

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.079, DE 2015

(Apensos: Projeto de Lei nº 3.489, de 2015; Projeto de Lei nº 3.658, de 2015; e Projeto de Lei nº 8.818, de 2017)

Acrescenta artigo à Lei nº 12.711, de 2012, para dispor sobre critério que prioriza a regionalidade de domicílio do candidato nos processos seletivos de ingresso nos cursos das instituições federais de ensino.

Autor: Deputado VICTOR MENDES

Relator: Deputado PEDRO FERNANDES

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.079, de 2015, do Senhor Deputado Victor Mendes, acresce artigo 5º-A à Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre critério que prioriza a regionalidade de domicílio do candidato nos processos seletivos de ingresso nos cursos das instituições federais de ensino, o que se aplica a cursos técnicos de ensino médio e a cursos superiores. É o que apresenta a ementa da proposição.

O seu art. 1º acresce o seguinte art. 5º-A à Lei nº 12.711/2012: “o candidato a curso nas instituições federais de ensino que comprovar manter domicílio há pelo menos cinco anos na macrorregião do País em que se encontra sediada a instituição na qual pleiteia vaga, terá direito a um adicional de 10% (dez por cento) na sua pontuação final no respectivo processo seletivo”. O art. 2º do PL nº 3.079/2015 estabelece que a lei entra em vigor na data de sua publicação.

Em 12 de novembro de 2015 foi apensado à proposição em análise o Projeto de Lei nº 3.489, de 2015, de autoria do Senhor Deputado Roberto Sales, que acrescenta artigo à Lei nº 12.711, de 2012, para estabelecer, conforme a ementa, prioridade de ingresso na rede federal de educação superior e de ensino técnico ao estudante residente no Município em

que se encontra o **campus** da instituição de ensino que oferece o curso pleiteado.

Em seu art. 1º, O Projeto de Lei nº 3.489/2015 também acrescenta art. 5º- A à Lei nº 12.771/2012, prevendo que, em todas as reservas de vagas decorrentes da aplicação dos critérios previstos nesta Lei, terá prioridade, na ordem de classificação dos processos seletivos, o estudante residente, há pelo menos cinco anos: I – no Município em que se encontra sediado o campus ou unidade da instituição que oferece o curso a que ele esteja se candidatando; II – em Município limítrofe ao referido no inciso I, no qual não exista campus ou unidade de instituição de ensino federal.

Afora os dois incisos do *caput*, a modificação desejada consiste em acréscimo de parágrafo único ao art. 5º- A, determinado que, nos casos de processos seletivos que utilizem como critério a nota obtida no Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), o estudante referido no *caput* terá essa nota acrescida em 10% (dez por cento). Em seu art. 2º, a proposição apensada estabelece que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Em 1º de dezembro de 2015 foi apensado ao PL nº 3.489 o Projeto de Lei nº 3.658, de 2015, de autoria do Senhor Deputado Fernando Monteiro, “acrescentando dispositivo à Lei nº 10.473, de 2002, que instituiu a Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco, para criar preferência na disputa das vagas da instituição de ensino superior”.

O art. 1º do PL nº 3.658/2015 modifica a Lei nº 10.473, de 2002, que instituiu a Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), acrescentando-lhe art. 1º- A, cujo *caput* determina que os candidatos que comprovadamente residirem na Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina (PE) e Juazeiro (BA) terão preferência “na disputa das vagas para o ensino superior, desenvolvimento de pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e extensão universitária”.

O parágrafo único do PL nº 3.658/2015 estabelece que a preferência de que trata o **caput** do artigo será estabelecida em ato da Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco. O art. 2º dispõe que a lei entra em vigor na data de sua publicação.

