

PARECER CSA/DF nº 19 de 6 de outubro de 2014

EMENTA: CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CEBAS). REQUISITOS. RENOVAÇÃO. PROUNI. INSTITUIÇÕES ADERENTES. UTILIZAÇÃO DE BOLSAS PRÓPRIAS. IMPOSSIBILIDADE. PARECER CONJUR/MEC N. 984/2012. LEI DE N. 12.868/2013. SUPERVENIÊNCIA. ENTENDIMENTO. ALTERAÇÃO. SUPERAÇÃO DE POSIÇÃO CONSERVADORA.

I. DO CONTEXTO

Diante da possibilidade que o artigo 16 da Lei 12868/13 faculta as IES filantrópicas usarem no protocolo de renovação do CEAS realizado até 31/12/2015 a legislação anterior a Lei nº 12.868/13, desde que lhe seja mais favorável, várias entidades levantaram questionamento sobre a hipótese de utilização na composição do seu relatório de filantropia da concessão de bolsas próprias da instituição, considerando que aderiram ao PROUNI e faria a prestação de contas na forma do artigo 11 da Lei nº 11.096/05.

II. DO CÁLCULO DA GRATUIDADE

a. DA HIPÓTESE PREVISTA NA LEI 11.096/05 E NA RESOLUÇÃO CNAS Nº 220/2006

2. Em conformidade com a Lei 11.096/05 (Lei do Prouni), as entidades filantrópicas com área de atuação educacional (com adesão ao PROUNI) deveriam aplicar em gratuidade pelo menos 20% de sua receita efetivamente recebida em atividades filantrópicas, seja na concessão de bolsas ou no desenvolvimento de projetos assistenciais.

3. Levando-se em consideração que a Lei do Prouni exige a concessão de 1 bolsa integral para cada 9 alunos pagantes, o saldo remanescente para se atingir o percentual mínimo de 20% deveria ser atingido por programas assistenciais ou por concessão de bolsas PRÓPRIAS.

4. Segue abaixo o disposto no art. 11 da Lei 11.096/05, na qual sustenta a possibilidade de concessão de bolsas próprias:

Art. 11. As entidades beneficentes de assistência social que atuem no ensino superior poderão, mediante assinatura de termo de adesão no Ministério da Educação, adotar as regras do Prouni, contidas nesta Lei, para seleção dos estudantes beneficiados com bolsas integrais e bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), em especial as regras previstas no art. 3º e no inciso II do caput e §§ 1º e 2º do art. 7º desta Lei, comprometendo-se, pelo prazo de vigência do termo de adesão, limitado a 10 (dez) anos, renovável por iguais períodos, e respeitado o disposto no art. 10 desta Lei, ao atendimento das seguintes condições:

I - oferecer 20% (vinte por cento), em gratuidade, de sua receita anual efetivamente recebida nos termos da [Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999](#), ficando dispensadas do cumprimento da exigência do § 1º do art. 10 desta Lei, desde que sejam respeitadas, quando couber, as normas que disciplinam a atuação das entidades beneficentes de assistência social na área da saúde;

II - para cumprimento do disposto no inciso I do caput deste artigo, a instituição:

a) deverá oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral a estudante de curso de graduação ou seqüencial de formação específica, sem diploma de curso superior, enquadrado no § 1º do art. 1º desta Lei, para cada 9 (nove) estudantes pagantes de curso de graduação ou seqüencial de formação específica regulares da

instituição, matriculados em cursos efetivamente instalados, observado o disposto nos §§ 3º, 4º e 5º do art. 10 desta Lei;

b) poderá contabilizar os valores gastos em bolsas integrais e parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), destinadas a estudantes enquadrados no § 2º do art. 1º desta Lei, e o montante direcionado para a assistência social em programas não decorrentes de obrigações curriculares de ensino e pesquisa;

5. Tal entendimento (possibilidade de complementar os 20% em gratuidade com a utilização de bolsas próprias) foi ratificado pela Resolução CNAS nº 220/06, veja o disposto no art. 7º da respectiva Resolução:

Artigo 7º Para fins de comprovação de gratuidade às Instituições de Ensino Superior é facultado a oferta de bolsas de estudos, além daquelas vinculadas ao PROUNI, respeitado o critério de 1 ½ (um e meio) salários-mínimos per capita para as bolsas integrais, e 3 (três) salários-mínimos per capita, para bolsas parciais de 25% e 50%.

