



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE  
JANEIRO  
PROCURADORIA-GERAL UFRJ

AV. PEDRO CALMON, 550 - CIDADE UNIVERSITÁRIA - ILHA DO FUNDÃO - PRÉDIO DA REITORIA - 2º ANDAR - RIO DE JANEIRO - RJ  
- CEP: 21941-901 - TEL.: 3938-9626 / 3938-9682

**PARECER n. 00416/2019/PROCGERAL/PFUFJRJ/PGF/AGU**

**NUP: 00880.001045/2019-51**

**INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ**

**ASSUNTOS: NA CONSULTORIA E ACESSORAMENTO JURÍDICO**

EMENTA: Direito administrativo. Assessoramento jurídico. Consulta sobre as impressões iniciais quanto ao lançamento do Programa FUTURE-SE pelo Ministério da Educação, visando a posicionar a Reitoria da UFRJ sobre encaminhamentos e discussões preliminares sobre o tema. Análise de natureza geral, sem descer a aspectos técnicos jurídicos específicos. Adesão. Modelagem de organização social. Contrato de gestão. Autonomia universitária (art. 207 da Constituição). Considerações e ponderações

I - A modelagem proposta pelo Ministério da Educação para fazer funcionar o programa FUTURE-SE não possui viés de substituição ou absorção das atividades das Universidades Federais por organizações sociais, uma vez que a organização social funcionará apenas como um braço logístico da instituição universitária, conforme indica o art. 4º do anteprojeto de lei.

II - A pedra de toque a ser considerada nas definições, estudos e encaminhamentos sobre a adesão ou não à proposta do Ministério da Educação é a autonomia universitária (art. 207 da Constituição), de modo que qualquer adesão ou contrato de gestão que tenha potencial para restringir, aniquilar ou de qualquer modo inviabilizar ou comprometer a autonomia universitária deverá ser rechaçada.

III - Desde que executado sem riscos e renúncias à autonomia universitária e seja negociado um bom contrato de gestão, a proposta do Ministério da Educação poderá ser uma aliado importante na superação de alguns gargalos hoje existentes.

1. A Magnífica Reitora da UFRJ, professora Denise Pires de Carvalho, consulta esse órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal sobre quais as impressões iniciais quanto ao lançamento do Programa FUTURE-SE pelo Ministério da Educação, de modo a posicionar a Reitoria sobre encaminhamentos e discussões preliminares sobre o tema, notadamente no que concerne à operabilidade da proposta mediante "organizações sociais - OS" e eventuais comprometimentos da autonomia universitária na hipótese de adesão ao programa (Sapiens, Seq. 1).

2. Encontram-se nos autos a cópia do anteprojeto de lei que fora concebido no Ministério da Educação para a criação do programa, bem como cópia de documento de apresentação do referido programa divulgado à imprensa e aos atores institucionais envolvidos e interessados (Sapiens, Seq. 1).

3. Uma vez recepcionada a consulta por meio eletrônico, restou autuado o presente NUP, o qual, na sequência, veio-me conclusivo para análise (Sapiens).

