



## **COVAC SOCIEDADE DE ADVOGADOS**

Reflexões sobre aspectos regulatórios e jurídicos do setor educacional

# Ficha técnica

## **Organizadores**

José Roberto Covac

Daniel Cavalcante Silva

Gilberto da Graça Couto Filho

João Paulo de Campos Echeverria

José Roberto Covac Junior

Augusto Albuquerque Paludo

Kildare Meira

Janaina Rodrigues Pereira

## **Revisão**

Janaina Rodrigues Pereira

## **Projeto Gráfico e Diagramação**

Érica Cristina Ferreira dos Santos

---

# Sumário

 Clique na página desejada

04

15 anos de Fundação da Covac Sociedade de Advogados

08

Contratos educacionais digitais: do mimeógrafo ao blockchain

18

A Transformação Digital e a Educação

24

A Educação como segmento de mercado

36

ESG e as Instituições de Ensino

42

Lei Complementar 187/2021: Remissão Fiscal para quem?

48

Nova Lei Complementar nº 187/2021: Remunerar ou Não remunerar dirigentes? Eis a questão!

66

15 anos de história em defesa do direito do Terceiro Setor e das entidades beneficentes

74

Benefícios complementares aos bolsistas da Política CEBAS e inclusão social

# Apresentação

15  
ANOS



# 15 ANOS DE FUNDAÇÃO DA COVAC SOCIEDADE DE ADVOGADOS

*Por José Roberto Covac*

**Advogado e Sócio na Covac Sociedade de Advogados**

Em 2022, a Covac Sociedade de Advogados está celebrando 15 anos de existência. Os fundadores foram Daniel Cavalcante Silva, Gilberto Graça Couto, Iara Lucas de Sá Covac, Kildare Meira, João Paulo C. Echeverria, José Roberto Covac, Sergio Santana - que veio a se desligar da sociedade após assumir um cargo no Governo Federal, e posteriormente ingressaram Augusto Albuquerque Paludo, Janaina Rodrigues Pereira e José Roberto Covac Junior.

Considerando o aniversário da Covac Sociedade de Advogados contarei com pouco da história da sociedade.

A sociedade atua no contencioso em diversas áreas do Direito Educacional e Regulatório, Terceiro Setor, Tributário, Filantrópico, Organizações Religiosas (Igrejas), Previdenciários, Marcas e Patentes, Empresarial, Societário, Trabalhista e Sindical, Consumidor, Administrativo e Constitucional, com advogados especialistas que prestam atendimento em escritórios localizados em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, desenvolvendo atividades de assessoria jurídica focada em pareceres, consultoria, análises da legislação pertinente e soluções em processos.

Registra-se a importância da nossa atuação nas entidades representativas do ensino superior como Abrafi, Abmes, Semesp, Semerj, Semesg e entidades parceiras como Abames, Associação Paulista de Fundação, Ampesc, Fonif e Revista Ensino Superior.

A Covac ainda contribuiu na constituição jurídica da Abrafi e do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior, sendo esta última, criada inicialmente para se contrapor à reforma universitária proposta por intermédio

dio do Projeto de Lei nº 7.200, de 2004, que propunha diversas intervenções na oferta do ensino da iniciativa privada. Hoje, o Fórum representa entidades como Abrafi, Abmes, Anaceu, Fenep, Confenen, Semesp, Semerj, Ampesc, Semesb-Abames, na defesa no ensino superior privado.

Em sua atuação, a Covac obteve conquistas em decisões judiciais de natureza coletiva, que serão citadas abaixo:

- Na proposta de ação judicial pelo Semesp, em que obteve decisão judicial transitada em julgado declarando a não obrigatoriedade da apresentação de Certidão Negativa de Débitos Tributários nos processos de autorização, reconhecimento, credenciamento e reconhecimento de Instituição de Ensino superior, previstos nos Decreto nº 3860, de 2001, Decreto nº 5.773, de 2006 e Decreto nº 9.235, de 2017.
- Contra a utilização do Conceito Preliminar e Índice Geral de Cursos como referencial, ingressou pela Abrafi no Conar e conseguiu êxito em relação a proibição de divulgação pelo Ministério da Educação de relacionar a qualidade da instituição de ensino superior (IES) com os resultados no CPC e IGC. Da mesma forma obteve diversas decisões contra a SERES ao punir IES e cursos em relação a utilização dos resultados negativos dos IGC e CPC para fins regulatórios.
- No direito das entidades mantenedoras, por intermédio da Abrafi, representou na OAB e obteve o direito de as entidades defenderem, oralmente, nos recursos impetrados no Conselho Nacional de Educação em relação ao indeferimento de autorização e reconhecimento de cursos e credenciamento e reconhecimento e renovação de reconhecimento de IES.
- Com a publicação da Lei nº 12.431, de 2011, que alterou a Lei nº 11.096, que estabeleceu a isenção prevista no Prouni seria calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas devidas. Obteve, por intermédio da Abmes e Semesp, decisão judicial favorável garantindo a manutenção dos critérios estabelecidos no contrato firmado entre mantenedora e Ministério da Educação.
- Quando o FNDE estabeleceu a trava de reajuste de mensalidade fixada em 4,5% no programa do FIES também obteve decisão judicial favorável do reconhecimento da fixação da anuidade escolar com base no critério previsto do contrato de prestação de serviços educacionais e fundamentado na Lei nº 9.870 de 1999.

- Ingressou com diversas ações pelo Semesp contra os Conselhos profissionais em relação à restrição de registro profissional, em especial na decisão transitada em julgado contra o Cremesp, que exigia para registro profissional a necessidade de fazer exame promovido pelo conselho. Possui diversas ações contra os conselhos profissionais em relação à restrição do exercício profissional em face dos cursos ofertados pelas IES privadas.
- Com a publicação das Leis do Estado de Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo que estabeleceu que um desconto dado a um aluno seria automaticamente concedido aos demais alunos preexistentes. A Sociedade atuou em nome do Sindicato de Pernambuco, Semerj e Semesp e obteve a decisão da inconstitucionalidade das referidas leis.
- Contra Lei Estadual do Rio de Janeiro que definia que a atividade do tutor é idêntica ao do professor. A Covac atuou em nome da Confedem, por intermédio do Semerj, e obteve decisão favorável do Supremo Tribunal Federal, que considerou a Lei inconstitucional.

A atuação da Covac não se restringe na atuação judicial, mas também colabora com as entidades representativas nas audiências no Ministério da Educação e Secretarias, Inep e Conselho Nacional de Educação. Também assessora nas propostas de alterações da legislação pertinentes e de interesse da educação, do terceiro setor e de organizações religiosas, como ocorreu no Projeto de Lei nº 7.200, de 2004 – que tratou da Reforma Universitária, Lei do Sinaes, Projetos de Lei do Fies que se transformou em Lei, Lei do Insaes, Medida Provisória que instituiu o Prouni e suas alterações, entre outras.

Mais recentemente, com a publicação da Lei nº 14.350, de 2022, que alterou os critérios da concessão de bolsas de estudos das entidades beneficentes de assistência social e atingiu os contratos firmados, o Semesp ingressou com ação judicial para reestabelecer o direito das entidades.

Independentemente das ações coletivas, atuamos para diversas entidades mantenedoras, com suas personalidades jurídicas, terceiro setor e empresas que confiam na nossa atuação. Também procuramos inovar sempre, como na cartilha da LGPD e a necessidade de implantar um programa de *compliance*.

A Covac Sociedade de Advogados agradece a confiança de nossos clientes, o trabalho dos nossos colaboradores, parceiros e Deus.

**Gratidão!**



## CONTRATOS EDUCACIONAIS DIGITAIS: DO MIMÉOGRAFO AO BLOCKCHAIN

*“Para correr tão rápido, não leve muita bagagem consigo.  
Deixe para trás suas ilusões. Elas são pesadas demais.”*

*Yuval Noah Harari*

---

*Por Daniel Cavalcante Silva*  
Advogado e Sócio na Covac Sociedade de Advogados



## Introdução

O historiador israelense Yuval Noah Harari, ao propor as suas “21 lições para o século 21”, fez uma constatação sobre a única previsão possível em torno da educação: a mudança é a única constante. Pois bem, em que pese ser uma ilação razoavelmente previsível, o mesmo prognóstico foi vetor das mudanças na dinâmica dos contratos educacionais durante os últimos 21 anos, embora tal dinâmica seja mantida pela égide de preceitos legais não tão recentes. A Covac Sociedade de Advogados, desde sua origem, participou e acompanhou ativamente a mudança dessa dinâmica contratual em relação à educação nos últimos anos, período a partir do qual se pretende contextualizar por ocasião da comemoração dos quinze anos de existência da sociedade.

Boa parte dos operadores do direito ainda tem relutado em explorar sistematicamente o seu papel no desenvolvimento de tecnologias ou de outras inovações mais contundentes, restringindo-se em separar o conteúdo do que seja justo ou injusto, ou em indicar as condições que asseguram a legitimidade de uma eventual decisão judicial. Isso, todavia, já

não é mais suficiente, urgindo aclarar o papel do operador do direito na solução de problemas sociais por meio dos processos de inovação.

A inovação certamente abre fronteiras dentro do próprio direito. Nesta perspectiva, a inovação não implica necessariamente na criação de algo absolutamente inédito, mas na criação de algo prático para as demandas já existentes no cotidiano da sociedade. Parafraseando o educador canadense Marshall McLuhan, “os homens criam ferramentas e as ferramentas recriam o homem”<sup>2</sup>, é possível inferir que as pessoas são influenciadas pela tecnologia que inventam de forma tão profunda a ponto de elas mesmas conseguirem mudar seus comportamentos. É justamente dentro dessa perspectiva que os chamados contratos educacionais digitais se inserem, sendo uma forma de racionalizar um instrumento jurídico por meio de tecnologia e mudar comportamentos.

As contratações realizadas no âmbito da prestação de serviços educacionais seguem uma lógica que perdura em virtude de sua base legal, conforme será explicado adiante, o que garante que as referidas

<sup>1</sup> HARARI, Yuval Noah. *21 lições para o século 21*. Tradução Paulo Geiger, 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, p. 319.

<sup>2</sup> Citação feita por Marshall McLuhan no documentário brasileiro intitulado “*Nós que aqui estamos, por vós esperamos*”, do diretor Marcelo Masagão, de 1999.

contratações sejam passíveis de automação mediante a aplicação customizada dos chamados contratos digitais.

A transformação digital, por meio dos contratos eletrônicos, precisou perpassar por soluções que garantissem a segurança jurídica das transações na nova sociedade “sem papel”, o que reverberou em outros desafios relativos à gestão de dados e documentos, além da discussão sobre a autenticidade das informações fornecidas.

Dentro desse contexto, o presente estudo visa apresentar o fundamento que subjaz os contratos digitais no âmbito da educação, perpassando por uma análise histórica da legislação, a transmutação dos instrumentos contratuais e as perspectivas em torno das contratações, sempre levando em cotejo o fato de que a Covac Sociedade de Advogados, na qualidade de sociedade reconhecida no segmento educacional há anos, ter participado no desenvolvimento e aprimoramento dessas novas dinâmicas contratuais.

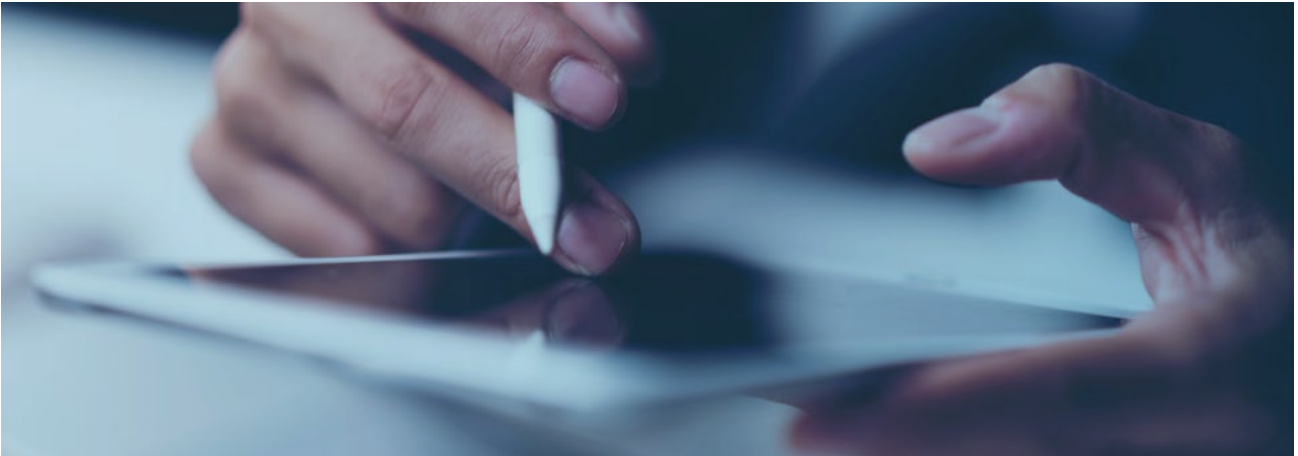
## Do Mimeógrafo ao Blockchain: contrato educacional e o fundamento comum

Em 1990, o mundo passava por uma grande ebulição decorrente de vários fatos sociais, políticos e científicos, como a reunificação da Alemanha, o fim do apartheid na África do Sul, a Guerra do Golfo, o lan-

çamento do Telescópio Espacial Hubble, entre outros. No Brasil, o aquele ano foi marcado pela posse de Fernando Collor de Melo como Presidente do Brasil, o falecimento do cantor Cazuzza e a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, entre outros eventos.

Em 1990, os contratos educacionais, em praticamente todas as instituições de ensino no país, ainda eram rodados em mimeógrafos, ou seja, era uma minuta padrão disponibilizada aos representantes legais, que preenchiam e assinavam no momento de realizar a matrícula dos alunos. A maior inovação era a impressão dos contratos educacionais por computador, o que não era algo comum.

Trinta anos depois, em 2020, os contratos educacionais já eram disponibilizados em formatos digitais, muitos dos quais a partir da tecnologia Blockchain. O Blockchain (cadeia de blocos, em tradução livre) é uma tecnologia que agrupa um conjunto de informações que se conectam por meio de criptografia, realizando transações e outras operações de forma segura. O Blockchain tornou possível armazenar dados de forma sequencial, sem a necessidade de ter algum órgão ou entidade coordenando o procedimento. Os usuários de rede verificam de forma simples o cumprimento das regras sequenciais. Com o Blockchain, qualquer produto ou serviço desenvolvido a partir dessa tecnologia tornou-se mais seguro contra fraudes virtuais.



Os registros cartorários, registros de propriedade intelectual e, principalmente, os contratos digitais, dentre outros exemplos, passaram a ser desenvolvidos a partir da tecnologia Blockchain. A partir dessa tecnologia emergiram os chamados contratos inteligentes, conhecidos como *smart contracts*, que são conhecidos por serem contratos autoexecutáveis criados para facilitar a negociação nas transações online, com objetivo de consentir que pessoas desconhecidas façam negócios online sem o intermédio de uma autoridade central ou por meio de *software*. Os *smart contracts* têm sido utilizados de forma recorrente em contratos de locação, em que as partes apenas registram as condições básicas do contrato (duração, valor, etc).

Os contratos educacionais digitais também estão sendo desenvolvidos por meio da tecnologia Blockchain, mas com descrição pormenorizada que não permite a sua integral automação imediata, embora a tecnologia garanta a lisura e confiabilidade do instrumento.

Dentre outros aspectos, a integral automação dos contratos digitais educacionais, por meio da tecnologia Blockchain, deve render observância a uma regra estatuída justamente em 1990.

Naquele ano, o legislador constituinte criou o chamado Código de Proteção e Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990, em cumprimento à exigência prevista no art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da recente Constituição Federal. Trata-se de uma grande inovação legal e que alteraria a dinâmica de toda a oferta de novos produtos e serviços no país, sobretudo no que diz respeito aos aspectos contratuais. Os contratos educacionais, rodados ainda em mimeógrafos, foram obrigados a render observância aos preceitos do CDC.

Ainda na década de 1990, o legislador federal igualmente editou a Lei n. 9.870, de 23 de novembro de 1999, que dispõe sobre o valor total das anuidades escolares. Essa lei, apelidada à época como "*Lei do Calote*", expressão utilizada para designar o fato de que o discente poderia continuar os seus es-

todos mesmo estando inadimplente com a instituição, veio a regulamentar todos os procedimentos relativos aos reajustes de mensalidades e seus limites contratuais.

Pois bem, eis que, passados trinta anos do CDC e vinte anos da lei das mensalidades escolares, todos os contratos realizados por meio virtual, modernizados com a segurança da tecnologia Blockchain, devem render observância à legislação que já está sedimentada há muitos anos. A modernização emerge por meio de ferramentas tecnológicas, mas não por inovações legais. A previsibilidade da lei e a sua consolidação jurisprudencial garante a sua efetividade por meio das novas ferramentas, o que pode ser encarado como uma boa notícia em meio ao mar de incertezas que algumas vezes a tecnologia pode trazer.

Muitas instituições de ensino, seja de educação básica ou superior, têm aproveitado as novas tecnologias para firmar seus contratos de prestação de serviços educacionais, fazendo com que a contratação ou renovação contratual seja célere e, ao mesmo tempo, dotada de segurança jurídica. As vantagens com a adoção de contratos eletrônicos são enormes, como a economia de insumos (papel, por exemplo), a economia de espaço físico, agilidade no procedimento, simplificação da contratação, dentre outras.

No que diz respeito à validade ou eficácia dos contratos digitais, não restam dúvidas que os mesmos encontram am-

paro no ordenamento jurídico brasileiro, assim como vêm sendo consolidados por reiteradas decisões dos nossos Tribunais, as quais ratificam a liberdade de contratar, respeitam a autonomia da vontade e prezam pelo desenvolvimento da livre iniciativa.

Quanto as especificidades em torno dos contratos educacionais, sob o ponto de vista de sua eficácia por meio dos contratos eletrônicos, a jurisprudência tem conseguido construir sólidos fundamentos que tornam o contrato extremamente viável, com base na teoria geral dos contratos, no Código Civil, no Código de Defesa do Consumidor, na Lei n. 9.870, de 23 de novembro de 1999 (Lei das Mensalidades Escolares), e em algumas outras legislações esparsas.

Da mesma forma, as decisões reiteradas dos Tribunais têm sido favoráveis às contratações eletrônicas e sido muito bem colocadas em defesa da validade e eficácia nos contratos de prestação de serviços educacionais, além de conferir valor probatório aos referidos contratos por meio de uso de e-mails e aplicativos que contribuam com evidências e rastros materiais.

