

COMISSÃO MISTA DO CONGRESSO NACIONAL

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 153, DE 2003 (Mensagem nº 002, de 2004 – CN e nº 781/2003, na Origem)

Institui a Taxa de Avaliação *in loco* das instituições de educação superior e das condições de ensino dos cursos de graduação e dá outras providências.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado JULIO LOPES

I - RELATÓRIO

Trata-se da Medida Provisória nº 153, expedida pelo Senhor Presidente da República, em 23 de dezembro de 2003.

O diploma legal em análise “ institui a Taxa de Avaliação *in loco* das instituições de educação superior e das condições de ensino dos cursos de graduação e dá outras providências”. Essa taxa, em favor do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, autarquia vinculada ao Ministério da Educação, tem por objetivo custear as despesas das comissões de avaliação que visitam as instituições de educação superior, quando solicitado o seu credenciamento ou a sua renovação, e seus cursos, quando solicitado seu reconhecimento ou a sua renovação, nos termos do art. 9º, IX, e art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional.

São referidos como contribuintes da taxa as instituições de educação superior públicas e privadas. Estão porém isentas de seu recolhimentos das instituições públicas que atendam ao disposto na Lei nº 9.394, de 1996.

O valor da taxa é fixado em R\$ 4.840,00 (quatro mil, oitocentos e quarenta reais), a ser recolhido à conta do Tesouro Nacional e posto à disposição do INEP, a cada solicitação de credenciamento institucional (ou sua renovação) e de reconhecimento de curso (ou sua renovação). Caso o perfil da instituição ou do curso a ser avaliado imponha a necessidade de uma comissão integrada por mais de dois membros, o valor da taxa sofrerá acréscimo de R\$ 2.420,00 (dois mil, quatrocentos e vinte reais).

A Medida Provisória dispõe ser de até cinco anos o prazo de validade do credenciamento (ou sua renovação) de instituições de educação superior e de reconhecimento (ou sua renovação) de cursos de graduação. A fixação do prazo para cada caso obedecerá estabelecidos pelo Ministério da Educação, que também poderá conferir-lhe prorrogação.

Finalmente, está estabelecido que os valores fixados para a taxa somente poderão ser alterados, mediante ato do Poder Executivo, em função de variação dos custos de realização das avaliações, em periodicidade nunca inferior a um ano.

No decurso do prazo legal, foram apresentadas dezoito emendas à Medida Provisória em análise.

II - VOTO DO RELATOR

Da Admissibilidade e da Constitucionalidade

O parecer favorável quanto à admissibilidade da Medida Provisória ora relatada já se constitui no pronunciamento preliminar quanto à constitucionalidade do ato, conforme o disposto no art. 62 da Constituição Federal, atendidos que foram os pressupostos de urgência e relevância.

Trata-se de matéria do mais elevado interesse da sociedade e que requer urgente regulamentação. A avaliação da educação superior – garantia de sua qualidade e melhoria permanente – é atividade necessariamente contínua. É portanto urgente estabelecer as regras para seu custeio, garantindo-lhe estabilidade por meio de diploma legal adequado.

Quanto ao conteúdo da Medida Provisória, trata-se de matéria não incluída, na Constituição Federal, dentre aquelas de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 51) ou do Senado Federal (art. 52) e tampouco aquelas de competência privativa do Presidente da República previstas no art. 84.

É, portanto, matéria tipicamente enquadrada no art. 48 da Carta Magna, que atribui ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, a disposição sobre as matérias de competência da União, na forma da lei.

Pelo exposto, deve ser reconhecida a constitucionalidade da matéria tratada na Medida Provisória em apreço.

Da Adequação Financeira

As implicações orçamentárias e financeiras referem-se à criação de receita, derivada da instituição da nova taxa, que recolhida à conta do Tesouro Nacional, deve ser posta à disposição do INEP que dela fará uso de acordo com sua destinação específica, isto é, custeio das despesas com as comissões de avaliação. A Medida Provisória atende ao requisito da adequação financeira.

