



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº _____, DE 2022

(Do Sr. Dep. Professor Israel Batista PSB/DF)

Altera a Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021 para dispor sobre o regramento da certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social que aderiram ao PROUNI.

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

Art. 1º A Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 19.
.....

§ 2º Para fins de concessão e renovação da bolsa de estudo integral e parcial de 50% (cinquenta por cento), admite-se a majoração em até 20% (vinte por cento) do teto estabelecido, ao se considerar aspectos de natureza social e econômico do beneficiário, de sua família ou de ambos, quando consubstanciados em relatório comprobatório devidamente assinado por assistente social com registro no respectivo órgão de classe.

.....” (NR)

“Art. 20. A entidade que atua na educação básica ou na educação superior com adesão ao Prouni deverá conceder, anualmente, bolsas de estudo na proporção de 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 5 (cinco) alunos pagantes.

.....





CÂMARA DOS DEPUTADOS

§
3º

I - cada bolsa de estudo integral concedida a aluno com deficiência, assim declarado ao Censo Escolar da Educação Básica ou Censo da Educação Superior, equivalerá a 1,2 (um inteiro e dois décimos) do valor da bolsa de estudo integral;

.....” (NR)

“Art. 21.

§ 1º
.....

§ 2º No âmbito da educação superior, preliminarmente, serão consideradas as bolsas de estudo integrais e parciais de 50% (cinquenta por cento) ofertadas e vinculadas ao Prouni em cursos de graduação ou sequencial de formação específica, inclusive as concedidas além do limite legal estabelecido, para atender a proporção determinada no § 1º do art. 20 desta Lei.

§ 3º Serão aceitas como gratuidade, complementarmente, no âmbito da educação superior, as bolsas de estudo integrais ou parciais de 50% (cinquenta por cento) oferecidas sem vínculo com o Prouni aos alunos enquadrados nos limites de renda familiar bruta mensal per capita de que tratam os incisos I e II do § 1º do art. 19 desta Lei Complementar, desde que a entidade tenha cumprido a proporção de 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 9 (nove) alunos pagantes no Prouni”.
(NR)

“Art.24. Considera-se alunos pagantes, para fins de aplicação das proporções previstas nos arts. 20, 21, 22 e 23 desta Lei Complementar, o total de alunos matriculados na educação básica, cursos de graduação e/ou sequenciais de formação específica, excluídos os inadimplentes e todos os beneficiados





CÂMARA DOS DEPUTADOS

com bolsas de estudo integrais concedidas pela entidade de forma obrigatória ou facultativa.” (NR)

“Art. 26.
.....

§ 2º As bolsas de estudo poderão ser encerradas a qualquer tempo em caso de constatação de falsidade da informação prestada pelo bolsista, seus pais ou responsável legal, por inidoneidade de documento apresentado, sem prejuízo das demais sanções cíveis e penais cabíveis, ou ainda por evasão ou iniciativa do estudante, sem que o ato do encerramento resulte em prejuízo à entidade beneficente concedente, incluindo-se a essas as bolsas de estudo suspensas por trancamento ou matrículas em períodos vindouros, as quais deverão integrar a apuração das proporções exigidas nesta Seção, salvo se comprovada negligência ou má-fé da entidade beneficente.” (NR)

Art. 2º Fica revogado o § 1º do art. 24 da Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

JUSTIFICATIVA

Este projeto de lei complementar tem por objetivo principal equalizar as disposições normativas referente a certificação das entidades beneficentes de assistência social e seu regramento na concessão de bolsas de estudos às entidades que aderiram ao PROUNI.

Concebido em 2005, como uma forma de operacionalizar a elevação da taxa bruta de matrículas no ensino superior do país, o PROUNI é executado por instituições privadas de ensino superior com ou sem fins lucrativos. Dentre as instituições de ensino superior privadas sem fins lucrativos aderentes ao programa, encontram-se as instituições filantrópicas portadoras do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS).

