

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 5.949, DE 2019 (Apensado: Projeto de Lei nº 1.968, de 2021)

Dispõe sobre o programa Poupança Estudantil voltado aos estudantes de baixa renda das escolas públicas.

Autor: Deputado IDILVAN ALENCAR.

Relator: Deputado ROGÉRIO CORREIA.

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em exame pretende autorizar o Poder Executivo a instituir o Programa Poupança Estudantil, destinado a criar uma poupança para estudantes de baixa renda matriculados em escola pública regular, inscritos no Cadastro Único de Políticas Sociais cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família ou que cumpram os requisitos para fazerem parte do programa, nos termos da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

Tal poupança, depositada em conta virtual mantida pelo Ministério da Educação, será acumulada ao longo da trajetória escolar do estudante, a partir da pré-escola ou dos anos finais do ensino fundamental, sendo liberada após a conclusão do ensino médio. Caso o estudante venha a ser reprovado em determinado ano escolar, os valores acumulados nesse ano serão descontados. Caso o estudante deixe de frequentar a escola por um ano, sua conta virtual será extinta, podendo, porém, ser recriada no retorno à escola.

A proposição prevê ainda que o estudante participante do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM receba um bônus depositado em



sua conta. Também determina que o beneficiário dessa poupança, ingressando com sucesso em instituição de educação superior, tenha prioridade para inclusão nos programas de assistência estudantil do Governo federal ou das próprias instituições.

Encontra-se apensado o projeto de lei nº 1.968, de 2021, de autoria do Deputado Leonardo Gadelha. A iniciativa tem por objetivo alterar a Lei nº 10.836, de 2004, a Lei do Programa Bolsa Família, que inserir incentivo financeiro às crianças e jovens, desde seu nascimento até a idade de 18 anos completos, destinado a evitar a evasão escolar e ao êxito na trajetória escolar. Prevê o depósito desse incentivo em conta poupança em nome do beneficiário, em valor fixado em R\$ 50, que poderá ser pago cumulativamente aos demais benefícios do Programa. Estabelece também possibilidades de movimentação da conta: após a conclusão de curso profissionalizante ou superior; e antes do cumprimento dessa condição para: aquisição de livros, equipamentos de informática e pagamento de encargos educacionais de curso profissionalizante ou superior.

Os projetos obedecem ao regime ordinário de tramitação, sujeitos à apreciação conclusiva pelas Comissões. Foram distribuídos, para exame de mérito, a esta Comissão de Educação e, para efeitos do art. 54 do Regimento Interno, à Comissão de Finanças e Tributação e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Transcorrido o prazo regimental, as proposições não receberam emendas no âmbito desta Comissão.

II - VOTO DO RELATOR

As iniciativas em comento são inegavelmente meritórias. Trata-se de importante estímulo à continuidade e à conclusão da trajetória da educação básica pelos estudantes oriundos das camadas menos favorecidas da sociedade, a ser positivamente agregado aos benefícios de um programa social do porte do Bolsa Família.



A ideia de uma “poupança-escola” não é nova. Ao longo de vários anos, tem sido bem recebida por aqueles que reconhecem a necessidade de adoção de medidas sociais complementares para promover o êxito escolar dos estudantes integrantes das famílias de baixa renda, comprovadamente os mais sujeitos ao risco do abandono e da evasão escolar, associado às múltiplas dimensões da vulnerabilidade socioeconômica.

Lembre-se, por exemplo, o projeto de lei nº 7.327, de 2006, originário do Senado Federal e de autoria do então Senador Cristovam Buarque. Embora com disposições mais complexas, tem objetivo similar ao do projeto em exame. Foi aprovado pela Comissão de Educação em julho de 2007. Em novembro de 2008, recebeu, na Comissão de Finanças e Tributação, parecer pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira. Em dezembro desse mesmo ano, foi apresentado Recurso contra a apreciação conclusiva pelas comissões e o arquivamento do projeto. Tal recurso aguarda deliberação do Plenário.

As principais objeções levantadas pela Comissão de Finanças e Tributação, em 2008, em relação ao projeto de lei nº 7.327, de 2006, foram as seguintes: a) o Plano Plurianual para o período 2008-2011 (Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008) não previa ação como a contida no projeto, que trata de programa de duração continuada, a ser incluído no PPA, nos termos do art. 165, § 1º, da Constituição; b) a Lei Orçamentária para 2008 – LOA 2008 (Lei nº 11.647, de 24.03.2008) não contemplava programação para a ação, tornando a proposição inadequada sob o prisma orçamentário-financeiro; c) a proposta criava para a União despesa obrigatória de caráter continuado, sem considerar a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LCP nº 101/2000) que determina que as leis que criarem ou aumentarem despesa de caráter continuado devem estar acompanhadas da estimativa da despesa e da indicação das fontes de recursos. d) a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Orçamento de 2008 (Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007) ratificava a obrigação contida na LRF de demonstrar a despesa e a respectiva compensação, mesmo para os projetos de lei autorizativos.