Do Mérito

É de fato indispensável a adequada regulamentação do custeio das comissões de avaliação *in loco* das instituições de educação superior e dos cursos de graduação. É antiga a prática das instituições arcarem com tais despesas. Em passado mais remoto, quando a atividade de autorização e reconhecimento de instituições e cursos era exercida pelo extinto Conselho Federal de Educação, as instituições recolhiam uma “taxa” que tinha, dentre outras finalidades, a de custear as visitas das comissões de verificação. Posteriormente, as instituições passaram a fazê-lo diretamente, isto é, emitindo as passagens para os avaliadores, custeando suas diárias ou pagando a sua hospedagem e ainda efetuando o pagamento de *pró-labore*, de acordo com as instruções e valores estabelecidos pelo órgão responsável pela verificação.

Vigente por longo tempo, esta prática não se revelou a mais conveniente, uma vez que estabelecia relação financeira entre avaliador e avaliado, ainda que de acordo com procedimentos estabelecidos pelo órgão fiscalizador. A sistemática dificultava a implantação de um rigoroso código de conduta, destinado a coibir excessos e garantir a lisura e a independência dos processos de avaliação, bem como a integridade e autonomia das instituições e cursos avaliados.

Com o objetivo de dar solução a esse problema, o INEP, por meio de portarias, instituiu e alterou uma taxa de avaliação *in loco*, cujos recursos se destinavam a custear as despesas com as comissões de avaliação, que passaram a ser pagas diretamente pelo próprio órgão aos membros das comissões. A intenção era positiva. O instrumento legal, contudo, era inadequado, pois uma taxa, tal como definida no art. 145, II, e como disposto no art. 150, I, da Constituição Federal, somente pode ser instituída por meio de lei.

Este parece ser, portanto, o grande objetivo da Medida Provisória em apreciação. Cumprir o mandamento constitucional de instituição, por lei, da taxa de avaliação *in loco*, com os mesmos objetivos que recomendam a sua existência para assegurar a isenção do processo de avaliação, eliminando a prática anterior, de financiamento direto das comissões pelas instituições de educação superior.

Algumas questões, contudo, merecem ponderação. As atividades de autorização para funcionamento de cursos, igualmente previstas no art. 9º, IX, da Lei nº 9.394/96, também estão sujeitas a procedimentos similares de avaliação, conduzidos pelo Ministério da Educação. A Medida Provisória em análise não as considera, sendo de todo procedente tratá-las em conjunto com as de credenciamento e de reconhecimento.

O valor fixado para a taxa, no art. 3º, deve ser examinado em detalhe. Como consta da Exposição de Motivos que acompanha a Medida Provisória, os recursos gerados com a taxa destinam-se ao custeio das despesas com as comissões de avaliação *in loco*, a saber: passagens aéreas e, quando for o caso, transporte terrestre, da localidade de domicílio do profissional até a localidade da sede do curso a ser avaliado; pagamento de diárias, conforme os valores estabelecidos no Decreto Federal nº 1.656/95; e honorários dos avaliadores no valor de R\$ 1.060,00 (hum mil e sessenta reais) por curso avaliado, calculados com base em vinte e uma horas de trabalho a um valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) por hora. Consideradas tais despesas, o MEC chegou

a um valor de R\$ 6.960,00 (seis mil, novecentos e sessenta reais), que é bastante superior ao que consta da Medida Provisória, da ordem de R\$ 4.980,00 (quatro mil, novecentos e oitenta reais). A diferença entre os dois valores é significativa, sugerindo que o último valor parece insuficiente para cobrir as três despesas mencionadas, de acordo com planilha de custos apresentada pelo Ministério da Educação.

É preciso garantir que o recolhimento da taxa e os recursos assim arrecadados cheguem a tempo e à hora ao INEP, de modo que o sistema de avaliação atenda adequadamente às necessidades das instituições e de seus cursos. Dessa forma, parece mais adequado que o recolhimento da taxa seja feito diretamente ao próprio INEP, como, por sinal, já vinha sendo feito nos últimos tempos.

