

PROJETO DE LEI Nº. 3.582, DE 2004.
(Do Poder Executivo)

Dispõe sobre a instituição do Programa Universidade para Todos – PROUNI, e dá outras providências.

EMENDA DE PLENÁRIO

Substitua-se o Projeto de Lei n.º 3.582, de 2004, pelo seguinte Projeto Substitutivo:

Art. 1.º Fica instituído o Programa Universidade para Todos - PROUNI destinado à concessão de bolsas de estudo integrais ou parciais a alunos de cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior com ou sem fins lucrativos.

§ 1.º As bolsas integrais de que trata o caput serão concedidas a brasileiros que não possuam diploma de curso superior e cuja renda familiar não exceda a um salário mínimo per capita, e as bolsas parciais aos que possuem renda familiar de até três salários mínimos per capita, devendo o montante dessas representar, no máximo, o correspondente ao montante das bolsas integrais.

§ 2.º A gestão do PROUNI caberá ao Ministério da Educação.

Art. 2.º As bolsas serão destinadas:

I - a alunos que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública, ou

II - a professores da rede pública de educação básica.

Parágrafo único. A manutenção da bolsa pelo beneficiário, observado o prazo máximo de permanência fixado pela instituição para a conclusão do curso de graduação ou seqüencial de formação específica, dependerá do cumprimento de requisitos de desempenho acadêmico, estabelecidos em regulamento.

Art. 3.º O processo de seleção do aluno a ser beneficiado pelo PROUNI deverá considerar os resultados e perfis socioeconômicos do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, e também o resultado da análise de sua documentação por uma comissão paritária designada pela escola e pelo MEC.

Parágrafo único. Ficam obrigados a realizar o processo seletivo específico das instituições privadas de ensino superior os alunos que pretenderem nelas ingressar por intermédio do PROUNI.

Art. 4.º O beneficiário de bolsa de estudo fica submetido a todas as normas acadêmicas e disciplinares da instituição de ensino, não podendo sofrer qualquer forma de discriminação, devendo receber tratamento idêntico ao dispensado aos demais alunos matriculados, ressalvados os casos em que se justifique a necessidade da aplicação de medidas pedagógicas de reforço de competências e habilidades.

Art. 5.º As instituições privadas de ensino superior poderão aderir ao PROUNI mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhes oferecer a bolsa de que trata esta Lei na proporção especificada a seguir:

I – instituições não-lucrativas – no mínimo uma bolsa integral para o correspondente a cada vinte e seis alunos pagantes integrais regularmente matriculados em cursos efetivamente instalados na respectiva instituição;

II – instituições lucrativas – uma bolsa integral para o correspondente a cada treze alunos pagantes integrais regularmente matriculados

em cursos efetivamente instalados na respectiva instituição, pelo não-recolhimento do PIS e da COFINS, e também do IR e do CSLL, sendo PIS - Contribuição para o Programa de Integração Social instituída pela Lei Complementar n.º 7, de 7 de setembro de 1970; COFINS - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei Complementar n.º 70, de 30 de dezembro de 1991; IR - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; e CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, instituída pela Lei n.º 7.689, de 15 de dezembro de 1988.

§1.º O Termo de Adesão terá prazo de vigência de dez anos, contado da data de assinatura do instrumento, renovável por iguais períodos em função da análise do desempenho da instituição no SINAES por dois ciclos de avaliação consecutivos, num período de oito anos.

§2.º As partes poderão, de comum acordo, alterar as condições pactuadas no termo de adesão durante o prazo de sua vigência, respeitando-se os parâmetros estabelecidos neste artigo.

§3.º A extinção do termo de adesão, por iniciativa da instituição privada, não implicará ônus para o Poder Público e para a instituição de ensino, nem prejuízo para o aluno beneficiado pelo PROUNI, que gozará do benefício concedido, até a conclusão do curso, respeitadas as normas internas da instituição, inclusive disciplinares, e observado o disposto no art 4.º.

§4.º Aplicam-se as proporções previstas no caput em cada curso, turno e unidade administrativa da instituição, isoladamente.

§5.º O termo de adesão a que se refere o caput deste artigo poderá prever a permuta de bolsas entre cursos e turnos, restrita a um quinto das bolsas oferecidas para cada curso e cada turno.

