



## COMISSÃO de EDUCAÇÃO e CULTURA

### PROJETO DE LEI Nº 6.464, DE 2009

Altera o art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para determinar que a União participe do financiamento das instituições de educação superior estaduais e daquelas que, mantidas pelos Municípios, ofereçam cursos gratuitos.

**Autor:** Senado Federal

**Relator:** Deputado Newton Lima

#### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe, proveniente do Senado Federal, onde tramitou como PLS nº 02/2007, de autoria do Senador Osmar Dias, visava originalmente introduzir modificação no art. 9º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDB – Lei nº 9.394/1996 -, para determinar a participação da União no financiamento das Instituições públicas de educação superior estaduais, “visando a expansão da oferta de vagas e a qualidade dos cursos e programas, nos termos de regulamento”. Apresentada por seu ilustre autor em 07/02/2007, a proposta foi justificada mediante argumentação que destacava a grande expansão da demanda por ensino superior no país, entre 1995 e 2005, que não se fez acompanhar, até então, pelo crescimento suficiente das vagas em instituições públicas de ensino superior. Apontava o autor que as instituições públicas estaduais encontravam-se quase sempre às voltas com restrições financeiras e orçamentárias, em decorrência das usuais dificuldades econômicas enfrentadas pelos estados. E assim concluía o Senador Osmar Dias, em 2007:



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*“É justamente por isso que se faz necessário assegurar a participação da União no financiamento das instituições estaduais de educação superior. O próprio governo federal tem reconhecido essa necessidade e incluiu no projeto de reforma universitária encaminhado ao Congresso Nacional (Projeto de Lei nº 7.200, de 2006) a possibilidade de que a União participe do financiamento das instituições estaduais de educação superior, mediante convênios ou consórcios públicos. A presente proposição visa assegurar que essa possibilidade se concretize, deixando o plano das intenções para transformar-se em realidade, propiciando não somente a expansão da oferta de vagas gratuitas na educação superior, mas também a garantia de qualidade nos cursos e programas oferecidos pelas instituições estaduais. Do ponto de vista jurídico, a participação pretendida encontra amparo nos dispositivos legais que prevêm assistência técnica e financeira aos estados e municípios, no exercício da ação supletiva e redistributiva que compete à União, segundo os preceitos constitucionais e as diretrizes e bases da educação nacional. Em regulamento, deverão ser dispostos os critérios, mecanismos e fontes de receita para que o dispositivo a ser inserido pela proposição na Lei nº 9.394, de 1996, seja efetivado.”*

O Projeto de Lei foi aprovado pelo Plenário do Senado Federal em 13/11/2009, após tramitar na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE/SF) - onde recebeu Parecer favorável, com duas Emendas, do eminente relator, Senador Gerson Camata, o qual foi aprovado pela referida Comissão. Foi ainda examinado na Comissão de Educação daquela Casa, onde também recebeu Parecer favorável de sua relatora, a então Senadora Rosalba Ciarlini, que acolheu as duas emendas oferecidas pela CAE/SF, formulação esta aprovada pelos votos majoritários da Comissão de Educação do Senado em 13/10/2009.

As emendas que se adicionaram ao projeto visaram, respectivamente, garantir o benefício não só às instituições de educação superior públicas (IESP) estaduais, mas também às municipais, desde que assegurada a gratuidade na oferta dos cursos de graduação e programas de pós-graduação, e, ainda, estabelecer o caráter supletivo da participação da União no financiamento de tais instituições.

O Projeto de Lei em questão deu entrada na Câmara dos Deputados, para revisão, em 19/11/2009, por meio do Ofício SF nº 2630. A Mesa Diretora o encaminhou, em 25/11/2009, ao exame das Comissões de Educação e



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Cultura (CEC); Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), em conformidade com o Regimento Interno. A proposição se sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões e tramita em regime de prioridade.

Em 1º/12/2009 o processo foi recebido na CEC e o então Deputado Iran Barbosa foi indicado seu primeiro relator. Em 21/12/2010 a proposição foi devolvida à CEC sem manifestação e em 07/04/2011, este Deputado foi designado novo relator da matéria.

Abertos os prazos e cumpridas as formalidades, não se apresentaram emendas ao projeto.

É o Relatório.

### **II - VOTO DO RELATOR**

O projeto de lei que ora analisamos trata de matéria relevante, no atual contexto político brasileiro, em que diversas iniciativas públicas em favor da inclusão social de segmentos populacionais historicamente alijados dos benefícios sociais estão em andamento, com inegável repercussão e resultados positivos a exhibir.

Neste quadro, é de se perguntar, de início, qual a dimensão do universo ao qual o projeto de lei se reporta, a saber, o conjunto das instituições públicas municipais e estaduais de ensino superior nacionais que se beneficiariam de recursos federais para expansão de suas vagas.

