



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 7.700, DE 2006

(Apensos PL 1.546/2007, (e seu apensado PL 5.570/2009); PL 2.779/2008, (e seu apensado PL 4.352/2012); PL 2.898/2008; PL 2.943/2008 (e seu apensado PL 5.567/2009); PL 3.902/2008; PL 4.879/2009; PL 5.044/2009; PL 5.405/2009; PL 5.565/2009 (e seus apensados PL 7.640/2010 e PL 354/2011); PL 7.105/2010 e PL 6.156/2013).

Altera o art. 2º da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, para estender o atendimento do Programa Universidade para Todos aos estudantes beneficiados com bolsa parcial no ensino médio privado.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Rodrigo Maia

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.700, de 2006, originário do Senado, que tramitou na forma do Projeto de Lei do Senado nº 260, de 2005, de autoria do então Senador Sérgio Zambiasi, altera o art. 2º da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, para estender o atendimento do Programa Universidade para Todos (PROUNI) aos estudantes beneficiados com bolsa parcial no ensino médio privado.

A Comissão de Educação e Cultura (CEC) aprovou por unanimidade o parecer do Relator Dep. Waldenor Pereira, com voto pela rejeição do PL nº 7.700, de 2006 e os demais projetos apensados.

Em seguida, o processado foi despachado à Comissão de Finanças e Tributação para receber parecer sobre a adequação financeira e orçamentária, conforme determina o art. 54, II do RICD, e à Comissão de Constituição e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Justiça e de Cidadania para receber parecer quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria – art. 54, I.

Nesta fase legislativa, cabe a esta Comissão apreciar o Projeto de Lei nº 7.700/2006 e apensados nos termos do art. 54, inciso II, do regimento da Casa, para emitir parecer terminativo sobre a adequação financeira e orçamentária.

É o relatório.

II – ANÁLISE

O Programa Universidade para Todos - Prouni foi institucionalizado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, tornando-se parte integrante da política educacional do Governo Federal. Dessa maneira, o programa foi incluído sistematicamente nos planos plurianuais e nas leis orçamentárias anuais, compatibilizando-se com estas leis e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Os projetos de lei analisados propõem alterações na Lei nº 11.096/2005, sobretudo para ampliar o público alvo do programa. Conforme despacho da presidência desta casa, não cabe a esta relatoria emitir opinião sobre o mérito dos projetos, mas tão somente a análise da adequação financeira e orçamentária dos mesmos.

A Lei nº 11.096/2005, em seu art. 1º, dispõe que o Prouni se destina à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais de 50% ou 25% para estudantes de cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

Os §§ 1º e 2º do mesmo artigo dispõem sobre o público alvo do programa:

“§ 1º A bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio).

§ 2º As bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), cujos critérios de distribuição serão definidos em regulamento pelo Ministério da Educação, serão concedidas a brasileiros não-portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos, mediante critérios definidos pelo Ministério da Educação.”

E o caput do art. 2º limita esse público alvo da seguinte forma:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

“Art. 2º A bolsa será destinada:

I - a estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral;

II - a estudante portador de deficiência, nos termos da lei;

III - a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda a que se referem os §§ 1º e 2º do art. 1º desta Lei.”

Já o caput do art. 3º, trata de como, dentre o público alvo especificado nos arts. 1º e 2º, serão selecionados os beneficiários do programa:

“Art. 3º O estudante a ser beneficiado pelo Prouni será pré-selecionado pelos resultados e pelo perfil socioeconômico do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM ou outros critérios a serem definidos pelo Ministério da Educação, e, na etapa final, selecionado pela instituição de ensino superior, segundo seus próprios critérios, à qual competirá, também, aferir as informações prestadas pelo candidato.”

Do disposto, observa-se que há uma seleção como critério final para a concessão da bolsa de estudo, não bastando o candidato fazer parte do público alvo do programa. Ao se promover uma seleção, admite-se que a oferta de vagas possa ser em menor número que o de interessados que se enquadrem no perfil estipulado.

Nota-se que a despesa derivada das bolsas só pode ser classificada como despesa obrigatória de caráter continuado após sua concessão ao beneficiário aprovado em processo seletivo, quando então passa a haver obrigação legal de sua execução.