§ 6.º Nos cursos e turnos em que o número de matrículas decorrentes do processo seletivo da instituição preencher todas as vagas, a instituição fica autorizada a aumentar o número de vagas do curso na mesma proporção das bolsas a serem oferecidas, se as condições físicas e didático-

pedagógicas assim o permitirem, ou remanejar as bolsas oferecidas para outro curso, turno ou unidade da mesma instituição.

§ 7.º Para atender às proporções especificadas nos incisos I e II deste artigo e no artigo 11, as escolas poderão computar também as bolsas concedidas em decorrência de convenção coletiva, dissídio coletivo de trabalho ou acordo com associações de pais e alunos legalmente regularizadas.

Art. 6.º A instituição que não cumprir a proporção estabelecida no artigo 5.º, incisos I e II, ou no artigo 11 deverá:

I – Alterar o número de bolsas a serem oferecidas no processo seletivo imediatamente subsequente, de modo a sempre recompor a referida proporção;

II – Em caso de mais de duas reincidências do descumprimento do estabelecido nos artigos 5.º ou 11, a instituição deverá devolver o equivalente à isenção não compensada por bolsas concedidas e poderá ser desvinculada do PROUNI.

Art. 7.º As obrigações a serem cumpridas pela instituição de ensino superior serão previstas no termo de adesão ao PROUNI, no qual deverão constar as seguintes cláusulas necessárias:

I - proporção de bolsas de estudo oferecidas por curso e turno, respeitados os parâmetros estabelecidos nos artigos 5.º e 11;

II - percentual de bolsas de estudo destinado às políticas afirmativas de acesso de autodeclarados negros e indígenas ao ensino superior.

§1.º O percentual de que trata o inciso II deverá ser, no mínimo, igual ao percentual de cidadãos autodeclarados negros, pardos e indígenas no último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, na respectiva unidade da federação.

§2.º O termo de adesão de que trata o art. 5.º não poderá ser firmado com instituição que tiver desempenho considerado insuficiente pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, nos termos de normas expedidas pelo Ministério da Educação, que considerará, obrigatoriamente, o valor do conhecimento agregado pelo aluno durante o curso.

§3.º O Ministério da Educação poderá, em caráter excepcional e mediante ato fundamentado, firmar o termo de adesão com instituição cujo processo de avaliação não tenha sido concluído.

§ 4.º O Ministério da Educação desvinculará a instituição do PROUNI quando o SINAES considerar o desempenho da referida instituição insuficiente, por dois ciclos de avaliação consecutivos, num período de oito anos.

§ 5.º A instituição desvinculada do PROUNI deverá manter as bolsas concedidas pelo prazo máximo de duração do respectivo curso.

Art. 8.º Aplica-se o disposto no caput e incisos do art. 5.º e no art. 11 às novas turmas de cada curso e turno efetivamente instaladas a partir do primeiro processo seletivo posterior à adesão da instituição ao PROUNI.

Art. 9.º As instituições educacionais beneficentes filantrópicas poderão, a partir da publicação desta lei, optar por se transformarem em lucrativas, passando a recolher a quota patronal de maneira gradativa e cumulativa, na razão de 20% ao ano, de modo que, a partir do quinto ano após a transformação, estejam recolhendo-a integralmente.

Art. 10 As instituições educacionais sem fins lucrativos não-filantrópicas poderão optar por se transformarem em lucrativas, passando a oferecer a proporção de bolsas integrais estabelecida no art. 5.º, correspondentes a PIS, COFINS, IR e CSLL de maneira gradativa e cumulativa, na razão de 20% ao ano, de modo que, a partir do quinto ano após a transformação, estejam disponibilizando-as integralmente.

Art. 11 A instituição de ensino superior, ainda que atue no ensino básico ou em área distinta da educação, somente poderá ser considerada entidade beneficente de assistência social, ou seja, filantrópica, se oferecer, no mínimo, uma bolsa de estudo integral para aluno de curso de graduação ou seqüencial de formação específica, sem diploma de curso superior, com renda familiar per capita de até um salário mínimo, para o correspondente a cada seis alunos pagantes integrais de cursos de graduação ou seqüencial de formação específica regulares da instituição, matriculados em cursos efetivamente instalados, e atender às demais exigências da lei.

§1.º Aplica-se o disposto no caput às novas turmas de cada curso e turno efetivamente instaladas a partir do primeiro exame de seleção posterior à publicação desta Lei.

