



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

Projeto de Lei nº 3.410 de 2.012

Acrescenta parágrafo ao art. 4º da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, para assegurar transporte escolar aos beneficiários da Bolsa-Formação Estudante do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

Autor: NILSON LEITÃO

Relator: JOSÉ GUIMARÃES

I –RELATÓRIO

O projeto de lei em análise, de autoria do Deputado Nilson Leitão, tem por objetivo assegurar transporte escolar aos beneficiários da bolsa-Formação Estudante nos mesmos moldes do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), instituído pela Lei nº 10. 880, de 9 de junho de 2004. Para tanto, propõe a inclusão do § 5º no art. 4º da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011.

A proposta, que tramita em regime de prioridade (art. 151, II, RICD), foi aprovada pela Comissão de Educação – CE, com substitutivo, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Givaldo Vieira.

De acordo com o parecer da CE, o Substitutivo aprovado visa a alterar a Lei do Pronatec, porém de forma diferenciada daquela originalmente proposta:

O art. 6º da Lei nº 12.513/2011 autoriza a União a transferir recursos financeiros às instituições de educação profissional e tecnológica das



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

redes públicas estaduais e municipais ou dos serviços nacionais de aprendizagem correspondentes aos valores das bolsas-formação. O §4º disciplina os custos abrangidos pela bolsa-formação, in verbis:

Art. 6º.....

.....

§ 4o Os valores das bolsas-formação concedidas na forma prevista no caput correspondem ao custo total do curso por estudante, incluídos as mensalidades, encargos educacionais e **o eventual custeio de transporte** e alimentação ao beneficiário, vedada cobrança direta aos estudantes de taxas de matrícula, custeio de material didático ou qualquer outro valor pela prestação do serviço. (grifo nosso)

Esse dispositivo aplica-se às duas modalidades existentes no Pronatec, o Bolsa-Formação Trabalhador e o Bolsa-Formação Estudante. Nossa proposta é que, para essa última modalidade, o transporte seja um item regular, e não eventual, entre os [sic] aqueles considerados para contabilizar o custo total do curso por estudante.

Assim, o Substitutivo aprovado pela CE altera o art. 6º da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, para incluir o § 4º-A com a seguinte redação:

Art. 6º.....

.....

§4º A Os valores das bolsas-formação estudante incluirão no custo total do curso por estudante o custeio de transporte do beneficiário.
.....(NR).

Distribuída a esta Comissão, a proposição sujeita-se a exame de adequação orçamentária-financeira. No prazo regimental não foram apresentadas emendas ao presente Projeto de Lei.

É o relatório.

II – VOTO

De acordo com o art. 32, X, “h”, conjugado com art. 53, II, ambos do Regimento Interno desta Casa e conforme a Norma Interna desta Comissão aprovada em 29 de maio de 1996, que “*Estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira*”, cabe a esta Comissão realizar o exame de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual e normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas.

O art. 1º, §1º, da Norma Interna define como compatível “a *proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*” e como adequada “a *proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*”.

Antes de examinar as proposições em tela, faz-se necessária uma apresentação, com remissão normativa, acerca do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e da Bolsa-Formação Estudante no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec.

PNATE

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE, instituído pela Lei nº 10.880/2004, tem por escopo oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

O programa consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congênere, para custear despesas com o transporte escolar dos referidos alunos, mediante depósito em conta corrente específica.

Segundo o Portal do FNDE e a legislação pertinente, os valores transferidos diretamente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios são feitos em nove parcelas anuais, de março a novembro. O cálculo do montante de recursos financeiros destinados aos entes tem como base o quantitativo de alunos da zona rural transportados e informados no censo escolar do ano anterior.

O valor per capita/ano varia entre R\$ 120,73 e R\$ 172,24, de acordo com a área rural do município, a população moradora do campo e a posição do município na linha de pobreza.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

De acordo com o Censo Escolar do Transporte Escolar - PNATE 2017¹, o valor *per capita* médio para o ano corrente é de R\$ 136,90.