A partir dessas premissas, as instituições de ensino passaram a utilizar sistemas de gerenciamento de contratos digitais/eletrônicos como forma de maximizar resultados operacionais, resguardando o cumprimento de princípios e pressupostos contratuais previstos no Código Civil e os procedimentos previstos na Lei das

Mensalidades Escolares, Lei 9.870, de 1999, garantindo a liberdade contratual mediante formalidades mediadas pela tecnologia, conforme se verá adiante. Do mimeógrafo ao Blockchain, os contratos educacionais possuem o mesmo fundamento jurídico há anos e esse fundamento não desnatura as novas tecnologias, muito pelo contrário, dão mais segurança aos consumidores e à própria inovação tecnológica.

## Negócio jurídico por meio digital

A validade de um negócio jurídico está prevista no art. 104 do Código Civil brasileiro, segundo o qual requer a junção dos tradicionais elementos: agente capaz, objeto lícito, possível, determinado ou determinável, forma prescrita ou não defesa em lei. Cumprindo esses elementos, nada obsta que um contrato seja formalizado mediante tecnologia ou por meio eletrônico.

Partindo dos pressupostos acima, pode-se conceituar o contrato digital como um negócio jurídico realizado entre partes contratantes, cuja manifestação de vontade é expressa por meio eletrônico, tais como: assinatura digital, certificado digital, proposta e aceite por e-mail, teleconferência, videoconferência, plataforma de e-commerce, sistema de mensagem instantânea, redes sociais, dentre outras possibilidades.

Ao contrário do que se possa imaginar, o contrato digital não se constitui como uma

nova modalidade ou espécie contratual, mas sim um novo meio de instrumentalizar a formalização do contrato, ou seja, o negócio jurídico é formalizado por meio digital. Sendo assim, o fundamento legal do contrato de prestação de serviços educacionais permanece exatamente o mesmo, mas a sua formalização é realizada mediante tecnologia.

Esse entendimento legal não é necessariamente recente, pois o Decreto n. 7.962, de 15 de março de 2013, que regulamentou a Contratação no Comércio Eletrônico prevista na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1999 (Código de Defesa do Consumidor, CDC), já havia trazido diversas inovações que garantiam a formação do contrato do chamado contato digital ou eletrônico.

Em função da praticidade e celeridade com que se permite o contato com o consumidor e a efetivação das matrículas, cada vez mais as Instituições de Ensino Superior (IES) vêm optando pela utilização de seus sites como instrumento de contratação dos serviços educacionais, possibilitando aos consumidores a realização de inscrições em processos seletivos e até mesmo a efetivação da matrícula por meio eletrônico.

O Decreto nº 7.962, de 15 de março de 2013, que dispõe sobre a contratação no comércio eletrônico e regulamenta o Código de Defesa do Consumidor, possibilita a utilização do meio eletrônico como mecanismo propulsor da oferta e consecução dos serviços educacionais e, embora

ainda se pautem pelas regras comuns do mercado, as instituições devem se adequar aos seus regramentos, sobretudo no que diz respeito clareza de informações, facilidade no atendimento e respeito ao direito de arrependimento.

O referido decreto, ao estabelecer a exigência de que as instituições educacionais disponibilizassem o contrato educacional ao consumidor por meio que permitisse sua conservação e reprodução (art. 4º, IV)<sup>3</sup>, igualmente permitiu que as instituições fizessem essa disponibilização por meio digital. Essa inovação permitiu a migração do contrato físico para o contrato eletrônico e a customização da prestação de serviços, respeitando sempre a legislação relativa às mensalidades.

<sup>3</sup> Art. 4º. Para garantir o atendimento facilitado ao consumidor no comércio eletrônico, o fornecedor deverá:

I: apresentar sumário do contrato antes da contratação, com as informações necessárias ao pleno exercício do direito de escolha do consumidor, enfatizadas as cláusulas que limitem direitos;

II: fornecer ferramentas eficazes ao consumidor para identificação e correção imediata de erros ocorridos nas etapas anteriores à finalização da contratação;

III: confirmar imediatamente o recebimento da aceitação da oferta;

IV: disponibilizar o contrato ao consumidor em meio que permita sua conservação e reprodução, imediatamente após a contratação;

V: manter serviço adequado e eficaz de atendimento em meio eletrônico, que possibilite ao consumidor a resolução de demandas referentes a informação, dúvida, reclamação, suspensão ou cancelamento do contrato;

VI: confirmar imediatamente o recebimento das demandas do consumidor referidas no inciso, pelo mesmo meio empregado pelo consumidor; e

VII: utilizar mecanismos de segurança eficazes para pagamento e para tratamento de dados do consumidor.

Parágrafo único: A manifestação do fornecedor às demandas previstas no inciso V do caput será encaminhada em até cinco dias ao consumidor.

Concomitantemente, também aconteceu o avanço dos cursos de ensino superior na modalidade a distância (EAD), que igualmente demandou a customização de serviços eletrônicos hábeis a veicular e propiciar a compra e venda dos serviços, sobretudo em face da dinâmica da oferta dos cursos nessa modalidade. O Decreto n. 7.962, de 2013, possibilitou a formalização digital dos negócios jurídicos decorrentes dos cursos na modalidade a distância, possibilitando também a efetivação da matrícula e renovação de matrícula por meio eletrônico.

O n. 7.962, de 2013, também trouxe uma disposição expressa sobre o direito de arrependimento, facultando ao consumidor a desistência do contrato de prestação de serviços após o prazo de sete dias. Em que pese a referida opção franqueada ao consumidor, o direito de arrependimento no âmbito da prestação de serviços educacionais também está atrelado a procedimentos pedagógicos regulados e prazos regimentais, os quais devem ser igualmente observados.

## Manifestação da vontade no meio digital

A chamada “declaração de vontade” é considerada como um elemento essencial do negócio jurídico, conforme estabelece o Código Civil brasileiro. A manifestação de vontade pode ser expressa ou tácita, não dependendo de uma forma especial, salvo

quando a lei expressamente exigir, conforme dispõe o art. 107 do Código Civil. A declaração da vontade é expressa quando exteriorizada por escrito, verbalmente, mímica ou gesto, de forma inequívoca e pode ser tácita quando a vontade do agente é inferida de sua conduta e somente terá validade quando a lei não exigir que seja expressa.

Desta feita, o Código Civil brasileiro sabiamente não fechou os olhos às novas tecnologias e as inovações na ocasião da celebração dos negócios jurídicos, o que possibilita diversas formas para a consecução dos chamados contratos digitais. De acordo com o escólio doutrinário moderno, o que prevalece é o recebimento e entendimento pelo destinatário da sua declaração de vontade, ou seja, caso sejam possíveis, torna-se irrelevante o meio de comunicação de como a manifestação da vontade será exteriorizada.

É claro que essa manifestação deve vir com garantias de segurança e que essa manifestação de vontade não seja exteriorizada por outra pessoa. Dentro desse cenário, a grande discussão que se toma hoje em dia é saber se a declaração de vontade seja automatizada por meio da chamada inteligência artificial, ou seja, se a declaração de vontade seja proveniente de um sistema no momento da formalização do contrato. A questão é tão complexa que, além de não existir legislação sobre a matéria, também não há precedentes judiciais. Trata-se de uma questão nova e que a doutrina estrangeira entende ser possível a validação de negócios jurídicos nesse formato, haja vista que estar-se-ia se

apoiando na chamada teoria da confiança, segundo a qual a inteligência artificial estaria agindo sempre em nome de alguém, o qual seria o real responsável pelo negócio jurídico.

No caso da manifestação da vontade na formação de contrato digital, existe peculiaridade decorrente do fato de o contrato ser firmado entre pessoas que estão ausentes, ou seja, pessoas que não estejam presentes no momento de assinar o contrato. A regra na formação de contratos é que a proposta de contrato obriga o proponente. Sendo assim, o negócio jurídico contratual firmado entre presentes, nos termos do art. 428, I, do Código Civil, o prazo para a aceitação deve se manifestar imediatamente, se não a oferta deixa de ser vinculante.

E no caso do contrato firmado entre pessoas ausentes, assim considerados os contratos firmados digitalmente? Nesse caso, se o negócio jurídico for entre ausentes, a regra é que o contrato deva prever um prazo de validade da proposta, pois a oferta perderá a sua obrigatoriedade se a aceitação não for expedida dentro desse prazo. Se o contrato não tem previsão de prazo de validade da oferta, a regra é que a manifestação de vontade (aceite) deva ser manifestada dentro de um prazo suficiente para chegar a resposta ao conhecimento do proponente (art. 428, II, do Código Civil).

No caso dos contratos educacionais digitais, mesmo que não haja previsão de prazo de validade da proposta, resta cla-

ro que existem prazos regimentais e administrativos que são claros no momento da proposta do contrato, ou seja, se não houver aceitação dentro do prazo, possivelmente o solicitante (aluno) não terá condições efetuar a sua matrícula, pois o contrato é condição da matrícula. Por essa razão, os fundamentos que fundamentam o contrato educacional digital não estão afetos tão somente às condições prescritas no contrato, mas também nas normas regimentais e pedagógicas necessárias à prestação do serviço.

Além do Código Civil, a condição da manifestação da vontade em contratos educacionais firmados por meio digital é conduzida por regras educacionais próprias, como aquelas previstas na Lei das Mensalidades Escolares, Lei n. 9.870, de 1999, e também as regras regimentais estabelecidas por cada instituição.

Amiúde as circunstâncias acima, o direito brasileiro vem exigindo com que a práticas contratuais sejam cercadas por transparência e segurança nos chamados ambientes on-line, sobretudo em virtude das regras estatuídas pela Lei n. 13.709, de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados, que atribui ao controlador de dados da instituição o ônus de provar que houve a manifestação da vontade por parte do titular do dado e que este permitiu a utilização do seu dado pessoal para a finalidade de concretização do contrato. Essa regra também tem repercussão no âmbito consumerista, em que o titular do dado eventualmente prejudi-

cado possa se socorrer ao judiciário na hipótese de haver vício em sua manifestação de vontade.

## Conclusão

Os contratos educacionais digitais, considerando todo o seu contexto legal, desde o mimeógrafo até a tecnologia Blockchain, representam aquilo que se reconhece por inovação, ou seja, a inovação não implica necessariamente na criação de algo absolutamente inédito, mas na criação de algo prático para as demandas já existentes no cotidiano das instituições. Os contratos educacionais digitais expressam uma inovação disruptiva para formalização de negócios entre instituições de ensino, alunos e seus representantes legais, sobretudo na oferta do Ensino a Distância (EAD), com atendimento às exigências de integridade e da sustentabilidade que envolve o negócio jurídico.

Nessa heterogênea complexidade, uma dúvida emerge em torno da inovação dos contratos digitais: como saber se essas inovações podem ampliar fronteiras para as instituições de ensino? O desafio é identificar com sucesso, em meio às pilhas de possibilidades existentes, as oportunidades e melhores procedimentos que se adequem para cada instituição de ensino, levando-se em consideração a sua natureza jurídica, o seu tamanho, a garantia de segurança e sustentabilidade econômica na adoção desse formato digital. Identifi-



car oportunidades é uma questão de sobrevivência nesse mercado.

Dentro desse contexto, conforme explicado alhures, a Covac Sociedade de Advogados acompanhou a dinâmica das mudanças no setor educacional e certamente pôde constatar que a inovação é inevitável para instituições de ensino, sobretudo porque a própria mudança é inevitável. As vantagens com a adoção de contratos digitais são gigantescas, como a economia de insumos, a economia de espaço físico, agilidade no procedimento, simplificação da contratação, minimização de custos, etc.

Da mesma forma, quanto à validade e eficácia dos contratos digitais educacionais, também não restam dúvidas que os referidos instrumentos encontram amparo legal no país, inclusive por retiradas decisões dos Tribunais Superiores, os quais ratificam a liberdade de contratar, a autonomia da vontade e o respeito pela livre iniciativa.

A transformação digital inaugura o novo *modus operandi* na sociedade, em especial para as instituições de ensino, exigindo com que essas se adaptem à nova dinâmica tecnológica e quebrem seus próprios paradigmas, sobretudo no que diz respeito às ilusões românticas dos antigos mimeógrafos e seus contratos. A inovação não se conjuga com as velhas ilusões, como diria o historiador israelense Yuval Noah Harari na frase citada no átrio, em alusão ao peso decisório que não cabe na rapidez dos processos de desenvolvimento tecnológico nos dias de hoje: *“Para correr tão rápido, não leve muita bagagem*

*consigo. Deixe para trás suas ilusões. Elas são pesadas demais.”*





## **A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E A EDUCAÇÃO**

---

*Por Gilberto da Graça Couto Filho*  
**Advogado e Sócio na Covac Sociedade de Advogados**

Venho de uma geração onde, na infância, ouvíamos falar sobre informática, computadores e tecnologia digital como coisas bem distantes e, de certa forma, irreais.

Cresci lendo 1984 de George Orwell, escrito em 1949, e vendo no cinema 2001 – Uma odisseia no Espaço, lançado pelo Diretor Stanley Kubrick em 1968. Sonhávamos com ligações telefônicas onde poderíamos ver e ouvir nosso interlocutor como uma coisa inalcançável em confronto com nossa existência naquele momento.

2001, o filme, tinha como pano de fundo a evolução humana, o existencialismo, a tecnologia, a inteligência artificial e a vida extraterrestre. Mas era tudo muito etéreo. Como computadores poderiam substituir e mesmo dominar seres humanos? Claro, era um filme de ficção científica, e nem tudo se tornou realidade, mas estamos bem próximos disto.

Naquela época, passava pela cabeça de poucos, que as transformações tecnológicas em tão pouco tempo fossem fazer parte tão intensamente das nossas vidas.

Pois elas vieram num ritmo avassalador, e hoje fazem parte do nosso dia a dia como se sempre estivessem por aí. A Covac Sociedade de Advogados, neste ano completando 15 anos de existência, acom-

panhou o passo a passo desta evolução, ministrando e participando de eventos e seminários, atendendo e esclarecendo clientes e demais órgãos de classe que compõem o setor educacional, enfim, participando ativamente desta transformação, que, obviamente, por muitas vezes, também para nós advogados, trouxe dúvidas e proporcionou reflexões sobre a melhor forma de atender às necessidades do setor, tendo a CSA interagido ativamente com o poder público buscando alternativas, orientações e soluções para seus clientes.

Muitas dessas tecnologias proporcionaram inovações, e a Educação foi um segmento que foi atingido de forma muito contundente com a implantação de novas formas de ensino num curtíssimo espaço de tempo. Aí está o EAD hoje, pela primeira vez, suplantando em número de matrículas, o tradicional ensino presencial.

Antes mesmo da eclosão da pandemia e do aumento do número de ingressantes no Ensino à Distância, as transformações digitais já vinham se impondo como fator de diferenciação e competitividade no que se refere às metodologias para a ministração da educação, em todos seus níveis.

Não temos como imaginar um retrocesso nesta evolução, e à reboque delas, surgirão outras bem como a necessida-

de das instituições de educação em se adequarem em uma velocidade, à qual não estão ainda totalmente acostumadas. O ensino superior, repentinamente, necessitou passar por uma verdadeira revolução. A suspensão das aulas presenciais e a permissão então concedida para a continuidade do ensino presencial de maneira remota em razão das restrições impostas pelas autoridades competentes durante a fase crítica da pandemia, obrigou as Instituições a promoverem mudanças drásticas, o que foi menos traumático para aquelas já credenciadas a ministrarem o EAD, pois estas já possuíam um aparato tecnológico que rapidamente foi adaptado para as circunstâncias que o momento exigia.

De uma forma ou de outra, as Instituições se adequaram, e agora, passados mais de dois anos do ápice pandêmico, vivemos um cenário irreversível quando se fala na implementação das novas técnicas que proporcionem o máximo proveito das ferramentas já existentes.

No âmbito regulatório, já estavam em vigor normas atinentes a emissão do diploma digital, digitalização do acervo acadêmico, e mais recentemente, a implementação e realização da avaliação institucional virtual por parte do INEP, para a grande maioria dos cursos..

Igualmente estão em fase avançada de estudos pelo CNE para implementação das diretrizes gerais para a ministração do Ensino Híbrido, que, equivocadamen-

te está sendo ofertado como se já autorizado fosse, criando confusão quando comparado ao ensino presencial ministrado de forma remota, e também ao EAD. Acentuasse que ambas as modalidades, poderão se beneficiar do ensino híbrido, mediante uma remodelação de seus projetos pedagógicos.

Fato é que a qualificação de novos profissionais e também de docentes para a realidade que a passos largos se avizinha, ensejará investimentos e a criação de novos postos de trabalho, com a consequente extinção de outros.

As Instituições obrigatoriamente terão que passar por uma remodelagem que, sabemos, não será simples e terá um custo elevado. A institucionalização desta nova cultura obrigará os gestores a introduzir uma ampla reformulação interna, as quais, por uma questão cultural que envolve o setor, certamente encontrará resistências. Mas, sem sombra de dúvidas, trata-se de uma realidade da qual não poderão fugir. Neste caso, o preço a ser pago pela inércia põe em risco a própria sustentabilidade da instituição.

Certamente as pequenas e médias instituições serão as que mais sofrerão dentro deste cenário de modernidade, e de uma forma geral, várias empresas de diversos setores estão se antecipando, e criando seus próprios métodos de capacitação interna.

Vivenciamos um cenário onde a criação de novas profissões que já incorporam



as realidades dos novos tempos é real, em detrimento de outras atividades laborais, que, simplesmente desaparecerão, se já não desapareceram.

No Brasil e no mundo, o atual momento geopolítico cria insegurança em vários setores da economia, pois poucos poderiam imaginar que após uma pandemia, fôssemos enfrentar uma guerra e as consequências dela advindas, ao que se soma a antecipação dos efeitos do aquecimento global, cujos fenômenos previstos para acontecerem nos próximos 30/50 anos, já se fazem presentes neste momento.

Voltando especificamente para o tema “transformação digital” é preciso frisar que o futuro chegou, amparado por um arcabouço legal já em vigor.

Se em 2018, através da Portaria MEC nº 330 foi instituído o diploma digital, desde agosto de 2022, na forma da Portaria MEC nº 360, os documentos físicos emitidos pelas Instituições, ortodoxamente falando, já não têm mais validade.

Na verdade, esta transformação digital teve como base a Lei 12.682/2012, alterada pelas Leis 13.874/2019 e 14.129/2021, que no seu nascedouro, começou a tratar da digitalização, armazenamento eletrônico, óptico ou equivalente e da reprodução dos documentos públicos e privados.

A preocupação maior do legislador, sempre foi a garantia da confiabilidade, autenticidade, integridade e durabilidade de todas as informações dos processos e documentos originais.

O fato é que para as Instituições de Ensino, aquilo que era uma miragem se materializou, e hoje estão as mesmas obrigadas a criarem o chamado Acervo Digital, conjunto de documentos estes que englobam não só o diploma, mas todos os registros acadêmicos referentes à vida dos estudantes, como forma de comprovação de seus estudos, que não se resumem somente à parte pedagógica propriamente dita, mas também a atestados médicos, documentação relacionada à adesão a programas públicos de financiamento estudantil, como o FIES, dentre outros.