Em 19 de outubro de 2017, foi apensado o PL nº 8.818, de 2017, de autoria do Senhor Deputado Rubens Pereira Junior, que, conforme

sua ementa, “altera o artigo 1º, da Lei 12.711 de 29 de agosto de 2012, renumerando seu parágrafo único, que passa a § 1º, e insere os §§ 2º e 3º, instituindo a regionalização das cotas para ingresso nas universidades federais”. Seu art. 1º estabelece a instituição da “regionalização das cotas para ingresso nas universidades federais, nas condições que especifica”.

O art. 2º do PL nº 8.818/2017 consiste em alteração da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 (Lei de Cotas), inserindo dois parágrafos no art. 1º do diploma legal. O § 2º dispõe que “o preenchimento das vagas de que trata o *caput* deste artigo será destinado aos alunos residentes em municípios do mesmo estado-membro em que esteja localizado o campus da Universidade Federal correspondente”. Por sua vez, pelo § 3º, “excepcionam-se o previsto no § 2º os casos em que o *campus* esteja localizado em outro estado-membro do município de residência do vestibulando, mas que o aludido município faça parte da área de influência socioeconômica daquele estado”. O art. 3º da proposição determina que a lei entra em vigor na data de sua publicação.

A proposição foi distribuída às Comissões de Educação (CE) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, principal objeto de modificações das proposições em análise, dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Estabeleceu cotas mínimas para ingresso em vagas dessas instituições, contemplando os critérios da renda, da frequência no nível ou etapa anterior em instituição de ensino pública e o critério etnorracial, de acordo com a distribuição demográfica de negros e indígenas em cada Unidade da Federação. Essa reserva de vagas constata a hipossuficiência de determinados segmentos de candidatos e os compensa mediante cotas e subcotas.

A Lei nº 12.711/2012 trata, portanto, de reserva de vagas, e não de atribuição de pontos adicionais no processo seletivo, tal como propõem

o Projeto de Lei nº 3.079, de 2015 e a modificação proposta ao fim do art. 1º do Projeto de Lei nº 3.489, de 2015 (especificamente por meio do parágrafo único do art. 5º-A). As naturezas da reserva de vagas e da atribuição de pontos adicionais em processos seletivos têm sentidos lógicos diferentes, embora ambas sejam políticas de ação afirmativa e tenham efeitos assemelhados. Diferente é o caso do Projeto de Lei nº 8.818, de 2017, que prevê reserva de vagas para habitantes dos Municípios dos Estados que sediam as respectivas instituições federais de ensino superior (Ifes) ou que pertencem à “área de influência” de Ifes que seja de outra Unidade da Federação.

Para o caso do Projeto de Lei nº 3.658, de 2015, propõe-se alteração na Lei nº 10.473, de 2002, que instituiu a Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf). O dispositivo novo que se deseja implementar é o estabelecimento de critério regional de reserva de vagas para aquela instituição de ensino superior específica, assemelhando-se às iniciativas dos demais Projetos de Lei em análise.

O critério regional apresentado nas proposições é diferente dos existentes na Lei nº 12.711/2012. A regionalidade dos Projetos de Lei em análise não se baseia na hipossuficiência de candidatos (seja por condições sociais, econômicas e históricas de determinados segmentos desfavorecidos), mas na comprovação de residência nos anos anteriores ao pleito por uma vaga. Nesse corte regional, há candidatos socialmente mais favorecidos e outros menos.

O impacto da adoção de um critério regional de seleção é, de fato, mais sentido em cursos mais concorridos. As universidades têm autonomia constitucional de estabelecer suas políticas de ação afirmativa, entre as quais a de cotas regionais. Várias instituições federais de ensino superior (Ifes) já adotam cotas regionais sob a forma de pontos adicionais. No entanto, para a maioria dos cursos, os pontos adicionais apenas fazem subir a posição de classificação de candidatos locais, praticamente não alterando a lista final de classificados por curso e por turno. Isso significa afirmar que os candidatos locais seriam igualmente aprovados e classificados mesmo sem o bônus regional em suas notas (ou sem a reserva de vagas regional), ainda que em posições mais baixas na ordem de classificação.