§2.º Assim que atingida a proporção estabelecida no caput para o conjunto dos alunos de cursos de graduação e seqüencial de formação específica da instituição, sempre que se verificar que a evasão dos alunos beneficiados apresenta discrepância em relação à evasão dos demais alunos matriculados, a instituição, a cada processo seletivo, oferecerá bolsas de estudo na proporção necessária para restabelecer aquela proporção.

§3.º Percentual de bolsas igual ao percentual de pretos, pardos e indígenas na população da Unidade da Federação em que está instalada a instituição, segundo o último Censo do IBGE, deve ser destinado às políticas afirmativas de acesso de negros e indígenas ao ensino superior.

Art. 12 O Poder Executivo regulamentará esta Lei.

Art 13 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Na análise do Projeto de Lei n.º 3.582, de 2004, constatamos a necessidade de tantas emendas aditivas, modificativas, substitutivas e, principalmente, supressivas, que consideramos mais adequado apresentar um

Projeto Substitutivo, para melhor adequação à realidade brasileira e às necessidades do sistema de educação superior, bem como à juridicidade e constitucionalidade, pois esta tem sido contestada por juristas.

1) A primeira alteração do Substitutivo foi o acréscimo da expressão “ou parcial” ao caput do art. 2.º, sem a qual se vetaria a possibilidade de bolsas parciais e se proibiria a participação nas bolsas do PROUNI de grande parcela da população brasileira, aquela com renda familiar per capita entre um e três salários mínimos, que tem oportunidade de se matricular em um curso superior.

2) Uma segunda mudança, a adição feita no § 1.º do art. 1.º, evitou o que seria uma exclusão injusta e indesejável.

3) A terceira alteração, no caput do art. 3.º, visou a um refinamento do processo de seleção dos alunos a serem beneficiados pelo PROUNI. A proposta inicial prevê a seleção com base exclusivamente no perfil socioeconômico apresentado no ENEM, que é baseado na declaração do aluno. Entretanto, é conveniente que se faça uma verificação das informações por meio da análise da documentação do aluno e de sua família.

As alterações em seu parágrafo único visaram a adequar o Projeto de Lei tanto às determinações dos arts. 50 e 51 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n.º 9.394, de 1996, sobre processo seletivo, quanto à autonomia universitária determinada pelo art. 207 da Constituição Federal.

Esta alteração é também positiva quanto ao mérito, pois, além de evitar inconstitucionalidade e injuridicidade, obriga os alunos que pretenderem ingressar, por intermédio do PROUNI, nas instituições privadas de ensino superior, a participar do processo seletivo específico delas. Além disso, determina também que a seleção dos alunos bolsistas seja feita diretamente pelas instituições a que se refere o caput do art. 1.º ou com sua participação.

4) A quarta modificação, no art. 4.º, foi apenas de redação, ou seja, o acréscimo da expressão “ao dispensado”, antes de “aos demais alunos”. Além disso, cria a possibilidade de a escola, se necessário, praticar

discriminação positiva, convocando os bolsistas para aulas e atividades complementares, visando à melhoria de suas competências e habilidades.

5) A quinta proposta altera o caput do art. 5.º, de modo a deixar claro quais são as proporções de bolsas que as instituições privadas de ensino superior com fins lucrativos ou sem fins lucrativos que não sejam filantrópicas devem disponibilizar ao PROUNI. Essas proporções devem levar em conta a porcentagem da receita que cada modalidade de instituição deixará de recolher com a adesão ao PROUNI. Levamos em consideração a interpretação do MEC, embora, segundo juristas, está equivocada. Sendo assim, mantivemos a possibilidade de “isenção” para estas instituições. Segundo os mesmos juristas, as entidades sem fins lucrativos, filantrópicas ou não, são imunes a todos os impostos, por força do art. 150, inciso VI, alínea c da Constituição Federal, assim como a todas as contribuições sociais, de acordo com o art. 195, § 7.º, e conforme decisão por dez a zero no STF, na ADIN 2.028. Não há, portanto, como se falar em isenção para esse tipo de instituição, mas apenas para as que são lucrativas. Portanto, para estas, há a possibilidade de se disponibilizarem vagas em troca de não-pagamento de tributos.

6) Nesta mesma alteração deixamos claro que as instituições não-lucrativas não-filantrópicas que aderirem ao PROUNI deverão oferecer bolsas, na proporção de, no mínimo, o correspondente a uma bolsa integral para cada vinte e seis (3,7%) alunos pagantes integrais e regularmente matriculados em cursos efetivamente instalados na respectiva instituição.