Certamente, no caso dos atuais projetos em análise, a Comissão de Finanças e Tributação, no exercício de suas competências

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rogério Correia

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219048735100>



regimentais, haverá de analisá-lo sob prisma semelhante, à luz da pertinente legislação vigente.

No entanto, se o projeto de lei principal em exame não apresenta diretamente as informações requeridas pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e pelo arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2.000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), é possível encaminhar, desde logo, neste Parecer, estimativas que permitam a avaliação da viabilidade legal, orçamentária e financeira da proposição.

Com relação ao Plano Plurianual 2020-2023, aprovado pela Lei nº 13.971, de 2019, a proposta é compatível com seu Programa Finalístico 5011 – Educação Básica de Qualidade e seu objetivo, que é o de “elevar a qualidade da educação básica, promovendo o acesso, a **permanência** e a aprendizagem com **equidade**” (grifo nosso). Observe-se que o estímulo a ser proporcionado pela Poupança Estudantil tem, como um de suas principais finalidades, assegurar a permanência dos estudantes mais pobres na escola e a equidade no percurso e êxito na trajetória escolar, estimulando o sucesso e evitando o abandono e a evasão escolar.

Se a ação denominada “Programa Poupança Estudantil” não está prevista na Lei Orçamentária vigente, poderá sê-lo na seguinte, uma vez aprovada a lei proposta pelo projeto em exame. Trata-se efetivamente de criação de despesa de caráter continuado. Mas não parece inviável sua previsão orçamentária futura, considerada a história das dotações orçamentárias do Ministério da Educação e de sua execução, ao longo dos últimos anos.

De fato, de 2011 a 2020, em média, a diferença entre as dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação e os valores empenhados, foi da ordem de R\$ 6,4 bilhões. Se considerados os valores liquidados, a diferença média foi de R\$ 12,3 bilhões. Se considerados os valores pagos, de R\$ 19,1 bilhões. Em relação apenas ao último ano da série, os valores foram, respectivamente, iguais a R\$ 3,3 bilhões, R\$ 14,8 bilhões e R\$ 20 bilhões.



É fato que as diferenças entre o previsto e o executado revelam que a União poderia ter investido ainda mais em educação ao longo do tempo. No entanto, evidenciam que haveria espaço para a inclusão dessa nova ação, com compensações internas ao próprio orçamento do Ministério, a depender de seu custo, dentro dos limites impostos pelo art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Para o futuro, trata-se obviamente de uma decisão política.

Examine-se, portanto, a viabilidade desse programa em termos de custos. Embora o projeto de lei não explicita valores, é possível apresentar estimativas, com base em alguns parâmetros, considerando como beneficiários os estudantes com idade de 11 anos de idade (correspondente ao 6º ano do ensino fundamental) até 17 anos (correspondente ao ano final do ensino médio).

De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social, relativos ao final do ano de 2019 (últimos dados publicados na página do Programa Bolsa Família, no sítio eletrônico desse Ministério¹), para cômputo de benefícios variáveis desse Programa às famílias, contavam-se aproximadamente 3,3 milhões de crianças e jovens de 11 a 15 anos² e 2,2 milhões de jovens de 16 e 17 anos, com frequência escolar acompanhada. Para cada um dos integrantes do primeiro grupo, o valor do benefício mensal³ é de R\$ 41, totalizando R\$ 492 anuais. Para aqueles do segundo grupo, o valor do benefício mensal⁴ é de R\$ 48, totalizando R\$ 576 anuais.

Fixando-se, por exemplo, um valor anual de R\$ 800 anuais para a Poupança Estudantil, para estímulo à permanência dos estudantes na escola e considerando que o valor do benefício já pago pelo Bolsa Família pode ser assim considerado, o valor a ser depositado, a título dessa Poupança, pode ser estimado como a diferença entre dois primeiros valores. Desse modo,

1 Ver <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral%20Brasil>.

2 Os dados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Social apresentam números agregados para crianças e adolescentes de 0 a 15 anos de idade de famílias que recebem benefícios a eles referentes. A estimativa ora apresentada foi realizada tomando por base a proporção de crianças e adolescentes de 11 a 15 anos de idade na população brasileira, segundo a projeção realizada pelo IBGE, para o ano de 2019, e aplicando essa proporção ao total de crianças e adolescentes informadas pelo Ministério, da ordem de 10,2 milhões.

3 Trata-se do Benefício Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos.

4 Trata-se do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (de 16 e 17 anos).

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rogério Correia

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219048735100>



para as crianças e jovens de 11 a 15 anos, o valor seria de R\$ 308 anuais. Para os jovens de 16 e 17 anos, o valor seria de R\$ 224 anuais.

Multiplicando-se esses últimos valores pelo número de crianças e jovens beneficiários do Bolsa Família, com idade entre 11 e 17 anos, estima-se um total de R\$ 1,5 bilhão anual para o Programa Poupança Estudantil sugerido pelo projeto em exame. Trata-se, pois, de um montante significativamente inferior às diferenças observadas entre as dotações orçamentárias do Ministério da Educação e os valores referentes à sua execução, até mesmo em 2020. Haveria, inclusive, espaço para pagamento do outro benefício previsto no projeto, como o bônus por participação do estudante no ENEM.

