

MENSAGEM N° 665

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 1.075, de 6 de dezembro de 2021, que “Altera a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e a Lei nº 11.128, de 28 de junho de 2005, para dispor sobre o Programa Universidade para Todos”.

Brasília, 6 de dezembro de 2021.

Brasília, 15 de Outubro de 2021

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submeto, para deliberação, a anexa proposta de Medida Provisória, que visa alterar as Leis nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que instituiu o Programa Universidade para Todos – Prouni, e nº 11.128, de 28 de junho de 2005, que dispõe sobre o referido Programa.

2. O Prouni, como política do Governo Federal, constitui importante programa público, que tem possibilitado o acesso e a permanência de estudantes hipossuficientes, de indivíduos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, e de pessoas com deficiência, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica ofertados em instituições privadas de ensino superior.

3. Em contraprestação às bolsas ofertadas, as instituições privadas, por meio de suas mantenedoras, auferem isenção tributária, nos termos constantes do art. 8º da Lei nº 11.096, de 2005.

4. Após quinze anos de existência do Prouni, em 2020, em razão do quadro de calamidade pública nacional decorrente da crise sanitária ocasionada pela pandemia em escala mundial da Covid-19, foi editado o Decreto Legislativo nº 6, de 2020. O referido ato normativo introduziu, no ordenamento jurídico pátrio, medidas de restrição acrescidas àquelas adotadas pelos estados e municípios. Tais iniciativas influenciaram inclusive na economia brasileira, e alteraram a renda de famílias e de empresas.

5. Concomitantemente ao isolamento e à contenção da doença, houve também a necessidade de legislar sobre a atividade de educação, inicialmente a ser prestada de forma remota. Vale ressaltar que esta modalidade não se confunde com o ensino a distância, na medida em que conta principalmente com a ideia de autoinstrução. Por técnicas de informática e adequação de metodologias de ensino, as aulas presenciais passaram a ser ministradas por meio da rede mundial de computadores, internet, com simultaneidade entre professores e alunos. O Ministério da Educação regulamentou a matéria pelas Portarias MEC nº 345, nº 395, nº 473 e nº 544, todas de 2020. O Conselho Nacional de Educação – CNE também focou nessa análise ao emitir os Pareceres nº 5/2009, nº 9/2020 e nº 11/2020.

6. Desde o início da pandemia, estima-se que um percentual significativo de pessoas entre 6 e 34 anos deixaram de estudar – o que, naturalmente, elevou a taxa de evasão. Ainda no primeiro semestre do ano passado, uma pesquisa mencionada na Revista de Ensino Superior previa que, com a pandemia do coronavírus, haveria queda de 7,6% no número de estudantes da rede privada no ensino superior em 2020. O levantamento ainda revelou que, no ano passado, a inadimplência no ensino superior privado havia crescido mais de 70% e a evasão subido 32,5%. Outro índice preocupante refere-se aos quase 30% de instituições de educação superior privadas que apresentaram risco de encerrarem as atividades e fecharem.

7. Estima-se que as instituições de educação superior privadas tenham perdido um total de 110 mil estudantes em 2021, passando de 6,44 milhões de discentes para 6,33 milhões.

8. Conforme estudos desenvolvidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, a pandemia de Covid-19 aprofundou as desigualdades no sistema educacional brasileiro, no que se refere à infraestrutura sanitária e tecnológica, conforme análise baseada em dados do Censo Escolar de 2019 sobre escolas federais, estaduais, municipais e particulares.

9. Outro estudo, elaborado por Carlos Henrique Corseuil, Maíra Franca, Gabriela Padilha, Lauro Ramos e Felipe Russo, também no âmbito do Ipea, demonstra como a crise do coronavírus rapidamente resultou na queda da economia, agregada em níveis inéditos, inclusive abaixo de recessões anteriores.

10. Tal cenário impacta significativamente os esforços crescentes para atingimento da Meta 12 do vigente Plano Nacional de Educação – PNE, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. O referido dispositivo legal apresenta o objetivo de elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50%, e a taxa líquida para 33% da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público.

11. Em razão disso, as políticas indutivas de educação devem ser reforçadas. Nesse sentido, o Prouni e o Fundo de Financiamento Estudantil– Fies, que são as principais políticas públicas atualmente em vigência, podem contribuir para atenuar a situação dos estudantes e das instituições, assim como as estratégias já implementadas por meio da Lei nº 14.024, de 9 de julho de 2020, que alterou a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.

12. As medidas sugeridas incluem a adequação de previsão normativa do regramento do Prouni ao estabelecido em regulamentação semelhante no Fies; a revisão de alguns dispositivos da Lei nº 11.096, de 2005, com vistas a torná-los mais inteligíveis, e corrigir lacunas, ambiguidades e descompassos com a realidade da execução do Programa; o incremento dos mecanismos de controle e integridade do Prouni; a desburocratização do Programa; e a revisão de regramentos, de forma a viabilizar ampliação do número de bolsas ofertadas e diminuição da ociosidade na ocupação das vagas na educação superior privada.