BOLSA-FORMAÇÃO ESTUDANTE E O CUSTEIO DE TRANSPORTE

Em conformidade com a Lei nº 12.513/2011, que institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, art. 6º, §4º, observa-se que o **custeio de transporte já se encontra incluído nos valores das bolsas-formação**, nos seguintes termos:

Art. 6º Para cumprir os objetivos do Pronatec, a União é autorizada a transferir recursos financeiros às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais e municipais ou dos serviços nacionais de aprendizagem correspondentes aos **valores das bolsas-formação de que trata o inciso IV do art. 4º desta Lei**.

(...)

§ 4º **Os valores das bolsas-formação** concedidas na forma prevista no *caput* **correspondem ao custo total do curso por estudante, incluídos** as mensalidades, encargos educacionais e o **eventual custeio de transporte** e alimentação ao beneficiário, vedada cobrança direta aos estudantes de taxas de matrícula, custeio de material didático ou qualquer outro valor pela prestação do serviço. (original sem grifos)

Segundo o art. 3º da Portaria MEC nº 817/2015, que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec, **os cursos ofertados por meio da Bolsa-Formação** serão organizados nas seguintes modalidades:

I – Bolsa-Formação Estudante:

- a) cursos técnicos na forma concomitante, para estudantes em idade própria;
- b) cursos técnicos na forma concomitante ou integrada, na modalidade Educação de Jovens e Adultos – EJA;
- c) cursos técnicos na forma subsequente, para estudantes que concluíram o ensino médio; e
- d) cursos de formação de professores em nível médio, na modalidade normal.

II – Bolsa-Formação Trabalhador:

- a) cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional – doravante denominados cursos FIC. (original sem grifo)

Por sua vez, o art. 7º da mencionada Portaria determina **os beneficiários que devem ser contemplados com o auxílio transporte** na forma de assistência estudantil:

¹ Disponível em: <<http://www.fn-de.gov.br/programas/transporte-escolar/transporte-escolar-consultas>>. Acesso em: 05.06.2017.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

Art. 7º **A Bolsa-Formação corresponde:**

I – ao **custeio de todas as despesas** relacionadas ao curso por estudante, **incluindo eventual assistência estudantil** e os insumos necessários para a participação nos cursos, no caso de **cursos ofertados pelas instituições públicas e pelos Serviços Nacionais de Aprendizagem – SNA**; ou

II – ao pagamento de bolsa de estudo na forma de mensalidades, no caso de cursos técnicos subsequentes ofertados por instituições privadas; ou

III – ao **pagamento de bolsa de estudo na forma de mensalidades**, no caso de **cursos técnicos concomitantes ofertados por instituições privadas de educação profissional técnica de nível médio, incluindo eventual assistência estudantil.**

§ 1º **A assistência estudantil prevista nos incisos I e III deverá ser prestada aos beneficiários como auxílio para alimentação e transporte**, conforme previsto no § 4º da Lei nº 12.513, de 2011, **considerando as necessidades de pessoas com deficiência e os casos específicos** autorizados pela SETEC-MEC.

§ 2º **A assistência estudantil prevista no inciso I aplica-se somente aos cursos FIC e técnicos presenciais, nas formas concomitante e integrada**, em consonância com o § 4º, art. 6º, da Lei nº 12.513, de 2011.

(original sem grifos)

Já o art. 8º da referida Portaria identifica **o público prioritário beneficiado atendido pela Bolsa-Formação:**

Art. 8º A Bolsa-Formação atenderá prioritariamente:

I – **aos estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da EJA;**

II – aos trabalhadores;

III – aos beneficiários titulares e dependentes dos programas federais de transferência de renda, entre outros que atenderem a critérios previstos no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, instituído por meio do Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011; e

IV – **aos estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento.**

(original sem grifos)

Assim, em conformidade com a Portaria em comento, o Manual de Gestão da Bolsa-Formação do Pronatec, MEC, 2017, 2ª edição, **explicita que o auxílio para transporte faz parte da assistência estudantil** prestada aos beneficiários do Pronatec **para os cursos FIC e técnicos presenciais, nas formas concomitante e integrada**, mas não é ofertado para os cursos técnicos na forma subsequente. **No caso das instituições privadas que ofertam cursos** por meio do Pronatec, a Bolsa-Formação corresponde “ao pagamento de bolsa de estudo na