6. Dados os textos normativos supracitados, pode-se afirmar que há previsão legal para a utilização das bolsas próprias no cálculo da gratuidade das entidades de educação, desde que haja observância a regra do PROUNI de concessão de 1 bolsa integral para cada 9 alunos pagantes.

b. DO PARECER Nº 984/2012/CONJUR-MEC/CGU/AGU

7. Apesar da disposição legal descrita na Lei n.º 11.096/05 e da Resolução CNAS nº 220/06, o MEC emitiu o Parecer nº 984/2012 contradizendo o entendimento já firmado da possibilidade de concessão de bolsas PROPRIAS (fora do PROUNI).

8. Segue abaixo as conclusões do Parecer n.º 984/2012, onde se pode visualizar o afastamento da Resolução nº 220/06, sob a alegação de se tratar de uma norma ilícita:

III – CONCLUSÃO

38. Nesses termos, conclui-se que o art. 6º da Resolução 220, de 2006, constitui norma ilícita, uma vez que nem a Lei nº 11.096, de 2005, nem o Decreto nº 5.493, de 2005, preveem regras de transição. Nesse sentido, não poderia uma resolução, norma de hierarquia inferior, inovar, criando tais regras.

39. Porém, é preciso levar em conta dois fatores: a boa-fé dos destinatários e o exaurimento dos efeitos da norma. De acordo com o primeiro, a anulação da norma somente poderia ter efeitos *ex nunc*, ou seja, para o futuro; de acordo com o segundo, a declaração de nulidade de todos os atos futuros praticados em decorrência da norma seria inútil, uma vez que seus efeitos já se exauriram. Portanto, a despeito da ilicitude do art. 6º, não se vislumbra interesse da Administração em declarar a sua nulidade.

40. Todas as considerações a respeito do art. 6º aplicam-se ao art. 7º, ambos consistindo em regra de transição. Ressalte-se que é expressamente contrária à lei qualquer interpretação que pretenda conferir ao art. 7º caráter de permanência.

41. Finalmente, registro que, levando em conta o disposto nos itens anteriores, os arts. 6º e 7º são aplicáveis a todos os processos relativos à certificação de entidade beneficente de assistência social, independentemente de terem sido protocolados antes ou depois da publicação da Lei nº 12.101, de 2009.

9. Ao analisar o texto acima, pode-se observar que o Parecer CONJUR começou a ter eficácia *ex nunc*, ou seja, a partir de sua publicação (agosto de 2012).

10. Por óbvio, o respectivo Parecer emitido pelo MEC estava repleto de equívocos e de interpretações errôneas, afrontando inclusive a legislação pátria.

11. Todavia, **por questão de prudência**, passamos a recomendar a sua observância, evitando assim qualquer tipo de problema na renovação ou concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, em paralelo a isso subscrevemos consulta formulada ao MEC, infra noticiada.

c. DA CONSULTA AO MEC PELA ABMES

12. Por discordar da interpretação dada pelo MEC ao artigo 11 da Lei nº 11.096/05, os subscritores do presente parecer protocolaram consulta formal em nome da ABMES (Associação Brasileira de Mantenedores de Educação Superior) em agosto de 2013, nos seguintes termos em destaque:

*EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DE
ESTADO DA EDUCAÇÃO*

*ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS
ENTIDADES MANTENEDORAS DE
ENSINO SUPERIOR-ABMES, pessoa
jurídica de direito privado, sem fins lucrativos,
inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas
Jurídicas do Ministério da Fazenda
(CNPJ/MF) sob o n.º 00.686.253/0001-60, com
sede no SCS, Qd. 7, Bloco “a” Sala 526- Ed.
Torre do Pátio Brasil Shopping, Brasília/DF,
CEP nº 70.307-901, fone (fax) nº (61) 3322-
3252/ 3224-4933 endereço eletrônico
www.abmes.org.br, vem tempestivamente por
seus advogados que esta subscreve, proceder*