No que se refere ao grau de importância no processo de digitalização de documentos, devem ser priorizados àqueles constantes da subclasse 1254 do Código de Classificação de Documentos de Arquivo relativos às Atividades Fim das Instituições de Ensino Superior, relacionados com o vínculo formal do discente com a IES, assim entendidos como documentos de formalização das matrículas, histórico escolar, emissão e registro de diplomas, bem como pautas de presença e tudo que se vincula aos cursos realizados pelo aluno.

Ainda se aguarda que o MEC publique uma regulamentação pormenorizada sobre o tema, mas o fato é que muitas instituições já se anteciparam, e constituíram um comitê gestor para elaborar, implementar e acompanhar a política de segurança da informação relativa ao acervo acadêmico, o que vai de encontro aos princípios norteadores da LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados.

O futuro, como acima dito, está aí. Por mais que ainda exista um cronograma para implementação total da digitalização do acervo acadêmico, e mesmo uma regulamentação específica tratando do tema, a antecipação de medidas e a criação de grupos confiáveis e competentes para lidar com as novas tecnologias, trará um grau de competitividade muito grande para as instituições que já tenham iniciado o processo e concluído algumas etapas.

E olhem que ainda não estamos, ao menos por enquanto, nem mesmo falando do metaverso, como forma de difusão da aplicação de técnicas como realidade virtual, ou seja, podemos estar apenas no início de algo muito maior do que poderia se imaginar há pouquíssimo tempo atrás.

Neste contexto, quem sai na frente, como sempre, ganha vantagem competitiva. Alguns grupos educacionais, já deram a largada para a inclusão do metaverso na educação, dentro da premissa fática de que experiências imersivas possibilitam a vivência de situações que não podem ser possíveis no espaço físico da sala de aula.

Impõem-se, portanto, a adequação das Instituições aos tempos vindouros, pois como colocado, se por um lado a transformação em foco ensejará um trabalho inicial árduo, por outro, ao longo do tempo, a segurança e a obrigação de guarda do acervo acadêmico se dará de forma muito mais segura, confiável e acessível.

Mãos à obra então!





## **A Educação como segmento de mercado**

*Por João Paulo de Campos Echeverria*  
**Advogado e Sócio na Covac Sociedade de Advogados**



## Introdução

A Constituição brasileira carrega na sua gênese uma carga de responsabilidades pouco vista em outras nações. E se tomarmos o instrumento constitucional como referência da dinâmica contratualista de Rousseau, que ilustra boa parte do constitucionalismo do mundo contemporâneo, estou absolutamente convencido de que os sonhos traduzidos nas palavras imprimidas no texto de 1988 traz aos brasileiros uma responsabilidade certamente difícil de ser praticada no campo da realidade.

Em outras palavras, nossa Constituição expressa garantias abrangentes aos indivíduos e deveres sobejamente complexos ao Estado. E não há exageros nessa percepção, bastando um breve passar de olhos sobre os arts. 5º, 6º e 7º, que tratam de algumas – dentre muitas – das garantias que o Estado deve prover aos indivíduos, e que se somam às obrigações e competências descritas nos arts. 21 ao 24, que, para além de tantos outros dispositivos espalhados no texto, refletem obrigações que o Estado, em suas três esferas federativas, tem no plano organizacional e de prestação de serviços à sociedade.

A bem da verdade, o sonho de transformação do Brasil pelo texto da Constituição de 1988, muito mais do que esbar-

rar nas lições de Ferdinand Lassalle, para quem a Constituição de nada servirá se não justificada pelos reais e efetivos fatores de poder (LASSALLE, 1995), impõe sobre a realidade um sonho de um Estado capaz de tornar a vida dos indivíduos em uma utopia que, como é próprio do conceito, se busca sempre sem, contudo, promover a esperança de encontrar.

Mais do que isso, diria Roberto Campos – quando de seus comentários sobre a Constituinte em 1985 –, o texto da Constituição de 1988 parece “um misto de panaceia e paixão” que, da forma que ficou consolidado, refletir-se-ia em um verdadeiro “reservatório de utopias” (CAMPOS, 2018).

Não se está aqui a dizer que a Constituição é um livro de fantasias ou de proposições fantásticas provenientes de um sonho distante e impossível de se alcançar, mas essencialmente que a Constituição de 1988 é, de fato, um texto que propõe cenários ideais e fantásticos que, embora não sejam impossíveis de se alcançar, estão longe de serem possíveis de se promover a partir da tinta sobre o papel, do texto puro e simples, ou seja, sem que sejam concebidos fatores reais de poder para que o Estado e a Sociedade tornem esses sonhos possíveis.

Entre muitas questões enfrentadas pela Constituição de 1988, talvez o melhor exemplo da complexidade dessa fantástica obra de engenharia social está na relação entre a realidade e o quanto disposto no art. 7º, inciso IV, do Texto, que afirma ser o “salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim”.

Talvez um dia essa realidade se apresente e a utopia vindicada pelos constituintes deixe a ilusão e os sonhos e se conforme em realidade, mas fato é que hoje – ou desde que existe o salário-mínimo no Brasil – essa proposta não é mais do que uma incrível projeção de mundo ideal, ou seja, trata-se de uma utopia que, entre outras, está no reservatório de ilusões antevisto por Roberto Campos.

De toda sorte, em que pese a perplexidade do exemplo ser facilmente encontrada em outras proposições constantes do texto da Constituição brasileira de 1988, seja no campo dos direitos e garantias concernentes à educação, saúde, segurança pública e assistência social (entre os quais a previdência), seja no que concerne aos deveres do Estado, fato é que nem tudo que se imaginava cair no campo da utopia ficou esquecido no imaginário constituinte. Ou melhor ainda, em alguns casos o constituinte parece reconhecer as limitações do Estado brasileiro, e ofereceu

uma alternativa para que o sonho deixasse de ser texto para se tornar realidade.

De maneira mais apropriada, em alguns casos o constituinte concebeu, pelo Texto da Constituição, uma forma de se formatar as condições materiais para que a garantia sonhada se tornasse realidade.

Entre os quais, e aqui o ponto de análise deste pequeno texto, a Constituição de 1988 aponta a educação como uma garantia constitucional de todos, mas, embora atribua sua oferta como um dever do Estado para com os brasileiros (art. 205 da CF), aponta na direção da realidade e sugere, longo em seguida, que “o ensino é livre a iniciativa privada (art. 209)”. Em outras palavras, oferece uma alternativa para que o sonho de se ofertar educação para todos não fique atrelado aos limites de ação do Estado.

Há um encontro evidente entre o Texto e a realidade. Primeiro porque já haviam escolas privadas quando da edição da Constituição de 1988, e seria absolutamente fora de qualquer propósito alterar essa dinâmica pelo novo Texto constitucional, especialmente porque não havia vedação nesse sentido na Constituição de 1967 (previsão do art. 167, §2º). Só por isso já seria justificável fazer constar do Texto de 1988 alguma disciplina permissiva quanto participação da iniciativa privada na promoção da garantia de acesso à educação dos indivíduos sob soberania do Brasil.

De outro lado, em segundo plano, é que a projeção desse comparativo entre

o Texto e a realidade ganha uma dinâmica ainda mais acentuada e, diga-se, mais apropriada. E não por outra razão, mas essencialmente porque a Constituição reconhece que a ideia de educar a todos – tanto enquanto garantia e quanto como dever do Estado – só é possível com o auxílio da iniciativa privada. Isto porque reconhece que o grau de desenvolvimento do Estado brasileiro, aliado à capacidade contributiva da sociedade e a quantidade de indivíduos aptos ao exercício dessa garantia, tornam a tarefa impossível de ser atendida com exclusividade pelo Estado, se considerados os limites logísticos e econômicos da realidade nacional.

Resumindo, embora a Constituição atribua ao Estado esse dever de educar o povo brasileiro, fato é que por si e por recursos exclusivamente públicos, enfrentando os limites da capacidade contributiva da sociedade, essa tarefa é sem sombra de dúvidas impossível de ser realizada.

Com isso, efeito, reconhecendo desde sempre essa realidade e os limites sobre os fatores reais de poder que tem o Estado, o art. 209 do Texto constitucional entregou à iniciativa privada, como função delegada do Poder Público, o direito de fazer valer a garantia constitucional à educação. E assim foi estabelecida a educação como um segmento de mercado, e o ensino, conseqüentemente, para além de dever do Estado, passou a ser também um serviço propriamente dito, que, a seu preço, está disponível a todos os indivíduos.

Não se está aqui a dizer que essa lógica – de enxergar a educação como função pública delegada a iniciativa privada – se inicia com a Constituição de 1988, pois que, como se disse alhures, mesmo na Constituição de 1967 essa já era uma realidade constante do Texto constitucional. Entretanto, trata-se de um alerta relevante, até mesmo para não gerar expectativas para além do ponto de análise, pois a proposta desse pequeno texto vai se desenvolver a partir do texto da Constituição de 1988, apresentando a educação como um segmento de mercado, apesar de ser um dever do Estado, bem como o desenvolvimento desse segmento nos últimos anos, especialmente com a formação de grupos econômicos e investimentos internacionais nesse segmento.

Assim, feita a introdução, este pequeno texto vai tratar da dinâmica constitucional que viabiliza a educação no plano econômico, e os limites regulatórios a que está inserida para a prestação do serviço de educar.

## **A realidade constitucional e o histórico de desenvolvimento da educação enquanto segmento de mercado no Brasil**

A educação está presente nos debates constituintes desde que emergiram os primeiros sinais da chamada redemocratização do Brasil, ainda em 1985. E não por outra razão, mas porque, para além dos deveres do Estado e sonhos dos constituintes que formaram a Assembléia que fomentou o texto constitucional promulgado em 1988, havia diante dos brasileiros uma realidade que se impunha de maneira gritante, e que sugeria que o Estado, por si, não poderia atender aos seus deveres para com a educação.

Ainda naquele tempo, regulamentando o texto contido no art. 168, em especial o §2º, da Constituição de 1967, as Leis n. 4.024/61 e 5.540/68 (art. 2º) era quem orientava a estrutura de apoio para o atender a obrigação do Estado em oferecer educação a todos os indivíduos enquanto garantia constitucional elementar. E não é outra a razão da existência de uma norma regulamentadora senão pelo fato de o próprio texto constitucional registrar que, embora autorizada a participação da iniciativa privada, indica que os limites dessa participação haveriam de respeitar as disposições da lei.

### **Constituição de 1967:**

Art 168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

(...)

§ 2º - Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à Iniciativa particular, a

qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo.

### **Lei n. 5.540/68:**

Art. 2º O ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado.

No plano administrativo, portanto, era a partir desse conjunto normativo primário que a função de educar, atribuída ao Estado enquanto dever, poderia ser delegada à iniciativa privada.

A partir de 1988, em que pese a dinâmica normativa, neste particular, tenha seguido uma linha similar àquela ilustrada pela vivência constitucional anterior, a percepção liberal do Estado brasileiro ganhou contornos outros que levaram às instituições de educação de natureza privada a compreender a prática do ensino enquanto um serviço que oferece apoio ao Estado no dever de educar, mas também um serviço capaz de privilegiar à própria instituição nas suas finalidades institucionais.

Não que não fosse possível, ou mesmo que não fosse praticada a educação com fins de angariar recurso e, com isso, promover as atividades institucionais de forma mais abrangente. O que se quer dizer aqui, lado outro, é que a Constituição de

1988 carregou uma ideia de promoção da educação a partir da iniciativa privada que outrora era sombreada pela noção de que os deveres do Estado deveriam ser o guia elementar dos serviços de educação ofertados pelas instituições da iniciativa privada, sendo que a percepção de resultados financeiros provenientes desses serviços não deveria ser vista para além da manutenção dessa atividade, e nada mais.

No ponto, o art. 209 da Constituição diz que a educação é livre à iniciativa privada, mas condiciona o serviço de educação ofertado por instituições de ensino privadas ao “cumprimento das normas gerais da educação nacional” e a “autorização e avaliação de qualidade do Poder Público”. Notadamente impõe sobre às instituições de ensino de natureza privada um elemento regulador, inclusive como forma de reserva dos poderes e deveres constitucionais.

### **Constituição de 1988:**

Art. 209. **O ensino é livre à iniciativa privada**, atendidas as seguintes condições:

- I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;
- II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

E tal como aconteceu na Constituição de 1967, também a Constituição de 1988 deixou claro a exigência de regulamentação dos serviços de educação ofertados pela iniciativa privada, conforme declinado

no inciso I do mencionado art. 209. Essa regulamentação, em um primeiro momento, apesar da percepção mais expansiva do Texto de 1988, continuou por quase 8 (oito) anos regulamentada pela Lei n. 4.024/61 e pela Lei n. 5.540/68. Leis essas que, por princípio de ação no mercado regulado de ensino, conferia autoridade para prestar serviços de educação por instituições vocacionadas do terceiro setor, ou seja, instituições qualificadas como filantrópicas (beneficentes de assistência social) e sem fins lucrativos (ou sem fins econômicos) – o que significa dizer que a lucratividade ainda não era um elemento central das instituições de ensino privada.

A partir da Lei n. nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que foi lançada a partir da Lei n. 9.394/96, a dimensão de quem poderia ser considerado auxiliar do Estado na missão de educar tomou contornos mais efetivos, tendo o art. 19 tratado especificamente do tema que, outrora, embora espelhasse uma realidade posta, não tinha uma expressão normativa tão evidente.

Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas: (Regulamento) (Regulamento)

I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

**II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.**

III - comunitárias, na forma da lei.

§ 1º As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III do **caput** deste artigo podem qualificar-se como confessionais, atendidas a orientação confessional e a ideologia específicas. (Incluído pela Lei nº 13.868, de 2019)

§ 2º As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III do **caput** deste artigo podem ser certificadas como filantrópicas, na forma da lei.

Com efeito, o que antes estava limitado no campo das instituições privadas de natureza confessional, comunitária ou filantrópica, com essa nova roupagem ganhou contornos mais claros quanto a possibilidade de se explorar a educação como um serviço, ou melhor, como objeto do mercado econômico.

Pouco tempo depois, se ainda havia alguma dúvida quanto às limitações, a Lei n. 9.870/99 tratou de eliminá-las, pois que fez constar na Lei n. 9.131/95 (Lei que alterava alguns itens da antiga LDB, Lei n. 4.024/61), precisamente no art. 7º-A e 7º-D, expressamente a possibilidade de as instituições de educação de natureza privada possuir entre suas finalidades o lucro.

Art. 7º-A. As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, previstas no inciso II do art. 19 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial e, quando constituídas como fundações, serão regidas pelo disposto no art. 24 do Código Civil Brasileiro. (Incluído pela Lei nº 9.870, de 1999)  
(...)

Art. 7º-D. As entidades mantenedoras de instituições de ensino superior, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, deverão elaborar, em cada exercício social, demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes. (Incluído pela Lei nº 9.870, de 1999)

De lá para cá, ou seja, de 1999, quando da publicação da Lei n. 9.870/99, até os tempos atuais, dezenas de instituições de ensino de natureza privada e com finalidade lucrativa foram criadas. Entretanto, ao menos até o ano de 2004, havia um problema de concorrência que havia ficado para trás e precisava ser enfrentado. Qual seja, um grande número de instituições privadas que, limitadas ao modelo de instituições sem finalidade lucrativa ou filantrópicas de outrora, estavam concorrendo, sem um critério de igualdade, no mesmo mercado das instituições com finalidade lucrativa.

Tratavam-se (e se tratam) de instituições absolutamente tradicionais, até mesmo porque, até então, eram a únicas que estavam autorizadas a prestar educação como função delegada do poder público, e que a partir dessa “exclusividade” ganharam notoriedade e estruturaram uma tradição na comunidade acadêmica de uma forma geral.

Pois bem, diante desse cenário, a Lei n. 11.096/2004, que empregou a política pública do PROUNI (Programa Universidade para Todos), também apresentou um cenário



um tanto quanto curioso na ordem jurídica, especialmente no que concerne ao direito civil. Isto porque, conforme previsão do art. 13, as instituições de educação de natureza privada, sem fins lucrativos, que eram tradicionalmente formatadas como associações, que adotassem as regras do PROUNI, poderiam transformar sua natureza jurídica para com fins lucrativos. Ou seja, tornou-se possível cotizar uma associação, ou melhor, transformar uma associação em uma empresa de natureza limitada, ou até mesmo uma sociedade anônima (SA).

A partir daí, o mercado da educação, em especial a educação superior, não visava apenas o aluno como potencial consumidor dos serviços, mas também as instituições como um todo. Noutro sentido, não apenas o aluno estava disponível como elemento do mercado, mas a instituição como um todo passou a ser comercializada. E a tradição que foi conquistada por instituições de natureza privada, outrora filantrópica ou sem fins lucrativos, passou a ser objeto de mercancia por grandes conglomerados fi-

nanceiros e educacionais, tanto nacionais quanto internacionais.

Em resumo, embora a possibilidade de formatação de instituições de educação com finalidade lucrativa tenha tornado viável a compra e venda de instituições, foi a possibilidade de transformação da natureza jurídica das instituições para com fins lucrativos é que tornou esse mercado de compra e venda de instituições atrativo ao mercado financeiro como um todo.

Nada obstante, sem perder de vistas o propósito central dessa permissão conferida à iniciativa privada para explorar o mercado da educação, todo esse cenário mercantil – cuja finalidade é, sem me-lindres, o máximo de lucratividade –, não pode ignorar que o projeto constitucional que orienta o Texto de 1988 tem, para além da oferta de educação a todos, a qualidade do ensino.

A bem da verdade, para além do art. 209, entre outras garantias individuais empregadas na Constituição, o art. 205 impõe que a educação é um dever do Estado

para com os indivíduos, e, mais, refere-se à educação como um direito de todos – e não apenas pelo quanto consta do art. 205, mas também pela conjugação dos arts. 6º, 23, V, 206, IX, 208 e 227, que de uma forma ou de outra traduzem essa garantia.

Art. 6º São **direitos sociais a educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

(...)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

V - **proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação**, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015).

(...)

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

IX - **garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida**.

(...)

Art. 208. **O dever do Estado com a educação** será efetivado mediante a garantia de:

(...)

Art. 227. **É dever** da família, da sociedade e do **Estado assegurar** à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta

prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, **à educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Toda essa estruturação de direitos e garantias sobre a educação estão contempladas na Constituição, entretanto, muito embora sonhadas e impressas no texto, deparam-se com uma realidade difícil e complexa de ser enfrentada, seja pela realidade federativa nacional, que situa a educação em 3 (três) níveis de responsabilidade – federal, estadual e municipal –, ou pelo fato de o Brasil ser um País de dimensões continentais, com ambientes de pouca infraestrutura em alguns rincões, e uma população sedenta por desenvolvimento e sem um histórico de acesso ao ensino pleno em qualquer dos níveis de educação (fundamental, médio e superior).