13. Dessa forma, o texto sugerido tenciona proporcionar elementos favoráveis ao atingimento da Meta 12 do PNE, sobretudo da estratégia 12.5, de ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas a estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fies, de que trata a Lei nº 10.260, de 2001, na educação superior. Assim, será possível reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes, indígenas e estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico.

14. No âmbito dos cursos de Licenciatura, Pedagogia e Normal Superior para atuação na educação básica, destaca-se a necessidade de se pensar a política pública inserida no Prouni, para que esse Programa possa vir ao encontro do cumprimento da Meta 15 do PNE, constante no Anexo da Lei nº 13.005, de 2014. Tal dispositivo estabelece o objetivo de garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação, de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e assegurar que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

15. Os supracitados elementos configuram urgência e relevância, nos termos do art. 64 da

Constituição Federal, e justificam a apresentação da proposta de alteração da Lei nº 11.096, de 2005, por meio de Medida Provisória. Constituem-se, portanto, imediata resposta a algumas evoluções incrementais do Prouni para fazer frente ao preocupante cenário descrito, excetuando-se, unicamente, as medidas que necessitarão de elaboração de novos requisitos do Sistema Eletrônico do Prouni – Sisprouni e que, por medida de segurança, demandam desenvolvimento com maior prazo e com a realização dos testes de segurança, inclusive para evitar eventual mau funcionamento dos requisitos já desenvolvidos e em execução pelo sistema.

16. Portanto, são cinco grupos de alterações propostas:

a) Primeiro grupo: revisão de alguns dispositivos da Lei nº 11.096, de 2005, com vistas a torná-los mais inteligíveis, e corrigir lacunas, ambiguidades e descompassos com a realidade da execução do Programa, com o fito de colaborar para maior segurança jurídica sobre a regulamentação do Prouni e, consequentemente, diminuir o volume de demandas administrativas e de judicializações, e aumentar a eficiência e eficácia do Programa;

b) Segundo grupo: adequação de previsão normativa do regramento do Prouni ao estabelecido em regulamentação em ponto semelhante no Fies, dado que os programas representam esforço conjunto para acesso e permanência na educação superior privada e, por conseguinte, para atendimento da Meta 12 do PNE;

c) Terceiro grupo: incremento dos mecanismos de controle e integridade do Prouni, com a previsão de mudanças para promover a desburocratização de alguns eixos do Programa e melhor previsão da sistemática de supervisão das instituições de educação superior que porventura descumpram os preceitos; e

d) Quarto grupo: colaboração do Prouni na política pública de formação de docentes para atuação na educação básica, mais especificamente nos ensinos fundamental e médio, com o intuito de garantir adequada formação em licenciatura na área em que o docente atua em sala de aula e, assim, colaborar com o atingimento da Meta 15 do PNE.

17. As justificativas para as alterações concretizadas pela Medida Provisória ora apresentada estão detalhadas e documentadas por meio da Nota Técnica nº 398/2021/CGPES/DIPPES/SESU/SESU (Documento SEI/MEC nº 2824382).

18. No primeiro grupo de alterações, consta a proposição de supressão da previsão na Lei nº 11.096, de 2005, de bolsas parciais de 25% no âmbito do Prouni.

19. A respeito especificamente da oferta de bolsas de estudo parciais de 25%, a redação atual do art. 7º do Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005, que regulamenta a Lei nº 11.096, de 2005, determina, em sua parte final, que a parcela da anualidade ou da semestralidade efetivamente cobrada em relação ao curso para o qual se vincula a bolsa, com base na Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, que dispõe sobre o valor total das anuidades escolares, não excede, individualmente, o valor de R\$ 200,00 (duzentos reais), o que torna essa modalidade de bolsa mais em uma probabilidade do que uma realidade de fato. Ademais, mesmo que tal valor fosse superior ao montante estipulado, a existência de uma bolsa parcial de alcance tão limitado em relação aos encargos cobrados pelas instituições, considerando o perfil socioeconômico vulnerável atendido, poderia resultar em abandono do curso, com consequente aumento dos níveis de evasão escolar.

20. Pontua-se que, por representar uma possibilidade, não há no Sisprouni a concreta disponibilização de bolsas parciais de 25%, tampouco o registro de bolsa ativa do Prouni nessas condições, pelo que se entende necessária a exclusão da modalidade de bolsa parcial de 25%.

21. Nesses termos, a Medida Provisória suprime a referência da bolsa parcial de 25% no art. 1º, caput e §§ 2º e 4º; no art. 5º, § 4º; e no art. 11, todos da Lei nº 11.096, de 2005. Em relação ao art.

5º, § 5º, inciso II, da Lei nº 11.096, de 2005, por tratar-se de situação pretérita relativa ao ano de 2005, que não impacta nos cálculos atuais de bolsas obrigatórias, sejam integrais ou parciais de 50%, não houve necessidade de supressão da referência à bolsa parcial de 25%.