A diferença fundamental tem ocorrido em cursos muito concorridos, para o caso de adição de pontos, nos quais diferenças pequenas

de nota (10%, 15%) são capazes de definir a aprovação ou não no número de vagas oferecidas. É nesse contexto que as proposições em análise que preveem bonificação em pontos devido à residência emergiram e têm mérito. Se é certo que, como medida administrativa no âmbito da autonomia universitária, as cotas regionais por meio de pontos ou por reserva de vagas regionais contribuem para alcançar o propósito desejado, se transformadas em norma legal teriam impacto totalmente diferente.

Cada instituição federal de ensino superior (Ifes) pode, por sua autonomia já consagrada, estabelecer mecanismos e peculiaridades de ingresso ao elaborar suas próprias cotas regionais. Podem adaptar o conceito geral de cotas regionais por adição de pontos ou por reserva de vagas às demandas específicas de seu contexto institucional e local. Caso diferente ocorre com uma lei, que pretende padronizar de maneira perene no ordenamento jurídico um mecanismo administrativo que é aplicado caso a caso, conforme a Ifes. Por isso, demanda maiores cuidados.

Como exemplo, a Universidade Federal do Pará (UFPA) adotou cotas regionais, mas a Universidade Federal de Goiás (UFG) rejeitou-as. Observa-se, portanto, que é tema ainda controverso, mesmo que, em teoria, a ideia de reserva regional de vagas não seja um problema em si.

Ademais, a reserva regional pode ser inapropriada na forma em que é estabelecida pelos Projetos de Lei nº 3.489, de 2015; nº 3.658, de 2015; e nº 8.818, de 2017, na medida em que estes fazem menção a cortes municipais. Essa fórmula pode promover injustiças, pois supõe correlação automática entre hipossuficiência social e domicílio municipal do candidato.

O Projeto de Lei nº 3.658, de 2015, cria reserva de vagas específica para os candidatos à Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf) “que residirem na Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA”. Adota, portanto, critério regional de reserva de vagas que abrange Região Administrativa Integrada interestadual. Além disso, pretende efetuar a reserva de vagas não somente para cursos superiores, mas também para o “desenvolvimento de pesquisa nas diversas áreas do conhecimento” e para a “extensão universitária”.

Prevê, ainda, duas outras modalidades. A primeira consistiria em reserva de vagas na extensão universitária, cujos critérios de seleção **não** dependem de certificação de ensino médio. A outra seria suposta reserva de

vagas regional para “desenvolvimento de pesquisa nas diversas áreas do conhecimento”, o que não faz sentido. Os atores que “desenvolvem pesquisas”, nas universidades, são os docentes e os estudantes de pós-graduação e de graduação, de modo que essa atividade é própria daqueles que **já pertencem à comunidade acadêmica** e não de **candidatos** a alunos.

Por fim, o procedimento do PL nº 3.658/2015 de inserir a reserva de vagas na lei de criação de uma Ifes específica é contraproducente do ponto de vista legislativo, pois poderia levar a uma proliferação indevida de proposições com essa característica individualizada, ao invés de uma regra geral e abstrata, como é o mais adequado para a técnica legislativa.

O Projeto de Lei nº 8.818/2017 propõe que as cotas do art. 1º da Lei nº 12.711/2012 devam ser obrigatoriamente distribuídas, na educação superior pública federal — a ausência na proposição é a não modificação das cotas em instituições federais de ensino técnico de nível médio, regidas nos termos do art. 5º da Lei, —, não somente para estudantes de baixa renda familiar. A reserva de vagas de 50% passaria a ser, toda ela, vinculada ao domicílio dos candidatos de Municípios do Estado de sede da instituição federal de ensino superior (Ifes) ou da “área de influência” da Ifes a que o Município pertence, nos casos em que a Ifes situa-se em outra Unidade da Federação.

