

José Roberto Covac
Daniel Cavalcante Silva
Iara Lucas de Sá Covac
Bruno Caetano Amâncio Coimbra
Douglas Alves Vilela
Gabriel Zambianco
Jovani Giovanaz
Márcia Ferreira Costa de Araújo
Stênio Sergio Xavier Tavares

Kildare Araújo Meira
João Paulo de Campos Echeverria
Ana Cláudia R. Ferreira Julio
Carlos Alberto Oliveira Amaral
Farle Eugênio de Castro Pereira
Hugo Leonardo Zaponi Teixeira
Luiz Paulo Nunes
Marcos Vinicius Monteiro Caldas
Thiago Graça Couto

Gilberto da Graça Couto Filho
Sérgio Henrique Cabral Sant'Ana
Bianca H. Monteiro de Simone
Carlos Magno de Souza
Fernando Ferreira Barreira
Joel Andrade Neto
Márcia Adriana de Oliveira Silva
Patrícia Roriz de Queiroz



PARECER CSA/DF nº11 – 10 de fevereiro de 2014

EMENTA: ANALISE SOBRE A POSSIBILIDADE DA ADESÃO DE IES FILANTRÓPICA AO PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO – PRONATEC. ANÁLISE QUANTO AOS CRITÉRIOS DE FILANTROPIA.

I. DA CONSULTA

Trata-se de resposta ao questionamento comum, formulada por diversas Instituições de Ensino Superior (IES) portadora do Certificado de “Filantropia” (CEAS), tratadas aqui como consulente, acerca da adesão ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, sob o enfoque regulatório e filantrópico.

II. DA ANÁLISE

a. ASPECTOS EDUCACIONAIS

2. Primeiramente, cumpre consignar que para elaboração deste teve como parâmetro a seguinte base legal:

- i. *Portaria Nº 20, de 27 de junho de 2013 e Tabela de mapeamento de cursos técnicos para oferta na forma subsequente por intermédio da Bolsa-Formação Estudante e correlação com cursos de graduação;*
- ii. *Lei Nº 12.816, de 05 de junho de 2013, que altera as Leis nos 12.513, de 26 de outubro de 2011(Pronatec); 9.250, de 26 de dezembro de 1995(bolsas recebidas pelos servidores das redes públicas de educação*

profissional, científica e tecnológica, no âmbito do Pronatec); 8.212, de 24 de julho de 1991 (incidência da contribuição previdenciária sobre planos educacionais e bolsas de estudo); dispõe sobre o apoio da União às redes públicas de educação básica na aquisição de veículos para o transporte escolar; e permite que os entes federados usem o registro de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em ações e projetos educacionais;

- iii. **Portaria N° 362, de 26 de Abril de 2013**, que dispõe sobre alteração no art. 74 da Portaria MEC n° 168, de 07 de março de 2013;
- iv. **Resolução N° 8, de 20 de março de 2013**, que estabelece procedimentos para a transferência de recursos financeiros ao Distrito Federal, a estados e municípios, por intermédio dos órgãos gestores da educação profissional e tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), bem como para a execução e a prestação de contas desses recursos, a partir de 2013;
- v. **Resolução N° 7, de 20 de março de 2013**, que estabelece procedimentos para a transferência de recursos financeiros aos serviços nacionais de aprendizagem, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), bem como para a execução e a prestação de contas desses recursos, a partir de 2013;
- vi. **Resolução N° 6, de 12 de março de 2013**, que altera a Resolução CD/FNDE n° 04, de 16 de março de 2012, que estabelece critérios e procedimentos para a descentralização de créditos orçamentários às Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec;
- vii. **Portaria N° 168, de 07 de março de 2013**, dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, de que trata a Lei no 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências;
- viii. **Portaria N° 161, de 06 de março de 2013**, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil, na modalidade de educação profissional e tecnológica;
- ix. **Portaria N° 160, de 05 de março de 2013**, que dispõe sobre a habilitação das instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio e sobre a adesão das respectivas mantenedoras ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, e dá outras providências;
- x. **Decreto N° 7.721, de 16 de abril de 2012**, que dispõe sobre o condicionamento do recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação de matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, com carga horária mínima de cento e sessenta horas.
- xi. **Portaria N° 1.568, de 3 de Novembro de 2011**, que aprova o Guia

Pronatec de Cursos de Formação Inicial e Continuada, elaborado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, disponibilizado no sítio eletrônico oficial do Ministério da Educação.

xii. **Lei N° 12.513, de 26 de Outubro de 2011**, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, altera as Leis n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, n. 8.121, de 24 de julho de 1991 e n. 10.260, de 12 de julho de 2001;

xiii. **Decreto N° 7.589, de 26 de Outubro de 2011**, que institui no âmbito do Ministério da Educação, a Rede e-Tec Brasil com a finalidade de desenvolver a educação profissional e tecnológica na modalidade de educação a distância, ampliando e democratizando a oferta e o acesso à educação profissional pública e gratuita no País.