Consulta

*à respeito da interpretação do artigo 11, incisos I e II, alíneas
“ a” e b” da Lei nº 11.096/05, quanto à autorização que estes
dispositivos deram às Instituições de Ensino Superior
Filantrópicas aderentes ao PROUNI, de cumprir o requisito
quantitativo para obtenção da certificação de entidade*

beneficente de assistência social (CEBAS), qual seja, o de aplicação de 20% de sua receita de mensalidades em gratuidades, usando de forma complementar ao requisito de certificação qualitativo e obrigatório (bolsas PROUNI), as suas bolsas institucionais próprias, desde que essas últimas respeitassem os critérios de renda per capita familiar estabelecidos no artigo 1º da Lei nº 11.096/05 para àquelas.

A presente Consulta reitera anseio da ABMES expressado pela sua representação na ata da reunião final do Grupo de Trabalho CEBAS-Mec e Entidades Representativas do dia 19/12/2012 (doc 1), nos seguintes termos:

- iv) que o MEC (em aditamento a assunto já em análise neste Ministério) fixasse entendimento no tocante às bolsas sociais (institucionais – fora do sistema PROUNI, mas com os mesmos critérios de renda previstos na Lei 11.096/05). feita uma observação pelo Grupo nos seguintes termos: que na hipótese de exclusão das bolsas sociais as instituições que optaram pelo regime do artigo 1º da Lei n.º 11.096/05 (adesão ao PROUNI) estariam penalizadas quanto à possibilidade de cumprimento do requisito quantitativo de aplicação de 20% em bolsas, pois que, a realidade do PROUNI não permite atingir tal percentual sem os programas

próprios. Por outro lado, a própria lei 11.096/05 ao prever no seu artigo 10 a modalidade de certificação com bolsas exclusivamente sociais, isto é, próprias, não poderia ser interpretada como restritiva ao uso de tais bolsas por quem optasse pelo PROUNI, regime a qual a referida Lei instituiu e consagra;

O fato é que durante o referido Grupo de Trabalho, no segundo semestre de 2012, foi apresentado pela Coordenação Geral de Certificação o Parecer nº 984/2012/CONJUR-MEC/CGU/AGU, proferido nos autos nº 71000.104483/2009-13, com o entendimento que vedava a partir da data que este Parecer foi proferido (20/8/2012) a consideração no cálculo do percentual mínimo de gratuidade das bolsas desvinculadas do PROUNI, mesmo que estas tivessem sido concedidas respeitando os critérios de renda per capita familiar,

conforme autorizativo estabelecido no artigo 11 da Lei nº 11.096/05.

(...)

Nessa direção, requer-se que seja procedida a presente consulta manifestando-se esse Ministério a respeito da interpretação do artigo 11, incisos I e II, alíneas “ a” e b” da Lei nº 11.096/05, quanto à autorização que estes dispositivos deram às Instituições de Ensino Superior Filantrópicas aderentes ao PROUNI, de cumprir o requisito quantitativo para obtenção da certificação de entidade beneficente de assistência social (CEBAS), qual seja, o de aplicação de 20% de sua receita de mensalidades em gratuidades, usando de forma complementar ao requisito de certificação qualitativo e obrigatório (bolsas PROUNI), as suas bolsas institucionais próprias, desde que essas últimas respeitassem os critérios de renda per capita familiar estabelecidos no artigo 1º da Lei nº 11.096/05 para àquelas.

Termos em que;

Pede Deferimento.

Brasília, 20 de agosto 2013.

