conjugação com esse princípio para se exigir lei complementar para o estabelecimento dos requisitos a serem observados pelas entidades que vierem a pleitear o benefício. Roque Antonio Carrazza² vem a corroborar o entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal ao dizer que a referida lei, dita no texto constitucional, só pode ser complementar (*nunca ordinária*), justamente porque vai regular uma imunidade tributária, que é uma limitação constitucional ao poder de tributar. Como é sabido, as limitações constitucionais ao poder de tributar só podem ser reguladas por meio de lei complementar, nos moldes do artigo 146, II, da Constituição Federal.

A regulamentação indigitada vem no Código Tributário Nacional, especificamente no artigo 14. O entendimento foi adotado pelo Min. Marco Aurélio Melo no voto lançado nos autos da ADIN 2.028-5/DF, que disse ser o artigo 14 do CTN o dispositivo legal hábil a regulamentar o artigo 195, §7º, da Constituição Federal. Fê-lo também o Superior Tribunal de Justiça, nos autos do REsp 495.975/RS, relator Min. José Delgado.

TRIBUTÁRIO - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL - INSS - IMUNIDADE - ENTIDADE BENEFICENTE DECLARADA DE UTILIDADE PÚBLICA - CTN ART. 14 - CONSTITUIÇÃO FEDERAL ART. 195, § 7 - 1. Sendo a Entidade Beneficente declarada de utilidade pública, não se submete à obrigação de recolher quota patronal de contribuição social ao INSS, em face da imunidade tributária que lhe é conferida pelo **art. 195, § 7º, da Constituição Federal, em consonância com o art. 14 do Código Tributário Nacional**. 2. Na espécie, o Tribunal recorrido, mediante exame do substrato probatório, verificou o suprimento, pela Instituição Beneficente, de todos os requisitos legitimadores à concessão da imunidade tributária referenciada, sendo certo que o reconhecimento de tal condição deve operar efeito ex tunc, uma vez que se limita a declarar situação anteriormente existente. 3. Recurso Especial conhecido e desprovido. (STJ - RESP 495975 - RS - 1ª T. - Rel. Min. José Delgado - DJU 20.10.2003 - p. 00198) JCTN.14 JCF.195 JCF.195.7

TRIBUTÁRIO - CONSTITUCIONAL - MANDADO DE SEGURANÇA - LEI EM TESE - IMUNIDADE - INSTITUIÇÃO BENEFICENTE - QUOTA-PATRONAL - ARTIGO 195, § 7º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - 1. Ressalte-se que não é caso de mandado de segurança contra Lei em tese, porque se pretende afastar os efeitos da medida provisória no caso concreto, sendo o presente via idônea para se evitar a exigência da contribuição discutida, presentes os pressupostos que autorizam a utilização do mandamus. Precedentes deste Tribunal. 2. **A imunidade prevista no artigo 195, § 7º é condicionada aos pressupostos estatuídos por Lei, e deve ter natureza complementar**, por obediência ao princípio da hierarquia de Leis. 3. As alterações implementadas pela Lei nº 8.212/1991, artigo 55, inciso III, pela Lei nº 9.732/1991 e pela Lei nº 10.260/2001, estão eivadas de inconstitucionalidade. 4. A Lei nº 9.732/1991 teve a sua eficácia suspensa, em decisão liminar proferida na ADIN nº 2.028-5/DF, Relator Ministro Moreira Alves, referendada, por unanimidade, pelo Plenário da Suprema Corte (DJ de 16.06.2000, pág. 30, Julgamento em 11.11.1999), e a Lei nº 10.260/2001 também está com sua eficácia suspensa, em virtude do julgamento unânime da ADIN nº 2545-7-DF pelo mesmo colegiado (Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ de 07.02.2003 PÁG. 21). 5. Ademais, a instituição preenche os requisitos estatuídos pela Lei pela doutrina. 6. Apelação e remessa oficial desprovidas. (TRF 1ª R. - AMS 38000012687 - MG - 4ª T. - Rel. Des. Fed. Carlos Olavo - DJU 24.09.2003 - p. 77) JCF.195 JCF.195.7

Quer dizer que já está consagrado o entendimento sobre a regulamentação do artigo 195, §7º pelo Código Tributário Nacional, mormente o artigo 14. A conclusão vem do exame do artigo 146, II, da Constituição Federal, que estabelece a competência da lei complementar para regulamentar as limitações ao poder de tributar

3.1.2.2. A CONCEITUAÇÃO DO SEJA UMA “ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL”

O artigo 203 da Constituição Federal vem a dizer que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: a proteção à família, à

maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiências e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meio de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

A esse rol foram acrescentados os serviços de saúde e de educação pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADIN 2.028/DF. O Tribunal entendeu que entidade beneficente, para efeito da imunidade prevista no § 7º do art. 195 da CF, abrange não só as de assistência social que tenham por objetivo qualquer daqueles enumerados no art. 203 da CF, como também as entidades beneficentes de saúde e educação, tendo em vista que entidade de assistência social é toda aquela destinada a assegurar os meios de vida aos carentes.