22. Ainda no primeiro grupo de alterações, a Medida Provisória propõe a incorporação, no texto da Lei nº 11.096, de 2005, de vedação da acumulação pelo estudante de bolsas do Prouni com outros benefícios públicos.

23. Atualmente, o disposto no § 3º do art. 2º do Decreto nº 5.493, de 2005, dispõe sobre a vedação de acumulação de bolsas de estudo vinculadas ao Prouni e sobre a concessão de bolsa de estudo vinculada ao Programa para estudante matriculado em instituição pública e gratuita de ensino superior. Além disso, as regras normativas do Ministério da Educação – MEC, quais sejam o art. 28 da Portaria Normativa MEC nº 1, de 2 de janeiro de 2015, e o art. 46 da Portaria MEC nº 209, de 7 de março de 2018, também vedam que o bolsista do Prouni se beneficie de financiamento do Fies em diversos cursos, turnos ou instituições, e vice-versa.

24. No entanto, essas vedações enfrentam constante judicialização pelos estudantes que visam a obter dois benefícios públicos ao mesmo tempo, os quais são limitados, em detrimento ao acesso de outros estudantes que igualmente tenham necessidades socioeconômicas semelhantes e que não possuem qualquer benefício.

25. Além disso, deve-se também ter em consideração, por analogia, a inteligência da Lei nº 12.089, de 11 de novembro de 2009, que proíbe que uma mesma pessoa ocupe duas vagas simultaneamente em instituições públicas de ensino superior.

26. Não obstante a Lei nº 11.096, de 2005, e o seu decreto regulamentador identificarem a competência do MEC para elaboração de normativos sobre a concessão e o usufruto da bolsa do Prouni, inclusive para normatizar tais situações, compreende-se desejável a previsão expressa das referidas proibições no texto desta Lei. Dentre as alterações propostas, incluem-se a vedação de acumulação de bolsas de estudo vinculadas ao Prouni, e a concessão de bolsa de estudo vinculada ao Programa para estudante matriculado em instituição pública e gratuita de ensino superior ou em curso, turno, local de oferta e instituição de ensino superior privada distintos, com contrato de financiamento por meio do Fies, conforme sugestão de introdução do § 6º ao art. 1º da Lei do Prouni.

27. Também no primeiro grupo de alterações, há a necessidade de adequação de dispositivo da Lei nº 11.096, de 2005, sobre os procedimentos de manutenção de bolsa do Prouni. A atual redação do § 2º do art. 2º da referida Lei encontra-se regulamentada pela Portaria Normativa MEC nº 19, de 2008, a qual tem sido objeto de judicialização, sob a justificativa de que a Lei não define as modalidades de manutenção de bolsa de estudo, ou seja, atualização semestral, suspensão, transferência e encerramento. Propõe-se, portanto, a conversão da atual redação do parágrafo único do art. 2º para um novo § 1º do mesmo artigo, com o intuito de definir essas modalidades em âmbito legal e estabelecer que elas devem observar, obrigatoriamente, o prazo máximo para a conclusão do curso de graduação ou sequencial de formação específica. Tais medidas estarão condicionadas ao cumprimento de requisitos de desempenho acadêmico e demais normas expedidas pelo MEC.

28. Especificamente em referência às questões de transferência de bolsa pelo beneficiário do Prouni, tal modalidade de manutenção de bolsa tem se apresentado como grande problema nas políticas de acesso à educação superior, não obstante o art. 49 da Lei nº 9.394, de 1996 – LDB, definir as condições para transferência na educação superior, nomeadamente a observância de que essa se dará para cursos afins.

29. O resultado é a fragilização dos mecanismos para supervisão de eventuais irregularidades. Em alguns casos, em razão da judicialização, há a autorização de transferências em desconformidade com a LDB, com a quebra dos princípios da isonomia e meritocracia almejados pelos processos

seletivos. Isso ocorre à medida que candidatos ingressam em cursos com concorrência e nota de corte mais baixos e, posteriormente, buscam transferência para curso de maior concorrência. Em suma, não há a observância das Diretrizes da Educação Brasileira, as quais determinam que a transferência ocorrerá para cursos afins. Por esse motivo, propõe-se a incorporação do § 2º, inciso I, ao art. 2º da Lei nº 11.096, de 2005.

30. Ademais, já com pertencimento ao terceiro grupo de alterações, adiciona-se à redação da Lei nº 11.096, de 2005, o art. 2º, § 2º, inciso II. O texto proposto busca limitar burla do uso da bolsa, utilizada por estudantes para, em curto prazo e em usufruto do Prouni, conseguir concluir duas graduações. Há casos em que bolsistas já formandos solicitam a transferência para outro curso do Prouni, e suspendem a matrícula até a conclusão da segunda graduação, como bolsista; nessa situação, o estudante conclui o primeiro curso com recursos próprios. Todo o trâmite ocorre em total desconsideração com o disposto na Lei do Prouni, e subverte toda a lógica do Programa, ocasionando prejuízos a outros estudantes que necessitam do benefício público para o acesso ao seu primeiro curso de graduação.