Apesar de em números absolutos predominarem instituições de ensino com fins lucrativos na execução do programa, segundo estudo do FONIF (Fórum Nacional das Instituições Filantrópicas), há proporcionalmente o dobro da representatividade de alunos matriculados com bolsas concedidas por IES filantrópicas em relação àquelas concedidas por instituições privadas (não filantrópicas). Objetivamente, esses números são da ordem de 14% e 7% respectivamente.

Dentre os requisitos para a manutenção do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), é necessário que a instituição conceda uma bolsa a cada 5 pagantes. Por outro lado, o regramento próprio do PROUNI exigia que a proporção mantida fosse de uma bolsa integral a cada 9 pagantes, o que não gerava conflito operacional entre as duas modalidades.

Desse modo, as IES filantrópicas ofereciam bolsas Prouni, por curso, na proporção mínima de 1 aluno bolsista para cada 9 alunos pagantes de modo que, para atingirem a proporção de 1 bolsista integral para cada 5 alunos pagantes, exigida para sua certificação entidade beneficente de assistência social; a complementação era realizada tanto pelo oferecimento à cota de bolsas integrais pelo Prouni por curso e turno na categoria de bolsas obrigatórias do Sisprouni quanto pelas bolsas adicionais, quando o sistema permitia, para completar a oferta mínima exigida.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

A eventual complementação da oferta pelo Prouni com bolsas próprias da instituição cumpria a função de corrigir desvios gerados pela evasão de bolsistas e incompatibilidade do cronograma do Prouni com o calendário letivo. Muitas vezes, o processo seletivo do Prouni se estende ao longo do semestre, impossibilitando o ingresso do bolsista sem prejuízo de frequência.

Nessas condições, a concessão de uma bolsa a cada 9 pagantes e a posterior complementação de acordo com as demandas locais de cada IES, permitia a simetria operacional entre Prouni e CEBAS, sem gerar dificuldades para a prestação de contas das gratuidades.

Entretanto, as alterações efetuadas no Sisprouni, decorrentes da interpretação do órgão público dos novos dispositivos legais que passaram a legisla-la, acarretou diversos impedimentos operacionais para as entidades beneficentes, por exemplo: a evasão de bolsistas e as dificuldades de acesso ao Ensino Superior em razão do quadro de calamidade pública nacional decorrente da crise sanitária ocasionada pela pandemia da Covid-19, que justificou a alteração do percentual das IES privadas com fins de lucro, de uma bolsa a cada 9 pagantes para uma bolsa a cada 10,7 pagantes, o que também atingiu as IES filantrópicas. No entanto, além de não terem sido adotadas medidas similares para as entidades beneficentes, estas foram penalizadas pelo súbito acréscimo de bolsas, muitas vezes, além da capacidade instalada.

O setor filantrópico compreende a importância do Prouni como política pública, optando pela adesão ao programa, em sua maioria, a fim de garantir maior transparência e alinhamento com a política educacional vigente. É entendimento comum das IES filantrópicas que o Prouni é um potente instrumento de inclusão social, tendo resultado ao longo de sua existência em importantes melhorias na vida tanto dos estudantes beneficiados quanto da sociedade brasileira como um todo.

Ressalta-se que apesar de em números absolutos a quantidade de IES privadas ser muito maior e, conseqüentemente, o volume de bolsas ofertadas pelo Prouni dessas também superar em termos absolutos a oferta das IES filantrópicas, o estudo do FONIF demonstra que, proporcionalmente as IES que gozam do CEBAS aderem mais ao Prouni que as IES privadas:

“A partir da avaliação inicial dos indicadores apresentados é possível constatar o dobro da representatividade e importância do Prouni nas instituições





CÂMARA DOS DEPUTADOS

filantrópicas. Comparando o total de bolsas de estudo Prouni com o total de alunos matriculados, a representatividade das bolsas Prouni nas filantrópicas foi de 14% enquanto a representatividade para as privadas (não filantrópicas) foi de 7%.”

A preferência das IES filantrópicas em conceder suas gratuidades pelo Prouni até o momento foram:

- a valorização do programa como política pública educacional;
- a possibilidade de acesso para candidatos oriundos de todo território nacional;
- a maior transparência para o processo seletivo dos bolsistas, assegurada pelo SisProuni.