Já o artigo 150, VI, “c”, da Constituição Federal relata que devem se beneficiar da imunidade de impostos as entidades de assistência social *sem fins lucrativos*. O artigo 14 do Código Tributário Nacional, por sua vez, regra que, para fazerem jus ao benefício da imunidade do artigo 195, §7º, da Constituição Federal, as entidades devem aplicar integralmente no país seus rendimentos, remunerar seus quadros de acordo com as condições usuais de mercado e manter escrituração regular, conforme o artigo 14 do Código Tributário Nacional.

Conjugando-se os preceitos, é possível dizer que uma entidade beneficente de assistência social é aquela que se dedica a uma das atividades descritas no artigo 203 da Constituição Federal e na ADIN 2.028/DF, que não tenha fins lucrativos e que preencha os elementos do artigo 14 do Código Tributário.

Mesmo assim, há pequena corrente que sustenta ser requisito a gratuidade do serviço prestado pela entidade que pleiteia a imunidade do artigo 195, §7º, da Constituição Federal, bem como que não haja remuneração de seus administradores. Fundamentam o posicionamento no artigo 55 da Lei 8.212/91.

Esta não parece ser a solução adequada, já que, conforme examinado, a legislação ordinária (*como a Lei 8.212/91*) não pode, de forma alguma, regulamentar qualquer matéria referente às limitações constitucionais ao poder de tributar porque competência para tanto está reservada à lei complementar, nos moldes do artigo 146, II, da Constituição Federal.

Mas, trabalharemos com a hipótese da possibilidade do trato da matéria pela Lei 8.212/91, como quer a corrente minoritária, de que o preceito constitucional sobre a imunidade está regulado no art. 55 da Lei nº 8.212/91, na redação anterior à da Lei nº 9.732/98, que teve a eficácia suspensa pelo pleno do STF, na ADIN 2.028-5, com base em inconstitucionalidade material por limitar o direito previsto na Constituição.

Nessa situação hipotética, as entidades que gozam da imunidade do § 7º do art. 195 da CF/88, de acordo com o art. 55 da Lei nº 8.212/91, são as que prestam serviços relativos à assistência social em sentido amplo (*englobando educação e saúde*), de forma gratuita às pessoas carentes, em atividade tipicamente filantrópica, ainda que não o façam exclusivamente desta forma, ou seja, mesmo que parte dos serviços sejam prestados a pessoas não carentes mediante pagamento (*TRF 4ª R. - AC 2001.71.12.003052-1 - RS - 2ª T. - Rel. Des. Fed. João Surréaux Chagas - DJU 06.08.2003 - p. 154*).

AIRES F. BARRETO e PAULO AYRES BARRETO⁸ complementaram o conceito ao dizer que o vocábulo “*beneficente*” tem por fim deixar patente que a instituição deve assistir carentes e necessitados, provendo uma ou algumas de suas necessidades (*assistência médica, odontológica, jurídica etc*). As atividades da entidade devem ser parcialmente beneméritas, dedicada a esses fins, pois, conforme lembram os autores, não é necessário que a gratuidade envolva grandes percentuais. A afirmativa é justificada pelo fato de que, para prover a necessidade de uns poucos é necessário contar com os recursos de muitos.

Também Roque Antonio Carrazza⁹ se pronunciou a respeito ao dizer que os serviços assistenciais prestado não devem ser necessariamente gratuitos. Deveras, a só circunstância de cobrar por eles, do que podem pagar, não desnatura a entidade beneficente de assistência social, muito menos para os fins do artigo 195, §7º, da Constituição Federal. Nada impede que obtenha receitas positivas, exatamente para reinvesti-las na consecução de seus elevados objetivos.