31. Outra modificação pertencente ao primeiro grupo consiste na alteração da redação do caput do art. 3º da Lei nº 11.096, de 2005, e na conversão do parágrafo único do referido artigo em § 1º, para corrigir eventual ambiguidade ou lacuna do texto até então vigente, e evidenciar que o Exame Nacional do Ensino Médio – Enem é o critério único para classificação nos processos seletivos para bolsas do Prouni. No entanto, tal redação pode ser interpretada de forma a exigir que fosse incorporada, como critério de classificação, a condição socioeconômica entre os pertencentes aos grupos definidos nos §§ 1º e 2º do art. 1º, como de fato já ocorreu por meio da judicialização do Programa e de questionamentos extrajudiciais.

32. Portanto, é necessário definir que a pré-seleção dos candidatos inscritos nos processos seletivos do Prouni deverá observar os resultados do Enem, consoante a ordem de classificação estabelecida na proposta de redação do § 1º do art. 2º da Lei nº 11.096, de 2005.

33. Ainda no primeiro grupo, consta a incorporação de § 1º-A ao art. 5º da Lei nº 11.096, de 2005. Nesse ponto, as atuais regras de adesão e oferta de vagas por meio do Prouni determinam que, no caso de mantenedora que possua mais de uma Instituição de Ensino Superior – IES e/ou mais de um local de oferta de cursos, deverá ser firmado termo de adesão específico para cada local de oferta, inclusive aqueles criados após sua adesão ao Programa, abrangendo todos os cursos e turnos.

34. Para fins de cálculo do período de adesão ao ProUni, considera-se a data do primeiro termo de adesão emitido pela mantenedora, independentemente da inclusão posterior de nova IES ou local de oferta. Ademais, em caso de alteração de manutenção de IES participante do Prouni, a nova mantenedora, caso não participe do Programa, deverá formalizar sua adesão sob pena de desvinculação das instituições mantidas.

35. Em referência à Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social – Cebas, entende-se pela revogação do art. 10 da Lei nº 11.096, de 2005, em razão da inconstitucionalidade formal apontada pelo Supremo Tribunal Federal – STF quanto aos dispositivos da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, que tratam da matéria, que demandaria a edição de lei complementar. Há, em tramitação no Congresso Nacional, projeto que dispõe sobre o tema. Portanto, assim que houver regulamentação própria por lei complementar, as mantenedoras poderão se valer de eventual adesão ao Prouni. Se houver necessidade de previsão expressa sobre a proporcionalidade de oferta de bolsa obrigatória por pagante para essa categoria de IES/mantenedoras, o assunto deve ser tratado na própria lei complementar, para que produza reflexos no Prouni, e não o inverso.

36. Submete-se ainda a revogação do art. 10 da Lei nº 11.096, de 2005. Por isso, as entidades beneficentes de assistência social que atuam no ensino superior poderão optar pela oferta de bolsas de estudo, de que trata o caput ou o § 4º do art. 5º da Lei nº 11.096, de 2005, devendo antecipar a

renovação de sua adesão ao Programa, nos termos da anexa Medida Provisória, para continuar com sua adesão válida ao Prouni.

37. No segundo grupo de alterações, propõe-se o ajuste das previsões da Lei do Prouni à situação correspondente e aplicável relativa ao Fies, com a necessidade de adequação da redação do § 4º do art. 1º da Lei nº 11.096, de 2005.

38. A Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017, que alterou a Lei nº 10.260, de 2001, a qual dispõe sobre o Fies, introduziu determinação legal que se encontra em consonância inclusive à realidade dos atos normativos que regulamentam o Prouni. Isso significa que os encargos educacionais, nos casos de oferta de bolsa parcial de 50%, devem considerar todos os descontos aplicados pela instituição, regulares ou temporários, de caráter coletivo, conforme regulamento, ou decorrentes de convênios com instituições públicas ou privadas, incluídos os descontos concedidos devido ao seu pagamento pontual, respeitada a proporcionalidade da carga horária. É desejável que regras semelhantes reflitam em ambos os programas, que são considerados complementares, nomeadamente quando o estudante financiado com o Fies, em percentual inferior a 100%, obtém bolsa parcial de 50% do Prouni.

39. No terceiro grupo de alterações, há incrementos dos mecanismos de controle e integridade do Prouni, além da já citada incorporação do art. 2º, § 2º, inciso II. A Medida Provisória acrescenta o § 2º ao art. 3º da Lei nº 11.096, de 2005, de forma a possibilitar a utilização de outras bases de dados públicas e governamentais para dispensar a comprovação do candidato pré-selecionado ou participante do processo seletivo do Prouni de algum requisito ou dado exigido, tais como o CadÚnico.

