Câmara dos Deputados
Comissão de Finanças e Tributação

Projeto de Lei Nº 4.372, de 2012

"Cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior – INSAES, e dá outras providências."

Autor : **PODER EXECUTIVO**
Relator : Deputado **JOÃO MAGALHÃES**

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.372, de 2012, tem por objetivo criar o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior – INSAES.

De acordo com a Mensagem nº 398, de 2013, da Presidência da República, a proposição se faz necessária porque, "não obstante o grande avanço realizado nos últimos anos, o Brasil ainda encontra grandes desafios para realizar seu reconhecido potencial. Entre esses desafios, encontram-se a erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade da educação, a redução da vulnerabilidade ambiental, dos conflitos sociais e da violência, o combate à fome, a redução da pobreza, da miséria e da exclusão, a promoção da diversidade cultural e a generalização do acesso às novas tecnologias da informação e da comunicação".

Por tudo isso, a educação se torna fundamental para a inclusão social e o desenvolvimento humano, razão pela qual se apresenta a proposta de criação do INSAES, que será responsável pelas atividades referentes à avaliação e supervisão das instituições de educação superior e cursos de graduação no sistema federal de ensino, bem como à certificação das entidades beneficentes que atuem da área de educação superior e básica.

A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, nos termos do art. 24, inc. II, do Regimento Interno, e recebeu a seguinte distribuição:

1) À Comissão de Educação, que opinou pela sua aprovação. O Relator da matéria naquela Comissão, Dep. Waldenor Pereira, informa que “em termos relativos, a evolução recente do sistema de ensino superior nacional, na década de 2001 a 2011, evidenciou crescimento notável. De 2001 a 2011, o nº de Instituições cresceu 70%, em vista da reorganização do ensino técnico e tecnológico federal por meio dos novos Institutos Federais e seus *campi* descentralizados. O nº de cursos de graduação quase triplicou, com participação significativa dos cursos superiores a distância em 2011. As matrículas no sistema mais que dobraram, passando de 3 milhões em 2001 para 6,7 milhões em 2011. O nº de vagas oferecidas no sistema triplicou, passando de 1,41 milhões em 2001 para 4,45 milhões em 2011, com o setor privado aumentando sua participação de 82% para 88% desta oferta. O nº de inscritos para concorrerem a estas vagas mais que dobrou – foi de 4,26 milhões para 9,96 milhões - e o nº de ingressos também praticamente dobrou (de 1,21 milhões para 2,35 milhões). Configurou-se nesta década o renitente fenômeno de mais de um milhão de vagas ociosas anualmente no sistema – em 2011, chegaram a dois milhões ou 53% do total ofertado, contra 200 mil vagas ociosas em 2001, à conta, basicamente, do segmento privado, que estavelmente respondia por cerca de 78% dos novos ingressos, em 2001 e em 2011) Entretanto, mesmo com a convergência de ações para o crescimento do sistema, a taxa de escolarização líquida no ensino superior ainda não alcançou os 15% (no último registro oficial, em 2012, era 14,6%). Já foi muito pior, é verdade: em 1993, equivalia a somente 4,8%; em 2001, era 8,9%. Mas não há dúvida de que para cumprir a meta de 33% de atendimento estabelecida pelo 2º Plano Nacional de Educação, será preciso um esforço nacional muito maior de todos os agentes do sistema. E será necessário atacar um problema que muito tem preocupado as autoridades educacionais e as famílias brasileiras: a evasão escolar. Fenômeno gravíssimo no ensino médio nacional, também tem ocorrido de modo expressivo no nível superior, combinado à retenção, gerando baixas taxas de conclusão nesta etapa de escolaridade”. Diante desses argumentos o Voto do Relator, complementado em 12 de junho de 2013 e acatado pela Comissão de Educação e Cultura, foi no sentido da aprovação do PL nº 4.372, de 2012, com emendas;

2) À Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que também opinou pela sua aprovação. O Relator da matéria naquela Comissão, Dep. Alex Canziani, é de opinião que "a proposição sob exame está vindo à tona em momento mais do que oportuno no que diz respeito ao cenário político. A população encontra-se mais atenta do que de costume a atividades de natureza estratégica como é a do ensino. Nessa conjuntura, reputa-se de indiscutível valia um instrumento de controle como o contido no projeto sob análise, na medida em que são oferecidos ao Poder Público mecanismos aptos a prevenir ou remediar o descontrole gerencial hoje constatado em inúmeras instituições acadêmicas de nível superior". Nesse sentido o Voto do Relator, complementado em 03 de outubro de 2013 e acatado pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, foi no sentido da aprovação do PL nº 4.372, de 2012, e de algumas das emendas acatadas pela Comissão de Educação e Cultura, nos termos das emendas apresentadas pelo Relator;

3) À Comissão de Finanças e Tributação, que deve dar parecer quanto à adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito da proposta;

4) À Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Aberto e esgotado o prazo regimental de cinco sessões, foram apresentadas 318 emendas nesta Comissão.