Com isso, ou melhor, a partir dessa realidade, de um lado emerge a educação como um setor de mercado e, de outro lado, é reforçado o modelo regulatório sobre a forma de atuação desse setor na economia – exatamente no sentido de assegurar que a proposta constitucional de oferecer educação de qualidade a todos seja atendida.

Por outras palavras, a Constituição de 1988, e as normas de regulamentação





que vieram na sequência, em especial a Lei n. 9.394/96 e a Lei n. 9.870/99, embora tenham ampliado a noção das instituições de ensino privada como auxiliares do poder público na missão de educar o brasileiro em todos os níveis de educação, reforçou a perspectiva regulatória, amarrando, em certa medida, as instituições às ambições e deveres do Estado.

No meio dessa relação, entre a percepção econômica e a regulação do serviço, como elemento central, está justamente o estudante que, por sua vez, na dinâmica que se estabelece a partir da convergência entre a visão de mercado e dos deveres do Estado para com a educação, acaba por se tornar alvo das instituições de ensino privada, que passam

a perceber nele um potencial consumidor dos serviços que tem de oferecer, e, ao fim, o elemento capaz de promover maior lucratividade.

Essa visão regulatória, diga-se, é necessária tanto em perspectiva pedagógica, inclusive por parte do Poder Público no que concerne aos serviços prestados pelas instituições de natureza privada, quanto em perspectiva de mercado econômico, ou seja, visto a partir das instituições prestadoras desse serviço, momento em que os estudantes não são percebidos apenas como consumidores.

Esses consumidores, que são também estudantes, tem sobre o serviço que lhes é prestado, portanto, não apenas a proteção

do Poder Público sobre a qualidade do que está sendo consumido, mas também toda a estrutura de proteção e direitos atribuídos aos consumidores e que, hoje, estão instituídos no Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90).

Assim, tem-se uma espécie de “dupla proteção”, ou seja, se o estudante-consumidor tem para si a proteção do Poder Público sobre o serviço de educação prestado e as garantias conferidas pelo Código de Defesa do Consumidor, de outro lado as instituições de ensino de natureza privada tem sobre si a responsabilidade de não apenas prestar um serviço balizado pelas exigências regulatórias, mas também a obrigação de ofertar à sociedade um serviço e um atendimento absolutamente responsivo à dinâmica proposta para com os consumidores.

A complexidade para a prestação do serviço de educação enquanto segmento de mercado, sugere que, entre muitos deveres, as responsabilidades regulatórias sejam associadas às obrigações que tem para com os consumidores, e aquilo que é proposto ou balizado pelo Poder Público passa a ser de responsabilidade das instituições de ensino para com os estudantes consumidores.

Os exemplos dessa dinâmica são inúmeros (critérios de emissão de diploma, acesso ao ensino superior apenas quando finalizado o ensino médio, formas de cobrança pelo serviço, critérios de reajuste etc.) e as responsabilidades das instituições de ensino de

natureza privada também. Fato que coloca em constante disputa, na balança das instituições, o lucro e a regulamentação do ensino por parte do Poder Público.

## Conclusão

O Brasil, em toda sua história republicana, convive com o desafio de encontrar os sonhos de um País cujas riquezas não fiquem atreladas à tinta no papel ou em uma utopia distante, e a educação, crê-se, seja o caminho mais curto para travar essa batalha. E não é outra a razão, a propósito, que nossa Constituição vem tentando construir essa trilha, seja alocando os deveres do Estado brasileiro nessa ambiência, seja atraindo para essa missão a sociedade civil naquilo que é mais presente nas sociedades contemporâneas de tradição capitalista, o lucro.

Nada obstante, ou melhor, longe de ser um elemento solitário, como um objetivo singular e único, o lucro não pode ser o guia de atração de quem quer educar. A missão vai além do mercado e dos resultados financeiros.

Por essa razão é que esse convívio entre mercado e regulação precisa ser de harmonia, pois que enquanto a finalidade do lucro estiver aliada a qualidade do ensino, quem ganha é o Brasil. Ou melhor, que ganha é o povo brasileiro.





## **ESG e as Instituições de Ensino**

*Por José Roberto Covac Junior*  
Advogado e Sócio na Covac Sociedade de Advogados

*Marcos Rocha*  
Instituto Brasileiro de Negócios Sociais – Bureau Social

**E**SG é uma sigla em inglês que significa *Environmental, social and governance*, e corresponde às práticas ambientais, sociais e de governança de uma organização. O termo foi difundido em 2004 em uma publicação do Pacto Global em parceria com o Banco Mundial, chamada *Who Cares Wins*<sup>1</sup>. Surgiu de uma fala do secretário-geral da ONU Kofi Annan a 50 CEOs de grandes instituições financeiras, sobre como integrar fatores sociais, ambientais e de governança no mercado de capitais. Pode ser definida como um conjunto de boas práticas que venha demonstrar o quanto uma empresa está socialmente e ambientalmente consciente em sua gestão.

De lá para cá temos visto uma crescente ação de governos, empresas e investidores tomando em consideração impactos ambientais e sociais, parecendo inevitável que as considerações ESG sejam incluídas em todas as nossas decisões de investimento em algum momento no futuro.

O ESG vem aparecendo e despontando como grande tendência e tem sido

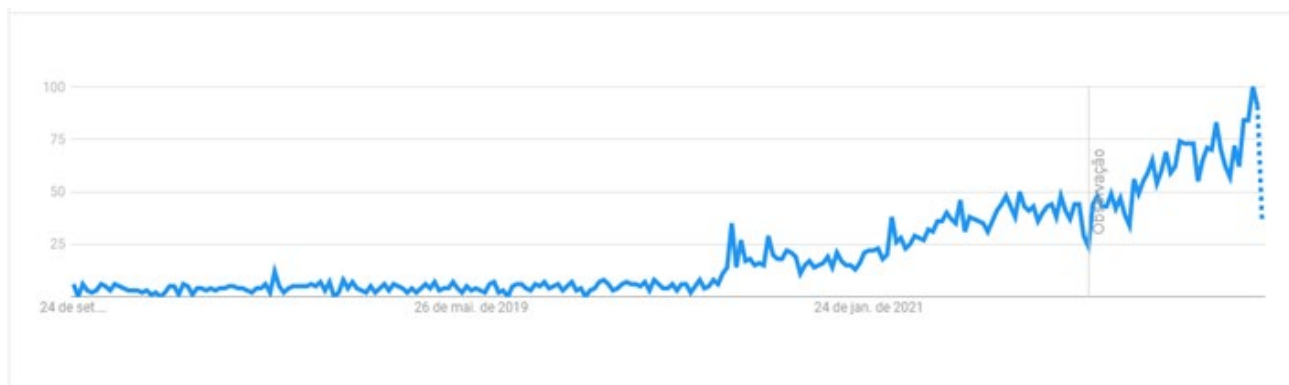
uma importante e necessária resposta das organizações frente aos desafios da sociedade contemporânea. É uma forma das organizações mostrarem a responsabilidade e comprometimento com o mercado onde atuam, com os seus consumidores, fornecedores, colaboradores e investidores. A busca pelo termo ESG no Google pelos brasileiros cresceu vertiginosamente nos últimos 5 anos<sup>2</sup>, o que nos indica um grande aumento no interesse pelas pessoas:

Percebe-se que, aos poucos, vem acontecendo uma tomada de consciência que demorou um pouco a chegar, mas que agora, rapidamente, está se estendendo muito além das esferas governamentais. A pandemia causada pelo Corona Vírus, crise climática, problemas ambientais, desigualdades sociais e problemas na transparência e ética das organizações tem tomado a atenção da mídia, fazendo com que essa preocupação aumente na sociedade, e obviamente, o mercado está atento às três letras que estão atraindo a atenção de clientes, de consumidores e investidores.

As Universidades historicamente encabeçam ações de mudança econômica e social, sendo lógico, portanto, supor que

<sup>1</sup> UNITED NATIONS. Who cares wins: connecting financial markets to a changing world. The global compact. Geneva, Switzerland: United Nations; Swiss Federal Department of Foreign Affairs, 2004. Disponível em: [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/9eeb7982-3705-407a-a631-586b-31dab000/IFC\\_Breif\\_whocares\\_online.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-9eeb7982-3705-407a-a631-586b31dab000-jkD12B5](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/9eeb7982-3705-407a-a631-586b-31dab000/IFC_Breif_whocares_online.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-9eeb7982-3705-407a-a631-586b31dab000-jkD12B5)

<sup>2</sup> <https://trends.google.com.br/trends/explore?date=to-day%205-y&geo=BR&q=ESG>



estariam na vanguarda do atual movimento crescente chamado ESG (*Environmental, Social and Corporate Governance*) para incluir na sua atuação, questões ambientais, sociais e de governança na sua gestão.

Assim como em muitos outros setores, os líderes e gestores educacionais até reconhecem que seus principais players querem fazer parte de organizações orientadas por propósitos que estão fazendo a coisa certa. Sabem da necessidade de uma estratégia deliberada de meio ambiente, social e governança (ESG), acompanhada por uma estrutura coerente de ações e comunicações transparentes sobre os impactos dessas ações. Contudo, não é o que se vê na prática. Poucas faculdades e universidades possuem uma organização sistematizada de atuação em questões socioambientais, em que pese serem grandes geradoras de impacto ambiental.

É possível, para toda a instituição, de qualquer porte, mesmo aos menores, serem responsáveis e terem governança se valendo de criatividade e organização,

com nenhum ou baixíssimo investimento. A parceria Covac Advogados e Bureau Social tem implementado essas práticas de sustentabilidade com muito sucesso tanto em instituição de ensino básico quanto superior.

Em termos de ESG, durante esses 15 anos de atuação, a Covac sempre se destacou principalmente pelas duas últimas letras.

No social está na vanguarda jurídica do Terceiro Setor, reunindo profissionais para orientar e oferecer assessoria completa para organizações da sociedade civil (OSC), na obtenção e manutenção de certificados, registros, títulos, isenções e imunidades afetas a cada espécie atuante no terceiro setor e atuação principalmente preventiva no direito trabalhista e sindical, prevenindo e reduzindo os passivos trabalhistas dos clientes e também na segurança e saúde no trabalho de seus colaboradores, além da forte atuação em negociações coletivas do Ensino Superior sempre em prol dos direitos trabalhistas e sustentabilidade financeira das instituições de ensino.

No Governance, a Covac esteve a frente no processo de profissionalização da gestão das escolas, na realização de diversas transformações da natureza jurídica das instituições de ensino superior, na abertura do mercado de capitais para o setor, atuando diretamente com os mantenedores de ensino na assessoria na governança corporativa, apresentação de relatórios para investidores, processos de sucessão empresária e nas fusões e aquisições do setor.

Mais recentemente, ainda, inaugurou a implementação de Programas de Compliance específicos para entidades educacionais, tendo dois de nossos sócios, Daniel e Covac, escrito um livro específico sobre a temática: "Programa de Integridade no Setor Educacional. Manual de Compliance". No mais, em parceria com a Ordem dos Advogados do Brasil em Brasília, nossa sócia Janaína foi uma das autoras da cartilha de Programa de Integridade Voltada para organizações do Terceiro Setor, projeto idealizado pelo Kildare e Daniel. Além é claro, do nosso Manual da Lei Geral de Proteção de Dados para Instituições de Ensino.

No que concerne ao Environmental, por sua vez, a parceria de anos que temos com a Bureau Social completa esse tripé do ESG, uma vez que Instituto Brasileiro de Negócios Sociais, também denominado Bureau Social, oferece ao mercado assessorias e consultorias técnicas especializadas focadas no fomento ao capitalismo consciente e na promoção de impacto social e ambiental positivos.

Formado por profissionais de diversas áreas do conhecimento, o time do Bureau Social atua em parceria com o primeiro, segundo e terceiro setores da economia, e, atualmente, contribui com diversos projetos autossustentáveis em escolas e organizações da sociedade civil em várias localidades do Brasil que movimentam e impactam positivamente a vida de milhares de pessoas em vulnerabilidade social. O fomento desta nova cultura de negócios, que além do lucro considera também o impacto socioambiental gerado, colabora na construção de um novo mundo devolvendo às instituições de ensino a sua real função social.

O foco do Bureau Social, portanto, é colaborar na construção de uma sociedade mais justa e sustentável atuando em diversas frentes, fomentando a conscientização e ação de gestores e organizações em relação a responsabilidade individual e coletiva de cada um para a transformação do todo.

## Mas como implementar ESG na prática?

O primeiro passo é trazer o ESG para dentro da estrutura do negócio, incorporando as suas práticas na cultura organizacional. Como a experiência da Covac em programas de *compliance* e integridade, e agora, mais recentemente, a implementação da LGPD, temos percebido que a estratégia ESG exige apoio nos níveis mais altos da

organização para sinalizar o compromisso, mas também, precisa ser adotada em toda a organização para realmente se firmar e fornecer resultados.

*O comprometimento da alta direção da empresa com a integridade nas relações público-privadas e, conseqüentemente, com o Programa de Integridade é a base para a criação de uma cultura organizacional em que funcionários e terceiros efetivamente prezem por uma conduta ética. Possui pouco ou nenhum valor prático um Programa que não seja respaldado pela alta direção. A falta de compromisso da alta direção resulta no descompromisso dos demais funcionários, fazendo o Programa de Integridade existir apenas “no papel”.<sup>3</sup>*

Assim como os nossos sócios Covac e Daniel já mencionavam em seu livro *Programa de Integridade no Setor Educacional: Manual de Compliance*, podemos fazer esse mesmo paralelo para a ESG. Sem o apoio da alta administração e a implantação de uma cultura organizacional, é impossível implementar um programa eficaz.

O segundo passo é começar a mensuração destas ações e traçarmos parâmetros de evolução das medidas socioambientais a serem implementadas. A experiência que a Bureau Social com a realização do *Balanço Social e Ambiental* em diversas instituições de ensino tem se mostrado como um ferramenta muito eficaz.

O *Balanço Social e Ambiental* é uma demonstração contábil que tem por objetivo a evidenciação de informações de natureza social, para prestar contas à sociedade pelo uso dos recursos naturais e humanos, demonstrando o grau de responsabilidade da empresa. Não há, até o momento, uma regulamentação específica no Brasil, sobre a obrigatoriedade de publicação do balanço social, mas alguns órgãos como a CVM e o CFC, têm instruções que podem nos dar um norte .

O Balanço Socioambiental solidifica o compromisso da empresa nas ações, projetos e programas de responsabilidade socioambiental, onde as empresas apresentam os seus programas e projetos, que confirmam o grau de comprometimento com a sociedade e com o meio ambiente, sendo um importante relatório de gestão, que auxilia na tomada de decisões, em especial naquelas de caráter socioambiental que impactam direta ou indiretamente no exercício profissional de seus associados, colaboradores e na sociedade como um todo.

Desta forma, o relatório consegue sintetizar os três pilares do movimento ESG – o Meio Ambiente, o Social e a Governança – buscando mensurar a sustentabilidade em gerar impactos positivos financeiros, sociais e ambientais, validando sua consciência sobre o seu papel enquanto empregadora e agente social.

Não há mais como fingir que a temática está fora do contexto das instituições

<sup>3</sup> SILVA, Daniel Cavalcante; COVAC, José Roberto. **Programa de Integridade no Setor Educacional: MANUAL DE COMPLIANCE**. Front Cover. Editora De Cultura – pag 208



de ensino. Os gestores educacionais passaram a ser obrigados a ter uma base substancial de conhecimento a respeito do que é o ESG, pela compreensão dos riscos ambientais, sociais e de governança, sendo essencial o desenvolvimento de uma metodologia e estratégias de trabalho para todas as áreas de uma instituição de ensino. Cuidar do meio ambiente, ter responsabilidade social e adotar melhores práticas de governança além de ser obrigação das empresas, passou a ser uma necessidade mercadológica. As novas gerações de alunos, com poder discricionário de escolha, estão começando a olhar para as companhias e verificando seus projetos sociais, se são neutras ou positivas em termos ambientais, se possuem código de conduta, compliance, entre outros fatores englobados na ESG.

Assim, a Covac e Bureau tem se completado e unido forças para trazer às Instituições de Ensino soluções ESG. Escolas que não integrarem a essa cultura em sua organização podem não sobreviver.



## **Lei Complementar 187/2021: Remissão Fiscal para quem?**

*O julgamento do Tema 32 e a tempestade perfeita*

---

*Por Augusto Albuquerque Paludo*

**Advogado e Sócio na Covac Sociedade de Advogados**

No passado recente, o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (“CEBAS”) foi regulamentado pelo art. 55, da Lei 8.212/1991, e, posteriormente, pela Lei Ordinária nº 12.101/2009. No dia 16 de dezembro de 2021, a referida Certificação passou a ser regulamentada pela Lei Complementar nº 187/2021 (“LC 187/2021”), editada pelo Congresso Nacional como a norma que *“dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal”*, revogando integralmente a Lei 12.101/2009.

Ao editar-se Lei Complementar regulamentando a imunidade do §7º, do art. 195, da CF/88, aniquilada está qualquer dúvida acerca do correto tratamento acerca do referido beneplácito fiscal, isto é, tratar-se de uma limitação ao poder de tributar, sujeito à reserva de lei complementar, nos termos do art. 146, II, CF/88. Nesse sentido, o artigo 1º da LCP nº 187/2021:

Art. 1º Esta Lei Complementar regula, com fundamento no inciso II do caput do art. 146 e no § 7º do art. 195 da Constituição Federal, as condições para limitação ao poder de tributar da União em relação às entidades beneficentes, no tocante às contribuições para a seguridade social.

Ao assim dispor, a nova LCP traz importantes constatações e contornos legais acerca do período anterior à sua promulgação, posto que, como visto, tudo era tratado com base na Lei Ordinária.

Os artigos 2º e 3º definem que é considerada *“entidade beneficente”* apta à imunidade tributária a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que presta serviço nas áreas de assistência social, de saúde e de educação, exigindo uma condicionante indispensável: desde que devidamente certificadas nos moldes da referida Lei Complementar, atendendo aos requisitos estipulados nos incisos relacionados.

Fica expressamente claro que o CEBAS, antes configurado no art. 55 da Lei 8.212/1991 e na Lei 12.101/2009 como instrumento formal fiscalizatório de natureza declaratória, constitui-se, agora, em condição formal, obrigatória e imprescindível para a fruição da imunidade tributária das contribuições à seguridade social, do §7º, art. 195, da CF/88. Portanto, resta evidente a prescindibilidade do CEBAS no período anterior à LC 187/2021.