Na ADIN 2.028/DF, já citada, também houve pronunciamento quanto ao mote. Conforme explicado pelo Min. Marco Aurélio Melo, “*entidade beneficente de assistência social não é apenas instituição filantrópica*”. Depreende-se de sua interpretação que, a teor do §7º do artigo 195, instituição beneficente de assistência social é gênero, do qual entidade filantrópica é espécie.

Como lembrado pelo Min. Marco Aurélio, é despropositado pretender que os serviços prestados por instituições de educação e de assistência social sem sempre gratuitos. Esse despropósito fica mais visível se

tomarmos em conta fato singelo: se os serviços prestados por essas instituições fossem (sempre) gratuitos, de nada valeria a imunidade. Fosse gratuitos, não teriam preço; não tivessem preço, jamais poderiam ser objeto de tributação¹⁰

Quer dizer que é possível que haja a gratuidade seja extensiva apenas àqueles tidos como carentes e, aos que não o forem, haja a cobrança pelo serviço prestado. Nesse caso, deve-se sempre ter em mente a razoabilidade.

A questão parece ter sido pacificada pelo artigo 10 da Lei nº 11.096/04¹¹ (fruto da conversão da MP nº 213/04) que, ao instituir o Programa Universidade para Todos - PROUNI - definiu claramente o conceito de entidades beneficentes de assistência social.

Outra questão é o quesito da não remuneração dos administradores para se fazer jus ao benefício. O artigo 55 da Lei 8.212/91 também condiciona a fruição da desoneração tributária à ausência de remuneração a qualquer título dos profissionais que a administram - os administradores.

A exigência é descabida. Tenha-se em conta que, conforme lembrado por JOSÉ EDUARDO SOARES DE MELO¹², a própria Administração Federal, em decisão proferida no Parecer Normativo CST nº 71/73, do Ministério da Fazenda, já havia tomado na devida conta a causa remuneratória, no sentido de que *“nada obsta, contudo, que a instituição imune remunerar os serviços necessários à sua manutenção, sobrevivência e funcionamento como os realizados por administradores, professores e funcionários. Esses pagamentos não desfiguram ou prejudicam o gozo de imunidade visto não serem vedados por lei, mas é de se exigir rigorosamente, que a remuneração seja paga tão somente como contraprestação pela realização de serviços ou execução de trabalhos, sem dar margem a se traduzir tal pagamento em distribuição de parcela ou das renda da instituição”*.

Roque Antonio Carrazza¹³, por sua vez, vem a dizer que não afasta a imunidade a remuneração dos funcionários, bastando que esteja de acordo com as chamadas *“leis de mercado”*.

3.1.2.3. A PERDA DA IMUNIDADE DO ARTIGO 195, §7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Em havendo transformação da instituição de ensino em uma sociedade para, posteriormente, operar-se a reorganização societária da instituição de ensino por uma das formas estabelecidas na legislação societária, haverá não só a perda da imunidade em relação aos impostos (IRPJ, IPTU, IPVA, ISS, etc.), mas também a perda da imunidade em relação às contribuições sociais de que tratamos neste tópico.

3.2. A RESPONSABILIDADE POR SUCESSÃO - ARTIGO 132 DO CTN

Além da perda das imunidades, a transformação da instituição de ensino em uma sociedade com a posterior operacionalização de fusão ou incorporação sujeitará a entidade à assunção da responsabilidade pelos créditos tributários não pagos pela empresa que com ela participou da reorganização societária. E para esta empresa, por sua vez, haverá a assunção de responsabilidade pelos créditos tributários eventualmente inadimplidos pela instituição de ensino, especialmente os tributos sujeitos à retenção na fonte que não o foram ou, caso tenha havido a retenção, não tenham sido repassados ao Erário (a imunidade anteriormente vigente não alberga a responsabilidade pela retenção na fonte instituída às instituições de ensino, como por exemplo, o IRRF, INSS incidente sobre a folha de pagamentos, etc.).

Realmente, de acordo com o artigo 132 do Código Tributário Nacional, a pessoa jurídica de direito privado que resultar de fusão, transformação ou incorporação de outra ou em outra é responsável pelos tributos devidos até a data do ato pelas pessoas jurídicas de direito privado fusionadas, transformadas ou incorporadas.

Em relação a este ponto, há uma controvérsia: as multas impostas às empresas participantes das reorganizações societárias são sucedidas juntamente com os tributos?