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

forma de mensalidades” e **a assistência estudantil pode ser prestada diretamente pela instituição, com o fornecimento de alimentação e transporte ao estudante ou em pecúnia:**

Aduz o Manual que, nos termos do art. 7º da Portaria MEC nº 817/2015, a assistência estudantil **deverá** ser prestada aos beneficiários como **auxílio para alimentação e transporte**, e não necessariamente custeando-os integralmente. A assistência estudantil aplica-se somente aos cursos FIC e técnicos presenciais, nas formas concomitante e integrada, em consonância com o § 4º, art. 6º, da Lei nº 12.513/2011. Portanto, nos termos da Portaria nº 817/2015, não está prevista a assistência estudantil na oferta de cursos técnicos na forma subsequente. No caso das instituições privadas que ofertam cursos por meio do Pronatec, a Portaria citada estabelece, em seu art. 7º, que a Bolsa-Formação corresponde “ao pagamento de bolsa de estudo na forma de mensalidades”. **A assistência estudantil pode ser prestada diretamente pela instituição, com o fornecimento de alimentação e transporte ao estudante, ou em pecúnia**, com pagamento vinculado ao CPF do beneficiário. Conforme previsto no § 4º da Lei nº 12.513/2011, a assistência estudantil deve considerar as necessidades de pessoas com deficiência e os casos específicos autorizados pela SETEC/ MEC. Além disso, **deve levar em conta as especificidades do transporte e da região, as características do público e do curso e outros fatores que possam facilitar o acesso, a permanência e o êxito** do beneficiário no curso.

ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES

O projeto de lei em exame estabelece que “O beneficiário da Bolsa-Formação Estudante fará jus a transporte escolar, financiado nos mesmos moldes do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), ...”.

Inicialmente, cumpre ressaltar que a proposição não explicita quais os moldes do PNATE seriam adotados para oferecer transporte escolar aos beneficiários da Bolsa-Formação Estudante. A ideia poderia ser: i) a transferência automática de recursos financeiros sem necessidade de convênio ou outro instrumento congênere, para custear despesas com o transporte escolar, mediante



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

depósito em conta corrente específica?; ii) o valor seria o mesmo do PNATE?; iii) contemplaria todos os beneficiários do Bolsa-Formação Estudante ou apenas aqueles residentes em área rural?

Embora, no pronunciamento desta CFT não caiba analisar o mérito, convém trazer à baila o seguinte trecho do Relatório da Comissão de Educação – CE, do Deputado Givaldo Vieira:

Quanto aos alunos da educação básica na zona urbana, esses normalmente são beneficiários de políticas municipais de subsídio ao estudante que utiliza o transporte coletivo urbano. Recentemente, a Lei nº 12.816, de 2013, que alterou a Lei do Pronatec, tratou da ampliação do acesso ao transporte escolar, nos seguintes termos: “Art. 5º A União, por intermédio do Ministério da Educação, apoiará os sistemas públicos de educação básica dos Estados, Distrito Federal e Municípios na aquisição de veículos para transporte de estudantes, na forma do regulamento. Parágrafo único. Desde que não haja prejuízo às finalidades do apoio concedido pela União, os veículos, além do uso na área rural, poderão ser utilizados para o transporte de estudantes da zona urbana e da educação superior, conforme regulamentação a ser expedida pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.”

(...)

Sendo assim, esse público que o Projeto de Lei nº 3.410, de 2012, busca contemplar com transporte escolar já está, de certa maneira, potencialmente abrangido tanto pela alteração na Lei do Pronatec quanto por eventuais políticas municipais de subsídio ao uso do transporte coletivo urbano por parte dos estudantes.

De acordo com a alteração proposta pelo Projeto de Lei nº 3.410/2012, uma premissa é certa: o transporte escolar seria garantido a todos os beneficiários da Bolsa-Formação Estudante, independentemente do curso técnico ofertado (concomitante, integrado ou subsequente).