Conforme o último Censo do INEP/MEC, das 2.314 instituições de educação superior em funcionamento no país em 2009, 245 eram públicas, sendo 84 delas estaduais e 67 municipais. O universo de referência então era de 151 instituições (correspondendo a 6,5% do total de instituições e a 62% das que eram públicas).

Quantas, nesse conjunto, ofereciam gratuitamente educação superior em nível de graduação e de pós-graduação, não se sabe; estima-se que a maioria cobre mensalidade dos alunos pelos cursos que oferece.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sabe-se, entretanto, que estas instituições se responsabilizavam por 3.860 cursos de graduação presenciais (47% da oferta pública de cursos de graduação e 14% da oferta total nacional de graduações presenciais) e por 121 cursos a distância (119 ofertados nas estaduais e apenas 2 nas municipais, totalizando cerca de um terço da oferta pública). Esses cursos registraram em 2009 quase 600 mil matrículas na graduação presencial - o equivalente a 44% das matrículas presenciais do setor público e quase 12% das matrículas presenciais totais; na educação a distância (EAD), as instituições públicas estaduais e municipais congregavam pouco mais de 86 mil matrículas em 2009, significando a metade da oferta pública e cerca de 10% da oferta nacional das graduações por EAD. Há distorções na distribuição de tal oferta: só o estado de São Paulo reunia, em 2009, 26 IES públicas estaduais (quase 1/3 do total), que se responsabilizavam por uma de cada quatro matrículas registradas no conjunto das graduações presenciais do Brasil.

Em seguida, é preciso destacar que o cenário tem se transformado bastante nos últimos anos, quanto ao provimento de vagas públicas e gratuitas no ensino superior, ao menos no tocante ao governo federal. Entre as ações afirmativas da União no ensino superior ressaltam-se as desenvolvidas no âmbito de programas como o ProUNI (Programa Universidade para Todos) e o seu complementar, o Programa Bolsa-Permanência, o novo FIES (Financiamento Estudantil), o novo ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) e seu programa geminado, o SISU (Sistema de Seleção Unificada), o REUNI (Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), o PNAES (Programa Nacional de Assistência Estudantil).

Assim, por meio do Ministério da Educação (MEC) ou outros órgãos, seja por financiamento, fomento, repasses via convênios e outras formas de apoio às universidades públicas federais, e também às estaduais e municipais, e aos novos IFETs (Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia) e/ou CEFETs (Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica), a União vem implementando, há mais de uma década, diferentes programas de ação afirmativa no ensino superior, que hoje estão em funcionamento não só na rede pública mas também na rede privada (lucrativa e não lucrativa) do segmento. A previsão é que tais programas sejam não só mantidos mas ampliados, pois o Brasil ainda exhibe taxas de cobertura muito baixas neste nível de escolaridade - a taxa de escolarização líquida em 2009 não atingia nem 15% dos jovens da faixa etária de



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

18 a 24 anos - e a faixa populacional majoritária a ser incluída no ensino superior na certa continuará a crescer numericamente e demandará ampliação e maior abrangência de apoios públicos, considerando-se sobretudo os programas de cotas das universidades e certos programas federais em curso, como o REUNI (Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) e o Programa de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, que visam a expansão das vagas principalmente noturnas e direcionadas a um novo alunado que vive nas capitais e no interior, com interesse direto na empregabilidade pós-formatura.

Em outras palavras, seja na forma de reserva de cotas para estratos selecionados da população (como os afrodescendentes, os deficientes, os indígenas, os oriundos de famílias com renda *per capita* muito baixa ou ainda para os egressos do ensino básico público ou docentes que necessitem de formação inicial ou continuada em nível superior), seja assegurando a estes segmentos ponderação diferenciada e favorecedora nas notas e na classificação, seja assegurando repasses financeiros diretos ou descontos em taxas ou até dispensa de pagamento em casos selecionados, as referidas ações afirmativas governamentais têm promovido a inserção social de milhares de estudantes que, de outra forma, permaneceriam fora do ensino superior por falta de meios para financiar seus estudos.

É importante notar que estas estratégias de inclusão de iniciativa governamental foram reforçadas nos últimos cinco anos, justamente o período transcorrido após a apresentação (e durante o trâmite, no Senado) do Projeto de Lei aqui focalizado.

De outra parte, por força do artigo 211 da Constituição Federal, à União cabe organizar o sistema federal de ensino (que compreende todas as IFES - instituições federais de ensino superior públicas e também privadas, com e sem fins lucrativos) e o dos Territórios; incumbe-lhe financiar as IFES e também exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino assistindo, técnica e financeiramente, aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Os estados e municípios que mantêm instituições de ensino superior, por sua vez, têm para com estas suas incumbências legais, financeiras e outras, e não raro, por meio de convênios e outras formas legalmente válidas, têm