40. O dispositivo também permite o acesso a outros bancos de dados de órgãos governamentais que assegurem o atendimento das condições legais para obtenção da bolsa de estudo do Prouni. Como exemplo, há a comprovação da situação de pessoa com deficiência, de que trata o art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 13.146, de 2015, que institui o Estatuto da Pessoa com Deficiência, quando tais dispositivos estiverem implementados. A redação proposta confere maior celeridade ao processo de concessão de bolsa e representa medida de desburocratização, observado o disposto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD.

41. Outra modificação é o novo texto proposto como § 7º do art. 5º da Lei nº 11.096, de 2005, com aperfeiçoamento da regulamentação da oferta de bolsas do Prouni adicionais às bolsas obrigatórias, calculadas nos termos da regra de adesão indicada – caput do art. 5º ou § 4º do art. 5º da Lei do Prouni.

42. O dispositivo apresentado na Medida Provisória traz para a Lei nº 11.096, de 2005, autorização já existente no Decreto nº 5.493, de 2005. Assim, acrescenta-se a previsão de que as bolsas parciais poderão ser utilizadas para fins de cálculos balizadores da isenção fiscal, mas não para cálculos das bolsas obrigatórias devidas a cada processo seletivo.

43. Nesse sentido, considerando que, pelas regras vigentes no atual algoritmo para cálculo, as bolsas adicionais ofertadas em outros semestres podem compensar e minorar a oferta de bolsas obrigatórias, busca-se garantir sazonalidade de oferta de bolsas integrais obrigatórias do Prouni. Ao mesmo tempo, dificulta-se a utilização do Programa para captação de clientela pelas instituições por meio de oferta massiva de bolsas adicionais parciais de 50%. Tal situação ocasionaria posterior abandono dos cursos pelos estudantes, os quais não conseguem adimplir os demais encargos educacionais cobrados pelas instituições, e causaria, consequentemente, evasão dos discentes, com o aumento da ociosidade das vagas na educação superior.

44. No intuito de garantir maior conformidade e integridade ao Prouni, consta, no terceiro grupo, a modificação do art. 7º, inciso II e parágrafos correspondentes, quanto à reserva de cotas para pessoas com deficiência.

45. As ações afirmativas no Brasil partem do conceito de equidade expresso na Constituição, que consiste em tratar os desiguais de forma díspar, na medida de suas discrepâncias. Isso corresponde a oferecer estímulos a todos aqueles que não tiveram igualdade de oportunidades devido a qualquer tipo de discriminação. A elaboração de um Plano Nacional de Educação no Brasil implicou assumir compromissos com o esforço contínuo de eliminação de desigualdades que são históricas no País.

46. Diante desse contexto, o PNE também tem como objetivo, ainda que diluído em suas metas, minimizar os efeitos do desequilíbrio social no que diz respeito à formação superior. Assim, no âmbito da Meta 12, destaca-se a Estratégia 12.12, a qual prevê a ampliação de benefícios destinados à concessão de financiamento e concessão de bolsas, tal qual ocorre no âmbito do Fies e do Prouni.

47. Também merece destaque a estratégia 12.5, segundo a qual se objetiva ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas a estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fies, na educação superior. Mencionado dispositivo visa a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico

48. Igualmente relevante, a meta 12.20 intenta ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, especialmente na forma da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, e do Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012.

49. Nesse contexto, o Prouni, desde a sua gênese, já previa a destinação de percentual de bolsas de estudo a cotistas, com o propósito de implementar políticas afirmativas de acesso à educação superior às pessoas com deficiência e aos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, observados os percentuais desses candidatos no último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

50. A modificação proposta para o inciso II do art. 7º da Lei nº 11.096, de 2005, e parágrafos relacionados, busca corrigir o fato de que a reserva de cotas abrange negros, povos indígenas e pessoas com deficiência, não atendendo ao princípio da isonomia material, por agregar situações distintas no mesmo grupo.

51. Na proposta que ora se apresenta, passa-se a considerar tanto o percentual de autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, como o percentual de pessoas com deficiência. Este índice deve observar a Linha de Corte do Grupo de Washington, utilizada inclusive pelo IBGE. Atualmente, a oferta, a demanda e a ocupação das bolsas destinadas a cotas estão agrupadas, em evidente prejuízo às pessoas com deficiência. Portanto, busca-se adequação à lógica já vigente na Lei nº 12.711, de 2012, que prestigia o princípio da isonomia.

52. Ainda pertencente ao terceiro grupo, consta o aperfeiçoamento da regulamentação para atividade de supervisão das IES que descumprirem o previsto no arcabouço normativo do Prouni e nos compromissos assumidos na assinatura dos termos de adesão e aditivos ao Programa. A redação proposta para o caput do art. 9º e seus parágrafos prevê novas categorias de sanção, com o objetivo de garantir a observância dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

53. Os processos de supervisão se mostram um instrumento útil à verificação da conduta das instituições de educação superior participantes do Prouni, no que tange ao cumprimento das normas que regem os programas e aos compromissos assumidos pelas mantenedoras de IES quando da assinatura da Adesão ao Prouni e dos respectivos termos aditivos.