Nessa proposição, há outras observações a serem feitas. A principal consiste no fato de que toda a cota de 50% das vagas seria destinada apenas aos candidatos locais. No mérito, não há dúvida que é justo que parte das vagas seja objeto de reserva regional. No entanto, não é razoável que a reserva de vagas seja integralmente regional, impedindo a mobilidade regional dos cotistas. Ainda no que se refere ao Projeto de Lei nº 8.818/2017, o conceito de “área de influência” é demasiadamente genérico e impreciso para ser incluído em norma legal. Não cabe, igualmente, a referência apenas a “estados-membros”, pois o Distrito Federal não é propriamente um Estado, de modo que o termo mais adequado seria Unidade (s) da Federação.

O Projeto de Lei nº 3.079/2015, por sua vez, estabelece pontos adicionais em processo seletivo de ingresso em Ifes. Essa medida também se revela inadequada, pois interfere diretamente na autonomia universitária, princípio constitucional consagrado no art. 207 da Carta Magna de 1988: “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de

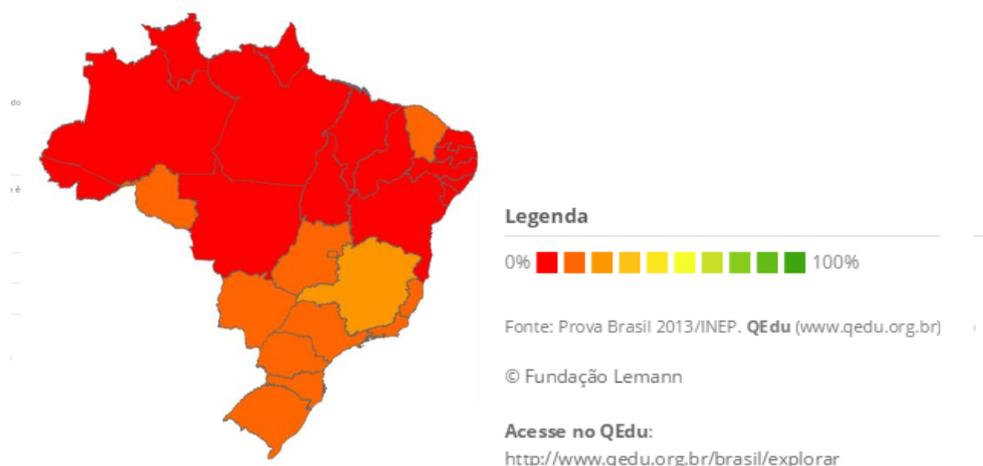
gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (art. 207, **caput**). Pelo § 2º do art. 207, a autonomia também se aplica “às instituições de pesquisa científica e tecnológica”. A interferência se dá por determinar regras de pontuação do processo seletivo e não uma reserva de vagas genérica.

O princípio constitucional da autonomia universitária é reforçado pelas normas que regulamentam o Sistema de Seleção Unificada (SiSU), pois são as IES públicas que determinam quais critérios de seleção, notas mínimas por área e curso e políticas de ação afirmativas (entre as quais, eventual nota extra por critérios de hipossuficiência) serão disponibilizados no sistema.

Além do estabelecido na Constituição, não apenas as universidades desfrutam de autonomia. Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifets) e demais instituições de ensino da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica também têm autonomia didático-pedagógica, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Essa autonomia se aplica inclusive ao processo seletivo, havendo o Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica (Sisutec), similar ao SiSU.

A autonomia das Ifes e dos Ifets e escolas técnicas permite-lhes estabelecer não apenas parâmetros de caráter geral de seleção no SiSU e no Sisutec, mas a possibilidade de pontuações setorizados por curso ou por áreas. Uma mesma IES poderia, em tese, até mesmo estabelecer cotas regionais (por meio de pontuação) para alguns cursos e para outros não. Raciocínio similar aplica-se às instituições federais de ensino médio técnico e ao Sisutec.

