

COMISSÃO MISTA DO CONGRESSO NACIONAL

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 235, DE 2005 **(MENSAGEM Nº 2, de 14/01/2005 – CN e nº 17, de 13/01/2005 - PR)**

Dispõe sobre o Programa Universidade
para Todos - PROUNI

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado JORGE ALBERTO

I - RELATÓRIO

A Medida Provisória em apreciação estabelece que a adesão de instituição de ensino superior ao Programa Universidade para Todos - PROUNI, criado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, far-se-á por intermédio da respectiva instituição mantenedora. Prevê também que a decorrente isenção fiscal, estabelecida no art. 8º da mencionada Lei, será aplicada pelo prazo de vigência do termo de adesão, devendo a mantenedora, a cada ano-calendário, comprovar a quitação de tributos e contribuições federais administrados pela Secretaria da Receita Federal. O descumprimento dessa obrigação acarretará a desvinculação do programa, sem prejuízo para os estudantes beneficiados e sem ônus para o Poder Público.

O diploma legal estabelece ainda que, para a adesão ao PROUNI, as instituições deverão atender ao disposto no art. 60 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, isto é, comprovar a quitação de tributos e contribuições federais, para serem beneficiárias de qualquer incentivo ou benefício fiscal. É, porém, concedido um prazo excepcional, até 31 de dezembro de 2005, para que este requisito seja cumprido.

Foram apresentadas três emendas à Medida Provisória. A primeira, de autoria do Senador Cristovam Buarque, pretende determinar que o estudante beneficiário do PROUNI participe obrigatoriamente de programas de combate ao analfabetismo, nos termos de regulamento e da Lei nº 9.608, de 1998, que dispõe sobre o serviço voluntário. Atribui responsabilidade às instituições de ensino superior que aderirem ao PROUNI com relação a esses programas de alfabetização, admitidos convênios com organizações não-governamentais. Define ainda uma relação máxima de dez alfabetizando por estudante bolsista do PROUNI.

A segunda emenda, de autoria do Deputado Eduardo Paes, tem por objetivo inserir, entre os possíveis beneficiários do PROUNI, aqueles que tenham cursado, com bolsa parcial, o ensino médio em instituições privadas.

A terceira emenda, também de autoria do Deputado Eduardo Paes, propõe que a instituição de ensino superior possa incluir, em sua programação anual de bolsas, percentual destinado a bolsas integrais ou parciais para alunos regularmente matriculados que perderem a condição econômica necessária ao custeio do curso.

II - VOTO DO RELATOR

O conteúdo da Medida Provisória em exame decorre do veto ao art. 17 e respectivo parágrafo único do Projeto de Lei de Conversão nº 59, de 2004 (relativo à Medida Provisória nº 213, de 2004) que, assim sancionado, tornou-se a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI.

O dispositivo vetado tinha o seguinte teor:

"Art. 17. A mantenedora de instituição de ensino superior que aderir ao Prouni passará a gozar da isenção prevista no art. 8º desta Lei pelo prazo de vigência do termo de adesão, devendo comprovar, ao final de cada exercício, a quitação de tributos e contribuições federais administrados pela Secretaria da Receita Federal, sob pena de desvinculação do Programa, sem prejuízo para os estudantes beneficiados e sem ônus para o Poder Público.

Parágrafo único. O disposto no art. 60 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, não se aplica à concessão da isenção prevista no art. 8º desta Lei."

Objeto da Mensagem n.º 14, de 13 de janeiro de 2005, as razões do veto ao art. 17, oriundas do Ministério da Fazenda, destacaram os seguintes argumentos:

" O 'caput' do art. 17 autoriza a instituição mantenedora a aderir ao Prouni sem comprovar a regularidade fiscal, postergando tal comprovação para o final de cada exercício. Trata-se de uma medida sem precedente na legislação tributária, abrindo a possibilidade de outros setores reivindicarem tratamento isonômico. Por outro lado, na forma em que apresentado, o dispositivo estende às mantenedoras a isenção prevista no art. 8º desta Lei, sem, entretanto, estabelecer de forma clara, que o benefício estaria submetido às condições ali estabelecidas, o que provocará demandas judiciais tentando ampliar a aplicação da isenção à totalidade das atividades exercidas pela beneficiária (isenção objetiva), inclusive aquelas vinculadas ao ensino fundamental e médio, fato que se distancia, em muito, da intenção da proposta original. Da mesma forma, o parágrafo único do art. 17 excepciona as instituições que aderirem ao Prouni da obrigatoriedade de comprovar a quitação de impostos e contribuições federais para fins de concessão da isenção tributária de que trata o projeto de lei de conversão."

De fato, o art. 1º da Medida Provisória nº 235 estabelece claramente que a adesão ao PROUNI é da instituição de ensino superior e será feita por intermédio de sua mantenedora, que é aquela juridicamente constituída. O dispositivo mantém os requisitos que já constavam do texto vetado, a saber: a isenção prevista no artigo 8º da Lei 11.096, de 2005, será aplicada apenas durante o prazo de vigência do termo de adesão ao PROUNI, e a comprovação da quitação de tributos e contribuições será feita ao final de cada ano-calendário, sob pena de desvinculação, sem prejuízo para os estudantes e para o Poder Público.