4. A autoridade consulente solicitou urgência.

5. É o breve relato.
6. De partida, convém esclarecer que a presente análise será realizada de modo bastante geral, sem descer a aspectos técnicos jurídicos específicos, visando apenas a capturar aspectos e impressões iniciais sobre o referido programa para posicionar e auxiliar a Reitoria quanto a possíveis encaminhamentos e discussões preliminares.
7. Ainda a título prefacial, importante ponderar que a análise rasa aqui empreendida não está comprometida ou animada por qualquer aspecto ideológico ou visão política que se possa ter quanto ao funcionamento do Estado na atualidade, valendo-se, pois, apenas de aspectos eminentemente jurídicos e dados da vivência prática da Universidade.
8. Pois bem.
9. A partir da leitura do texto do anteprojeto, extraem-se como aspectos relevantes para essa primeira análise os seguintes pontos: **a)** eixos de estruturação do programa, que estão divididos em: gestão, governança e empreendedorismo; pesquisa e inovação; e internacionalização; **b)** meio de integração da Universidade ao programa, que se dará por meio de adesão; **c)** operacionalização do programa, que se dará por meio de organizações sociais, com quem a União e a Universidade firmariam contrato de gestão, na forma da Lei nº 9.637/1998; **d)** comprometimento ou não da autonomia universitária na hipótese de adesão ao programa.
10. **Em relação ao primeiro ponto - eixos de estruturação do programa -**, verifica-se que o programa não pretende abranger as ações de ensino e extensão, focando apenas as vertentes da gestão, governança, empreendedorismo, pesquisa, inovação e internacionalização.
11. Tomando-se por base a estruturação da Universidade em *área meio* e *área fim*, percebe-se que o programa poderá ter uma abrangência maior na primeira, uma vez que fala em "gestão" e "governança" sem qualquer condicionamento, e mais restrita na segunda, dado que se referiu apenas a "pesquisa" e "inovação", deixando de fora dois dos três pilares que constituem o objeto legal e constitucional da Universidade: o ensino e a extensão.
12. Em relação às menções à "empreendedorismo" e "internacionalização", embora deva necessariamente ser verificado em detalhes na eventualidade de assinatura de algum ato contratual, tem-se, *a priori*, não haver implicações jurídicas importantes, seja porque empreender e internacionalizar, na âmbito da UFRJ, já é algo que permeia as políticas atuais, seja porque o programa visa apenas estimular uma política voltada para esses eixos.
13. **No que tange ao segundo ponto - meio de integração da Universidade ao programa -**, o texto do anteprojeto indica que será por meio de adesão, o que significa que o Ministério da Educação apresentará uma proposta fechada, sem condições de discussão ou customização para o respectivo aceite por parte da Universidade.
14. Isso vai exigir, primeiro, que a proposta seja clara e fundada em dados e termos objetivamente compreensíveis, bem como que contenha mapeamento prévio e preciso sobre as implicações no funcionamento da Universidade. Sem que a proposta advinda do programa, quando se tornar lei, obviamente, esteja clara e objetivamente compreensível, apresenta-se inviável qualquer deliberação por aderir ou não aderir. E no momento, pondera-se, apenas pelo texto do anteprojeto de lei, sem a respectiva minuta do futuro contrato de gestão, por certo que a proposta ainda não ostenta condições para receber uma apreciação, seja para aderir, seja para rejeitar.
15. Para além disso, é preciso ter em conta que no momento em que a proposta estiver em condições de ser apreciada para fins de adesão ou rejeição, o que só ocorrerá quando o programa se tornar lei, isto é, depois de aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República, a Universidade terá de promover uma ampla discussão interna visando a identificar as vantagens e desvantagens do programa. Antes desse momento, em que pese se possa tecer considerações sobre a proposta em construção no anteprojeto de lei, é certo que se trata apenas de um prognóstico muito acanhado, sujeito a mudanças e novos olhares, sobretudo no que concerne ao aspecto jurídico.
16. **Quanto ao terceiro ponto - operacionalização do programa, que se dará por meio de organizações sociais, com quem a União e a Universidade firmariam contrato de gestão, na forma da Lei nº 9.637/1998 -**, trata-se de modelo que vem sendo utilizado há algum tempo pela administração pública. A sua finalidade principal é a redução do tamanho do Estado mediante a transferência de certas atividades estatais ao chamado *terceiro setor*, onde se incluem as instituições qualificadas como organização social, visando a que tais atividades

sejam desempenhadas com mais eficiência e impacto social. Tal instrumento tem sido utilizado com frequência nas esferas estadual e municipal, especialmente na área da saúde.

17. No modelo *genuíno* de organização social, como tal previsto na Lei nº 9.637/1998, transfere-se não apenas partes das atividades de funcionamento do órgão ou entidade pública à organização social, mas sim o bloco institucional por inteiro. Em outras palavras, a partir do momento em que se firma o contrato de gestão, a atividade estatal que antes era executada pelo órgão ou entidade pública é transferida por inteiro à organização social, que estará habilitada a receber orçamento público, cessão de servidores públicos e bens públicos para o fim de manter em funcionamento a respectiva atividade. A organização social, note-se, passa a substituir o órgão ou entidade público em sua integralidade, inclusive podendo levar à extinção do órgão ou entidade, como se pode ver do desenho e ou de partes da Lei nº 9.637/1998, que criou o modelo.

18. A ideia que animou a criação da figura das organizações sociais, então, foi a de diminuir o tamanho do Estado, de maneira que o normal, no modelo *genuíno*, seria inclusive a extinção do respectivo órgão ou entidade.

19. No caso, entretanto, o programa está a apresentar uma modelagem de organização social um tanto diversa, posto que certamente não é pretensão do programa viabilizar ou fomentar a extinção das Universidades Federais.

20. Com efeito, e a julgar pelo contido no art. 4º do anteprojeto, pretende-se se valer da figura da organização social não para a redução do tamanho do Estado mediante a transferência de certas atividades estatais ao chamado *terceiro setor*, mas sim para criar um mecanismo onde a Universidade poderia se valer de um ente de apoio para a execução das atividades vinculadas aos respectivos eixos do programa. É dizer, no modelo proposto no anteprojeto de lei a organização social não irá substituir a Universidade em sus atividades e competências, mas sim prestar-lhe *serviços de apoio*, o que significa funcionar como um braço logístico da Universidade, visando a que essa potencialize a sua missão finalística.