Apesar da assimetria entre a proporção exigida pelo Prouni e pela atualmente revogada Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, bem como o disposto na Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021, de conceder uma bolsa integral a cada 9 pagantes, foi mantida, não houve conflito operacional entre as modalidades.

O agravante foi em maio de 2022, quando foi promulgada a Lei nº 14.350, de 25 de maio de 2022, fruto da conversão da Medida Provisória nº 1.075, de 2021, que alterou as Leis nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021, para aperfeiçoar a sistemática de operação do Programa Universidade para Todos (Prouni).

Dessa forma, as alterações efetuadas no SisProuni, decorrentes da interpretação do órgão público dos novos dispositivos legais, especialmente a nova Lei nº 14.350, de 25 de maio de 2022, acarretaram diversos problemas para as IES filantrópicas que foram somados aos já existentes no SisProuni, a saber:

- a) Bolsas do Prouni desconsideradas para fins de CEBAS
- b) Bolsas CEBAS desconsideradas no cálculo do SisProuni infringindo a LC nº 187/2022
- c) Cronograma do Prouni impacta negativamente no CEBAS com a suspensão das bolsas
- d) Período de compensação das bolsas incompatível com CEBAS





CÂMARA DOS DEPUTADOS

- e) Evasão de bolsistas no Prouni impacta em novas concessões para fins de CEBAS
- f) Prouni está obrigando a dupla aplicação da regra 1:5 às IES com CEBAS
- g) Cálculo do SisProuni reduz vagas de pagantes na estimativa de ingresso
- h) Cálculo do SisProuni levará as IES a extrapolar o número de vagas autorizadas
- i) Prouni aplica medidas mais brandas para IES com fins lucrativos
- j) Prouni não considera outros benefícios permitidos pela lei do CEBAS
- k) Prouni menospreza o papel social das IES no contexto local e regional

Impactos nas IES filantrópicas

Aparentemente, a discussão apresentada parece versar sobre uma questão “matemática”, de cálculo de bolsas e quantidade de estudantes. Contudo, trata-se de um impacto real e por vezes dramático que se impõe sobre as IES filantrópicas que são instituições históricas, sem finalidade de lucro, que gerenciam seus recursos financeiros e humanos de maneira responsável e solidária, comprometidas com o impacto social e, sobretudo, empenhadas em oferecer a melhor formação possível aos estudantes, tanto do ponto de vista acadêmico quanto humanístico. Independentemente do tamanho da instituição e da categoria administrativa (se são universidades, centros universitários ou faculdades), o impacto trazido pela nova fórmula de cálculo do Prouni mostra-se uma sobrecarga imprevista, sobretudo porque as mudanças realizadas não respeitaram o princípio da aplicação gradual da lei.

Assim sendo, procuramos enumerar abaixo algumas situações concretas que exemplificam e explicitam os impactos. Ao final das contas, o que as IES filantrópicas reivindicam é que o Prouni seja justo e lhes permita continuar a oferecer o importante serviço que prestam às pessoas de baixa renda.

CASO 1

A instituição prepara-se para receber 4.200 estudantes no processo seletivo 2023/1. De acordo com a simulação feita no SisProuni, deverá ofertar 1.103 vagas, o que corresponde a mais de 27% das vagas oferecidas. No sistema de cálculo anterior, a instituição ofereceria 318 vagas - quantidade para a qual a IES fez seu orçamento e sua organização acadêmica. Soma-se a estas 1.103 vagas outras 217 remanescentes do semestre anterior que, por razões de





CÂMARA DOS DEPUTADOS

atraso no cronograma do Prouni, não foram ocupadas no período letivo a tempo.

Com o número praticamente quadruplicado de bolsistas Prouni e ainda oferecendo o percentual determinado pelo CEBAS, a IES precisará criar 30 novas turmas fora da previsão o que implica na adição de 720 horas de trabalho a mais (considerando-se apenas os docentes) e exigirá a contratação de pelo menos 36 novos docentes em tempo integral. Certamente que esse crescimento no número de alunos seria bem-vindo se houvesse condições da IES se programar administrativa, financeira e academicamente.