Contudo, é primordial observar que a LC 187/2021 exsurge logo após o Supremo Tribunal Federal encerrar o julgamento de ações de caráter vinculante que discu-

tiam a norma de regência das imunidades tributárias, nas quais a Corte apenas veio a ratificar o seu entendimento histórico de que somente a lei complementar possui legitimidade constitucional para instituir requisitos para fruição da imunidade tributária.

Neste cenário, a referida LCP trouxe hipótese de remissão fiscal sobre aqueles créditos tributários que tenham sido constituídos sob o descumprimento de requisitos previstos na Lei Ordinária. Veja-se o teor do artigo 41:

Art. 41. A partir da entrada em vigor desta Lei Complementar, ficam extintos os créditos decorrentes de contribuições sociais lançados contra instituições sem fins lucrativos que atuam nas áreas de saúde, de educação ou de assistência social, expressamente motivados por decisões derivadas de processos administrativos ou judiciais com base em dispositivos da legislação ordinária declarados inconstitucionais, em razão dos efeitos da inconstitucionalidade declarada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 2028 e 4480 e correlatas.

Assim, serão considerados extintos os créditos tributários de contribuições sociais lançados em desfavor de entidades sem fins lucrativos que atuam nas áreas da Assistência Social, Educação ou de Saúde, que foram alvo de lançamentos fiscais em virtude do não atendimento aos requisitos contidos em Lei Ordinária, seja pelo art. 55, da Lei 8.212/1991 (ADI 2028 e RE-RG 566.622/RS), seja via Lei 12.101/2009 (ADI 4480).

Em primeira perspectiva, poder-se-ia reconhecer uma vitória das entidades que foram alvo de exigências fiscais incompatíveis com o texto constitucional, à medida que terão anulados créditos tributários indevidamente constituídos. Mas a norma revela uma outra face.

É importante observar que as ações vinculantes enumeradas no artigo 41 da LCP apenas confirmaram um entendimento há muito sedimentado no Ordenamento Jurídico, não só pela Doutrina especializada, mas especialmente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de que os requisitos veiculados na lei ordinária jamais poderiam ser exigidos como condição de acesso à imunidade hospedada no §7º, do art. 195, da CF/88.

Lembremos do julgamento do Mandado de Injunção nº 232, julgado em 02.08.1991 (voto de mérito em 06.02.1991 e confirmado em assentada final em 02.08.1991, sem alterações), quando a Suprema Corte declarou o estado de mora do Congresso Nacional em relação ao art. 195, §7º, da CF/88, ordenando providências legislativas para o cumprimento da obrigação de legislar. Eis a ementa do julgado, *in verbis*

#### MANDADO DE INJUNÇÃO.

- Legitimidade ativa da requerente para impetrar mandado de injunção por falta de regulamentação do disposto no par. 7º do artigo 195 da Constituição Federal.
- Ocorrência, no caso, em face do disposto no artigo 59 do ADCT, de mora, por parte do Congresso, na regulamentação daquele preceito constitucional.

Mandado de injunção conhecido, em parte, e, nessa parte, deferido para declarar-se o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, no prazo de seis meses, adote ele as providências legislativas que se impõem para o cumprimento da obrigação de legislar decorrente do artigo 195, par. 7º, da Constituição, sob pena de, vencido esse prazo sem que essa obrigação se cumpra, passar o requerente a gozar da imunidade requerida. (MI 232, Relator MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 02/08/1991, DJ 27-03-1992 PP-03800 EMENT VOL-01655-01 PP-00018 RTJ VOL-00137-03 PP-00965, Transitada em julgado em 08/04/1992)

Naquela assentada já se consignava tratar o art. 195, §7º, da Carta Magna, de verdadeira imunidade – e não de “isenção” –, como escrito na literalidade da redação do dispositivo. Aliás, especialmente Sua Excelência o Ministro Marco Aurélio, já compondo a Excelsa Corte na ocasião, pontuava ao julgar o MI 232, *ipsis litteris*:

*“Com isso, concluo pelo acolhimento do pedido e estabeleço os requisitos que poderão vir a ser substituídos por uma outra legislação específica, tomando de empréstimo o que se contém no CTN quanto à imunidade relativa aos tributos e que beneficia as entidades mencionadas no § 7.º do artigo 195 da Carta.”*

Curiosamente, mesmo antes de finalizado o julgamento do MI 232 (em 02.08.1991), sobreveio a Lei Ordinária 8.212, de 24 de julho de 1991, publicada em 25.07.1991, que entrou em vigor na data de sua publicação e trouxe a já conhecida disciplina normativa no art. 55, estipulando requisitos.

Vale frisar, por ocasião do julgamento do MI 232, em 02.08.1991, o art. 55 da Lei n.º 8.212/1991, já estava em vigor e, **ainda assim**, o Supremo Tribunal Federal decidiu sobre a omissão legislativa, formalizando, na ocasião, o dispositivo: *“declarar-se o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, no prazo de seis meses, adote ele as providências legislativas que se impõem para o cumprimento da obrigação de legislar decorrente do artigo 195, par. 7º, da Constituição”*.

Por sua vez, no Mandado de Injunção 605 (julgado em 30.08.2001, DJ 28.09.2001), impetrado por entidade sem fins lucrativos, que se dizia beneficente, Sua Excelência o Ministro Ilmar Galvão entendeu ser a impetrante carecedora da ação, pois, a pretexto de obter o suprimento da omissão do legislador, como ocorreu no MI 232, na verdade, pretendia a correção do vício de inconstitucionalidade, vez que a matéria do art. 195, §7º, da CF/88, ao tempo da nova impetração e pelo que alegava o próprio impetrante, estava sendo reconhecida pelo Poder Público como regulamentada no art. 55 da Lei 8.212/1991, com as alterações da Lei 9.732/1998. Eis a ementa do julgado:

EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO. ENTIDADE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. IMUNIDADE DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS. ART. 195, § 7.º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI N.º 9.732/98.

Não cabe mandado de injunção para tornar efetivo o exercício da imunidade prevista no art. 195, § 7.º, da Carta Magna,

com alegação de falta de norma regulamentadora do dispositivo, decorrente de suposta inconstitucionalidade formal da legislação ordinária que disciplinou a matéria. Impetrante carecedora da ação. (MI 605, Relator ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2001, DJ 28/09/2001 PP-00038 EMENT VOL-02045-01 PP-00051)

Após longas controvérsias e decisões sem efeitos vinculantes, o Supremo Tribunal Federal recebeu em seu protocolo as ADI's 2028 e correlatas, bem como o RE-RG 566.622/RS, cujo resultado é consabido e marcado na Tese fixada no Tema 32 *"A lei complementar é forma exigível para a definição do modo beneficente de atuação das entidades de assistência social contempladas pelo art. 195, § 7º, da CF, especialmente no que se refere à instituição de contrapartidas a serem por elas observadas"* (18.12.2019).

Esse histórico de decisões revela que a aplicação do artigo 41 da LCP supra referido é mais que uma remissão fiscal, é uma racionalização, pelo Poder Legislativo, do teor da histórica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria.

Nesta toada, constata-se uma engenhosa e, sobretudo, oportuna medida lançada pelo Congresso Nacional para sanar um massivo contencioso fiscal represado há décadas – diga-se, criado pela própria Administração Tributária em desrespeito a uma regra explicitamente posta pelo Constituinte no art. 146, II, da

CF/88 – e livrar os cofres públicos de vultosas condenações a título de honorários de sucumbência que seriam devidos aos agentes envolvidos como natural desdobramento da aplicação pontual do entendimento histórico da Suprema Corte aqui comentado.

Isto porque as disposições do art. 19, § 1º, I, da Lei 10.522/2002 preveem o afastamento da condenação em honorários advocatícios em desfavor da Fazenda Pública, com destaque para os incisos V e VI, do caput, nas hipóteses de declarações de inconstitucionalidade e temas decididos em caráter vinculante. Nesta linha, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça possui entendimento de que não são cabíveis honorários advocatícios quando a execução fiscal é extinta em razão da superveniência de lei que ensejou a remissão do crédito tributário (AgRg nos EREsp 1139726/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/11/2011, DJe 30/11/2011).

Diante do exposto, entendemos que o destrinchar do Tema 32 foi a tempestade perfeita aos olhos do Congresso Nacional, concebendo um conveniente mote para salvaguardar os combalidos cofres da União. Fica a reflexão sobre o real beneficiário dos efeitos do art. 41, da LC 187/2021.

A despeito destas constatações, no final do dia, é salutar o fato de que estão contempladas no escopo do dispositivo em spec aquelas entidades beneficentes

de assistência social que, lamentavelmente, por muitos anos, foram alvejadas por cobranças tributárias ilegítimas e vitimadas por todos os caros desdobramentos inerentes às exações fiscais.

Ao nosso ver, o referido dispositivo alcança todos os lançamentos fiscais que estejam fundados no mero desatendimento aos dispositivos de lei ordinária, a exemplo da sumária exigência de porte do CEBAS, dentre outros requisitos. A eventual descaracterização da imunidade deve – ou deveria ser feita – sempre sob a luz da Lei Complementar, hodiernamente no art. 14 do Código Tributário Nacional (“CTN”). Prova disto é o resultado do julgamento do RE-RG 566.622/RS, uma típica Ação Anulatória de Débito Fiscal, que, mesmo diante da inexistência do CEBAS (motivo da autuação fiscal combatida), motivou a Suprema Corte a dar provimento no Recurso Extraordinário pelo provimento do pedido anulatório por restar comprovado o cumprimento do art. 14, do CTN.

Entende-se que o dispositivo possui ampla aplicabilidade, abrangendo créditos inscritos ou não na Dívida Ativa da União e até mesmo inseridos em parcelamentos fiscais, finalizados ou não, pois eivados de completa nulidade.

Por fim, essa conjuntura de eventos nos faz lembrar, com grande pesar, das costumeiras advertências feitas pelo Ministro Marco Aurélio de Mello a respeito dos efeitos perniciosos advindos da edição de leis flagrantemente inconstitucionais em face de uma esperan-

çosa regulação incumbida ao Poder Judiciário. Assim afirmou Sua Excelência:

*“O Direito, ao fazer prevalecer a segurança jurídica, pode minimizar os riscos modernos das incertezas. Se a Era das Incertezas é um fato, o Direito deve, em proveito dos cidadãos, atuar contra suas consequências indesejadas. (...) Sem a intermediação dos intérpretes, em especial, das cortes constitucionais, o Direito não consegue alcançar os fins próprios de preservar a liberdade, a justiça e a segurança. Atendem para o papel dos juristas, o efeito das decisões proferidas pelas cortes no que hão de efetivar a segurança jurídica”. (disponível em <https://www.migalhas.com.br/quentes/223331/o-direito-em-tempos-de-incertezas--por-marco-aurelio-mello>)*

Afinal, o zelo pela segurança jurídica é um dever de todos os intérpretes do Direito, independentemente da alocação nos poderes estatais. Não podemos insistir em relegar somente às Cortes Constitucionais o papel de destravar bloqueios institucionais e de solucionar desacordos morais e políticos presentes em outros canais da esfera pública.



## **Nova Lei Complementar nº 187/2021: Remunerar ou Não remunerar dirigentes? Eis a questão!**

*“Ser ou não ser, eis a questão: será mais nobre em nosso espírito sofrer pedras e flechas com que a Fortuna, enfurecida, nos alveja, ou insurgir-nos contra um mar de provocações”<sup>1</sup>*

*Por Kildare Meira*

**Advogado e Sócio na Covac Sociedade de Advogados**

<sup>1</sup> Shakespeare, William. A Tragédia de Hamlet, príncipe da Dinamarca, frase inicial da primeira cena do terceiro ato.



## 1º ATO: INTRODUÇÃO

O famoso questionamento de Hamlet no seu afã suicida, expresso no início do terceiro ato desse clássico de William Shakespeare se cristalizou como frase guia de crises existenciais humanas, sendo sempre muito útil para expressar dilemas importantes em que as opções podem por em dúvida a própria existência do questionante.

Não há exagero tratar o questionamento das entidades beneficentes de assistência social (EBAS) sobre a remuneração dos seus dirigentes na seara Shakespereana da tragédia de Hamlet, pois a opção ilegal por tal remuneração é quase um suicídio institucional na medida que permitirá a Receita Federal do Brasil (RFB) lançar contribuições sociais dos últimos 5 anos, que por mais das vezes representa mais que o patrimônio líquido da entidade.

Inexiste ineditismo no questionamento sobre a segurança jurídica tributária de uma EBAS remunerar seus dirigentes, o fato novo é que as regras de imunidade agora estão expressas no texto de um Lei Complementar; e aí o questionamento é imediato, a Nova Lei Complementar - LC nº 187/21 trouxe elementos novos para a realização da operação de remuneração de dirigentes da EBAS?

É esse o questionamento que esse texto procura responder, inicialmente refletindo sobre quais as grandes novidades sistêmicas que a Nova Lei Complementar trouxe, após realizando uma análise comparativa entre os textos dos dispositivos sobre o tema da remuneração na Lei nº 12.101/09 e na nova LC nº 187/21, procurando extrair da hermenêutica gramatical quais as diferenças textuais para definir se há grandes mudanças e por último ofertando uma interpretação que permita a máxima segurança jurídica as EBAS, para continuar sendo EBAS e de forma justa e necessária remunerarem seus diretores sem maiores riscos de que isso seja um suicídio institucional.

## 2º ATO: NOVIDADES SISTÊMICAS DA NOVA LEI COMPLEMENTAR Nº 187/21

A Nova Lei é produto direto da decisão do Supremo Tribunal Federal que ao final do julgamento do RE nº 566.622/RS, ADI nº 2028 e outras ter firmado em 18/12/2019 o entendimento com repercussão geral do Tema nº 32 infra:

*A lei complementar é forma exigível para a definição do modo beneficente de atuação das entidades de assistência social contempladas pelo art. 195, § 7º, da CF, especialmente no que se refere à instituição de contrapartidas a serem por elas observadas*

Recentemente, a própria Lei nº 12.101/09 foi atingida por declaração de inconstitucionalidade em diversos dispositivos, majoritariamente naqueles que tratam do CEBAS Educação pelo julgamento da ADI 4480/DF, assim ementada:

*Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Direito Tributário. 3. Artigos 1º; 13, parágrafos e incisos; 14, §§ 1º e 2º; 18, §§ 1º, 2º e 3º; 29 e seus incisos; 30; 31 e 32, § 1º, da Lei 12.101/2009, com a nova redação dada pela Lei 12.868/2013, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social. 4. Revogação do § 2º do art. 13 por legislação superveniente. Perda de objeto. 5. **Regulamentação do § 7º do artigo 195 da Constituição Federal. 6. Entidades beneficentes de assistência social. Modo de atuação. Necessidade de lei complementar.** Aspectos meramente procedimentais. Regramento por lei ordinária. 7. Precedentes. ADIs 2.028, 2.036, 2.621 e 2.228, bem como o RE-RG 566.622 (tema 32 da repercussão geral). 8. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 13, III, § 1º, I e II, § 3º, § 4º, I e II, e §§ 5º, 6º e 7º; art. 14, §§ 1º e 2º; art. 18, caput; art. 31; e art. 32, § 1º, da Lei 12.101/2009, com a nova redação dada pela Lei 12.868/2013.*

Nessa mesma direção, a ADI 4891/DF, que também trata da Lei nº 12.101/09, atacando dispositivos majoritariamente que tratam do CEBAS Saúde e a qual se espera ir na direção do entendimento consolidado pelo tema nº 32, que a **regulamentação do § 7º do artigo 195 da Constituição Federal pressupõe Lei Complementar**.

Ante a incapacidade da Lei Ordinária anterior (Lei nº 12.101/09) de regular as exigências para a concessão e renovação do CEBAS o Congresso Nacional, não aguardando os julgamentos finais do STF sobre a Lei nº 12.101/09, antecipou-se e começou a fazer tramitar no Projeto de Lei Complementar - PLC nº 134/19 diretrizes para a concessão do CEBAS agora em Lei Complementar, mas o texto do PLC repetiria as exigências de contrapartidas para entidades de educação (oferta de bolsas), saúde (atendimento ao SUS) e assistência social (atuação em consonância com a Política Nacional de Assistência Social - PNAS), sendo o espírito das regras que emergiu na nova Lei em comento.

É preciso dizer que nos julgamentos do STF, RE nº 566.622/S, ADI nº 2028 (originadores do tema nº 32) e ADI 4480/DF, motores da iniciativa legislativa, em momento algum se fala em inconstitucionalidade material, o que emergiu dos citados julgados foi apenas a necessidade de Lei Complementar e esse foi o comando que esteve na cabeça dos congressistas, como resta claro no trecho da justificção do PL nº 134/19 do Deputado Bibó Nunes (PSL/SP):

*Este Projeto de Lei Complementar, para sua elaboração, considera a decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no Recurso Extraordinário nº 566.622 - Rio Grande do Sul, que em síntese concluiu:*

**“Os requisitos para o gozo de imunidade não de estar previstos em lei complementar”.**

Portanto, emerge dos pronunciamentos do STF a consideração que a regulamentação do artigo 195, §7º da Constituição deve se dar em sede de Lei Complementar, obedecendo ao comando do art. 146, inciso II da Constituição, mas que a caracterização da entidade como beneficente de assistência social exige um envolvimento dentro da política pública de assistência social, insculpida no artigo 203 da Constituição, dentro do contexto Constitucional da Seguridade Social, que impõe contrapartidas efetivas de seus componentes.

Ou seja, o artigo 195, §7º da Constituição não pode ser interpretado apenas como uma simples imunidade, um direito que somente serve para limitar o poder de tributar, igual ao do artigo 150, VI, “C” da Constituição, o próprio “locus” do texto já nos revela diferenças significativas, pois o último está na seção das “Limitações ao Poder de Tributar”, o primeiro no Capítulo da Seguridade Social, e além de uma imunidade o seu detentor assume um compromisso efetivo na promoção dessa política pública, é por essa razão que não é sustentável a tese de inconstitucionalidade material da exigência de contrapartidas.

O relatado supra ajuda na compreensão geral dos objetivos da LC nº 187/2021, e ante-

visão dos embates judiciais que dele surgirão perante o STF, na medida que o processo legislativo que gestou tal normativo foi diretamente influenciado pelos acontecimentos citados, e esse contexto está clarificado no art. 1º da nova LEI ao afirmar “Esta Lei Complementar regula, com fundamento no [inciso II do caput do art. 146](#) e no [§ 7º do art. 195 da Constituição Federal](#), as condições para limitação ao poder de tributar da União em relação às entidades beneficentes, no tocante às contribuições para a seguridade social”.

O artigo primeiro é uma declaração de escopo jurídico da LC nº 187/2021, na medida que deixa claro que o Congresso interpretou os julgamentos do STF sobre as inconstitucionalidades dos marcos regulatórios anteriores da filantropia apenas sob o aspecto da inconstitucionalidade formal, ou seja, entendeu o Congresso que dentro da Nova Lei Complementar corrigiria todos os erros apenas pela forma complementar da lei, podendo exigir contrapartidas como critérios para a concessão do CEBAS e da imunidade.