A ampliação do público alvo do programa não acarreta por si só impacto direto ou indireto no número de bolsas ofertadas, afetando tão somente a concorrência por aquelas já disponibilizadas. O número de bolsas não guarda relação com o número de candidatos, mas sim com a adesão de instituições privadas interessadas que atendam aos critérios estipulados na Lei. Segundo o caput do art. 16, um desses critérios é justamente a adequação orçamentária e financeira da adesão, que se dará da seguinte forma:

“Art. 16. O processo de deferimento do termo de adesão pelo Ministério da Educação, nos termos do art. 5º desta Lei, será instruído com a estimativa da renúncia fiscal, no exercício de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

deferimento e nos 2 (dois) subseqüentes, a ser usufruída pela respectiva instituição, na forma do art. 9º desta Lei, bem como o demonstrativo da compensação da referida renúncia, do crescimento da arrecadação de impostos e contribuições federais no mesmo segmento econômico ou da prévia redução de despesas de caráter continuado.”

Segundo a Súmula nº 1/2008 da Comissão de Finanças e Tributação, é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.

Do disposto, conclui-se que a ampliação do público alvo a que se destinam as bolsas não implica aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, impactando tão somente a concorrência por essas bolsas por meio de processo seletivo, conforme dispõe o art. 3º da Lei nº 11.096/2005. O impacto orçamentário e financeiro é analisado em momento diverso, quando se decide pela ampliação do número de bolsas disponíveis, via adesão de novas instituições ao programa, sendo a análise deste impacto regida pelo art. 16 da mesma lei, momento em que deverá ser apresentada as medidas de compensação a que se refere a Súmula nº 1/2008 desta Comissão.

Vencido esse ponto, passa-se a analisar a proposição principal e demais apensadas estritamente sobre o impacto orçamentário e financeiro que possam causar.

Projetos que se enquadram na situação acima e, portanto, não implicam em aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas não cabendo pronunciamento sobre a adequação financeira e orçamentária são divididos abaixo em dois grupos:

- a. Projetos estipulam a seleção em dois estágios dando preferência a um público específico e abrindo a possibilidade para que um outro público concorra a eventuais bolsas remanescente.
- **PL nº 7.700/2006:** altera o art. 2º da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, ao inserir parágrafo com a seguinte hipótese legal:

“§ 1º Após a distribuição prevista no caput deste artigo, eventual bolsa excedente poderá ser destinada a estudante que tenha cursado o ensino médio, ou parte dele, em escola da rede privada, na condição de bolsista parcial, nos termos definidos em regulamento do Ministério da



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Educação, observada a devida proporcionalidade com o tempo ou percentual de estudos gratuitos.”

- **PL nº 2.943/2008:** acrescenta parágrafo ao art. 2º da Lei nº 11.096/2005, que permite que as bolsas remanescentes sejam destinadas a estudantes que tenham cursado o ensino médio, no todo ou em parte, em instituições privadas, independentemente da condição de bolsistas.
 - **PL nº 5.567/2009:** altera a Lei nº 11.096/2005 para destinar as sobras de bolsas aos alunos que concorrerem ao processo seletivo aplicado pela própria instituição.
- b. Projetos que reservam um percentual específico do número de bolsas ofertadas a um novo público alvo.
- **PL nº 7.105/2010:** inclui na Lei nº 11.096/2005 a reserva de bolsas para estudantes atletas, no percentual mínimo de 2%, aos atletas que preenchem os critérios para obtenção da bolsa-atleta.
 - **PL nº 5.570/2009:** dispõe sobre fixação de cotas das bolsas destinadas aos beneficiários do art. 2º da Lei 11.096/2005. Sendo, oitenta por cento (80%) aos estudantes de escolas da rede pública ou de instituições privadas na condição de bolsista integral, os restantes, vinte por cento (20%) aos alunos do ensino médio das instituições privadas de ensino, respeitadas as condições socioeconômicas previstas no art. 1º da mesma Lei.
- c. Projetos que ampliam o público alvo que poderá participar do processo seletivo previsto no art. 3º da Lei nº 11.096/2005 sem nenhuma outra distinção.
- **PL nº 2.779/2008:** amplia o limite da renda familiar, que autoriza a inclusão do aluno no Prouni, até o valor de isenção do imposto de renda.
 - **PL nº 2.898/2008:** estende o atendimento do Prouni ao estudante que tenha cursado o ensino médio em instituição privada de ensino, mas que tenha experimentado a redução da renda familiar “per capita” para os valores limites estabelecidos no Prouni, na época da concessão da bolsa.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