O parágrafo único da Medida Provisória nº 235 passa a exigir o cumprimento do disposto no art. 60, da Lei n.º 9.069, de 1995, que estabelece a ausência de débito junto à Receita Federal como condição para receber qualquer tipo de benefício ou isenção fiscal, nos seguintes termos:

“ Art. 60. A concessão ou reconhecimento de qualquer incentivo ou benefício fiscal, relativos a tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal fica condicionada à comprovação pelo contribuinte, pessoa física ou jurídica, da quitação de tributos e contribuições federais.”

No entanto, tendo em vista que o PROUNI já se encontra em andamento, ao invés de exigir que a quitação de débitos seja anterior a adesão ao PROUNI, o parágrafo único estabelece, excepcionalmente, no ano em curso, que a quitação dos tributos atrasados pode ser feita até 31 de dezembro de 2005.

A relevância e a urgência do tema tratado ficam caracterizadas quando se reconhece a necessidade de restabelecer a regularidade fiscal como requisito para ser beneficiário de isenção ou incentivo dessa natureza. Caracteriza-se, pois, a admissibilidade da Medida Provisória nº 235. No que concerne à constitucionalidade e ao mérito educacional, a Medida Provisória nº 235 se insere nos mesmos termos já apreciados quando da tramitação e aprovação do Projeto de Conversão que resultou na Lei 11.096, de 2005.

No que tange à adequação orçamentária e financeira, a Medida Provisória, apenas disciplinando alguns procedimentos e requisitos para adesão das instituições de ensino superior ao PROUNI, trata basicamente de assuntos da administração do Programa, sem efeitos financeiros ou orçamentários.

Com relação às emendas apresentadas, cabe tecer as seguintes considerações:

Emenda nº 1: é preciso reconhecer a relevância dos programas de alfabetização como meio para assegurar a cidadania a todos os brasileiros. Não parece, contudo, ser o melhor caminho tornar obrigatório que os estudantes beneficiários do PROUNI passem a ser compulsoriamente alfabetizadores, como contrapartida ao benefício recebido sob a forma de bolsa. Caracterizar-se-ia uma exigência que não é imposta, por exemplo, aos estudantes das instituições públicas federais de ensino superior, aos quais é

assegurada a gratuidade do ensino, da mesma forma como o PROUNI garante para os alunos selecionados em seu âmbito. Seria a sociedade financiando a educação superior, com os mesmos recursos públicos, oriundos da receita de impostos e contribuições, porém utilizando requisitos diferentes e impondo ônus adicional àqueles economicamente mais carentes, pois tal carência é critério de seleção apenas no PROUNI. Por outro lado, a alfabetização, entendida como parte da educação de jovens e adultos, está a requerer profissionais competentes, que assegurem letramento eficiente, sob a forma de escolarização continuada e não sob a forma de campanha ou colaboração eventual, como parece subjacente à proposta de envolvimento dos bolsistas do PROUNI.

Emenda nº 2: o PROUNI está voltado para os estudantes da rede pública de ensino médio, cuja gratuidade é constitucionalmente determinada. A Lei que instituiu o Programa equiparou a eles os estudantes da rede privada que cursaram todo o ensino médio com bolsa integral, isto é, também sob a égide do princípio da gratuidade total de seus estudos. Esta é a opção consagrada no PROUNI, delimitando um conjunto de possíveis beneficiários dentre os quais, em geral, encontram-se os mais carentes. Inserir os beneficiários com bolsa parcial representaria, de um lado, romper com o princípio estabelecido da gratuidade total no ensino médio; de outro, poderia introduzir imensa complexidade na gestão do programa, na medida em que o conceito de bolsa parcial é extremamente amplo, sendo difícil a ele aplicar o adequado corte que garanta a efetiva carência sócio-econômica dos estudantes, bem como definir, proporcionalmente, o benefício a ser concedido.

Emenda nº 3: o PROUNI está integralmente concebido para os estudantes que estão ingressando na educação superior. Estabelece critérios e requisitos de seleção que se associam aos processos seletivos das próprias instituições de educação superior. Ainda que considerando a importância da mudança da condição econômica do aluno como determinante de sua permanência em seus estudos, a proposta da emenda está voltada para aqueles que já se encontram cursando a educação superior. Este não é o objetivo para o qual o PROUNI se encontra estruturado. Sua eventual aprovação implicaria mudança importante no perfil do Programa e obrigaria a alteração mais profunda na Lei nº 11. 096, de 2005. Isto seguramente não se pode fazer na presente ocasião.

Tendo em vista o exposto, voto pela admissibilidade e constitucionalidade da Medida Provisória; pela constitucionalidade das emendas

a ela apresentadas; e, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 235, de 13 de janeiro de 2005, e pela rejeição das emendas nº 1, 2 e 3.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado JORGE ALBERTO
Relator