E aí vem outra grande novidade operacional do marco regulatório surgido da LC nº 187/2021, todas as regras de imunidade e certificação são tratadas no mesmo nível como caminho para que a “pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos” que atue nas áreas de educação, saúde e assistência social goze da imunidade do artigo 195, §7º da Constituição, acabando, como se exporá infra com a antiga dicotomia que os Ministérios certificadores (MEC,

MS e MC) fiscalizavam critérios de certificação e a RFB critérios de imunidade, a nova Lei Complementar legitima a todos para fiscalizar tudo e só permite a desconstituição da imunidade com o CEBAS cassado, como se demonstrará infra, algo de fato inovador.

E o primeiro passo retórico jurídico que a Nova Lei Complementar dá para unificar as regras é acabar com a antiga retórica de tratar a imunidade do artigo 195, §7º da Constituição como isenção, com mais de 20 anos de atraso ao que definiu o STF<sup>1</sup>, finalmente na nova Lei Complementar passa-se a chamar o direito das entidades certificadas como imunidade e só a partir desse momento a nova sistemática a que se propôs a nova lei é possível. Vitória do Bom Senso Jurídico!

Assim, podemos identificar três objetivos principais da Nova Legislação:

- a. Trazer todas as regras (tributárias e de certificação) para o gozo da imunidade do artigo 195, §7º à dignidade de Lei Complementar, em respeito ao comando do art. 146, II da CF de 1988 e tentar resolver o estoque de controvérsias judiciais fruto da inconstitucionalidade formal apontada pelo STF por meio de uma regra remissiva geral;
- b. Manutenção para a concessão da certificação e para a imunidade do

artigo 195, §7º da Constituição das exigências de contrapartidas para entidades de educação (oferta de bolsas), saúde (atendimento SUS) e assistência social (atuação em consonância com a PNAS), tentando racionalizar antigas zonas cinzentas; e

- c. Encerrar a antiga dicotomia entre regras de certificação, fiscalizada pelos ministérios certificadores, de regras de imunidade (fiscalizadas pela Receita Federal do Brasil-RFB), buscando unificá-las e racionalizá-las, empoderando ambos os atores no processo fiscalizatório, mas impedindo o antigo paradoxo de ter entidade com a imunidade afastada sem que o CEBAS o fosse cassado.

Como supra mencionado, depois de 20 anos do que definiu o STF, uma nítida vitória da advocacia nacional, finalmente na nova Lei Complementar passa respeitar o direito da entidades certificadas previsto no artigo 195, §7º da Constituição como imunidade, e o faz não só como retórica tendo vários cuidados no trato jurídico, como a revogação da leis ordinárias que tratavam do tema<sup>2</sup>, consignando no

<sup>1</sup> ADI 2028MC, Relator Min Moreira Alves, Julgamento em 11/11/99, DOU in 16/6/2000

<sup>2</sup> Art. 47. Ficam revogados:  
I - o [art. 11 da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005](#);  
II - a [Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009](#); e  
III - o [art. 110 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010](#).

artigo 4<sup>o</sup> que a imunidade das entidades certificadas com o CEBAS abrange além da Cota Patronal do INSS, COFINS, CSLL, contribuições sociais sobre a receita de concursos de prognósticos, e sobre as importações de bens e serviços do exterior, além do PIS que sempre suscitou resistência da RFB, fazendo capitular toda a legislação e regulamentação que ao longo do tempo quis limitar a abrangência desse direito a Cota Patronal do INSS.

Dentro dessa visão que a LC n<sup>o</sup> 187/2021 assumiu da regulamentação de uma imunidade, há uma nítida mudança de geografia nos dispositivos da Lei. A antiga Lei n<sup>o</sup> 12.101/09 trazia as regras tributárias, que insistia chamar de isenção, ao final no capítulo IV, a partir do artigo 29, tratava do tema. Agora os requisitos para o gozo da imunidade estão logo no capítulo I, das disposições preliminares, e o novo artigo 3<sup>o</sup> contém basicamente regras similares ao que tinha no revogado artigo 29, dentre elas a do inciso I, do art. 3<sup>o</sup>, que veda a remuneração de dirigentes, e é o objeto do presente estudo:

*Art. 3<sup>o</sup> Farão jus à imunidade de que trata o § 7<sup>o</sup> do art. 195 da Constituição Federal as entidades beneficentes que atuem nas áreas da saúde, da educação e da assistência social, certificadas nos termos desta Lei Complementar, e que atendam, cumulativamente, aos seguintes requisitos:*

<sup>3</sup> Art. 4<sup>o</sup> A imunidade de que trata esta Lei Complementar abrange as contribuições sociais previstas nos [incisos I, III e IV do caput do art. 195 e no art. 239 da Constituição Federal](#), relativas a entidade beneficente, a todas as suas atividades e aos empregados e demais segurados da previdência social, mas não se estende a outra pessoa jurídica, ainda que constituída e mantida pela entidade à qual a certificação foi concedida.

*I - não percebam seus dirigentes estatutários, conselheiros, associados, instituidores ou benfeitores remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, das funções ou das atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos;*

*§ 1<sup>o</sup> A exigência a que se refere o inciso I do caput deste artigo não impede:*

*I - a remuneração aos dirigentes não estatutários; e*

*II - a remuneração aos dirigentes estatutários, desde que recebam remuneração inferior, em seu valor bruto, a 70% (setenta por cento) do limite estabelecido para a remuneração de servidores do Poder Executivo federal, obedecidas as seguintes condições:*

*a) nenhum dirigente remunerado poderá ser cônjuge ou parente até o terceiro grau, inclusive afim, de instituidores, de associados, de dirigentes, de conselheiros, de benfeitores ou equivalentes da entidade de que trata o caput deste artigo; e*

*b) o total pago a título de remuneração para dirigentes pelo exercício das atribuições estatutárias deverá ser inferior a 5 (cinco) vezes o valor correspondente ao limite individual estabelecido para a remuneração dos servidores do Poder Executivo federal.*

*§ 2<sup>o</sup> O valor das remunerações de que trata o § 1<sup>o</sup> deste artigo deverá respeitar como limite máximo os valores praticados pelo mercado na região correspondente à sua área de atuação e deverá*

*ser fixado pelo órgão de deliberação superior da entidade, registrado em ata, com comunicação ao Ministério Público, no caso das fundações*

Desde já afirme-se que o dispositivo da Nova LC impede a instituição, como regra, de remunerar seus diretores sob qualquer forma por funções que lhe sejam atribuídas no estatuto (art 3º, I), exceto na forma das exceções previstas no §1º, quais sejam, 1) é possível a remuneração por atividades na instituição mantida (ex: o mantenedor exerce a função de professor ou reitor), e 2) na mantenedora, pode desde que o valor individual recebido não supere 70% “do limite estabelecido para a remuneração de servidores do Poder Executivo federal” (hoje algo em torno de R\$ 27.300,00 mensais).

A norma ainda impõe como limite a remuneração de diretor estatutário que não haja na mesma condição de mantenedor cônjuge ou parente até terceiro grau do diretor estatutário remunerado, e que o valor total gasto pela entidade com a remuneração de diretores estatutários não exceda 5 vezes o limite individual (ou seja, algo em torno de R\$ 136.500,00 mensais como gasto total na rubrica remuneração de mantenedores) e os valores devem estar compatíveis com o mercado regional.

Há também no texto a exigência de deliberação formal do órgão da entidade competente, registrado em ata e no caso das fundações comunicado ao Curador de Fundações.

Nessa matéria de remuneração de dirigentes em entidades beneficentes de assistência social, cabe ainda o alerta de sempre, independentemente do texto em vigor, que o dirigente seja por atividade na mantenedora ou na mantida deve ter currículo e capacitação para exercer a atividade a qual é remunerado e as atividades devem caber dentro de uma jornada de trabalho, sob pena da fiscalização caracterizar tal remuneração como distribuição de vantagem indevida, em desrespeito ao inciso V desse mesmo artigo.

Contudo é preciso alertar que essa exigência do inciso I supra, como as demais, estão submetidas a grande novidade que a Lei Complementar nº 187/21 trouxe, a da sistemática de fiscalização tributária, que a partir de agora elimina por vez a dicotomia da fiscalização das regras de certificação e dos requisitos para o gozo da imunidade, cabendo aos órgãos certificadores (Ministérios) cassar o CEBAS tanto pelo descumprimento das regras de certificação, como pelas regras previstas no artigo 3º, aqui incluído o desrespeito as balizas da remuneração de dirigentes, como resta claro do caput artigo 38 da Nova LC nº 187/2021:

*Art. 38. A validade da certificação como entidade beneficente condiciona-se à manutenção do cumprimento das condições que a ensejaram, inclusive as previstas no art. 3º desta Lei Complementar, cabendo às autoridades executivas certificadoras supervisionar esse atendimento, as quais poderão, a qualquer tempo, determinar a apresentação de documentos, a realização de auditorias ou o cumprimento de diligências.*

Ou seja, o órgão certificador fiscaliza todas as regras (de certificação e da imunidade), podendo demandar supervisão e acolher representações inclusive das entidades legitimadas a representar, previstas no §1º do art. 38 supra<sup>4</sup> relativa a regras também, da imunidade.

Por outro lado, no novo procedimento traçado pela LC nº 187/2021 não haverá mais processo de lançamento suplementar em desconsideração da imunidade do artigo 195, §7º da Constituição, tramitando nas instâncias de DRJ (Delegacia Regional de Julgamento-DRJ) e CARF (Conselho de Recursos Fiscais), sem que o CEBAS tenha sido definitivamente cassado pelo Ministério Concessor, na melhor inteligência do §6º do artigo 38 da LC nº 187/2021:

*§ 6º Finalizado o processo administrativo de que trata o § 4º deste artigo e cancelada a certificação, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil será comunicada para que lavre o respectivo auto de infração ou dê continuidade ao processo administrativo fiscal a que se refere o § 2º deste artigo, e os efeitos do cancelamento da imunidade tributária retroagirão à data em que houver sido praticada a irregularidade pela entidade.*

Diferentemente do que acontecia no sistema do artigo 31 e 32 da Lei nº 12.101/01, onde o fiscal da RFB só podia afastar a imunidade e lançar por descumprimento das normas tributárias estritas do antigo artigo 29, e poderíamos ter uma entidade lançada com sua imunidade desconsiderada mesmo com CEBAS válido, agora não, o fiscal pode realizar sua fiscalização e fundamentar o afastamento da imunidade em qualquer regra, seja do art. 3º da Nova LC (regras tributárias), seja por descumprimento dos requisitos de contrapartida para concessão da certificação e ao mesmo tempo que lança o tributo, representa ao Ministério concessor do CEBAS pedindo a cassação do Certificado, e o processo de lançamento fiscal fica suspenso esperando o resultado da cassação. Apenas em caso de cassação o Processo Administrativo fiscal caminha para as instâncias de julgamento, na forma prevista no do § 2º do artigo 38 da LC nº 187/2021:

*§ 2º Verificado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil o descumprimento de qualquer dos requisitos previstos nesta Lei Complementar, será lavrado o respectivo auto de infração, o qual será encaminhado à autoridade executiva certificadora e servirá de representação nos termos do inciso II do § 1º deste artigo, e ficarão suspensos a exigibilidade do crédito tributário e o trâmite do respectivo processo administrativo fiscal até a decisão definitiva no processo administrativo a que se refere o § 4º deste artigo, devendo o lançamento ser cancelado de ofício caso a certificação seja mantida.*

<sup>4</sup> Art. 38 (...) § 1º Verificada a prática de irregularidade pela entidade em gozo da imunidade, são competentes para representar, motivadamente, sem prejuízo das atribuições do Ministério Público:

I - o gestor municipal ou estadual do SUS, do Suas e do Sisnad, de acordo com sua condição de gestão, bem como o gestor federal, estadual, distrital ou municipal da educação;  
II - a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil;  
III - os conselhos de acompanhamento e controle social previstos na [Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020](#), e os Conselhos de Assistência Social e de Saúde;  
IV - o Tribunal de Contas da União;  
V - o Ministério Público.

Ou seja, o auto de infração serve de lançamento, de cassação da imunidade e de representação e fica aguardando o deslinde da cassação do CEAS para poder tramitar. É uma sistemática mais racionalizadora!

Já o §5º do artigo 38 da LC nº 187/2021 deixa claro que qualquer efeito que dependa da cassação do CEBAS pelo Ministério Certificador só ocorrerá após “decisão administrativa definitiva sobre o cancelamento da certificação da entidade beneficente.”. Resta claro que a RFB deverá aguardar o deslinde da representação junto ao órgão certificador para fazer o processo administrativo fiscal – PAF tramitar, ou seja, inexistente a possibilidade de se finalizar lançamento tributário com CEAS válido e vigente.

Outra decorrência da nova sistemática do art. 38 é que o recurso ao Ministro em processo que envolva decisão que cancelar ou não renovar o CEBAS, em bojo de representação, supervisão (previsto no §1º do artigo 39 da Nova LCP) e processo de renovação indeferido, tem na prática efeito suspensivo na medida que impede os efeitos tributários do cancelamento.

Cabe aqui também uma nota sobre os efeitos que o § 6º do art. 38 supra dá a cassação da imunidade, ao dizer “retroagir” à data em que houver sido praticada a irregularidade pela entidade, é obvio que o auto de infração como peça mista de representação, cassação da imunida-

de e lançamento suplementar não pode fugir aos prazos decadenciais quinquenais previstos para o lançamento suplementar tanto no artigo 150, como no artigo 173 do CTN, de acordo com o caso concreto, ou seja, afronta a legislação da decadência quer com base no cancelamento de imunidade dar poderes para a fiscalização lançar mais de 5 anos em desacordo com a legislação específica do CTN.

É dentro desse contexto da nova LC nº 187/21, que traz o regramento do artigo 195, §7º da Constituição como efetiva imunidade e encerra a dicotomia entre regras de imunidade e certificação, ampliando o leque de entidades capazes legalmente de fiscalizar e representar aos órgãos competentes o eventual descumprimento de tais regras, que as EBAS tem que decidir pela remuneração de dirigentes estatutários nas estritas balizas do art. 3º, I, §1º e §2º.

No mais demonstraremos abaixo que no mérito o texto que baliza a questão da remuneração de dirigentes na nova LC 187/21 e do antigo art. 29 da Lei nº 12101/09 são bastante similares.

### **3º ATO: DA COMPARAÇÃO ENTRE O DISPOSITIVO DO ART. 3º, I, §1º E §2º DA LC187/21 E DO ART. 29, I, §1º, §2º E §3º DA LEI Nº 12.101/2009**



A tabela abaixo compara os textos negritando o que há de igual, sublinhando o que foi acrescentado no novo texto e pondo em Itálico o que foi suprimido no texto anterior:

Lei nº 12.101/2009 (redação revogada)	LC nº187/2021	Tipo de alteração
<p>Art. 29. <i>A entidade beneficente certificada na forma do Capítulo II fará jus à isenção do pagamento das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, desde que atenda, cumulativamente, aos seguintes requisitos: (Vide ADIN 4480)</i></p>	<p>Art. 3º <u>Farão jus à imunidade de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal as entidades beneficentes que atuem nas áreas da saúde, da educação e da assistência social, certificadas nos termos desta Lei Complementar, e que atendam, cumulativamente, aos seguintes requisitos:</u></p>	<p>Alteração de substância, o texto antigo trazia o direito como isenção, o novo o trata efetivamente como imunidade.</p>
<p>I - <b>não percebam seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos, exceto no caso de associações assistenciais ou fundações, sem fins lucrativos, cujos dirigentes poderão ser remunerados, desde que atuem efetivamente na gestão executiva, respeitados como limites máximos os valores praticados pelo mercado na região correspondente à sua área de atuação, devendo seu valor ser fixado pelo órgão de deliberação superior da entidade, registrado em ata, com comunicação ao Ministério Público, no caso das fundações;</b></p>	<p>I - <b>não percebam seus dirigentes estatutários, conselheiros, associados, instituidores ou benfeitores remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, das funções ou das atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos;</b></p>	<p>Há uma alteração de técnica, na primeira parte, onde o sentido não se altera, apenas o novo texto usa palavras mais apropriadas, deixando claro que a vedação a remuneração é apenas ao dirigente estatutário, e que nas EBAS não pode existir sócios, sendo o termo correto associados, ou seja, o alcance da norma permanece o mesmo.</p> <p>E na supressão final há uma alteração de substância saindo as exigências que o dirigente estatutário atue na gestão executiva da EBAS e que os valores sejam os estabelecidos em mercado, mas essa última consta do novo §2º abaixo transcrito, onde também consta a exigência de prévia deliberação pelo órgão estatutário da remuneração e comunicação ao MP, no caso de fundações.</p>
<p><b>§ 1º A exigência a que se refere o inciso I do caput não impede:</b></p>	<p><b>§ 1º A exigência a que se refere o inciso I do caput deste artigo não impede:</b></p>	<p>Sem alteração</p>

<p><b>I - a remuneração aos diretores não estatutários que tenham vínculo empregatício;</b></p>	<p><b>I - a remuneração aos <u>dirigentes</u> não estatutários; e</b></p>	<p>Alteração redacional, o sentido não se altera, apenas o novo texto usa palavras diferentes, mas ambos deixam claro que a vedação a remuneração é apenas ao dirigente estatutário. O Novo texto é mais abrangente e permissivo ampliando, pela supressão da parte final do texto anterior, a possibilidade de remuneração de dirigentes não estatutários por outras formas de vínculos que não só o Celetista, por exemplo como autônomo com a emissão de RPA.</p>
<p><b>II - a remuneração aos dirigentes estatutários, desde que recebam remuneração inferior, em seu valor bruto, a 70% (setenta por cento) do limite estabelecido para a remuneração de servidores do Poder Executivo federal.</b></p> <p>§ 2o A remuneração dos dirigentes estatutários referidos no inciso II do § 1o deverá obedecer às seguintes condições:</p>	<p><b>II - a remuneração aos dirigentes estatutários, desde que recebam remuneração inferior, em seu valor bruto, a 70% (setenta por cento) do limite estabelecido para a remuneração de servidores do Poder Executivo federal, obedecidas as seguintes condições:</b></p>	<p>Aqui não há alterações quanto a exigência de que a remuneração estatutária individual não exceda 70% do maior salário pago no executivo federal.</p> <p>A mudança é apenas de técnica legislativa, agora as demais exigência passam a constar não mais no §2º, mas como alíneas do inciso II, sem efeitos meritórios.</p>
<p><b>I - nenhum dirigente remunerado poderá ser cônjuge ou parente até 3o (terceiro) grau, inclusive afim, de instituidores, sócios, diretores, conselheiros, benfeitores ou equivalentes da instituição de que trata o caput deste artigo; e</b></p>	<p><b>a) nenhum dirigente remunerado poderá ser cônjuge ou parente até o terceiro grau, inclusive afim, de instituidores, de <u>associados</u>, de <u>dirigentes</u>, de <u>conselheiros</u>, de <u>benfeitores</u> ou <u>equivalentes da entidade de que trata o caput deste artigo; e</u></b></p>	<p>Há uma alteração de técnica, onde o sentido não se altera, apenas o novo texto usa palavras mais apropriadas, já que nas EBAS não pode existir sócios, sendo o termo correto associados. Também substituiu diretor por dirigente, ou seja, o alcance da norma permanece o mesmo.</p>
<p><b>II - o total pago a título de remuneração para dirigentes, pelo exercício das atribuições estatutárias, deve ser inferior a 5 (cinco) vezes o valor correspondente ao limite individual estabelecido neste parágrafo.</b></p>	<p><b>b) o total pago a título de remuneração para dirigentes pelo exercício das atribuições estatutárias <u>deverá</u> ser inferior a 5 (cinco) vezes o valor correspondente ao limite individual estabelecido para a remuneração dos servidores do Poder Executivo federal.</b></p>	<p>Mera mudança redacional, sem alteração de substância.</p>