Contudo a súbita inclusão de um número de estudantes traz transtornos que colocam em risco a qualidade do ensino:

- sobrecarga nos laboratórios que não têm capacidade técnica para acolher tantos estudantes de uma vez;
- indisponibilidade de vagas de estágio especialmente na área da saúde que já não comporta mais os estudantes;
- desequilíbrio nas contas da instituição que vem tentando se recuperar dos desgastes da pandemia com o aumento de 8 milhões de reais nas despesas anuais sem contar os eventuais investimentos em infraestrutura que serão necessários para acolher tantos estudantes.

A IES observa ainda que o cálculo retroativo das bolsas desde 2005 acaba duplicando o legado, uma vez que as bolsas CEBAS passam a ser desconsideradas. Nota-se ainda que o SisProuni atribui saldo negativo de bolsas à instituição, sendo que este saldo simplesmente inexistente.

CASO 2

Uma instituição de pequeno porte, mas de grande relevância regional oferecerá 260 vagas de bolsas Prouni num processo seletivo que comporta, ao todo, 380 estudantes (considerando o número autorizado de vagas). Dessa forma, as bolsas representarão 68% do ingresso, praticamente $\frac{2}{3}$ do total de alunos. Todos os problemas pronunciados se repetem, acrescentando-se o fato de que a instituição tem dificuldades na contratação de docentes e já prevê um prejuízo pedagógico no que concerne ao atendimento personalizado que preza a cada estudante. Além disso, a instituição necessitará passar por investimentos imprevistos em infraestrutura e, sem dispor dos recursos, optou por fazer um empréstimo bancário na cifra de 3 milhões de reais.

CASO 3





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Neste caso, a instituição partilhou especificamente o caso do curso de Medicina, para o qual tem 170 vagas/ano autorizadas pelo MEC. O novo cálculo no SisProuni indicou que a instituição deverá oferecer só neste curso 90 vagas a mais do que a quantidade autorizada. Como existe uma normativa que impede o aumento tácito de vagas para acomodar os estudantes do Prouni, a instituição terá de ofertar 110 vagas gratuitas de um montante de 170, ou seja, 64% dos novos alunos serão bolsistas - soma-se às 19 vagas remanescentes do semestre anterior que não foram ocupadas por demoras na execução do cronograma por parte do MEC.

A questão é que o curso de Medicina tem uma alta demanda de estudantes pagantes e torna-se um dos poucos cursos autofinanciáveis. Com essa mudança, a IES teme que a segurança financeira para manter toda a estrutura física, de laboratórios e serviços agregados altamente especializados seja posta em risco. A instituição não tem condições de construir novos laboratórios que, atualmente, são de excelente qualidade e têm custo alto tanto para construção, quanto para a manutenção. Dessa forma, pensam em organizar uma logística de revezamento dos laboratórios o que, já se sabe, irá prejudicar a aprendizagem dos estudantes.

CASO 4

Uma instituição de grande relevância regional também relatou a situação com os cursos de Medicina e Direito, salientando como o cálculo retroativo das bolsas trouxe um impacto inesperado. Acerca do curso de Medicina, a IES relatou que a necessidade de reiterar o legado de estudantes pagantes desde 2005 elevou o número de bolsas das 20 previstas para 117, ou seja, quintuplicou. Com isso, a soma do número de bolsas e a previsão de pagantes para ingresso em 2023/1 excedeu o número de vagas autorizadas e o SisProuni não permitiu que se prosseguisse com a adesão. Dessa forma, a IES só tem uma escolha: diminuir o número de pagantes para comportar o cômputo excessivo de bolsas que corresponderão a 65% dos estudantes, já que a IES tem 180 vagas/ano autorizadas neste curso.