54. Com efeito, a aferição da simetria entre as normas regulamentadoras do Prouni e a

conduta praticada pelas IES que, por meio de suas mantenedoras, aderiram ao Programa corrobora o compromisso da Administração Pública. Como consequência, há não apenas o aumento quantitativo e qualitativo da educação superior, mas também a transparência e com a efetividade das propostas implementadas. Isso faz com que os processos de supervisão sejam elementos fundamentais para todo o ciclo de gestão das políticas públicas educacionais concretizadas por meio do Prouni.

55. Em caso de gradação entre as ações de natureza sancionatória previstas na lei, o princípio da proporcionalidade avulta-se como meio de garantir que a penalidade aplicada pelo gestor público seja condizente com a severidade da violação praticada, de modo que as sanções mais graves sejam imputadas apenas às condutas mais reprováveis. Portanto, ao valorar os conceitos inseridos no princípio da proporcionalidade, o gestor público julgador impõe-se o dever de uma avaliação criteriosa e comparativa da irregularidade no cumprimento da obrigação constante do termo de adesão aos programas com a penalidade a ser aplicada, de forma a encontrar quantidades proporcionais em si e alcançar uma relação de harmonia e justiça.

56. Do mesmo modo que o princípio da proporcionalidade, o princípio da razoabilidade serve como instrumento de valoração do fato concreto em relação ao direito a ser aplicado. Não sendo diferente, a Constituição acolhe a razoabilidade como princípio a ser perseguido. Sob a visão do princípio da razoabilidade, interpreta-se uma dada circunstância jurídica sob os aspectos qualitativos, tais como social, econômico, político, sem se afastar dos parâmetros legais. O administrador público atinge os fins pretendidos pela lei, ao utilizar-se dos meios adequados, agir com razoabilidade e decidir com bom senso e prudência, sem excessos.

57. Compreende-se que os princípios da razoabilidade e proporcionalidade deveriam ser balizadores da própria estratificação das tipologias de sanção existentes a serem aplicadas no caso de descumprimento do normativo do Prouni ou dos compromissos assumidos no termo de adesão.

58. Nesse sentido, a atual redação do art. 9º da Lei nº 11.096, de 2005, é limitadora, porque só traz duas hipóteses de sanção para uma variedade considerável de possíveis irregularidades. A primeira hipótese, referida no inciso I, é muito específica quanto à irregularidade de preenchimento equivocado do termo de adesão ou do termo aditivo, o que poderá levar ao cálculo indevido de bolsas do Prouni obrigatórias. A segunda alternativa, referida no inciso II, já está localizada no outro extremo, qual seja, de desvinculação do Programa, o que deveria exigir a configuração de reiteração de falta grave.

59. A proposta que ora se apresenta por meio da minuta de Medida Provisória almeja aprimorar a previsão legal de hipóteses de sanção por descumprimento do normativo do Prouni e das condições dos termos de adesão. Nesse contexto, foram criadas gradações que viabilizam atuação em supervisão em atendimento aos princípios acima dispostos, com adequação das previsões de sanção no Prouni ao previsto no Fies. Isso posto, acrescenta-se uma nova modalidade de sanção: a suspensão de participação em até três processos seletivos regulares do Prouni. Concomitantemente, incorpora-se previsão segundo a qual, na hipótese de desvinculação do inciso III do caput do art. 9º (antigo inciso II), a mantenedora poderá aderir novamente ao Prouni somente após seis processos seletivos regulares, a partir da data da efetiva desvinculação.

60. Como última alteração pertencente ao terceiro grupo, tem-se as mudanças propostas para a aferição da condição de regularidade fiscal das mantenedoras como condicionalidade da manutenção da validade da adesão ao Prouni, nos termos da Lei nº 11.128, de 2005. A atual redação da legislação determina que as mantenedoras de instituições participantes do Prouni devem comprovar, ao fim de cada ano-calendário, a quitação de tributos e contribuições federais administrados pela SRFB, sob pena de desvinculação do Programa, sem prejuízo para os estudantes beneficiados e sem ônus para o Poder Público.

61. Desse modo, a participação das mantenedoras nos processos seletivos do Prouni enseja,

necessariamente, a comprovação da regularidade fiscal ao final do ano-calendário anterior, que é realizada por meio do carregamento (upload) da Certidão Negativa de Débitos – CND ou da Certidão Positiva de Débitos com Efeito de Negativa – CPDEN no Sisprouni, conforme dispõe o art. 13, § 1º, da Portaria Normativa MEC nº 18, de 6 de novembro de 2014.

62. O parâmetro temporal para aferição da comprovação da regularidade fiscal é posterior ao prazo comumente disponível à emissão de termo de adesão e aditivos, o que ocorre entre os meses de outubro e novembro do ano anterior ao processo seletivo. Por essa razão, mesmo as mantenedoras que não possuem situação regular junto à SRFB no referido momento conseguem emitir Termo de Adesão e termo aditivo. Tal situação compromete a aferição do cumprimento do art. 1º da Lei nº 11.128, de 2005, postergada para o primeiro dia útil do ano seguinte, correspondente ao do processo seletivo que será organizado.