Para alguns, as reorganizações societárias têm o condão de transferir apenas os tributos propriamente, assim definidos pelo artigo 3º do Código Tributário Nacional como *“toda prestação pecuniária compulsória, em moeda nacional ou cujo valor se possa exprimir, instituída em lei, cobrada por meio de atividade administrativa plenamente vinculada e que não constitua sanção por ato ilícito”*, o que excluiria as multas. Sustentam, ainda, que todo e qualquer tipo de pena não pode ser transferida a terceiros, sob pena de violação ao artigo 5º, inciso XLV, da Constituição Federal.

Há alguns julgados que se afiliaram a esta corrente. Vejamos:

TRIBUTÁRIO. SUCESSÃO POR INCORPORAÇÃO. MULTA PUNITIVA POR ATOS PRATICADOS PELA EMPRESA SUCEDIDA. As multas punitivas impostas à empresa sucedida não se incluem na responsabilidade da empresa sucessora, dado seu caráter sancionatório pessoal e subjetivo. Não pode o sucessor suportar um castigo (ou punição) aplicado ao sucedido, autor da infração fiscal tributária, de natureza regulamentar, traduzido em multa não moratória. Precedentes: AC 89.01.236658-3 (4ª Turma, rel. Juiz Leite Soares). Apelo improvido (TRF 1ª Região, 4ª Turma, AC 101-90/BA, rel. Gomes da Silva, DJU 12.12.1991, p. 31.977)

TRIBUTÁRIO. SUCESSÃO DE EMPRESA. IMPROCEDÊNCIA DOS EMBARGOS DE TERCEIRO, CONSOANTE A PROVA ACOSTA À EXECUÇÃO FISCAL. Tributo e multa não se confundem, pois esta tem o caráter de sanção, inexistente naquele e, assim, não é devida multa na responsabilidade tributária do sucessor. Recursos negados. (TRF 1ª Região, 4ª Turma, AC 23658-89/MG, rel. Juiz Leite Soares, DJU 09.04.1990)

Mas para outra corrente, as multas compreendem o crédito tributário, uma vez que o artigo 142 do Código Tributário Nacional determina que, na apuração do crédito tributário, a autoridade administrativa competente deve, além de verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente e calcular o montante do tributo devido, aplicar a penalidade cabível.

Nesta vereda também foram proferidas algumas decisões. Vejamos:

EXECUÇÃO FISCAL. MULTA MORATÓRIA. RESPONSABILIDADE DO SUCESSOR. O sucessor tributário é responsável pela multa moratória, aplicada antes da sucessão. Recurso conhecido e provido. (STJ, 1ª Turma, REsp 000.307-90/RS, rela. Min. Garcia Vieira, DJU 1º.11.90, p. 13.245)

TRIBUTÁRIO. SUCESSÃO. MULTA MORATÓRIA. É de responsabilidade da sociedade incorporadora o pagamento da multa de caráter moratório devida pela incorporada. (TRF, 4ª Região, 2ª Turma, AC 0418196-92/RS, rel. Juiz Teori Albino Zavascki, DJU 23.07.1997, p. 56.284)

Embora reconheçamos que o tema é deveras controvertido, afiliamo-nos a esta segunda corrente, segundo a qual, a despeito do artigo 132 se referir ao termo “tributos”, a responsabilidade da incorporadora abrange também as multas, já que ambos compõem o passivo fiscal da incorporada.

4. CONCLUSÃO

Foram delineados, no presente trabalho, os parâmetros gerais sobre fusões e incorporações, seus contornos jurídicos, bem como os reflexos dessas operações no âmbito do direito tributário. O escopo foi aclarar conceitos e peculiaridades de tema de tamanha amplitude, bem como aprofundar a discussão às questões que parecem importantes às instituições de ensino superior.

Desde o início foi intuitivo que a tarefa aqui desbravada não era fácil. Mas, ao final, obteve-se êxito, com as seguintes conclusões:

- (i) é possível, também, que as instituições de ensino superior se revistam da forma empresária e, assim, sejam constituídas sob a forma de sociedade limitada ou por ações;
 - (ii) conseqüentemente, é possível estabelecer a Lei 6.404/76 e o Código Civil como paradigmas às fusões e incorporações de instituições de ensino superior;
 - (iii) o reflexo tributário geral é a sucessão das obrigações tributárias e a perda das imunidades;
- Espera-se que o presente trabalho tenha contribuído de alguma forma à elucidação do tema, uma vez que em futuro não tão longínquo, essas reorganizações societárias representarão os mecanismos de sobrevivência das instituições de ensino superior no país.