Já no curso de Direito, a IES relatou que a fórmula que computa os ingressantes retroativamente implicou na concessão de 26 bolsas integrais, número este que supera a previsão de 25 pagantes para ingresso em 2023/1. Dessa forma, a IES se vê impossibilitada de atender ao chamamento editalício atual, pois torna-se impraticável e injusto.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

CASO 5

Outra IES relata desafio parecido: o cálculo de bolsas usando a base retroativa faz com que nos cursos de Medicina e Psicologia o número de estudantes ultrapasse o número de vagas - aproximadamente 20 estudantes em cada curso. Além disso, a IES precisa lidar com as vagas remanescentes do semestre anterior que para os devidos efeitos no e-MEC são computadas no semestre real de ingresso. Assim, os 80 estudantes que tiveram suas bolsas suspensas no 2º semestre de 2022 deverão ingressar academicamente no 1º de 2023. O maior número de bolsas suspensas ocorreu no curso de Medicina em virtude de as aulas terem iniciado no mês de julho/2022 nesse curso, somado também as especificidades da metodologia utilizada pelo curso que (PBL – Problem Based Learning) que é modular e se conclui a cada 8 semanas. Com o cronograma estabelecido pelo Prouni não foi possível que os bolsistas se matriculassem a tempo, ficando assim as bolsas suspensas para ingresso no semestre seguinte. Ademais, a IES prevê um investimento imediato de 600 mil reais na ampliação do espaço físico e ainda precisará organizar um ajuste na UPA e na UBS ligadas à faculdade de Medicina para comportar o número de estudantes. Todas estas mudanças, note-se, estavam fora do orçamento da IES.

CASO 6

A IES apresenta um dado muito importante: 15% dos estudantes atualmente matriculados são beneficiados pelo Prouni, o que reforça claramente que as IES filantrópicas valorizam e até priorizam o programa como política de acesso à educação. Contudo, no cálculo de ingressantes para 2023/1 o número de bolsas excedeu sobremaneira a capacidade da IES de modo que, no curso de Medicina, por exemplo, o total de bolsistas será 14% superior ao de pagantes. A IES ressalta que esta desproporção inviabiliza o curso de Medicina, que tem um alto custo operacional. O impacto previsto apenas para este curso será de 8 milhões de reais por ano e, considerando-se a duração média do curso de Medicina, ao final de 8 anos, a instituição terá um impacto de quase 70 milhões de reais.

CASO 7

A situação dessa IES é muito semelhante às demais, sobretudo no que diz respeito ao curso de Medicina. Neste caso, contudo, a Instituição relata um impacto pedagógico muito relevante: as turmas, até então organizadas com 45 alunos, passarão a comportar o dobro. Com isso, já se prevê, haverá uma queda inevitável no serviço que os docentes prestam, uma vez que lecionar





CÂMARA DOS DEPUTADOS

para 45 estudantes permite uma série de estratégias pedagógicas e metodológicas que uma turma com o dobro não permitirá. Além disso, a IES indica que serão necessários, de imediato, investimentos em infraestrutura que somam cerca de 200 mil reais. Também considera que haverá um grande risco social, pois estudantes vindos de outros estados precisarão de apoio financeiro para sua manutenção e, diante da demanda de investimentos, a IES não conseguirá auxiliar tais estudantes.

CASO 8

Para mostrar que embora os impactos nos cursos de Medicina sejam muito preocupantes, o caso dessa instituição que não tem o curso de Medicina comprova o quanto a nova base de cálculo do SisProuni é injusta: além do cálculo retroativo a 2005 que já foi demonstrado como sendo injusto e irreal, o SisProuni não permite, como outrora, a inclusão das bolsas da própria universidade oferecidas no âmbito do CEBAS. Além disso, a IES constatou que durante a simulação não foi possível mais retornar à opção 1:9 como seria natural fazer, afinal trata-se de uma simulação. Assim, a IES não conseguiu saber se era mais vantajosa a outra opção, garantida pela lei às IES filantrópicas.