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

recebido ajuda Federal para desenvolver programas importantes. É o caso do Pnaest – Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Educação Superior Públicas Estaduais, criado em janeiro de 2011 pelo MEC e direcionado às universidades e centros universitários públicos estaduais e gratuitos que aderirem ao SiSU (Sistema de Seleção Unificada<sup>1</sup>). No âmbito do Pnaest, o Ministério repassará recursos da União a serem usados para a promoção de ações voltadas à assistência de estudantes matriculados em cursos de graduação presencial das instituições públicas estaduais, de acordo com o número de vagas oferecidas no SISU. Assim, as Instituições públicas estaduais e gratuitas que oferecerem até 200 vagas no SiSU (Sistema de seleção unificado) receberão até R\$ 150 mil; entre 201 e mil vagas, até R\$ 750 mil; acima de mil vagas, até R\$ 1,5 milhão. Além disso, a instituição que oferecer, na primeira edição do SiSU de cada ano, entre 50% e 80% do total de vagas anuais autorizadas em cada um de seus cursos habilitados a participar do sistema, receberá uma bonificação de até 30% sobre o valor do recurso a ser repassado. No caso das instituições que ofertarem acima de 80% do total de vagas anuais autorizadas em cada curso, a bonificação será de até 50% sobre o valor a ser repassado.

Dessa maneira, no que diz respeito ao aspecto central da proposta – que a União participe supletivamente do financiamento das instituições públicas estaduais e municipais, não é impróprio considerar que a legislação educacional vigente – a Constituição Federal, a LDB ou legislações menores do MEC ou do CNE – já fornece bases legais para a criação e o desenvolvimento de ações de cooperação entre os entes federados, e isto nas várias esferas abrangidas pela educação superior.

Ademais, e considerando também os preceitos constitucionais já recepcionados e detalhados na LDB, lembre-se que cabe em primeira linha aos Estados e Municípios – e não à União - financiar, organizar, supervisionar, avaliar e promover a qualidade de seus próprios sistemas educacionais, amparando tais ações com parcela definida de recursos oriundos dos impostos pagos por toda a sociedade. Se boa parte deles honra seus compromissos constitucionais na educação superior, não é desprezível o número dos que não cumprem tais preceitos e não seria razoável “determinar” que a União

---

<sup>1</sup> O SISU foi desenvolvido pelo MEC para selecionar os candidatos às vagas das instituições públicas de ensino superior que utilizarão a nota do Enem como única fase de seu processo seletivo. A seleção é feita pelo Sistema com base na nota obtida pelo candidato no Enem e no sítio, os candidatos podem consultar as vagas disponíveis, pesquisando as instituições e os seus respectivos cursos participantes.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

financie mesmo supletivamente as tarefas educacionais dos demais entes federados, sem ter qualquer tipo de monitoramento e controle de tais inversões, impedida disso que é pelas regras de partição de responsabilidades legais dos entes federados.

Por outro lado, é de se levar em conta que boa parte das instituições públicas estaduais e municipais não são gratuitas – seja por manterem características de um tempo pretérito em que eram instituições privadas, passando mais tarde à tutela dos estados ou municípios, ou por outras razões históricas; de todo modo, permanecem cobrando mensalidade de seus alunos, não obstante o preceito constitucional estatuído no inciso IV do art. 206, segundo o qual o ensino, no país, será ministrado com base no princípio da “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”. Verifique-se, além disso que, no projeto de lei examinado, a ementa e o texto do novo inciso que se acrescentaria ao art. 9º da LDB, tais como redigidos, ensejam a ambiguidade interpretativa de que bastaria assegurar a gratuidade só das instituições públicas municipais para aceder ao benefício do financiamento federal.

Por fim, e ainda que não esteja no escopo direto das atribuições da Comissão de Educação e Cultura, a quem regimentalmente cabe apreciar o **mérito educacional e cultural** das proposições que lhe são submetidas para análise -, pode-se ainda informar que a proposta aventada, à luz do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), constituir-se-ia em despesa obrigatória de caráter continuado, fixando para o ente público obrigação legal por período superior a dois exercícios. E conforme o § 1º do mencionado dispositivo, “os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.” No mesmo sentido, o inciso I do art. 16 da LRF preceitua que “A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes”. Também a Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009 (LDO 2010) dispõe, em seu art. 123 que “Os projetos de lei e medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2010 deverão estar acompanhados de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2010 a 2012, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.”



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Corroborando o entendimento dos dispositivos mencionados, a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) desta Câmara dos Deputados editou Súmula nº 1, de 2008, que considera incompatível e inadequada a proposição que, mesmo em caráter autorizativo, conflite com a LRF, ao deixar de estimar o impacto orçamentário-financeiro e de demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

Assim sendo, e à luz da argumentação precedente, nada mais nos resta que concluir pela rejeição do PL Nº 6.464, DE 2009, oriundo do Senado Federal, que “Altera o art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para determinar que a União participe do financiamento das instituições de educação superior estaduais e daquelas que, mantidas pelos Municípios, ofereçam cursos gratuitos”. E pelas razões assinaladas, solicito portanto aos meus Pares da CEC que me acompanhem nesse voto.

Sala da Comissão, em 17 de maio de 2012.

***Deputado Newton Lima***

Relator