No entanto, há regiões do país nas quais o desempenho dos alunos é pior devido a condições históricas e sociodemográficas específicas. Isso cria diferenças de resultado nas provas para ingresso em IES, as quais têm como origem desigualdades sociais. 98% das escolas com piores resultados no Enem estão no Norte e Nordeste do País, ao passo que 86% com melhores notas estão no Sul e Sudeste. Ilustra-o o mapa da distribuição por Unidades da Federação dos resultados do Enem de 2015, referentes ao 9º ano em Matemática (0% é o pior resultado e 100%, o melhor).



Observa-se, portanto, que a cota regional, como conceito, é legítima, meritória e tem sentido social. Nesse sentido, apresentamos Substitutivo com o objetivo de adotar as ideias gerais das proposições em análise, aperfeiçoando-as no que é cabível e apropriado para uma norma legal, que não pode ser mera transposição de medidas administrativas já adotadas por universidades federais, no âmbito de sua autonomia, em caráter pontual e respondendo a demandas específicas de seus entornos e comunidades.

Ao invés de interferir na autonomia das Ifes para determinar aspectos do processo seletivo (como a pontuação) ou cotas municipais ou estaduais (mais sujeitas a distorções), propomos cotas macrorregionais para garantir acesso à educação superior pública a candidatos de macrorregiões que historicamente sofrem com mais desigualdades sociais.

Diante do exposto, nosso voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 3.079, de 2015, e de seus apensados, os Projetos de Lei nº 3.489, de 2015; nº 3.658, de 2015; e nº 8.818, de 2017, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado **PEDRO FERNANDES**
Relator

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.079, DE 2015

(Apensos: Projeto de Lei nº 3.489, de 2015 Projeto de Lei nº 3.658, de 2015 e Projeto de Lei nº 8.818, de 2017)

Acrescenta arts. 3º-A e 5º-A à Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre reserva de vagas em cursos de instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio para estudantes domiciliados na macrorregião do País em que se encontra sediada a instituição na qual o candidato pleiteia o ingresso.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, passa a vigorar acrescida dos artigos 3º-A e 5º-A:

“Art. 3º-A. As instituições federais de ensino superior reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e por turno, no mínimo 10% (dez por cento) das vagas para estudantes que comprovarem manter domicílio há pelo menos 5 (cinco) anos na macrorregião do País em que se encontra sediada a instituição na qual o candidato pleiteia o ingresso.

§ 1º A reserva de vagas estabelecida no *caput* deste artigo poderá se sobrepor à reserva de vagas determinada pelos arts. 1º e 3º desta Lei.

§ 2º Somente será admitido o não preenchimento parcial das vagas segundo o critério estabelecido no *caput* deste artigo caso não haja mais nenhum candidato aprovado e fora das vagas disponibilizadas, por curso e por turno, que comprove manter domicílio há pelo menos 5 (cinco) anos na macrorregião do País em que se encontra sediada a instituição federal de ensino superior na qual pleiteia o ingresso”.

“Art. 5º-A. As instituições federais de ensino técnico de nível médio reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso em seus cursos técnicos, por curso e por turno, no mínimo 10% (dez por cento) de suas vagas para estudantes que comprovarem manter domicílio há pelo menos 5 (cinco) anos na macrorregião do País em que se encontra a instituição na qual o candidato pleiteia vaga.

§ 1º A reserva de vagas estabelecida no *caput* deste artigo poderá se sobrepor à reserva de vagas determinada pelos arts. 4º e 5º desta Lei.

§ 2º Somente será admitido o não preenchimento parcial das vagas segundo o critério estabelecido no *caput* deste artigo caso não haja mais nenhum candidato aprovado e fora das vagas disponibilizadas, por curso e por turno, que comprove manter domicílio há pelo menos 5 (cinco) anos na macrorregião do País em que se encontra sediada a instituição federal de ensino técnico de nível médio na qual pleiteia o ingresso.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado **PEDRO FERNANDES**

Relator