Seguindo a única fórmula disponível no SisProuni, a IES deverá oferecer ao todo 584 bolsas, ou seja, 301 bolsas a mais do que seria caso o cálculo fosse feito da forma correta. De tal maneira, a instituição estima ser necessária a contratação de 60 novos docentes, 60 monitores, 10 técnicos de laboratório e 3 assistentes sociais a fim de garantir a mesma qualidade que sempre ofereceu. Estima-se que o impacto financeiro negativo com o aumento do número de alunos bolsistas seja da ordem de 3 milhões de reais por ano, atingindo um total de cerca de 15 milhões de reais para cobrir o total de créditos dos cursos.

Em função do cronograma de acolhimento dos novos bolsistas Prouni, há risco de ser necessária a criação de turmas apenas para estes bolsistas, o que prejudica a inclusão e a diversidade no ambiente universitário. O aumento do número de bolsistas colocará também em risco o programa de inclusão e permanência dos estudantes mantido com verbas da própria IES, não sendo possível oferecer alimentação e transporte a todos.

Os casos aqui relatados reforçam os problemas e revelam, de modo muito palpável, a situação de incompatibilidade entre o cálculo de bolsas e a real capacidade das instituições. Além das despesas imprevistas, as IES precisam





CÂMARA DOS DEPUTADOS

lidar com as inconveniências da gestão acadêmica que prejudicam a qualidade pedagógica da formação que entregam. O cálculo errado feito pelo SisProuni, que desrespeita a Lei Complementar e impõe uma regra injustificada sobre o legado desde a adesão ao programa em 2005, tem quadruplicado e pode até quintuplicar o número de bolsas que, em muitos casos como se viu, supera o número de alunos pagantes. Não é preciso muito esforço para entender que esta conta inviabiliza a manutenção das instituições. Assim, o que se observou é que as IES filantrópicas se veem diante de duas opções:

- 1) Reduzir o número de ingressantes pagantes para matricular os bolsistas e assim manter sua capacidade instalada; ou
- 2) Readequar suas instalações para suportar o número total de novos ingressantes bolsistas e pagantes.

Em ambos os casos as instituições são injustamente penalizadas, levando-as a tomar decisões administrativas inevitáveis: fechamento de cursos, corte de investimentos em outras áreas com prejuízo especial à pós-graduação stricto sensu, e, em última instância, desistência do Prouni.

É importante recordar que o CEBAS não significa que as IES filantrópicas prestem um serviço de caridade: elas, como instituições, devem respeitar seu estatuto social e agir com responsabilidade fiscal. É preciso haver um equilíbrio nas contas e garantir a excelência do ensino e destes deveres as IES filantrópicas não podem se esquivar. O que aqui se pleiteia, portanto, é um ajuste no Prouni para que ele continue existindo com a potência que lhe é própria e sendo um instrumento imprescindível para a inclusão social.

Nessas condições, enfim, o presente Projeto de Lei Complementar busca equalizar as disposições normativas referentes à proporção e regramento na concessão de bolsas de estudos efetuadas pelas Entidades Beneficentes de Assistência Social que aderiram ao PROUNI como forma de sanar as referidas distorções.

A proposta de PLP visa equilibrar as contrapartidas das Instituições de Ensino Superior filantrópicas (IES) ajustando a oferta de bolsas Prouni com a sua capacidade de oferta, a possibilidade de investir em cursos que tem baixa procura, mas que são fundamentais como as licenciaturas. Caso o programa permaneça com as regras atuais, há uma tendência de enfraquecimento e





CÂMARA DOS DEPUTADOS

esvaziamento do programa, pois as normas atuais conflitam com a garantia constitucional da filantropia. Sendo assim, o texto não propõe diminuição de vagas, mas um ajuste na proporcionalidade para garantir que mais estudantes tenham acesso à universidade seja pelo Prouni seja pelas milhares de vagas sociais que as IES filantrópicas destinam todos os anos.

Diante do exposto, solicito aos nobres pares o apoio necessário à aprovação desta proposição.

Sala das Sessões, ____ de _____ 2022

Professor Israel Batista
Deputado Federal - PSB/DF