Cabe, contudo, observar que, com freqüência, as comissões de avaliação são integradas por docentes de instituições de ensino públicas federais, isto é, servidores públicos que não podem perceber nenhum tipo de remuneração que não esteja previsto expressamente em lei, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal. A inexistência da previsão de alguma retribuição para tais servidores poderá trazer sérios óbices à sua participação desses docentes nas comissões, com evidentes prejuízos para a qualidade das avaliações realizadas. É, portanto, de todo conveniente que, no diploma legal que regula a matéria, estejam previstos os pagamentos a serem feitos com os recursos da taxa, inclusive a vantagem relativa aos mencionados honorários. É possível fazê-lo na medida em que a participação nas comissões é tarefa eventual, não continuada, com atribuições que não são inerentes, por exemplo, ao cargo de docente do sistema público federal de ensino.

Ainda no art. 3º, é preciso comentar o seu § 1º, que determina o acréscimo de R\$ 2.420,00 (dois mil, quatrocentos e vinte reais) ao valor da taxa, quando a comissão de avaliadores contar com mais de dois membros. Há aqui uma dificuldade a ser ultrapassada, a fim de assegurar a adequada operação do sistema de avaliação. Se o valor básico da taxa deve ser calculado levando em conta os custos precisos incorridos com os trabalhos de avaliação *in loco*, os eventuais acréscimos que ela venha a sofrer devem obedecer à mesma lógica. É necessário, portanto, que o valor adicionado à taxa seja proporcional ao número de avaliadores acrescentados à comissão, quando a natureza e complexidade da instituição ou do curso assim necessitar. Em

resumo, o valor acrescido à taxa deve ser um valor *per capita* para cada avaliador adicionado à comissão.

A disposição que confere isenção do recolhimento da taxa às instituições de educação superior públicas precisa ser considerada com cuidado. A condição para isenção é o atendimento ao que dispõe a Lei nº 9.394, de 1996. Trata-se da lei de diretrizes e bases da educação nacional, que deve ser cumprida por todas as instituições de ensino, sejam públicas ou particulares. Não constitui, portanto, elemento discriminador razoável que justifique a isenção para umas e não para outras. É de se supor, portanto, que a intenção é isentar as instituições públicas de ensino superior do recolhimento da taxa. No caso específico, as instituições federais, pois as estaduais e municipais não integram o sistema federal de ensino e, conseqüentemente, não estão sujeitas à avaliação *in loco* conduzida pelo INEP. Nesse caso, há duas alternativas possíveis. A primeira é simplesmente declarar a isenção das instituições públicas federais ou, dizendo de outra forma, restringir a cobrança da taxa apenas às instituições particulares. Esta alternativa parece questionável, pois estão todas sujeitas às normas de autorização, credenciamento e reconhecimento. O serviço de avaliação prestado pelo INEP não pode deixar de alcançar as instituições federais e seus cursos. Em favor dessa alternativa, pode ser lembrado que é a mesma a origem dos recursos postos à disposição das instituições públicas federais e do INEP: o Tesouro Nacional.

A outra alternativa é a inexistência de isenção, com todas as instituições, públicas e particulares, pagando a taxa a cada caso. Em defesa desta alternativa, situa-se o reconhecimento da existência de situações diferenciadas que merecem ser levadas em conta. Considere-se o caso das universidades. Têm elas autonomia para abrir cursos de graduação, o que mais adiante gerará a demanda por seu reconhecimento. Veja-se, portanto, que estando elas isentas do recolhimento da taxa, uma decisão inserida no âmbito de sua autonomia geraria impacto no orçamento de outro órgão do governo. Não faria, pois, mais sentido que cada universidade, responsável pela expansão ou fechamento de seus cursos, arcasse, dentro de seu orçamento, com esses custos? Com certeza seria preciso que os orçamentos das universidades públicas fossem contemplados com dotações para tais despesas.