José Roberto Covac

OAB/SP n.º 93.102

Kildare Araújo Meira

OAB/DF n.º 15.889

14. Em 2014 foi publicada a Lei n.º 12.868/13 e o Decreto n.º 8.242/14. Tais normas alteraram a Lei 12.101/09 e o decreto que regulamentava a filantropia foi revogado.

15. A grande novidade da nova Lei é a substituição dos critérios financeiros (para fins de renovação ou certificação) para a utilização de critérios de concessão de bolsas. Assim, a base de cálculo para a gratuidade deixou de ser a receita efetivamente recebida e passou a ser a concessão de bolsas.

16. Entretanto, devido ao processo de transição da norma, para o período de 2014 as entidades ainda possuem a possibilidade de se utilizar a sistemática antiga de gratuidade (baseada no conceito financeiro), com base no artigo 16 da Lei 12.868/13.

17. A grande notícia da Lei 12.868/13 foi à inclusão do art. 13-A na Lei 12.101/09. Em conformidade com o § 3º do art. 13-A serão aceitas como gratuidade as bolsas próprias integrais e parciais de 50% oferecidas FORA DO PROUNI, veja:

Art. 13-A. Para fins de concessão e de renovação da certificação, as entidades que atuam na educação superior e que aderiram ao Programa Universidade para Todos (Prouni), na forma do [caput do art. 11 da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005](#), deverão atender às condições previstas nos incisos do **caput** e nos §§ 1º, 2º e 7º do art. 13 desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013\)](#)

(...)

§ 3º Excepcionalmente, serão aceitas como gratuidade, no âmbito da educação superior, as bolsas de estudo integrais ou parciais de 50% (cinquenta por cento) oferecidas fora do Prouni aos alunos enquadrados nos arts. 14 e 15, desde que a entidade tenha cumprido a proporção de uma bolsa de estudo integral para cada 9 (nove) alunos pagantes no Prouni e que tenha ofertado bolsas no âmbito do Prouni que não tenham sido preenchidas. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

18. Ao analisar o texto legal descrito acima, verifica-se a possibilidade de se utilizar as bolsas próprias ofertadas fora do PROUNI estaria prevista nas novas regras, omitindo-se a nova Lei sobre a utilização desse dispositivo na sistemática antiga de gratuidade (aplicação de 20% da receita efetivamente recebida em gratuidade).

19. Assim, a priori a norma não esclareceu se o Parecer da CONJUR n.º 984/2012 continuaria sendo aplicado para as entidades que fizessem o processo de renovação na sistemática antiga.

20. Por prudência, conforme citado em tópicos anteriores, recomendou-se a não utilização das bolsas próprias no computo dos 20%, até que a consulta elaborada pela ABMES seja respondida de forma satisfatória.

d. DA RESPOSTA DO NAPI/MEC

21. Tivemos notícia de uma entidade cliente do escritório que por intermédio de sua Procuradora Institucional, realizou uma consulta junto ao MEC questionando se o Parecer Conjur 984/2012 estava sendo aplicado após a edição da Lei 12.868/13. Segue abaixo a consulta:

Devemos seguir o Parecer nº 984 do CONJUR/MEC de 2012 que diz que não podemos apropriar as Bolsas Assistenciais Próprias para complementar a composição da Gratuidade, ou devemos seguir a resposta do Napi referente ao CEBAS que orienta que podemos nos apropriar das bolsas próprias desde que tenhamos atendido 9/1 com bolsas do PROUNI?

22. Surpreendentemente, a resposta do MEC afirmou que o Parecer Conjur nº 984/12 perdeu efeito com a publicação da Lei 12.868/2013. Certamente, essa resposta do MEC ajuda - e muito – o processo de renovação do CEBAS. Segue abaixo a resposta do MEC, veja:

Encaminhamento/solução:

Informamos que, de acordo com a área técnica responsável, a resposta encaminhada pelo NAPI esta correta, pois o Parecer nº 984/12/CONJUR perdeu efeito quando da publicação da Lei 12.868, de 15 de outubro de 2013.