Para as lucrativas, aquela proporção passa a 1 para 13 (7,1%), pois estas deixarão de pagar também IR e CSLL, além de PIS e COFINS.

Chegamos a esta proporção pelas razões expostas a seguir. Aderindo ao PROUNI, as instituições não-lucrativas não-filantrópicas deixarão de pagar PIS e COFINS, que correspondem a 3,65% da receita; as lucrativas, além de PIS e COFINS, deixarão de pagar também IR e CSLL, que correspondem a 34% do lucro líquido (ressalte-se que esses tributos dependem, portanto, do lucro da instituição). Conseqüentemente, é certo que estas últimas deixarão de recolher os 3,65% referentes a PIS e COFINS e mais o referente a IR e

CSLL, que representa 34% do lucro. Para lucro de 10% (valor adotado pelo MEC no projeto original), teremos uma parcela de 3,4%, ou seja, teremos $3,65\% + 3,4\% = 7,05\%$. Portanto, para o lucro de 10% adotado no projeto original, este total chega a ultrapassar 7%. A rigor, não é correto fixar um valor para o lucro, pois ele varia de uma instituição para outra e de um ano para outro.

7) A alteração no § 1.º do art. 5.º modificou a proposta governamental de renovação do Termo de Adesão, estabelecendo que o prazo inicial poderá ser renovável por iguais períodos, em função da análise do desempenho da instituição no SINAES por dois ciclos de avaliação consecutivos, num período de oito anos.

Pela sistemática do SINAES, a avaliação será dividida em três áreas, que serão avaliadas em três anos consecutivos, uma em cada ano. Após um resultado insuficiente na avaliação, será firmado um termo de compromisso para sanar as deficiências. Assim, dizer que uma escola com as três áreas do conhecimento será punida após duas avaliações significa que ela poderá sofrer punição antes de ser totalmente avaliada, antes de cumprir o termo de compromisso firmado com o SINAES e antes do recurso administrativo a que a instituição tem direito.

Acreditamos que somente depois de a escola ter firmado o compromisso com o SINAES, ter cumprido os itens nele contidos e ter passado pela segunda rodada de exames de cada área é que se pode aplicar-lhe alguma punição. Esses dois ciclos de avaliação duram, para as instituições que têm as três áreas do conhecimento, seis anos. Portanto, como há ainda direito a recurso, o prazo deve ser, no mínimo, de sete a oito anos. De fato, de que adiantará para a escola a avaliação do SINAES, se não lhe for dada a oportunidade de melhorar, de corrigir suas falhas? E isso só pode ser verificado pela segunda rodada de exames. Entendemos que a avaliação deve ter caráter formativo, ajudando a escola a detectar suas falhas e fornecendo-lhe a oportunidade de corrigi-las; jamais a avaliação deve ter o caráter somativo, ou seja, jamais deve ser aplicada com a finalidade punitiva.

Além disso, a Lei que institui o SINAES exige das escolas, em caso de resultado insuficiente na avaliação, um termo de compromisso de melhorias, mas garante-lhes tempo para isso e dá-lhes o direito de recurso. Sendo assim, considerando que duas rodadas de exame duram seis anos e que qualquer recurso para ser julgado demora de um a dois anos, consideramos que somente após cerca de oito anos seria razoável aplicar punição às escolas. Portanto, a proposta do PROUNI deve ser alterada, pois, é bom que se repita, somente após o julgamento do recurso é que cabe falar em punição para a escola

Como o prazo da adesão é de 10 anos, renováveis por igual período, talvez seja mais adequado deixar a escola passar por três ciclos de avaliação para, depois, renovar ou não o termo de adesão.

8) Uma nova alteração incide no §3.º do artigo 5.º, acrescentando-lhe uma frase ao final para preservar as normas internas das instituições.

9) Também no artigo 5.º, foi adicionado o §7.º, para permitir às instituições contabilizarem as bolsas concedidas para atender à convenção ou dissídio coletivo de trabalho (concessão inevitável) ou acordo com associações de pais e alunos legalmente regularizadas. Ressalte-se, ainda, que acordos com associações de pais e alunos estão previstos na lei das mensalidades (Lei n.º 9.870/99).