Com relação às instituições públicas federais não universitárias, que não gozam de autonomia para abertura de cursos de graduação, há uma outra situação que merece comentários. A decisão de

abertura de novos cursos não passa pelo INEP, cujo orçamento, contudo, teria que contemplar a sua expansão, as necessidades futuras de reconhecimento com as respectivas comissões de avaliação. É muito mais razoável e preciso que, no orçamento de cada instituição, de acordo com os seus projetos de desenvolvimento, sejam previstos os recursos necessários para custeio das atividades de avaliação.

Desse modo, ainda que os recursos tenham a mesma fonte, parece mais racional que o orçamento de cada unidade interessada contenha a respectiva dotação com os recursos indispensáveis e que eles sejam transferidos ao INEP, sob a forma de taxa, a cada ocasião em que se fizer necessário.

O art. 4º estabelece o período de cinco anos como prazo máximo de validade de credenciamento de instituições de educação e de reconhecimento de cursos de graduação, podendo ser prorrogado pelo Ministério de Educação, de acordo com critérios por ele estabelecidos. Trata-se de um período médio razoável para a vigência das situações legais mencionadas.

Finalmente, o art. 5º da Medida Provisória apresenta coerência com a forma de cálculo da taxa. Se o seu valor é estabelecido de modo a corresponder precisamente aos custos com as comissões de avaliação, só poderá ser alterado em função de variação desses últimos. A periodicidade mínima anual é aceitável para garantir adequado planejamento das instituições e do órgão responsável pela condução das avaliações. A delegação ao Poder Executivo para fazer a alteração de valor, contudo, não condiz com o art. 150, I, da Constituição Federal, que dispõe ser vedado aos entes federados *“exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça”*. A aplicação estrita desse dispositivo constitucional, em obediência ao princípio da legalidade, determina que o aumento da taxa de avaliação *in loco* seja também estabelecido em lei.

Foram oferecidas dezoito emendas à Medida Provisória.

Emenda nº 1: além de propor a inclusão das atividades de autorização de cursos superiores, sugere novo valor para a taxa, igual a R\$ 6.960,00 (seis mil, novecentos e sessenta reais), a ser posta à disposição também da Secretaria da Educação Superior (SESu), e novo valor a ser acrescido, por avaliador adicional à composição básica de dois membros das comissões, da ordem de R\$ 3.480,00 (três mil, quatrocentos e oitenta reais). Sugere ainda a eliminação da periodicidade mínima anual para alteração no valor da taxa, prevista no art. 5º. A inclusão da atividade de autorização de cursos é

necessária. Os valores sugeridos correspondem exatamente ao que havia sido originalmente proposto pelo Ministério da Educação, na Exposição de Motivos nº 126, de 23 de dezembro de 2003, bem como os procedimentos de alteração no valor no caso de ampliação no número de membros da comissão de avaliação. A eliminação da periodicidade mínima anual não parece razoável, em função da necessidade de planejamento do sistema e do que já é válido para os demais tributos existentes.

Emendas nº 2, 5, 6 e 7 : têm por objetivo caracterizar como contribuintes da taxa de avaliação *in loco* apenas as instituições particulares de ensino superior. Se a instituição da taxa se justifica por seu objetivo de custear um serviço público específico e divisível, que contempla indistintamente as instituições públicas e particulares, não faz sentido caracterizar como contribuinte apenas um segmento desse conjunto.

Emendas nº 3 e 8: pretendem eliminar a possibilidade de alteração no valor da taxa quando a comissão de avaliação vier a ser composta por mais de dois membros. Isto pode significar perda de qualidade no processo de avaliação e a descaracterização do conteúdo da própria taxa. Inviabilizaria, na prática, a constituição de comissões mais amplas, quando necessárias.

Emenda nº 4: propõe a supressão de dispositivo que estabelece a isenção de recolhimento da taxa para as instituições de ensino superior públicas que atendam ao disposto na lei de diretrizes e bases da educação nacional. A emenda guarda coerência com a argumentação anteriormente apresentada no presente parecer.