- **PL nº 4.879/2009:** altera o art. 2º da Lei 11.096/2005, excluindo o inciso I que reserva a bolsa ao estudante do ensino médio da rede pública ou de instituições da rede privada na condição de bolsista integral, bem como o critério de renda familiar mensal per capita. Assim sendo, estende a todos os alunos do ensino médio a bolsa de estudo para o ensino superior, independentes do fim social da instituição de ensino médio ou de critérios socioeconômicos.
- **PL nº 5.044/2009:** amplia parâmetros que limitam o público alvo do programa Prouni em benefício de estudantes que tenham cursado pelo menos um ano do ensino médio na rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral ou parcial.
- **PL nº 5.405/2009:** estende a bolsa do Prouni aos estudantes dos cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia destinada à formação do magistério de educação básica, assim como acrescenta norma de readequação dos cursos de magistério às necessidades locais.
- **PL nº 5.565/2009:** prevê novos beneficiários para o Prouni ao estender as bolsas aos alunos de cursos supletivos ou de Educação de Jovens e Adultos, todos originários das instituições privadas.
- **PL nº 7.640/2010:** inclui como possíveis beneficiários do Prouni os alunos que concluíram o ensino médio em cursos de Educação de Jovens e Adultos ou os que tenham obtido declaração de proficiência com base no ENEM.
- **PL nº 354/2011:** amplia os possíveis beneficiários do Prouni ao estender as bolsas aos alunos de cursos supletivos ou de Educação de Jovens e Adultos, em instituições públicas ou privadas.
- **PL nº 4.352/2012:** elege como requisito para participação do Prouni todos os brasileiros não portadores de diploma de curso superior com renda familiar mensal per capita que não exceda 3 (três) salários mínimos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

- **PL nº 6.156/2013:** altera o art. 2º da Lei nº 11.096/2005 para incluir no público alvo do programa estudantes que comprovem renda familiar que impeça o pagamento da mensalidade escolar em instituição de ensino superior.

O **PL nº 3.902/2008**, que acrescenta parágrafo ao art. 3º da Lei nº 11.096/2005, para impor a necessidade de comprovação da condição socioeconômica a cada renovação da bolsa, tão somente trata do rigor na fiscalização, não dispondo de matéria que possa acarretar aumento ou diminuição nas despesas ou receitas públicas, não cabendo também manifestação sobre a adequação financeira e orçamentária.

Já o **PL nº 1.546/2007**, que altera a Lei nº 11.096/2005, para destinar bolsa integral e parcial a estudantes que tenham concluído o ensino médio em qualquer tempo e criar bolsa parcial de 80% (oitenta por cento), temos que a ampliação do rol de possíveis beneficiários do programa, abrangendo estudantes que tenham concluído o ensino médio em qualquer tempo, não implica aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas. Porém, a criação de bolsa parcial de 80%, inclusive para a concessão por instituições de ensino já participantes do programa, implica em inadequação financeira e orçamentária. Como o art. 16 da Lei nº 11.096/2005 prevê que a adequação deverá ser feita durante o processo de adesão, a criação de nova modalidade de bolsa requereria a revisão de todos os processos existentes para que seja estimado o impacto da proposta.

Compete a esta Comissão, sob a égide das normas de Direito Financeiro e Regimental do Congresso Nacional, garantir a austeridade fiscal nos projetos de lei, independentemente do mérito. Assim sendo, malgrado a intenção do autor, o voto deste Relator é pela inadequação financeira e orçamentária do PL nº 1.546/2007.

III. VOTO

À Comissão de Finanças e Tributação cabe o juízo de admissibilidade de projeto de lei, **que importe aumento ou diminuição da receita ou despesa pública.**

Para tanto, emite parecer quanto à compatibilidade ou adequação com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual e a Lei Complementar nº 101 - LRF, nos termos do art. 32, inciso X, alínea "h", do art. 53, inciso "II" e do art. 54, inciso II do RICD.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Coube a este Relator analisar os pressupostos financeiros e orçamentários quanto à sua adequação e emitir juízo de admissibilidade sobre os projetos de lei.

Diante do exposto, proferimos parecer sobre as proposições conforme voto a seguir.

Voto pela não implicação da matéria com as receitas e despesas públicas, não cabendo pronunciamento quanto a adequação financeira e orçamentária do PL nº 7.700/2006 e dos PL's nºs 5.570/2009, 2.779/2008, 4.352/2012, 2.898/2008, 2.943/2008, 5.567/2009, 3.902/2008, 4.879/2009, 5.044/2009, 5.405/2009, 5.565/2009, 7.640/2010, 354/2011, 7.105/2010 e 6.156/2013 apensados e pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do PL nº 1.546/2007 apensado.

Sala das Sessões, em de de 2014.

Deputado RODRIGO MAIA

Relator