Caso as estimativas considerem todas as 6,4 milhões de crianças e jovens de 6 anos de idade (correspondente ao 1º ano do ensino fundamental) a 15 anos e os 2,2 milhões de jovens de 16 e 17 anos de idade, os custos anuais do Programa seriam da ordem de R\$ 2,5 bilhões. Se consideradas todas as crianças e jovens na idade própria para a educação básica (iniciando aos 4 anos de idade, na pré-escola, até os 17 anos, ao final do ensino médio), o custo seria aproximadamente de R\$ 2,8 bilhões. Ainda assim, os valores seriam inferiores aos observados nas diferenças entre as dotações orçamentárias do Ministério da Educação e os valores executados.

É realista supor que os estudantes beneficiários no Programa Bolsa Família não estejam exatamente frequentando os anos escolares correspondentes a sua idade. A taxa de distorção idade-série é, em geral, mais elevada entre os alunos das camadas mais pobres da população. Esse fato, porém, não terá maiores impactos nas estimativas apresentadas, sobretudo porque o projeto prevê a perda de valores do benefício da Poupança Escola em caso de reprovação.

Com relação ao projeto de lei apensado, de nº 1.968, de 2021, ressalte-se que seus objetivos são muito similares aos da proposição principal. No entanto, há que se considerar a conveniência de inserção de novo incentivo financeiro na Lei nº 10.836, de 2004, ora objeto de rediscussão no âmbito do Poder Legislativo, especialmente em função da edição da Medida Provisória nº



1.061, de 2021, que reformula o Programa Bolsa Família, dando-lhe inclusive nova denominação e nova composição. Parece mais adequado, sem prejuízo dos propósitos da iniciativa, adotar a forma apresentada pelo projeto principal, que cria um benefício autônomo.

Feitas essas considerações, resta mencionar que o texto da proposição deve receber alguns ajustes, de modo tornar mais claras algumas de suas disposições.

Tendo em vista o exposto, voto pela **aprovação** dos projetos de lei nº 5.949, de 2019, e nº 1.968, de 2021, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado ROGÉRIO CORREIA

Relator



COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.949, DE 2019

(Apensado: Projeto de Lei nº 1.968, de 2021)

Dispõe sobre o Programa Poupança Estudantil, destinado a estimular a permanência e o sucesso escolar dos estudantes de baixa renda matriculados em escola pública de educação básica.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica o Poder Executivo Federal autorizado a instituir o Programa Poupança Estudantil, destinado a estimular a permanência e o sucesso escolar de estudantes de baixa renda matriculados em escola pública de educação básica.

Parágrafo único. Serão beneficiários do Programa Poupança Estudantil os alunos matriculados na educação básica regular pública, integrantes de famílias inscritas no Cadastro Único de Políticas Sociais, beneficiárias de programa federal de transferência de renda com condicionalidades ou que cumpram os requisitos para fazerem parte desse programa, nos termos da legislação específica.

Art. 2º Para cada estudante beneficiário do Programa Poupança Estudantil, o Ministério da Educação abrirá, na Caixa Econômica Federal ou no Banco do Brasil S.A, uma conta virtual de poupança, pessoal e intransferível.

§ 1º Anualmente, o Ministério da Educação depositará, na conta virtual de poupança de cada estudante, o valor a ele devido, fixado nos termos do regulamento.

§ 2º O estudante ou seu responsável legal somente poderão movimentar a conta virtual de poupança após a conclusão do ensino médio pelo primeiro.



§ 3º O estudante ou seu responsável legal terão acesso à conta virtual de poupança para visualização e acompanhamento dos valores acumulados ao longo da trajetória escolar.

§ 4º A reprovação do estudante em dado ano letivo implicará a perda do valor que seria depositado na conta virtual de poupança, relativo a esse ano.

§ 5º A conta virtual de poupança do estudante será extinta se este deixar de frequentar a escola por um ano, podendo ser recriada no retorno à escola.

Art. 3º O estudante que participar do Exame Nacional do Ensino Médio no ano de conclusão dessa etapa da educação básica terá direito ao depósito de um bônus em sua conta virtual de poupança, nos termos do regulamento.

Art. 4º O estudante concluinte do ensino médio e beneficiário da Poupança Estudantil, se aprovado em instituição de ensino superior pública ou privada, terá prioridade nos programas de assistência estudantil do governo federal ou das instituições.

Art. 5º A implantação do Programa Poupança Estudantil contemplará os alunos referidos no parágrafo único do art. 1º que estiverem matriculados no 6º ano do ensino fundamental até o último ano do ensino médio, podendo ser estendido aos demais anos da educação básica obrigatória, de acordo com a disponibilidade orçamentária.

Art. 6º Esta Lei entrará em vigor no ano subsequente ao de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado ROGÉRIO CORREIA
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rogério Correia
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219048735100>