Emenda nº 9: sugere que o acréscimo no valor da taxa se dê apenas nos casos de comprovada necessidade de que a comissão seja composta por mais de dois membros. O espírito da proposta é interessante: o de evitar que a decisão de ampliar a comissão fique exclusivamente no âmbito da decisão discricionária do órgão avaliador, gerando ônus tributário para a instituição avaliada. Melhor será, contudo, estabelecer de forma clara algumas diretrizes ou critérios que balizem esta decisão.

Emenda nº 10: trata da isenção direta do recolhimento da taxa para as instituições públicas de educação superior. A proposta confronta os mesmos argumentos levantados para as emendas que propõem caracterizar como contribuintes apenas as instituições particulares.

Emenda nº 11: sugere que a fixação dos prazos de reconhecimento tenham como parâmetro a duração de cada curso. Com certeza é um critério relevante, mas não há porque ressaltar apenas este, quando outros igualmente importantes também devem ser levados em consideração. Melhor opção já se encontra no texto legal, que remete a questão à competência do Ministério da Educação.

Emenda nº 12: pretende estabelecer que a prorrogação de prazos só pode ocorrer dentro do período máximo de cinco anos de validade do credenciamento de instituições ou de reconhecimento de cursos. A emenda parece desconfigurar o espírito do dispositivo da Medida Provisória. A idéia é a de estabelecer um prazo máximo como regra geral, admitida sua prorrogação, a critério do Ministério da Educação, em situações que a recomendem. Uma instituição de excelente qualidade ou um curso de nível comprovado pode perfeitamente ter seu credenciamento ou reconhecimento prorrogado sem necessidade de novo processo, custos de avaliação, etc.

Emenda nº 13: propõe a eliminação do art. 5º, argumentando ser vedado aumentar tributo sem lei que o estabeleça. Trata-se de cumprir o que determina o art. 150, I, da Constituição Federal, embora não seja razoável suprimir todo o dispositivo, mas tão somente a delegação ao Poder Executivo. É válido manter os critérios que devem determinar a alteração no valor da taxa.

Emenda nº 14: também incide sobre o art. 5º, propondo que a alteração no valor da taxa se dê por meio de lei e em periodicidade não inferior a dois anos. A proposta poderia gerar imensa defasagem de custos, comprometendo a viabilidade do sistema de avaliação. Ademais, uma lei ordinária não necessita afirmar que pode ser alterada por outra lei ordinária.

Emenda nº 15: propõe que a atualização da taxa se dê pela utilização do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). É temerária a adoção, em lei, de um índice como elemento de atualização de valores. O aludido índice não é instituído em lei, sendo inadequado atrelar uma disposição legal a um fator que independe do mesmo processo para sua aprovação, modificação ou extinção.

Emenda nº 16: pretende inserir na Medida Provisória artigo estabelecendo que a taxa só poderá ser cobrada decorridos noventa dias da data da publicação da lei, conforme disposto no art. 150, III, c, da Constituição

Federal. É desnecessário repetir no texto de lei ordinária o mandamento constitucional. Ademais, o prazo constitucional começou a ser contado a partir da data de publicação da Medida Provisória. A emenda resultaria em postergação adicional desnecessária do início da cobrança da taxa.

Emenda nº 17: propõe a revogação da Portaria nº 946, de 15 de agosto de 1997, do Ministério da Educação. Não se revogam por lei atos normativos de hierarquia inferior. Estes estarão tacitamente revogados caso colidam com as novas disposições legais.

Emenda nº 18: pretende impedir que os custos decorrentes da nova taxa seja repassados às mensalidades dos alunos. Na realidade, tais custos não são novos: instituições e cursos já vinham arcando com eles. Não haveria, pois, razão para o repasse. O controle desse repasse, porém, seria impossível, tornando pois inaplicável o dispositivo legal proposto.