21. Confira-se, pois, o texto do referido art. 4º do anteprojeto, *verbis*:

"Art. 4º Compete à Organização Social contratada:

I – **apoiar** a execução das atividades vinculadas aos eixos previstos no art. 1º, §1º;

II – **apoiar** a execução de planos de ensino, extensão e pesquisa das IFES;

III – realizar a processo de **gestão dos recursos** relativos a investimentos em empreendedorismo, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

IV – **auxiliar na gestão patrimonial dos imóveis** das IFES participantes; e

V – exercer outras atividades inerentes às suas finalidades.

§ 1º A prestação de **serviços de apoio** pode se dar por meio de centros de serviços compartilhados, com a finalidade de melhorar os procedimentos de gestão e reduzir os custos.

§ 2º As competências dispostas neste artigo são comuns e devem ser observadas por todas as organizações sociais participantes.

§ 3º As prerrogativas dos regimes de contratação previstos nas Leis nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, 13.243, de 11 de janeiro de 2016, estendem-se às organizações sociais contratadas."

22. Pelo que se extrai do texto de tal artigo, portanto, não haverá substituição ou absorção da Universidade pela organização social. As competências, atribuições, estrutura de governança, enfim, toda a máquina da Universidade continuará a existir, mas agora podendo ser de algum modo apoiada, sob o ponto de vista logístico, por um ente privado e externo, na medida do que restar pactuado no contrato de gestão.

23. Será possível, por exemplo, que a organização social contrate pessoal para suprir demandas de recursos humanos da Universidade de modo permanente, o que hoje não é possível no modelo de fundação de apoio regulado pela Lei nº 8.958/94, que somente pode contratar pessoal para projeto específico e limitado ao seu tempo de vida. Ademais, o pessoal contratado pela organização social para atender e suprir demanda da Universidade poderá ser

alocado em qualquer atividade da instituição, podendo atuar em projetos específicos ou em ações rotineiras, bem como podendo ser técnicos ou docentes.

24. Também será possível, a nosso pensar, que a Universidade firme contratos com parceiros diversos e receba as respectivas receitas por meio da organização social, o que lhe dará condições de neutralizar os efeitos colaterais da ortodoxia orçamentária que hoje lhe é imposta pelo modelo orçamentário público vigente.

25. Tudo vai depender, por certo, do que for pactuado no contrato de gestão a ser firmado, mas é fato que a organização social, no formato idealizado pelo anteprojeto, funcionará apenas como um braço logístico da Universidade, fato que poderá impactar positivamente na sua missão finalística.

26. **No que tange ao quarto ponto - comprometimento ou não da autonomia universitária na hipótese de adesão ao programa -**, tenho que seja a pedra de toque a ser considerada nas definições, estudos e encaminhamentos sobre a adesão ou não à proposta do Ministério da Educação. Isso significa que qualquer adesão ou contrato de gestão que tenha potencial para restringir, aniquilar ou de qualquer modo inviabilizar ou comprometer a autonomia universitária certamente deverá ser rechaçada.

27. Com efeito, não se pode olvidar que a autonomia universitária foi alçada ao patamar constitucional não por mero capricho ou obra do acaso, mas sim para colocar o pensamento crítico e científico da nação a salvo de ingerências externas, inclusive governamentais.

28. Em suma, abstraindo-se outros aspectos envolvidos no anteprojeto, o que não parece apropriado comentar no momento, sobretudo porque ainda haverá muita discussão até que o programa ganhe corpo oficial e esteja apto para adesão pelas Universidades, a conclusão dessa Procuradoria Federal é no sentido de que o programa, desde que executado sem riscos e renúncias à autonomia universitária e seja negociado um bom contrato de gestão, de modo a abranger apenas os interesses que hoje impedem a Universidade de avançar, a proposta do Ministério da Educação poderá ser um importante aliado na superação de alguns gargalos hoje existentes.

29. É como **OPINO**.

30. Essa manifestação tem por lastro os arts. 37 e 38 da Lei 13.327/2016, a Lei Complementar 73/93 e os arts. 131 e 133 da Constituição.

31. Havendo alguma dúvida, omissão ou contradição, ou mesmo alguma evolução ou incidente nas tratativas em torno da matéria, os autos podem retornar para os devidos esclarecimentos e orientações.

32. Com os cumprimentos de estilo, encaminhe-se a presente peça à Reitoria.

Rio de Janeiro, 24 de julho de 2019.

{Documento Assinado Digitalmente}

JEZIEL PENA LIMA  
PROCURADOR FEDERAL  
PROCURADOR-GERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00880001045201951 e da chave de acesso cb32d87e

---

Documento assinado eletronicamente por JEZIEL PENA LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 292576554 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JEZIEL PENA LIMA. Data e Hora: 24-07-2019 20:57. Número de Série: 3731832497100608555733272307540393189. Emissor: AC Certisign RFB G5.

---