10) A alteração proposta para o art. 6.º estabelece que o equilíbrio na proporção originalmente ajustada com o Ministério da Educação seja restabelecido logo após o primeiro processo seletivo. Para isso, a instituição deverá, caso haja desequilíbrio, restabelecer a referida proporção recalculando o número de bolsas a cada novo processo seletivo.

11) Portanto, esse novo artigo 6.º cria obrigações pelas quais a instituição que não cumprir a proporção estabelecida nos artigos 5.º ou 11 deverá:

I – Alterar o número de bolsas a serem oferecidas no processo seletivo imediatamente subsequente, de modo a sempre recompor a referida proporção;

II – Devolver o equivalente à isenção não compensada por bolsas concedidas, em caso de mais de duas reincidências no descumprimento do estabelecido no artigo 5.º ou 11.

Destarte, o texto substitutivo propõe mudanças adequadas à realidade brasileira e às necessidades do nosso ensino superior, pois o que o Poder Executivo objetiva com o PROUNI, em tese, é a formação de parcerias duradouras e frutíferas para todas as partes envolvidas.

O Programa Universidade para Todos é um programa de adesão. Portanto, não se justificam as pesadas penas para as instituições que aderirem.

Alguns aspectos devem ser observados. Os incisos I e III do artigo 10 do texto original do Executivo falam em multa ou em penalidade de acordo com a gravidade da infração, mas não especificam o que é infração grave. O inciso II trata de restabelecer a proporção de bolsas, mas isso já está contemplado no artigo 6.º. Seus parágrafos falam em multas.

Esse não é o espírito de um projeto que pretende ser de adesão. Daí ser plenamente justificada a nossa proposta, principalmente porque acreditamos que o MEC está buscando nas instituições privadas de ensino superior parceiros de verdade para uma maior democratização do ensino superior brasileiro.

12) Uma outra alteração foi feita no §2.º do art. 7.º, ao qual fizemos uma adição no sentido de que seja considerado, obrigatoriamente, o valor do conhecimento agregado pelo aluno durante o curso.

Justifica-se a inclusão porque uma instituição que receber alunos carentes e originários de escolas públicas poderá ter mais dificuldades em obter bom conceito no SINAES. Evidentemente, o SINAES deverá considerar o

conhecimento agregado; ou seja: a escola que recebe um aluno com conceito A que, ao se formar, mantém o mesmo conceito, será, com razão, conhecida como boa. No entanto, a escola que recebe o estudante com conceito E e o transforma em C também deve ser considerada boa.

O Projeto do Executivo não admitia que as instituições realizassem as próprias seleções dos bolsistas. No nosso, o processo de seleção do aluno a ser beneficiado pelo PROUNI deverá considerar os resultados e perfis socioeconômicos do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM e a análise da documentação do aluno. Desta forma, facilita-se a inclusão, no ensino superior, como bolsistas, de alunos mais carentes, selecionados pelo sistema de avaliação do ensino médio, ENEM. Com isso, o MEC inclui na escola privada o tipo de estudante que deseja; mas se, posteriormente, esse aluno obtiver má avaliação no SINAES, a instituição acabará perdendo o direito ao contrato de adesão, caso não haja a aprovação desta sugestão nossa.

13) Na alteração proposta para o § 4.º do art. 7.º ficou garantido que o Ministério da Educação somente poderá desvincular a instituição do PROUNI quando o SINAES considerar seu desempenho insuficiente, por dois ciclos de avaliação consecutivos, num período de oito anos. Isto já foi discutido e justificado no item 7.

14) Outra alteração refere-se ao novo art. 8.º, pois projeto do Poder Executivo não especificava a que proporção estava fazendo referência. Deixamos claro que se aplica o disposto nos artigos 5.º e 11 às novas turmas de cada curso e turno efetivamente instaladas a partir do primeiro exame de seleção posterior à adesão da instituição ao PROUNI.

15) A proposta seguinte de alteração é a supressão do artigo 8.º do texto inicial, porque, uma vez que a instituição, ao ser desvinculada do PROUNI, deve manter os alunos bolsistas até o fim do curso (portanto, é uma desvinculação gradativa), é justo e isonômico que, ao aderir, a proporção de bolsas seja alcançada também de modo gradativo, a cada processo seletivo realizado após a assinatura do termo de adesão, como previsto no artigo 6.º.