63. Referida previsão normativa impõe à Secretaria de Educação Superior do MEC a obrigação de aferir a situação de descumprimento do art. 1º da Lei nº 11.128, de 2005, no primeiro dia útil do ano correspondente à realização do processo seletivo de instaurar processo administrativo para aplicação da sanção de desvinculação.

64. Entretanto, nem sempre o descumprimento é doloso, sendo por vezes observado que se trata de ato culposo, causado por imperícia ou negligência de não emissão de nova Certidão Negativa de Débitos ou Certidão Positiva de Débitos com efeito de Negativa, ainda que a situação fiscal esteja regular, ou mesmo ocasionado pela simples falta do upload de alguma dessas certidões no Sisprouni.

65. Sendo assim, comprehende-se que alterar a dinamicidade da aferição desse requisito, antecipando-a para o momento da emissão do termo de adesão e dos respectivos aditivos, trará maior segurança jurídica para todos os envolvidos, e desburocratizará o processo.

66. Complementarmente, será possível estabelecer um incentivo pelo período de três processos seletivos consecutivos, como oportunidade de as mantenedoras restabelecerem a condição regular junto ao Fisco. Após esse prazo, seria instaurado processo administrativo para aplicação de sanção de desvinculação.

67. Portanto, a aferição da regularidade fiscal deixa de ser critério a ser apurado no início de cada ano e baseado na situação fiscal ao fim do ano-calendário, o que demanda instauração de processos administrativos, anualmente, para ser condição de manutenção da adesão. Nessa conjuntura, as IES, por meio das mantenedoras, deveriam comprovar a regularidade fiscal a cada processo de emissão de termo de adesão e aditivos, em todo semestre. Do contrário, haveria a suspensão da oferta de bolsas no processo seletivo seguinte.

68. A inclusão do § 2º no art. 1º da Lei nº 11.128, de 2005, traz para o âmbito legal previsão já existente nos atos normativos do MEC, que tem finalidade de saneamento da situação, em benefício da retomada de oferta regular de bolsas pelas IES. Já a inclusão do § 3º no mesmo dispositivo posterga a hipótese de instauração de processo administrativo sancionador para reincidência na não comprovação da regularidade fiscal no processo seletivo seguinte, podendo resultar na mesma sanção da proposição, inciso III do art. 9º, também modificado pela Medida Provisória.

69. Em suma, tem-se como resultado a desburocratização do processo e o aprimoramento no controle da condição de regularidade fiscal.

70. Ainda no esforço de diminuição da ociosidade na ocupação das vagas na educação superior privada, propõem-se a modificação do inciso I do caput do art. 2º e o § 1º do referido artigo, para ampliação da possibilidade de demanda por bolsas do Prouni e a definição de uma ordem de classificação observando o grupo do candidato inscrito. Abrange-se, nesse diapasão, situações em que o candidato é professor da rede pública de educação básica, pessoa com deficiência, egresso do ensino médio público, e estudante do ensino médio em instituição privada como pagante ou como

bolsista integral ou parcial. Vale ressaltar que a consonância entre a situação socioeconômica do estudante e sua origem escolar constituem instrumentos necessários para direcionar a bolsa de estudo do Prouni àqueles estudantes que, de fato, devem ter a atenção da Lei.

71. O MEC entende que nada obsta que o universo de estudantes a serem contemplados pelo Prouni seja alargado para contemplar outros grupos de estudantes cuja origem escolar não seja integralmente de escola da rede pública, ou de escola da rede privada na condição de bolsista integral. Portanto, serão contemplados pelo Programa, com a redação proposta, os estudantes egressos do ensino médio concluído em escola da rede privada, total ou parcialmente, ainda que na condição de bolsista parcial ou como pagante, contanto que contemplem o requisito de vulnerabilidade socioeconômica no momento da inscrição, sobretudo na atual situação de pandemia da Covid-19.

72. De toda forma, permanece estável o critério de renda familiar mensal per capita dos §§ 1º e 2º do art. 1º, da Lei nº 11.096, de 2005.

73. Complementarmente, ao se incorporar essas novas categorias, há a necessidade do estabelecimento de graduação nas categorias para classificação, considerando a ordem de classificação seguinte:

I – pessoa com deficiência, nos termos da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, na hipótese da oferta de bolsas no curso, turno, local de oferta e IES ter sido em número insuficiente para garantir a reserva de ao menos uma bolsa nos termos do art. 7º, inciso II, desta Lei;

II – 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, se for o caso e houver inscritos nessa situação;

III – estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública;

IV – estudante que tenha cursado o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em instituição privada, na condição de bolsista integral da respectiva instituição;

V – estudante que tenha cursado o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em instituição privada, sem a condição de bolsista integral da respectiva instituição;

VI – estudante que tenha cursado o ensino médio completo em instituição privada, na condição de bolsista integral da respectiva instituição; e

VII – estudante que tenha cursado o ensino médio completo em instituição privada, sem a condição de bolsista integral da respectiva instituição.