	<p><u>§ 2º O valor das remunerações de que trata o § 1º deste artigo deverá respeitar como limite máximo os valores praticados pelo mercado na região correspondente à sua área de atuação e deverá ser fixado pelo órgão de deliberação superior da entidade, registrado em ata, com comunicação ao Ministério Público, no caso das fundações.</u></p>	<p>Apesar de não haver correspondências entre os §§ 2º das normas comparadas, esse da LC 187/21 texto introduz exigências que estavam no inciso I do art. 29 da Lei nº 12.101/09, não contendo novidades de substância, pois traz a exigência que a remuneração seja aprovada pelo órgão máximo da EBAS, e em caso de Fundação comunicada a Curadoria de Fundações e repete a exigência também já existente que a remuneração não exceda valor de mercado.</p>
<p><i>§ 3º O disposto nos §§ 1º e 2º não impede a remuneração da pessoa do dirigente estatutário ou diretor que, cumulativamente, tenha vínculo estatutário e empregatício, exceto se houver incompatibilidade de jornadas de trabalho. <a href="#">(Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)</a></i></p>		<p>Esse texto não tem correspondência na Nova LC, mas a ausência do texto a priori não impede a cumulação de remuneração do dirigente por atividades estatutárias e celetistas, desde que haja compatibilidade de jornada, pois estamos tratando de pessoas de direito privado, e vale a regra de que o que não está proibido expressamente está permitido.</p>

Assim, podemos apontar grande similaridade entre as regras da Nova LC nº 187/21 com o regime da Lei Ordinária anterior, havendo apenas como mudanças substanciais, além das já apontadas diferenças de trato na nova Lei como imunidade e não mais isenção, que também no novo Diploma legal não se exige que o diretor estatutário tenha necessariamente funções executivas, podendo exercer funções consultivas, de planejamento, fiscalizatórios, desde que haja trabalho efetivo, não importando mais a natureza desse serviço.

A Nova Lei também dirime qualquer dúvida sobre o tipo de remuneração do

dirigente não estatutário, sendo mais abrangente e permissiva, ampliando, pela supressão da exigência “que tenham vínculo empregatício” quando se falava em remuneração não estatutária, ou seja, resta clara a possibilidade de remuneração de dirigentes não estatutários por outras formas de vínculos que não só o Celetista, por exemplo como autônomo com a emissão de RPA.

No mais são mantidas no §§ 2º do art. 3º da LC nº 187/21, exigências que estavam no inciso I do art. 29 da Lei nº 12.101/09, quais sejam, que a remuneração seja aprovada pelo órgão máximo da EBAS, e em caso

de Fundação comunicada à Curadoria de Fundações e repete a exigência também já existente que a remuneração não exceda valor de mercado.

Por último, cabe consignar que apesar do art. 3º em comento, não repetir a autorização expressa do §3º do artigo 29, que explicitava não haver empecilho “a remuneração da pessoa do dirigente estatutário ou diretor que, cumulativamente, tenha vínculo estatutário e empregatício” desde que houvesse compatibilidade de jornadas de trabalho, tal possibilidade permanece, pois como as EBAS são entidades privadas o seu cotidiano civil e trabalhista é regido pelo princípio jurídico que rege o direito privado de que o que não está proibido é permitido.

## 4º ATO: A POSSIBILIDADE DE REMUNERAÇÃO DE DIRIGENTES NA EBAS

Tradicionalmente, o arcabouço legal brasileiro sempre trouxe impedimentos à remuneração de dirigentes estatutários de entidades sem fins lucrativos, por atividades desempenhadas na entidade mantenedora, beneficiadas por algum tipo de isenção ou imunidade tributária.

Tal impedimento na esfera federal, entretanto, foi flexibilizado com o advento da Lei n. 12.868/ 2013, que alterou não apenas a Lei 9.532/1997, mas também a chamada

Lei da Filantropia (Lei nº 12.101/2009) à época, as quais dispunham, respectivamente, quanto às imunidades frente aos impostos (art. 150, VI, “c”, da CF/88) e às contribuições sociais (art. 195, §7º, da CF/88).

No que se refere à Lei 9.532/1997<sup>5</sup>, que versa sobre a legislação tributária federal, foram incluídas alterações que passaram a permitir a remuneração de diretores não estatutários não apenas com vínculo empregatício (nada obstante tão circunstância há muito fosse respaldada pela pacífica

<sup>5</sup> Lei 9.532/1997: Art. 12. Para efeito do disposto no [art. 150, inciso VI, alínea «C», da Constituição](#), considera-se imune a instituição de educação ou de assistência social que preste os serviços para os quais houver sido instituída e os coloque à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem fins lucrativos.

a) não remunerar, por qualquer forma, seus dirigentes pelos serviços prestados, exceto no caso de associações assistenciais ou fundações, sem fins lucrativos, cujos dirigentes poderão ser remunerados, desde que atuem efetivamente na gestão executiva, respeitados como limites máximos os valores praticados pelo mercado na região correspondente à sua área de atuação, devendo seu valor ser fixado pelo órgão de deliberação superior da entidade, registrado em ata, com comunicação ao Ministério Público, no caso das fundações; (Redação dada pela Lei nº 13.151, de 2015) § 4º A exigência a que se refere a alínea “a” do § 2º não impede:

I - a remuneração aos diretores não estatutários que tenham vínculo empregatício; e

II - a remuneração aos dirigentes estatutários, desde que recebam remuneração inferior, em seu valor bruto, a 70% (setenta por cento) do limite estabelecido para a remuneração de servidores do Poder Executivo federal.

§ 5º A remuneração dos dirigentes estatutários referidos no inciso II do § 4º deverá obedecer às seguintes condições:

I - nenhum dirigente remunerado poderá ser cônjuge ou parente até 3º (terceiro) grau, inclusive afim, de instituidores, sócios, diretores, conselheiros, benfeitores ou equivalentes da instituição de que trata o caput deste artigo; e

II - o total pago a título de remuneração para dirigentes, pelo exercício das atribuições estatutárias, deve ser inferior a 5 (cinco) vezes o valor correspondente ao limite individual estabelecido neste parágrafo.

§ 6º O disposto nos §§ 4º e 5º não impede a remuneração da pessoa do dirigente estatutário ou diretor que, cumulativamente, tenha vínculo estatutário e empregatício, exceto se houver incompatibilidade de jornadas de trabalho.

ca jurisprudência nacional), mas também, e principalmente, de diretores estatutários, impondo-se para estes a limitação de que a remuneração bruta seja inferior a 70% do limite estabelecido para remuneração de servidores do Poder Executivo Federal.

Após edição da Lei nº 12.868/2013, foi publicada a Lei nº 13.151, de 28 de julho de 2015, que, mantendo a mesma lógica da novel permissibilidade de remuneração a dirigentes estatutários, quer por atividades na mantida quer na mantenedora, objetivou definir e aclarar 02 (dois) parâmetros à remuneração viabilizada ao dirigente estatutário por serviços prestados na própria mantenedora, a saber: (1) efetiva atuação na gestão executiva da entidade e (2) remuneração apurada e fixada em razão do valor praticado pelo mercado da região correspondente à área de atuação da entidade:

*Lei nº 13.151/2015*

*Art. 4º A alínea a do § 2º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:*

*“Art. 12.....”*

*§ 2º .....*

*a) não remunerar, por qualquer forma, seus dirigentes pelos serviços prestados, exceto no caso de associações assistenciais ou fundações, sem fins lucrativos, cujos dirigentes poderão ser remunerados, desde que atuem efetivamente na gestão executiva, respeitados como limites máximos os valores praticados pelo mercado na região correspondente à sua área de atuação, devendo seu valor ser fixado pelo órgão de*

*deliberação superior da entidade, registrado em ata, com comunicação ao Ministério Público, no caso das fundações;*

*.....” (NR)*

*Art. 6º O inciso I do art. 29 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:*

*“Art. 29. ....”*

*I – não percebam seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos, exceto no caso de associações assistenciais ou fundações, sem fins lucrativos, cujos dirigentes poderão ser remunerados, desde que atuem efetivamente na gestão executiva, respeitados como limites máximos os valores praticados pelo mercado na região correspondente à sua área de atuação, devendo seu valor ser fixado pelo órgão de deliberação superior da entidade, registrado em ata, com comunicação ao Ministério Público, no caso das fundações;*

*.....” (NR)*

Em relação a Lei nº 12.101/09 como foi inteiramente revogada pela Lei Complementar nº 187/21, a regra para a EBAS passou a ser a supra examinada no seu art. 3º, I, §1º e §2º, ou seja, sai a exigência de atividade executiva, que só remanesceria para

a o gozo da imunidade de impostos, na forma do artigo 12, §2º “a” da Lei nº 9532/97.

Nessa mesma seara de distanciar os textos do artigo 12, §2º, “a” Lei nº 9532/97 do art. 3º, I, §1º e 2º da Nova LC nº 187/21, tem a alteração introduzida na Lei ordinária pela Lei 13.204/2015, exigindo aparentemente para o gozo da imunidade o cumprimento da Lei de OSCIP, artigos 3º e 16 da Lei 9790/97:

*a) não remunerar, por qualquer forma, seus dirigentes pelos serviços prestados, exceto no caso de associações, fundações ou organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, cujos dirigentes poderão ser remunerados, desde que atuem efetivamente na gestão executiva e desde que cumpridos os requisitos previstos nos arts. 3o e 16 da Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, respeitados como limites máximos os valores praticados pelo mercado na região correspondente à sua área de atuação, devendo seu valor ser fixado pelo órgão de deliberação superior da entidade, registrado em ata, com comunicação ao Ministério Público, no caso das fundações; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)*

Em última análise o texto atual da alínea “a” do §2º da Lei nº 9732/97, restringiria a imunidade de impostos a entidades que não cobrasse mensalidade, porém é óbvio que a exigência da Lei de OSCIP não se aplica a EBAS por exemplo.

Por outro lado, parece claro na definição de regras para remuneração de EBAS, que também são necessariamente entidades imunes aos impostos, na for-

ma do art. 150, VI, “c” da Constituição, seja pela natureza de Lei Complementar da LC 187/21, seja pelo fato do artigo 14 do CTN que é a Lei Complementar que regula a imunidade de impostos não trazer exigências que colidam com a LC nº 187/21, quaisquer exigências que permaneçam na Lei nº 9532/97 que extrapolem o texto da LC nº 187/21 são facilmente afastadas em juízo, e no ponto específico da exigência de atividade executiva e da atração da Lei de OSCIP, prevaleceria a conotação mais abrangente da Lei Complementar nº 187/21 que permite a remuneração estatutária por qualquer atividade realizada na mantida, seja de planejamento, consultiva, fiscalizatória e não só de natureza executiva como restringe a redação atual do art. 12, §2º alínea “a” da Lei nº 9532/97.

Ora se toda EBAS é também uma entidade enquadrada no direito a imunidade de impostos, por tanto o conjunto imunidade de impostos é maior que o conjunto EBAS, a sistematização jurídica impede que haja regra mais restritiva na Lei nº 9532/97 do que exista na Lei nº 187/21 e no artigo 14 do CTN, de modo que a entidade certificada como EBAS tem a presunção do cumprimento dos requisitos da Lei nº 9532/97, não sendo aplicável por tanto a ela a exigências da Lei da OSCIP contidas no texto atual da alínea “a” do §2º, do artigo 12, da Lei 9532/97.

Na mesma esteira do raciocínio sistemático, cumpre ressaltar que apesar da legislação federal não vincular necessariamente outros membros federados

(Estados, Municípios e Distrito Federal), a legislação local de cada ente não pode exigir requisitos para imunidade de tributos estaduais e/ou municipais, tais como ISS, IPVA e IPTU, que afrontem as Leis Complementares 187/21 e o CTN, que regulam respectivamente as imunidades de contribuições sociais e de impostos.

Nesse sentido, pode se afirmar que a EBAS quanto ao requisito da vedação de remuneração de dirigentes, o fazendo na forma da exceção prevista no artigo 3º, I, §1º e 2º da Lei Complementar nº 187/21 preservam tanto sua imunidade de contribuições sociais federais, como de impostos federais, estaduais e municipais.

## 5º ATO: DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, pode-se concluir que os dispositivos do art. 3º, I, §1º e 2º da Nova Lei Complementar nº 187/21, guardam grande semelhança com a legislação anterior na sua redação, e impede a instituição, como regra, de remunerar seus diretores sob qualquer forma por funções que lhe sejam atribuídas no estatuto (art 3º, I), exceto na forma das exceções previstas no §1º, quais sejam, 1) é possível a remuneração por atividades na instituição mantida (ex: o mantenedor exerce a função de professor ou reitor), e 2) na mantenedora, pode desde que o valor individual recebido não supere 70% “do limite estabelecido para a remuneração de servidores do Poder Executivo federal” (hoje algo em torno de R\$ 27.300,00 mensais).

Nas entidades de Assistência Social que em sua maioria não possui sua organização estruturada em Mantenedora e Mantida vale a distinção de que o Diretor pode ser remunerado por funções como empregado ou contratado na forma do art. 3º, §1º, I, ou na forma e limites do inciso II, ambos da LCP nº 187/21, se essa remuneração for pelas funções estatutárias. Ou seja, mesmo sem ter mantenedora e mantida, havendo organização unitária, a EBAS pode aplicar de forma plena a regra de remuneração do §1º do artigo 3 da LCP nº 187/21.

A norma ainda impõe como limite a remuneração de diretor estatutário que não haja na mesma condição de mantenedor cônjuge ou parente até terceiro grau do diretor estatutário remunerado, e que o valor total gasto pela entidade com a remuneração de diretores estatutários não exceda 5 vezes o limite individual (ou seja, algo em torno de R\$ 136.500,00 mensais como gasto total na rubrica remuneração de mantenedores) e os valores devem estar compatíveis com o mercado regional.

Há também no texto a exigência de deliberação formal do órgão da entidade competente, registrado em ata e no caso das fundações comunicado ao Curador de Fundações.

Nessa matéria de remuneração de dirigentes em entidades beneficentes de assistência social, cabe ainda o alerta de sempre, independentemente do texto em vigor, que o dirigente seja por atividade na



mantenedora ou na mantida deve ter experiência e habilidades profissionais para exercer a atividade a qual é remunerado, sendo evidente que o exercício da função deve ser atrelada a uma jornada de trabalho concreta, sob pena da fiscalização caracterizar tal remuneração como distri-

buição de vantagem indevida, em desrespeito ao inciso V desse mesmo artigo.

Cumprido os requisitos delimitados nessa conclusão a EBAS pode remunerar seus dirigentes preservando a imunidade de contribuições e de impostos.







## 15 anos de história em defesa do direito do Terceiro Setor e das entidades beneficentes

*“O que faz andar a estrada? É o sonho. Enquanto a gente sonhar a estrada permanecerá viva. É para isso que servem os caminhos, para nos fazerem parentes do futuro.”*

*Mia Couto, Terra sonâmbula*

---

*Por Janaína Rodrigues*  
Sócia da Covac Sociedade de Advogados

Olhando em retrospectiva à evolução da certificação de entidade beneficente de assistência social - CEBAS, não tenho como ignorar o encontro dessa política com a própria história da Covac Sociedade de Advogados. Ao longo desses 15 anos de existência dedicados à educação e ao Terceiro Setor, vimos a alteração de uma política focada basicamente no reconhecimento da benemerência, como possibilitava o Decreto nº 2.536/1998, alcançar status de Política Pública para redução das desigualdades sociais, por meio de contrapartidas definidas pelo executivo federal (Lei nº 12.101/2009, posteriormente revogada pela Lei Complementar - LC nº 187/2021).

Acompanhamos e atuamos judicialmente pelo reconhecimento da inconstitucionalidade formal patente em todas as normativas que regulavam a matéria até 2021, onde após anos de discussão, o Supremo Tribunal Federal - STF fixou o Tema 32 (RE 566622) no sentido que é reservada a lei complementar instituir requisitos à concessão de imunidade tributária às entidades beneficentes de assistência social, resultando na Lei Complementar - LC nº 187/2021.

Para além da dedicação individual a cada cliente, também realizamos interven-

ções estratégicas em prol do terceiro setor, como obter posicionamento do órgão de que a bolsa CEBAS pode ser utilizada por estrangeiros em situação de vulnerabilidade social; sensibilizar o MEC da realidade das entidades de educação básica que atuam por meio de parceria com o poder público; apresentações de demandas que visam afastar excesso de formalismos que dificultam o acesso aos procedimentos relacionados à certificação; entre tantas outras ações. Muitas dessas intervenções, de um certo modo, estão refletidas na Lei Complementar e aqui queremos compartilhar, brevemente, com os colegas uma grande luta do escritório em prol das entidades beneficentes que eram vítimas de fraude no processo seletivo.

### **Caso: Fraudes no processo seletivo e o impacto no CEBAS das entidades beneficentes**

#### **Histórico de cancelamento do CEBAS e atuação da Covac Sociedade de Advogados:**

Durante nossa trajetória profissional, vimos o acolhimento de representações ofertadas pelos órgãos de controle (CGU, TCU e RFB) em detrimento da presunção de inocência que deveria militar em favor das

entidades, tal como é possível observar dos trechos extraídos de uma Nota Técnica acolhendo a representação da Receita Federal, mesmo após defesa da entidade no sentido de não ter concorrido com a irregularidade:

## 5. MÉRITO

### 5.1. DAS BOLSAS DE ESTUDOS

5.1.1. No que diz respeito à suposta oferta irregular de bolsas de estudo pela entidade [REDACTED] a Receita Federal do Brasil afirmou em sede de Representação que “a entidade concedeu bolsas de estudos assistenciais para alunos de famílias com renda superior aos limites legais e/ou com patrimônio tal que descaracteriza a carência sócio-econômica”. (item 1.7.1)

5.1.2. A Receita Federal constatou que 30 (trinta) alunos que usufruíram do benefício de bolsas de estudo entre os anos de 2010 a 2012 apresentaram informações duvidosas quanto ao preenchimento do principal requisito para tanto, qual seja o socioeconômico.