16) Não há porque estabelecer uma “regra de transição” (conforme artigo 8.º do texto original) para a inserção no PROUNI. A inserção deve ser gradativa, na medida em que os processos seletivos da instituição vão ocorrendo. No primeiro ano, as instituições terão bolsistas no 1.º ano; no segundo ano, no 1.º e 2.º anos, e assim por diante. Isso é justo, mesmo tendo a escola sua isenção de tributos desde o primeiro ano, uma vez que, em caso de a instituição se desvincular do Projeto, ela "deverá manter as bolsas concedidas pelo prazo máximo do respectivo curso."

17) A alteração seguinte corresponde à supressão do artigo 9.º do projeto original, porque seu conteúdo foi, nesta nova proposta, incluído no artigo 5.º. Além disso, como já foi dito antes, segundo juristas, as instituições não-lucrativas, filantrópicas ou não, têm imunidade constitucional e não isenção legal. Sendo assim, elas não têm isenção para “trocar” por bolsas de estudo. Portanto, o artigo 9.º só se aplicaria às lucrativas, mas isso já foi abordado no artigo 5.º, inciso II.

18) Uma outra alteração diz respeito aos artigos 9.º e 10, que foram introduzidos para dar liberdade às instituições de mudarem seu regime jurídico, passando para lucrativas, como praticamente induz o texto original do PROUNI, ao estabelecer a mesma proporção de bolsas para as lucrativas e para as não-lucrativas não-filantrópicas. Os novos textos visam a dar tempo para que elas possam se adaptar ao novo regime. Assim, as filantrópicas parcelarão o pagamento dos tributos correspondentes à quota patronal, e as não-lucrativas não-filantrópicas parcelarão os 7% de bolsas referentes aos seus tributos, uma vez que, nessa nova condição, pagarão também IR e CSLL.

19) Uma nova alteração incide no caput do artigo 11. Para as instituições não-lucrativas não-filantrópicas, que deixarão de pagar PIS + COFINS (3,65%), ficou estabelecida no inciso I do artigo 5.º a proporção mínima de 1 bolsa para o correspondente a cada 26 alunos pagantes integrais matriculados (3,7%).

Para as lucrativas, que deixarão de pagar PIS + COFINS + IR + CSLL, foi fixado no inciso II do artigo 5.º a proporção de 1 bolsa para o correspondente a cada 13 alunos pagantes integrais matriculados (7,1%).

As não-lucrativas filantrópicas não pagam 14% de tributos (3,65% de PIS e COFINS + 10% de QUOTA PATRONAL + 0,38% de CPMF). Portanto, guardadas as proporções entre tributos não-pagos e bolsas concedidas, é justo que as filantrópicas concedam bolsas na proporção de uma para o correspondente a cada 6 alunos pagantes integrais matriculados (14,3%).

Observe-se, então, que as filantrópicas não pagam tributos equivalentes a 14% da receita, as não-lucrativas não-filantrópicas, a 3,65%, e as lucrativas, a cerca de 7%. Conclui-se, pois, que os tributos não-pagos pelas não-lucrativas não-filantrópicas correspondem aproximadamente a 25% dos não-pagos pelas filantrópicas (3,65% é, aproximadamente, 25% de 14%) e que os tributos não pagos pelas lucrativas correspondem a cerca de 50% dos não-pagos pelas filantrópicas (7% é 50% de 14%).

Por exemplo, se o artigo 11 fixasse proporção de 1 para 9 (10%) para as filantrópicas, guardadas as proporções entre tributos não-pagos e bolsas concedidas, as não-lucrativas não-filantrópicas deveriam conceder 2,5% (1 para 39) e as lucrativas, 5% (1 para 19) de bolsas.

Apresentamos este artigo seguindo a interpretação do MEC, mas é oportuno lembrar que juristas o consideram inconstitucional.

20) Outra mudança importante foi a supressão dos artigos 12, 13 e 14 do texto original do Projeto de Lei do Executivo.

Segundo juristas, as instituições de ensino não-lucrativas, filantrópicas ou não, gozam de imunidade a impostos e contribuições, nos termos do artigo 150, inciso VI, letra c, e do artigo 195, parágrafo 7.º, ambos da Constituição Federal.

Sendo assim, os artigos 5.º e 11 não se aplicariam às instituições não-lucrativas. Ou seja, não tem significado falar em isenção para essas instituições, porque não há de que serem isentas, uma vez que são imunes.

As imunidades foram reguladas em seus requisitos por lei complementar (Código Tributário Nacional – CTN) e só podem ser alteradas por outra lei complementar. Portanto, em nenhum momento poderão ser modificadas por lei ordinária. Portanto, o artigo 12 deve ser suprimido.