Quanto à modificação indicada pelo Substitutivo da CE, observa-se que, ao obrigar a inclusão do custeio de transporte nos valores das bolsas-formação estudante, retira-se a eficácia do termo “eventual” transporte, de modo a permitir, assim como no projeto principal, que todos os beneficiários da Bolsa-Formação Estudante passem a fazer jus ao custeio de transporte, inclusive os inscritos nos cursos técnicos subsequentes, os que residem próximos ao local do curso presencial e até mesmo os inscritos em cursos à distância, os quais, atualmente não fazem jus ao custeio de transporte.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

Consoante o art. 7º da Portaria MEC nº 817/2015, atualmente, fazem jus ao custeio das despesas com transporte os estudantes matriculados: i) nos cursos técnicos, nas formas concomitante e integrada, ofertados pelas instituições públicas e pelos Serviços Nacionais de Aprendizagem – SNA, e ii) nos cursos técnicos concomitantes ofertados por instituições privadas de educação profissional técnica de nível médio.

Para quantificar um desses casos em que o referido bolsista passaria a fazer jus ao transporte escolar, vale esclarecer que, em 2016, foram matriculados 882 mil alunos em curso técnico subsequente, sendo 398 mil na redes públicas, de acordo com o Censo Escolar 2016².

Desse modo, nota-se que as alterações propostas pelo Projeto de Lei nº 3.410/2012 e pelo Substitutivo da CE aumentam a despesa pública obrigatória de caráter continuado sem estimar o impacto orçamentário e financeiro e a correspondente compensação.

COMPATIBILIZAÇÃO COM A NORMA CORRELATA

Da análise do Projeto de Lei nº 3.410/2012 e do Substitutivo da CE, em conformidade com o previsto pelos atos das disposições constitucionais transitórias, particularmente os incluídos pela EC nº 95/2016, que trata dos gastos públicos, observa-se, que embora a proposição não seja alcançada pela regra do art. 109, §4º, já que não configura no momento o descumprimento pelo Poder Executivo do limite individualizado da despesa, a elevação de gastos proposta sem a devida compensação, por meio de redução de outras despesas, poderá ter por consequência a extrapolação desse limite.

Por sua vez, o art. 113 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias exige a estimativa do impacto orçamentário e financeiro para a proposta legislativa que criar despesa obrigatória, nos seguintes termos:

² INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Básica 2016. Brasília: Inep, 2017. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 05.06.2017.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Nesse passo, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), em seu art. 16, vem ratificar a sobredita exigência, além de delimitar os exercícios que devam estar acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

No mesmo sentido dispõe a Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017):

Art. 117. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Corroborar o entendimento dos dispositivos supramencionados a Súmula nº 1, de 2008, editada pela Comissão de Finanças e Tributação, a qual considera incompatível e inadequada a proposição que, mesmo em caráter autorizativo, conflite com a LRF, ao deixar de estimar o impacto orçamentário-financeiro e de demonstrar a origem dos recursos para seu custeio, exarada nos seguintes termos:

SÚMULA nº 1/08-CFT - 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.

Em face dos dispositivos supracitados, verifica-se que o Projeto de Lei em foco bem como o Substitutivo da CE contêm matéria que aumenta a despesa obrigatória de caráter permanente, na medida em que estende o custeio de



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

transporte a todos os beneficiários da Bolsas-Formação Estudante. Portanto, as proposições em exame, ao deixarem de observar os requisitos constitucionais e legais supramencionados, estão inadequadas e incompatíveis com as normas orçamentárias e financeiras.

Pelo exposto, submeto a este colegiado meu voto pela **incompatibilidade** com as normas orçamentárias e financeiras e pela **inadequação** orçamentária e financeira **do Projeto de Lei nº 3.410, de 2012**, bem como do **Substitutivo aprovado pela Comissão de Educação**.

Sala das Sessões, em de de 2017.

Deputado JOSÉ GUIMARÃES

Relator