74. A proposta de ordem de classificação está alicerçada em evidências robustas, sintetizadas nos últimos resultados divulgados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, referentes à diferença entre as instituições escolares de ensino médio públicas e privadas.

75. Dessa forma, há observância aos princípios da isonomia material, razoabilidade e proporcionalidade quando se estabelece que qualquer período cursado pelo estudante egresso do ensino médio em instituição privada, dada a atual realidade das redes públicas e privadas, tenha potencialmente a possibilidade de proporcionar melhor formação educacional e maior chance de melhor resultado na avaliação do Enem, que é o parâmetro de classificação nos processos seletivos do Prouni, o que justifica a ordem de classificação proposta na Medida Provisória que ora se apresenta.

76. Por fim, o quarto grupo de alterações refere-se à colaboração do Prouni na política pública de formação de docentes para atuação na educação básica – mais especificamente no ensino fundamental e ensino médio. Dessa forma, garante-se adequação da formação em licenciatura com a área em que o docente atua em sala de aula, de forma a colaborar com o atingimento da Meta 15 do

PNE, conforme as modificações e inclusões propostas pela Medida Provisória, detidamente nos art. 1º, § 5º, e art. 7º, § 2º, da Lei nº 11.096, de 2005.

77. A formação acadêmica é condição essencial para que o professor assuma, efetivamente, as atividades docentes e curriculares em todas as etapas e modalidades, requisito indispensável ao exercício profissional docente e em atividades correlatas, em busca de uma educação de qualidade para todos. Ademais, a ociosidade média observada nos cursos de licenciatura é de aproximadamente 40%, enquanto a ociosidade média total das vagas ofertadas no Prouni é de aproximadamente 20%.

78. A inclusão do § 5º ao art. 1º da Lei nº 11.096, de 2005, visa a excepcionar a exigência de o estudante não ser portador de diploma de curso superior no caso de se candidatar a bolsa em curso de licenciatura idêntico ao de bacharelado, de forma concomitante ou complementar.

79. Considerando a ociosidade acima referida, não há prejuízo aos princípios da política de oferta de bolsas do Prouni caso o estudante que tenha concluído bacharelado em determinado curso acesse a licenciatura correspondente, de forma complementar, utilizando a bolsa do Programa.

80. A alteração do § 2º do art. 7º da Lei nº 11.096, de 2005, visa a possibilitar que o estudante possa se inscrever nos cursos de licenciatura, Pedagogia ou Normal Superior no processo de ocupação das bolsas remanescentes do Prouni, independentemente do atendimento aos critérios de renda e de ter cursado o ensino médio em escola pública ou em escola particular como bolsista integral, referidos respectivamente nos §§ 1º e 2º do art. 1º, e o inciso I do art. 2º da Lei nº 11.096, de 2005.

81. A justificativa para tal medida, além de ir ao encontro da Meta 15 do PNE, possui meios eficazes de alcançar o seu objetivo, que é a diminuição da ociosidade de vagas na educação superior, sobretudo no âmbito da ocupação das vagas nos cursos de licenciatura, Pedagogia e Normal Superior, no processo de ocupação das bolsas remanescentes do Prouni.

82. Cabe salientar que as alterações e inclusões propostas para o art. 2º, inciso II e § 1º, e o art. 7º, inciso II e §§ 1º; 1º-A e 2º, da Lei nº 11.096, de 2005, demandarão elaboração de novos requisitos do Sisprouni, o que, por medida de segurança, demandará desenvolvimento com maior prazo e com a realização dos testes de segurança, inclusive para evitar eventual mau funcionamento dos requisitos já desenvolvidos e em execução pelo sistema. Sobre esse ponto, há expectativas, conforme prévia consulta à Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação da Secretaria-Executiva do MEC, responsável pelo desenvolvimento e execução do Sisprouni, de que só seria possível viabilizar as referidas propostas para o processo seletivo do segundo semestre de 2022, cujos procedimentos iniciais para emissão dos termos de adesão e aditivos pelas entidades mantenedoras das IES deverão ocorrer na segunda metade do primeiro semestre de 2022.

83. Desse modo, a vigência dos referidos dispositivos deverão ser para 240 (duzentos e quarenta) dias da promulgação da Medida Provisória.

84. Por fim, considerando todas as modificações desencadeadas na Lei nº 11.096, de 2005, e na Lei nº 11.128, de 2005, pela Medida Provisória, com impacto substancial nos parâmetros de adesão ao Prouni vigentes, faz-se necessário que todas as IES que possuam adesão válida ao Programa, por meio de suas mantenedoras, antecipem a renovação da adesão ao Prouni, assumindo os compromissos decorrentes das alterações propostas.

85. Por essas razões, o encaminhamento ao Congresso Nacional da Medida Provisória que ora se sugere é medida de urgência.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Milton Ribeiro*