Notas de rodapé

¹ BARRETO, Aires Fernandino, e BARRETO, Paulo Ayres, *Imunidades Tributárias: limitações constitucionais ao poder de tributar*, pg. 11, 2ª edição, Ed. Dialética, São Paulo, 2001.

² “Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do artigo 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas: I - não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais; III - manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão. § 1º Na falta de cumprimento do disposto neste artigo, ou no § 1º do artigo 9º, a autoridade competente pode suspender a aplicação do benefício. § 2º Os serviços a que se refere a alínea c do inciso IV do artigo 9º são exclusivamente os diretamente relacionados com os objetivos

institucionais das entidades de que trata este artigo, previsto nos respectivos estatutos ou atos constitutivos.”.

³ MELO, José Eduardo Soares de, *Curso de Direito Tributário*, pg. 124, Ed. Dialética, São Paulo, 2003.

⁴ CARRAZZA, Roque Antonio, *Curso de Direito Constitucional Tributário*, pg. 724, 18ª edição, Ed. Malheiros Editores, São Paulo, 2002.

⁵ MELO, José Eduardo Soares de, *Curso de Direito Tributário*, pg. 129, 4ª edição, Ed. Dialética, São Paulo, 2003.

⁶ Trecho do despacho liminar proferido pelo Min. Moreira Alves nos autos da ADIN 2.028/DF, veiculado no Informativo STF nº 193, de 16 de junho de 2000.

⁷ CARRAZZA, Roque Antonio, *Curso de Direito Constitucional Tributário*, pg. 725, 18ª edição, Ed. Malheiros Editores, São Paulo, 2002

⁸ BARRETO, Aires Fernandino, e BARRETO, Paulo Ayres, *Imunidades Tributárias: limitações constitucionais ao poder de tributar*, pg. 109, 2ª edição, Ed. Dialética, São Paulo, 2001.

⁹ CARRAZA, Roque Antonio, *Curso de Direito Constitucional Tributário*, pg. 726, 18ª edição, Ed. Malheiros Editores, São Paulo, 2002.

¹⁰ BARRETO, Aires Fernandino, e BARRETO, Paulo Ayres, *Imunidades Tributárias: limitações constitucionais ao poder de tributar*, pg. 111, 2ª edição, Ed. Dialética, São Paulo, 2001.

¹¹ Art. 10. A instituição de ensino superior, ainda que atue no ensino básico ou em área distinta da educação, somente poderá ser considerada entidade beneficente de assistência social se oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral para estudante de curso de graduação ou seqüencial de formação específica, sem diploma de curso superior, enquadrado no § 1º do art. 1º desta Lei, para cada 9 (nove) estudantes pagantes de cursos de graduação ou seqüencial de formação específica regulares da instituição, matriculados em cursos efetivamente instalados, e atender às demais exigências legais. § 1º A instituição de que trata o caput deste artigo deverá aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos 20% (vinte por cento) da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares, respeitadas, quando couber, as normas que disciplinam a atuação das entidades beneficentes de assistência social na área da saúde. § 2º Para o cumprimento do que dispõe o § 1º deste artigo, serão contabilizadas, além das bolsas integrais de que trata o caput deste artigo, as bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudante enquadrado no § 2º do art. 1º desta Lei e a assistência social em programas não decorrentes de obrigações curriculares de ensino e pesquisa. § 3º Aplica-se o disposto no caput deste artigo às turmas iniciais de cada curso e turno efetivamente instalados a partir do 1º (primeiro) processo seletivo posterior à publicação desta Lei. § 4º Assim que atingida a proporção estabelecida no caput deste artigo para o conjunto dos estudantes de cursos de graduação e seqüencial de formação específica da instituição, sempre que a evasão dos estudantes beneficiados apresentar discrepância em relação à evasão dos demais estudantes matriculados, a instituição, a cada processo seletivo, oferecerá bolsas de estudo integrais na proporção necessária para restabelecer aquela proporção. § 5º É permitida a permuta de bolsas entre cursos e turnos, restrita a 1/5 (um quinto) das bolsas oferecidas para cada curso e cada turno.”

¹² MELO, José Eduardo Soares de, *Curso de Direito Tributário*, pág. 130, 4ª Edição, Ed. Dialética, São Paulo, 2003.

¹³ CARRAZA, Roque Antonio, *Curso de Direito Constitucional Tributário*, pg. 727, 18ª edição, Ed. Malheiros Editores, São Paulo, 2002.

Revista Jus Vigilantibus, Quinta-feira, 24 de julho de 2008