21) O PROUNI, em seu artigo 5.º, diz-se um programa de "adesão", mas, no artigo 13, veda o credenciamento no FIES de instituições que não aderirem. Então, o PROUNI, como está proposto, ao mesmo tempo em que é um programa de adesão, também o é de "exclusão", uma vez que exclui instituições do FIES, prejudicando seus alunos.

Dessa forma, o artigo 13 atinge a isonomia dos alunos. O aluno pode desejar o ingresso numa instituição e nela não poder entrar por não estar inserida no FIES. Fere, portanto, o princípio da igualdade consagrado no artigo 5.º da Constituição Federal.

Ao tirar a liberdade de escolha do aluno, fere o princípio da igualdade dos artigos 5.º, caput, e 150, inciso II, da Constituição Federal, porque elimina, para alguns alunos, a liberdade de escolher a instituição que desejam, em razão de ela não contar com financiamento. Para as instituições já credenciadas, fere o artigo 5.º, inciso XXXVI, que assegura o direito adquirido.

Em relação ao artigo 13, há de se acrescentar que ele impõe tratamento igual a situações distintas, pelo qual se obrigam as entidades com fins lucrativos, que não gozam dos benefícios da imunidade, a conceder as bolsas mencionadas sob o risco de perda do FIES, restrição que afeta diretamente o artigo 170 da CF, da liberdade de iniciativa, e seu parágrafo único, visto que essas entidades não podem sofrer nenhuma espécie de restrição. Assim, afeta a liberdade de escolha dos alunos sem recursos de recorrerem ao FIES.

22) O art. 14 do PL do Executivo institui um grupo interministerial para acompanhar as instituições privadas de ensino superior. Esse grupo terá a finalidade de acompanhar a evolução da arrecadação e da renúncia

fiscal e, com esses dados, fornecer subsídios para a adesão da instituição ao PROUNI.

A criação desse grupo com representantes de três ministérios é totalmente desnecessária, uma vez que as instituições já são normalmente acompanhadas pela Fazenda, além de publicarem balanços anuais, tornando públicas suas receitas. Basta verificar os balanços para se ter a evolução da arrecadação. Pelos balanços, também é perfeitamente possível acompanhar a evolução da renúncia fiscal.

Mesmo que isso não bastasse, as instituições são também fiscalizadas pelo Ministério da Educação e pela Previdência. Portanto, é realmente desnecessária a criação do citado grupo interministerial.

23) Outros aspectos não foram considerados pelo PROUNI. Além da evasão que é grande, um deles é a inadimplência que não se consegue recuperar, verificada nas escolas privadas, cujo valor jamais é menor que 5% da receita. Convivendo com tal inadimplência, este segmento de ensino superior já está “concedendo”, pelo menos, 5% de bolsas para alunos com necessidades financeiras. E isso é inevitável, porque a lei das mensalidades escolares, Lei n.º 9.870/99, permite que os alunos inadimplentes permaneçam na escola até o fim do ano, mesmo tendo pago apenas a primeira mensalidade. A escola não pode impedir o aluno de freqüentar as aulas, porque não pode aplicar sanções pedagógicas antes do término do ano letivo.

Outro aspecto que merece ser citado é o fato de o Governo, em sua proposta de programa de inclusão social nas escolas federais (PL 3.627/04), reservar “vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas”. Mas, em momento algum, para as federais, o programa colocou restrição relativa à renda familiar per capita.

Ou seja, para as escolas particulares, condicionou os bolsistas a terem renda familiar per capita inferior a um salário mínimo, mas, para as federais, não colocou este tipo de restrição.

Com isso, o MEC está direcionando para as instituições particulares os alunos com piores condições socioeconômicas e, certamente, com maiores problemas de formação escolar e de aprendizagem. Contudo, no projeto original não há previsão de que essa defasagem venha a ser considerada por ocasião da avaliação. E, apesar disso, o PROUNI original contém a ameaça de punir as instituições com desempenho insuficiente no SINAES, desvinculando-as do PROUNI e, em consequência, descredenciando-as do FIES.