I - VOTO DO RELATOR

Estabelece a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, em seu art. 1º, § 2º, que "sujeitam-se obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos orçamentos, sua forma e conteúdo".

Não há dúvida de que o projeto sob análise impõe ao governo federal novas despesas que, aliás, devem ser classificadas como despesas obrigatórias de caráter permanente, nos termos do art. 17, da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não obstante, estamos de acordo com o Poder Executivo, em seu argumento expresso por intermédio da Exposição de Motivos nº 398, de 2013, assinadas pelos Ministros da Educação, do Planejamento e da Fazenda. Segundo o referido documento, as exigências de adequação financeira e orçamentária podem-se considerar atendidas, uma vez que o Projeto de Lei Orçamentária deve contemplar reserva suficiente para suportar os novos encargos previstos pela proposta.

De fato, podemos verificar no Projeto de Lei Orçamentária para 2014 (PLN nº 9/2013) que as ações 6344, 20RH e 2000 preveem um total de 5,63 milhões de reais para custeio e investimento do INSAES. Além disso, estão previstos também pouco mais de 10 milhões de reais para a mesma finalidade no exercício financeiro de 2015. A diferença entre um ano e outro decorre do fato de os gastos de custeio e investimento para 2014 referem-se tão somente ao período de seis meses de atividade do instituto, a partir de julho de 2014. Caso o INSAES seja criado antes desse período, seu funcionamento ocorrerá provisoriamente nas dependências da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES. Se os recursos já estão previstos no orçamento da União, podemos também considerar adequadas do ponto de vista financeiro e orçamentário as emendas acatadas pela Comissão de Educação e Cultura, as emendas aprovadas pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público e as emendas apresentadas nesta Comissão.

No mérito, somos de opinião que a criação de um instituto para regular o ensino superior no País já foi debatida ampla e extensamente na Comissão de Educação, cujo trabalho incluiu a realização de várias audiências públicas com todas as organizações sociais e governamentais envolvidas com a matéria.

Deve ser muito bem recebida no Congresso Nacional a iniciativa de ampliar o processo de avaliação do ensino superior, a partir de critérios que incluam, por exemplo, resultados no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e o atendimento à exigência do MEC de um número mínimo de mestres e doutores em universidades e centros universitários. O novo instituto ainda terá atribuição de aprovar previamente aquisições, fusões e cisões entre universidades. Poderá autorizar e renovar o reconhecimento de cursos de graduação e

sequenciais. O INSAES vai poder decretar intervenção em instituições de educação superior. E finalmente, como sanção aos infratores da lei, o instituto poderá desativar cursos, reduzir o número de vagas, suspender a autonomia ou descredenciar instituições, dar advertência ou multas de R$ 5 mil a R$ 500 mil.

O exame que nos cabe fazer nesta oportunidade restringe-se, por determinação do Regimento Interno da Casa, estritamente aos aspectos financeiros da proposta. A surpreendente quantidade de emendas apresentadas nesta Comissão demonstra, sem sombra de dúvidas, a motivação dos nobres Colegas de intervir em todas as facetas da criação do novo instituto, uma vez que estamos diante de algo com potencial para estabelecer um divisor de águas no ensino superior brasileiro.

Apesar de todas essas considerações, somos obrigados a observar que as emendas apresentadas nesta Comissão já foram objeto de apreciação na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, bem como na Comissão de Educação, onde foram, em grande parte, rejeitadas. A simples rejeição por outra Comissão não constituiria, em princípio, obstáculo para que a matéria fosse reapreciada nesta ocasião, se estivéssemos tratando de assunto incluído na competência de todas as Comissões envolvidas, o que não é o caso.

Quando analisamos o assunto estritamente dentro do ponto de vista financeiro, conforme determina o Regimento, verificamos que apenas as emendas voltadas para a alteração do art. 5º, inc. II, que inclui entre as receitas do INSAES o produto da arrecadação das taxas de avaliação *in loco* e de supervisão estariam dentro do âmbito da competência da Comissão de Finanças e Tributação. Somente sobre elas caberia, portanto, o nosso pronunciamento.

Referimo-nos às emendas nº 23, 24, 64 e 71, dos Deputados Izalci e Dorinha Seabra. O objetivo principal dessas emendas é excluir a previsão da arrecadação da taxa de supervisão, com o que não podemos concordar. Não nos parece sensato que um instituto que tem a supervisão de instituições de ensino superior até mesmo no próprio nome seja impedido de cobrar taxas referentes a essa atividade. Em

relação a este assunto, nosso parecer não pode ser outro a não ser pela rejeição.

Em vista de tudo o que foi exposto, votamos **pela adequação financeira e orçamentária** do Projeto de Lei nº 4.372, de 2012 e das emendas apresentadas nesta Comissão de Finanças e Tributação, na Comissão de Educação e na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. No mérito, votamos **pela aprovação** do Projeto de Lei nº 4.372, de 2012, com as emendas aprovadas na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e pela rejeição das emendas apresentadas nesta Comissão.

Sala da Comissão, em

Deputado **JOÃO MAGALHÃES**
Relator