Em resumo, a matéria tratada na Medida Provisória em apreço é oportuna, vindo a sanar grave problema de operação do sistema de avaliação da educação superior mantido pelo Ministério da Educação. Alguns ajustes, contudo, são necessários, com o objetivo de garantir a viabilidade de seu funcionamento e a qualidade das avaliações, como evidenciam a argumentação anteriormente apresentada e o conteúdo de algumas das emendas apresentadas.

Assim sendo, voto pela admissibilidade, constitucionalidade, adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 153, de 2003, pela aprovação integral da emenda nº 4, pela aprovação parcial das emendas nº 1, 9, 13 e 14 e pela rejeição das emendas nº 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 15, 16, 17 e 18, na forma do projeto de lei de conversão anexo.

Sala das Sessões, em de de 2004 .

Deputado JULIO LOPES

Relator

COMISSÃO MISTA DO CONGRESSO NACIONAL

**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 153, DE 2003
PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2004**

Institui a Taxa de Avaliação *in loco* das instituições de educação superior e dos cursos de graduação e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituída a Taxa de Avaliação *in loco*, em favor do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, pelas avaliações periódicas que realizar, quando formulada solicitação de credenciamento ou renovação de credenciamento de instituição de educação superior e solicitação de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos de graduação, previstos no inciso IX do art. 9º e art. 46 da Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996.

Parágrafo único. A Taxa de Avaliação *in loco* será também devida em caso de reavaliação de que trata o § 1º do art. 46 da Lei nº 9.394, de 1996.

Art. 2º São contribuintes da Taxa de Avaliação *in loco* as instituições de educação superior públicas e privadas.

Art. 3º A Taxa de Avaliação *in loco*, fixada no valor de R\$ 6.960,00 (seis mil, novecentos e sessenta reais), será recolhida ao INEP, à oportunidade em que for solicitado credenciamento ou renovação de credenciamento de instituição de educação superior e autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de curso de graduação.

§ 1º O valor estabelecido no *caput* deste artigo sofrerá acréscimo de R\$ 3.480,00 (três mil, quatrocentos e oitenta reais), por avaliador acrescido à composição básica da comissão de avaliação, que será de dois membros.

§ 2º A composição da comissão de avaliação levará em consideração a complexidade e amplitude do curso ou da instituição, de acordo com os seguintes critérios:

- I – cursos com até duas habilitações: dois avaliadores;
- II – cursos com três habilitações: dois ou três avaliadores;
- III – cursos com quatro habilitações: três ou quatro avaliadores;
- IV – cursos com cinco ou mais habilitações: de três a cinco avaliadores;
- V – instituições de educação superior: de três a oito avaliadores.

§ 3º As receitas obtidas com a Taxa de Avaliação *in loco* serão aplicadas, na forma disposta em regulamento, exclusivamente no custeio das despesas com as comissões de avaliação, relativas a:

- I – transporte;
- II – diárias;
- III – adicional de participação em comissão de avaliação, para os membros de comissão que forem servidores públicos federais;
- IV – honorários para os membros de comissão que não forem servidores públicos federais.

§ 4º É vedado aos membros de comissão de avaliação receber, a qualquer título, benefícios adicionais, pecuniários ou não, providos pela instituição de educação superior ou curso em processo de avaliação.

Art. 4º O credenciamento ou a renovação de credenciamento das instituições de educação superior e o reconhecimento ou a renovação de reconhecimento de cursos de graduação terão prazo de validade de até cinco anos, exceção feita às universidades, para as quais esse prazo será de até dez anos.

Parágrafo único. Os prazos de que trata este artigo serão fixados mediante critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação e de acordo com os resultados da avaliação, podendo ser por ele prorrogados.

Art. 5º Os valores fixados para a Taxa de Avaliação *in loco* somente poderão ser alterados em decorrência de variação dos custos para a realização das avaliações, em periodicidade não inferior a um ano.

Parágrafo único. É fixado em R\$ 1.060,00 (hum mil e sessenta reais), o valor do adicional de que trata art. 3º, § 3º, III, desta Lei, a que fará jus o servidor a cada participação em comissão de avaliação.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2004.

Deputado JULIO LOPES
Relator