Uma outra questão preocupante é a do conceito de aluno carente. O PROUNI estabelece que é carente o aluno oriundo de família cuja renda familiar não exceda a um salário mínimo per capita. Entretanto, tem-se informação de que cerca de 60% da economia nacional trabalha na informalidade. Isso pode fazer com que alunos que hoje freqüentam e pagam escolas, por estarem na economia informal, transformem-se em “pseudo carentes” e recebam bolsas, fazendo diminuir a clientela do sistema privado de ensino superior. Ou seja, este fato levará as instituições a concederem bolsas integrais para alunos que eram pagantes, integrais ou parciais, diminuindo suas receitas.

Convém salientar que o próprio MEC, em sua exposição de motivos, informou que aproximadamente 50% dos alunos das instituições privadas estão em filantrópicas, 35% em não-lucrativas não-filantrópicas e 15% em lucrativas. Cabe ressaltar ainda que, com essas proporções e os parâmetros estabelecidos nos artigos 5º e 11, o contingente de alunos atendidos pelo PROUNI, uma vez completada sua implantação, atingirá, pela nova proposta, a cifra de 300 mil ou mais, com bolsas integrais.

Neste substitutivo, na elaboração dos artigos 5º e 11, adotamos a interpretação jurídica do MEC, embora juristas afirmem que as instituições não-lucrativas, filantrópicas ou não, são imunes, não sendo possível, portanto, para essas instituições, a “troca” de tributos por bolsas.

É oportuno também lembrar que o próprio MEC, nas pessoas de seu Ministro Tarso Genro e do Secretário Executivo Fernando Haddad, em artigo publicado no jornal Folha de S. Paulo, edição de 16/5/04, página A3,

afirma claramente, com relação às instituições filantrópicas, que as atividades contabilizadas como assistência social são exercidas também pelas outras instituições, pois são “indissociáveis e inerentes ao próprio conceito de educação superior”.

Sendo assim, a diferença entre as modalidades de instituição reside no valor dos respectivos tributos envolvidos, o que implica que também deve haver diferença nas proporções de bolsas oferecidas ao PROUNI. Logo, como vimos no item 19, fixada a proporção de bolsas para as filantrópicas, qualquer que seja ela, as não-lucrativas não-filantrópicas deverão oferecer 25% daquela proporção e as lucrativas, 50%.

No projeto original chamava a atenção o fato de ser a mesma proporção de bolsas a serem oferecidas pelas não-lucrativas não-filantrópicas e pelas lucrativas (10% ou 1 para 9). Essa igualdade é imprópria e equivale a tratar igualmente os desiguais, porque as lucrativas, além de PIS e COFINS, ficarão isentas de IR e CSLL.

Como se vê, pode-se notar no projeto original uma clara intenção de se desestimular as instituições não-lucrativas não-filantrópicas e levá-las a se transformarem em lucrativas, uma vez que a igualdade proposta é injusta.

Portanto, tudo indica que a intenção do MEC é realmente acabar com a modalidade não-lucrativa não-filantrópica de instituições e, para conseguir seu intento, está se aproveitando, inapropriadamente, de um programa, chamado de adesão, para concessão de bolsas a alunos carentes.

O MEC, no projeto original, estabelece lucro fixo de cerca de 10% para as lucrativas. A rigor, isso não é possível, pois o lucro varia de uma instituição para outra e de um ano para outro.

Recentemente, foi ventilada a possibilidade de as filantrópicas oferecerem 12% de bolsas, e os outros 8% que faltam para completar os 20% seriam compensados por serviços.

Dessa forma, se realmente for aceito o percentual de 12% de bolsas para as filantrópicas, o correto seria, como já demonstramos, que as não-lucrativas não-filantrópicas oferecessem 3% (25% de 12%) e as lucrativas, 6% (50% de 12%) de bolsas.

Concluindo: qualquer projeto a respeito da concessão de bolsas deve respeitar a proporção dos tributos envolvidos, caso contrário se cometerá uma injustiça.

Ao encerrar, é importante frisar que existem dúvidas sobre a constitucionalidade de alguns artigos, como já observamos nos itens anteriores. Assim sendo, a análise da questão jurídica se torna um dos fatores importantes para a aprovação do PROUNI. Caso se confirmem as inconstitucionalidades, acreditamos que não haverá como aprovar o projeto original ou este substitutivo, da maneira como foram propostos.

Pelas razões expostas, contamos com a compreensão e o apoio de nossos nobres Pares para análise e, se for o caso, aprovação deste Projeto Substitutivo.

Plenário da Câmara dos Deputados, em de de 2004.

Deputado **PAES LANDIM**