- *Conforme entendimento do Paragrafo único do artigo 16 da Lei 12.868, a entidade poderá apropriar os valores gastos em assistência social para compor a gratuidade no ano de 2014.*

- *Esclarecemos que, de acordo com o § 3 da Lei nº 12.868, excepcionalmente, serão aceitas como gratuidade, no âmbito da educação superior, as bolsas de estudo integrais ou parciais de 50% (cinquenta por cento) oferecidas fora do Prouni aos alunos enquadrados nos arts. 14 e 15, desde que a entidade tenha cumprido a proporção de uma bolsa de estudo integral para cada 9 (nove) alunos pagantes no Prouni e que tenha ofertado bolsas no âmbito do Prouni que não tenham sido preenchidas.*

23. Com o objetivo de validar a resposta do MEC, foi contatado o Sr. Júlio Martins (assessor de coordenação do CEBAS), na qual confirmou o entendimento o narrado acima e ainda asseverou que o MEC vai aplicá-lo nos processos já protocolados, permitindo maior segurança jurídica.

24. Assim, pode-se então afirmar que a dúvida pela possibilidade de se utilizar as bolsas próprias está superada, sendo permitida a utilização das respectivas bolsas no processo de renovação do CEBAS, desde que respeitado o 1/9 do Prouni.

25. E dando contexto jurídico a resposta do NAPI, agora com a segurança que as conclusões não mais serão questionadas pelo MEC com prejuízo da renovação do CEAS da consulente, temos que o fundamento de que a nova Lei 12868/13 tornou sem efeito o parecer CONJUR 984/12, está na dicção ampla do parágrafo único do art. 16 da Lei 12.868/13:

Art. 16. Para as entidades de educação, os requerimentos de concessão ou renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social de que trata a [Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009](#), protocolados até 31 de dezembro de 2015 serão analisados com base nos critérios vigentes até a data de publicação desta Lei.

Parágrafo único. Serão aplicados os critérios vigentes após a publicação desta Lei, caso sejam mais vantajosos à entidade postulante.

26. Na perspectiva que o normativo em epígrafe permite ao administrado escolher de cada regime jurídico (novo ou antigo) regras específicas que lhe sejam mais favoráveis, ou seja, a IES poderá fazer a prestação de contas pela receita bruta e desde que cumpra a exigência de 1 bolsa integral para cada 9 alunos pagantes no PROUNI poderá usar as bolsas próprias.

27. A segurança jurídica para se seguir esse caminho está em última análise na boa fé do administrado orientado por resposta da administração a consulta específica por ele realizada, ou seja, qualquer mudança de entendimento da administração deverá respeitar os efeitos da resposta dada, sem prejuízo do administrado, razão pela qual orienta cada instituição fazer a consulta individualmente pelo NAPI/MEC.

III. DAS CONCLUSÕES

28. Dados os elementos supracitados, é possível tecer as seguintes conclusões e considerações finais:

- a. A alteração dada Lei 12.868/13 no art. 13 da Lei 12101/09 permite a utilização das bolsas próprias no cálculo da filantropia, seja na sistemática antiga (critério financeiro) ou na sistemática nova (concessão de bolsas);
- b. Para fazer jus a utilização das bolsas próprias, faz-se necessário conceder 1 bolsa integral para cada 9 alunos pagantes no PRONI;
- c. O MEC reconheceu que o Parecer CONJUR 984/2012 está revogado pela Lei 12.868/13, trazendo assim segurança para as afirmações supracitadas;

d. Para trazer mais segurança jurídica para a IES orienta-se fazer uma consulta ao NAPI sobre o tema.

Estamos à disposição para esclarecimentos.

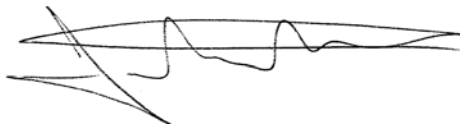
É o Parecer.

Brasília, 06 de outubro de 2014.



Kildare Araújo Meira

OAB/DF n.º 15.889



Júlio César Fatureto de Brito

CRC/DF n.º 15.305/O-9