(...)

5.1.23. Com efeito, dos documentos juntados pela supervisionada quando de sua defesa, verifica-se que há um padrão de documentos solicitados pela entidade para concessão de bolsas de estudos, tais como documentos pessoais, comprovante de residência, comprovantes de renda, entre outros, o que demonstra certa organização no processo. No entanto, o fato de possuir procedimentos padronizados para a seleção de bolsistas, não exime a entidade de responsabilidade por haver deferido pedido de bolsa de estudo, mesmo quando a documentação sugeria o contrário, ou deixou de solicitar demais documentos, quando havia claros indícios de não cumprimento do perfil socioeconômico pelos estudantes.

5.1.24. Na mesma toada, muito embora se identifiquem situações outras, como a dos alunos [REDACTED] e outros, em que não há como comprovar que a entidade tenha

[http://sei.mec.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_imprimir\\_web&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=1307342&infra\\_sit...](http://sei.mec.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=1307342&infra_sit...) 19/28

22/08/2018

[REDACTED] ca  
faltado com a devida diligência de modo a caracterizar prática de irregularidade na aferição do perfil socioeconômico dos estudantes, não há como refutar as informações trazidas pela Delegacia da Receita Federal do Brasil [REDACTED] quanto à irregularidade das bolsas concedidas pela entidade, no que tange ao critério socioeconômico, exigência tanto da Lei do Prouni, quanto da Lei nº 12.101/2009.

(...)

6.3. E, no que tange ao perfil socioeconômico, entende-se que a entidade deixou de observar tal exigência legal, presente tanto na Lei do Prouni, quanto na Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, uma vez que restou comprovado o benefício de bolsas CEBAS a alunos não carentes; informação inclusive não refutada pela [REDACTED] que argumentou que possivelmente também foi induzida a erro por tais estudantes.

6.4. Inobstante a comprovação ou não de a entidade deliberadamente ter tido intenção de beneficiar alunos que não preenchiam o perfil socioeconômico, tem-se que houve descumprimento bastante para inviabilizar a renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social pleiteado pela entidade.

6.5. Importa que a Secretaria de Educação Superior (SESu) desta pasta ministerial da educação seja informada das irregularidades apontadas pela Receita Federal, bem como das alegações da entidade acerca de recebimento de informações inverídicas por parte de alguns estudantes nominados nesta Nota Técnica, para providências cabíveis.

(...)

## 7. CONCLUSÃO

7.1. Ante o exposto, opina-se pela procedência da Representação Administrativa nº [REDACTED] da Delegacia da Receita Federal do Brasil em [REDACTED] que motivou a instauração da Supervisão Administrativa pela [REDACTED] para:

- a) **RECOMENDAR** o indeferimento do pedido de Renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social da [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] atuado no processo nº [REDACTED] [REDACTED] protocolado em [REDACTED] que está em análise

Diante do desproporcional cancelamento, a Covac provocou e deu suporte ao Sindicato das Entidades Mantenedoras de Instituição de Ensino no Estado de São Paulo – SEMESP a iniciar uma rodada de debates com o MEC para sensibilização quanto à relevância do tema. Nesse sentido, em dezembro de 2018, o SEMESP formalizou consulta ao MEC externalizando a preocupação com as supervisões instauradas para apurar as irregularidades a partir das representações dos órgãos de controle, uma vez que essas eram baseadas em informações de sistemas não disponíveis à sociedade, logo inacessíveis às entidades. Na ocasião foram apresentados alguns questionamentos, a saber:

1. No caso de omissão de renda pela estudante no processo de concessão de bolsa como a entidade dever proceder? Qual o prazo a entidade dispõe para cancelar a bolsa e ingressar com ações penais e cíveis, conforme previsto no §3º do artigo 15 da Lei nº 12.101/2009?
2. Sendo verificada a omissão de renda por OI estuante no processo de concessão de bolsa, capaz de induzir a entidade a erro no momento da análise socioeconômico, com a SERES deve proceder?
3. (...)
4. Deve-se cancelar as bolsas e realizar novo cálculo de gratuidade, já que a regra matriz do CEBAS é verificar a proporção bolsista x pagantes?

5. (...)

Defendeu-se fortemente que diante de uma bolsa concedida por fraude do bolsista, o razoável seria a punição do bolsista e não da entidade.

## Início do entendimento em respeito a boa-fé das entidades beneficentes

Em maio de 2019, a Consultoria Jurídica – CONJUR do MEC, após ser provocada pela SERES, que levou em consideração, dentre outros, os questionamentos apresentados pelo SEMESP com as contribuições da Covac, a Consultoria Jurídica – CONJUR do MEC exarou parecer aclarando aspectos sobre a análise do perfil socioeconômico do candidato à bolsa de estudo. Vejamos alguns trechos.

**SERES:** *se se entender que o perfil socioeconômico é violado em caso de estudante bolsista, ou seu responsável ser detentor de patrimônio, isto por si só, já ensejaria o cancelamento ou indeferimento de certificado?*

**CONJUR:** *O perfil socioeconômico é critério para concessão e manutenção da certificação.*

*Não basta ser detentor de patrimônio para interferir na certificação, mas sim que os bens que definem a qualidade de vida do grupo doméstico seja incompatível com o do público alvo da política pública, e que a exclusão do bolsista influencie ao ponto de não restar atendido o critério de certificação.*

As bolsas de estudos e ações CEBAS são destinadas ao acesso de população de baixa renda ao ensino superior, e que poderão ser canceladas a qualquer tempo, em caso de constatação de falsidade da informação prestada pelo bolsista ou seu responsável, ou de inidoneidade de documento apresentado, sem prejuízo das demais sanções cíveis e penais cabíveis. Nesse sentido, confira-se o que dispõem os artigos 12-A e 15, § 3º, da Lei no 12.101, de 2009, *ipsis litteris*:

...

A Lei de certificação não estabelece teto patrimonial para aferição do subperfil social, todavia, demonstra-se razoável que a entidade se utilize de instrumentos que busque evitar a concessão de bolsas a quem não se insira no público alvo, que, em regra, são integrantes de famílias de baixa renda para acesso ao ensino superior.

Importante lembrar que a certificação confere à instituição a titulação de entidade beneficente de assistência social, atributo de quem presta atenção aos hipossuficientes, não se podendo assistir cidadão que não se enquadra nesse espectro.

**SERES:** Diante do entendimento acerca do que a lei define como sendo renda, e ao que as entidades e o Ministério da Educação devem se ater no que tange às exigências legais, há violação por parte das entidades ou desta CGCEBAS a não verificação do “patrimônio” na análise do perfil socioeconômico?

**CONJUR:** Como já anteriormente esposada, a verificação da renda per capita, constitui um dos subperfis do perfil socioeconômico.

A resposta seria positiva no sentido de o atesto de regularidade do perfil socioe-

conômico ser efetuado apenas pelo atendimento do subperfil econômico (renda), sem a realização do subperfil social, e posteriormente constatar-se a existência de bolsistas com patrimônio incompatível com o público alvo da política pública de acesso ao ensino superior, sendo o ato praticado com existência de dolo, má-fé, por parte do servidor ou da entidade, no desejo de buscar brechas na legislação e delas utilizar-se para auferir vantagens ilícitas próprias ou para outrem.

No caso dos autos, não se vislumbra a prática de dolo ou culpa por parte dos servidores do CGCEBAS, uma vez que o entendimento que sempre perdurou no âmbito da unidade, e, que, até o presente momento, não tinha sido o tema submetido a esta Consultoria Jurídica, era no sentido de que o cumprimento do critério perfil socioeconômico dava-se tão somente pelo atendimento da renda per capita pelo grupo familiar, o que, em regra, o caracterizaria um ou mais de seus integrantes como público alvo da política pública, o qual, inclusive está consolidado na Portaria Normativa MEC no15, de 11 de agosto de 2017.

Quanto à entidade, não lhe pode imputar prática de dolo ou má-fé, a ensejar per si o cancelamento da certificação, não obstante ser de sua responsabilidade a aferição do critério perfil socioeconômico, considerando os dois subperfis, para o oferecimento de bolsas de estudos e ações CEBAS, uma vez que os documentos dos autos não permitem

construir tal entendimento.

Assim, cabe, tão somente, como já esposado, a exclusão dos bolsistas irregu-

lares e a aferição de eventual influência na manutenção ou deferimento da certificação, que pode alcançar certificações anteriores da entidade não maculadas pela decadência, que tenham incorrido no mesmo defeito. (destaques).

Logo, observa-se que em 2019 houve um claro avanço na direção da não penalização das entidades que mesmo realizando aferição do perfil socioeconômico do candidato fossem vítimas, por omissão ou ação, no intento de fraudar o processo seletivo de bolsas.

## Novas construções sobre o tema trazidas pela LC 187/2021

A Lei Complementar possui em seu artigo 26 a redação no seguinte sentido:

*Art. 26. Os alunos beneficiários das bolsas de estudo de que trata esta Lei Complementar, ou seus pais ou responsáveis, quando for o caso, respondem legalmente pela veracidade e pela autenticidade das informações por eles prestadas, e as informações prestadas pelas instituições de ensino superior (IES) acerca dos beneficiários em qualquer âmbito devem respeitar os limites estabelecidos pela Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.*

*§ 1º Compete à entidade que atua na área de educação confirmar o atendimento, pelo candidato, do perfil socioeconômico de que trata esta Lei Complementar.*

*§ 2º As bolsas de estudo poderão ser canceladas a qualquer tempo em caso de constatação de falsidade da informação prestada pelo bolsista ou por seus pais ou seu responsável, ou de inidoneidade de documento apresentado, sem prejuízo das demais sanções cíveis e penais cabíveis, sem que o ato do cancelamento resulte em prejuízo à entidade beneficente concedente, inclusive na apuração das proporções exigidas nesta Seção, salvo se comprovada negligência ou má-fé da entidade beneficente.*

(...)

Percebe-se que a LC assegura a não responsabilização e inaplicação de sanção a entidade que tenha concedido bolsa a um bolsista que atuou no sentido de fraudar o processo seletivo, assegurando que a exclusão desse não afetará as proporções de bolsas x alunos pagantes que são exigidas às entidades beneficentes, o que até então ocorria por força da orientação da CONJUR-MEC. Portanto, a presunção de inocência só será afastada caso haja a comprovação de negligência ou má-fé da entidade.

Logo, temos a normatização e aperfeiçoamento do entendimento do Conjur de 2019, reivindicado pela sociedade civil e fortemente defendido pela Covac perante o MEC.



## Considerações finais

Esse breve relato até a normatização de uma situação que passa a tranquilizar as entidades que realizam processos seletivos pautados na transparência, universalidade e com aferição da condição socioeconômica, é um dos casos que nós da Covac Sociedade de Advogados nos orgulhamos de termos defendido, pois houve o reestabelecimento da ordem jurídica e o

resultado impacta positivamente diversas organizações do 3º Setor.

Aqui, aproveito para registrar o agradecimento pela confiança nesta banca de advogados e o compromisso que seguiremos sonhando juntos por um ambiente regulatório menos burocrático, seguro e sem perseguições ao Terceiro Setor. Essa é a nossa missão!







## **Benefícios complementares aos bolsistas da Política CEBAS e inclusão social**

*“Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda.”*

*Paulo Freire*

---

*Por Janaina Rodrigues Pereira*

Sócia na Covac Sociedade de Advogados

*Roberto Augusto Brito Alves*

Estagiário da Covac Sociedade de Advogados

O histórico educacional do Brasil tem como um dos traços determinantes a busca pelo acesso. Prova disso é que, somente, nos anos 90 nosso país foi capaz de universalizar o acesso à educação para as crianças de 07 a 14 anos, ocorrendo a inclusão, sobretudo, entre os mais pobres, negros e nordestinos (Souza:2005). Contudo, o Plano Nacional da Educação - PNE evidencia que o acesso, sobretudo, voltado à educação infantil e população PcD, bem como à qualidade do ensino ainda são gargalos no país. Por essa razão, o desafio do ensino ao longo dos anos também se integra as perspectivas do presente e futuro da sociedade que desejamos.

A Covac Sociedade de Advogados durante os seus quinze anos de existência e atuação em favor do direito à educação e ao fortalecimento do Terceiro Setor, acompanhou os diversos avanços e a elevação da discussão acerca dos impactos de políticas públicas através das legislações que buscam reafirmar a educação como um direito social ao passo que desenvolvem um importante papel na busca da redução de desigualdades históricas no país.

Uma das ferramentas para o acesso ao ensino é a política CEBAS, que ao combinar a possibilidade de bolsas ensino com a concessão de benefícios atua diretamente para a inclusão social no país.

Essa preocupação ficou demonstrada pela Lei do Cebas ainda na publicação da Lei nº 12.101/2009, cuja Lei Complementar nº 187/2021 tratou de aperfeiçoar o texto ainda no art. 19, incorporando elementos de suma importância como as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. Vejamos:

Art. 19. As entidades que atuam na área da educação devem comprovar a oferta de gratuidade na forma de bolsas de estudo e de benefícios.

(...)

§ 3º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se benefícios aqueles providos pela entidade a beneficiários cuja renda familiar bruta mensal per capita esteja enquadrada nos limites dos incisos I e II do § 1º deste artigo, que tenham por objetivo promover ao estudante o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão do curso na instituição de ensino e estejam explicitamente orientados para o alcance das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE).

Existem, de acordo com a LC nº 187/2021, três tipos de benefícios que podem ser providos pela entidade aos beneficiários cuja renda familiar bruta mensal per capita esteja enquadrada dentro da política CEBAS, que tenham por objetivo promover ao estudante o acesso, a

permanência, a aprendizagem e a conclusão do curso na instituição de ensino e estejam explicitamente orientados para o alcance das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE). São eles:

**I - Benefício tipo 1:** benefícios destinados exclusivamente ao aluno bolsista, tais como transporte escolar, uniforme, material didático, moradia e alimentação;

**II - Benefício tipo 2:** ações e serviços destinados a alunos e a seu grupo familiar, com vistas a favorecer ao estudante o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão do curso na instituição de ensino; e

**III - Benefício tipo 3:** projetos e atividades de educação em tempo integral destinados à ampliação da jornada escolar dos alunos da educação básica matriculados em escolas públicas que apresentem índice de nível socioeconômico baixo estabelecido nos termos da legislação.

Como é possível observar, a lei complementar contemplou também as ações que alcançam o grupo familiar do discente, sendo este um ponto muito positivo, pois dentro de um cenário de vulnerabilidade, é de suma importância quando se fala em inclusão social que a intervenção da política pública (CEBAS) alcance o grupo familiar no qual o estudante encontra-se inserido.

Ocorre que esse instituto ainda é subaproveitado pelas entidades que alegam, basicamente, que embora concedam benefícios preferem não substituir as bolsas,

por considerarem altamente subjetiva a análise que possa vir a ocorrer pelo MEC. Preocupados com a glosa de alguma despesa, tal como era comum na época do Decreto nº 2.536/1998, os benefícios, que ao nosso ver, eleva o impacto positivo da política CEBAS, vem sendo escanteados.

Neste contexto afirmamos, até por estar explícito no texto legal, inclusive com exemplificação dos benefícios, a inexistência de insegurança jurídica para tal prática pelas entidades beneficentes e aqui, nessas próximas linhas, queremos apresentar alguns casos de entidades imbuídas desse espírito de atuar para possibilitar a inclusão social.

No contexto da pandemia da Covid-19 que trouxe novos desafios à inclusão e permanência dos estudantes ao ensino, agravando o processo de aprendizagem. Vimos entidades beneficentes cumprirem um relevante papel durante todo o momento de crise, mitigando o impacto negativo da pandemia àqueles que já estavam vulnerabilizados, por meio de apoio à inclusão digital. Nesse contexto, houve ótimos exemplos de instituições que concederam conectividade a internet e a disponibilização de computadores para o acesso as aulas remotas. Ainda para frear os resultados da perda de renda e assegurar a segurança alimentar houve instituições que promoveram uma frente em prol da doação de cestas básicas, vale gás e orientações aos familiares do bolsista para a inscrição em programas e benefícios governamentais, ações que fa-

voreceram não apenas ao estudante, mas todo o seu grupo familiar.

Exemplos também não faltam às entidades no retorno das atividades presenciais, pois tivemos relatos de cuidados com a saúde mental por meio de atendimento psicológico disponibilizado aos bolsistas, bem como através de ações realizadas por assistentes sociais com o objetivo de dar o suporte aos discentes e realizar os encaminhamentos necessários à rede socioassistencial do SUAS, de além de disponibilizarem aulas de reforço a fim de atender a demanda de estudantes cujas circunstâncias possam ter incorrido em uma acentuada defasagem de ensino, esse último, juntamente com a oferta de alimentação, transporte, uniforme, e outros, já eram amplamente concedidos por algumas entidades, e se se enquadram como benefício tipo 1, conforme LC nº 187/2021.

## Considerações finais

O que pretendemos nessas nossas reflexões é ampliar o debate que costumeiramente temos dentro do escritório, a fim de chamar a atenção do setor beneficente, a partir da apresentação de alguns casos concretos. Aqui lembramos que o intuito do CEBAS desde 2009 é gerar a inclusão social, por meio da política de bolsas a estudantes em situação de vulnerabilidade. Sem embargos, a inclusão social, não se resume, a inclusão escolar, para que essa seja alcançada para além de garantir o acesso, devemos superar os desafios da permanência no ensino e

atuar para preparar os estudantes ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho, tal como preconizado na Constituição Federal.

Entendemos que os benefícios previstos no art. 19 da LC nº 187/2021, apesar de pouco divulgados e aproveitados no processo de certificação, sobretudo, por receio de glosa, é um importante instrumento para alcançar os fins dessa política. E aqui reafirmamos a existência de segurança jurídica para as entidades que venham a utilizá-los com estratégia de substituição de bolsas de estudos.

Ante essas reflexões, queremos instigar o setor a proposição de novas ideias e novos caminhos, de modo a perseguir cada vez mais o alcance e potência dessa política pública que transforma a realidade de diversos estudantes em situação de vulnerabilidade pessoal e social. Reafirmando, neste mesmo movimento, o nosso compromisso em orientá-los a alçar voos dentro de um cenário de segurança jurídica.



[www.advcovac.com.br](http://www.advcovac.com.br)



**SP** +55 (11) 3060 2300  
**RJ** +55 (21) 2114 4440  
**DF** +55 (61) 3344 0433



**COVAC**  
SOCIEDADE DE ADVOGADOS