3. Além da legislação especificamente editada para o PRONATEC, acima mencionada, considerar-se-á, ainda, aquilo que entabulado na Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010; no Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006 e na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB).

4. Traçando um histórico normativo do Programa, cumpre consignar que embrionariamente, foi criada a Rede e-TEC Brasil, por meio do Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011, com a finalidade de desenvolver a educação profissional e tecnológica na modalidade de educação a distância, ampliando e democratizando a oferta e o acesso à educação profissional pública e gratuita no País.

5. Na mesma data foi publicada a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, criando o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, estabelecendo como requisitos para adesão ao Programa as seguintes condições:

Art. 6o-A. A execução do Pronatec poderá ser realizada por meio da concessão das bolsas-formação de que trata a alínea a do inciso IV do caput do art. 4o aos estudantes matriculados em instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio, nas formas e modalidades definidas em ato do Ministro de Estado da Educação. (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)

§ 1o Para fins do disposto no caput, as instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio deverão: (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)

I - aderir ao Pronatec com assinatura de termo de adesão por suas mantenedoras; (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)

II - habilitar-se perante o Ministério da Educação; (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)

III - atender aos índices de qualidade acadêmica e a outros requisitos estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Educação; e (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)

IV - garantir aos beneficiários de Bolsa-Formação acesso a sua infraestrutura educativa, recreativa, esportiva e cultural. (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)

§ 2o A habilitação de que trata o inciso II do § 1o deste artigo, no caso da instituição privada de ensino superior, estará condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos: (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)

I - atuação em curso de graduação em áreas de conhecimento correlatas à do curso técnico a ser ofertado ou aos eixos tecnológicos previstos no catálogo de que trata o § 2o do art. 5o; (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)

II - excelência na oferta educativa comprovada por meio de índices satisfatórios de qualidade, nos termos estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Educação; (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)

III - promoção de condições de acessibilidade e de práticas educacionais inclusivas. (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)

§ 3o A habilitação de que trata o inciso II do § 1o deste artigo, no caso da instituição privada de educação profissional técnica de nível médio, estará condicionada ao resultado da sua avaliação, de acordo com critérios e procedimentos fixados em ato do Ministro de Estado da Educação, observada a regulação pelos órgãos competentes do respectivo sistema de ensino. (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)

§ 4o Para a habilitação de que trata o inciso II do § 1o deste artigo, o Ministério da Educação definirá eixos e cursos prioritários, especialmente nas áreas relacionadas aos processos de inovação tecnológica e à elevação de produtividade e competitividade da economia do País. (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)

6. Sobrevieram outras normas, definindo os detalhes do Programa, destacando-se dentre elas a Portaria nº 160, de 05 de março de 2013, a qual trouxe o regramento acerca da habilitação das instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio, bem como definindo os requisitos para adesão das respectivas mantenedoras ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec.

7. Cumpre aqui destacar aquilo que definido no art. 9º, da mencionada Portaria:

Art. 9º A habilitação de unidades de ensino de instituição privada de ensino superior ao Pronatec estará condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos:

I - atuar em curso de graduação em áreas de conhecimento correlatas a do curso técnico a ser ofertado ou aos eixos tecnológicos previstos no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos;
e

II - apresentar, no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, de que trata a Lei nº 10.861, de 18 de fevereiro de 2004, mediante avaliação e cálculo pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC) igual ou superior a 3 (três).

Parágrafo único. Para as IPES que não possuem IGC estabelecido, poderá ser utilizado, em alternativa ao requisito explicitado no inciso II do caput deste artigo, a apresentação de Conceito Preliminar de Curso (CPC) igual ou superior a 3 (três) em curso de engenharia ou curso superior de tecnologia.

(grifos editados)

8. Duas considerações, especificamente sobre o custeio dos cursos ofertados, são fundamentais para compreensão dos aspectos econômicos financeiros do Programa. Os cursos ofertados poderão ser custeados tanto pelo Bolsa-Formação¹, como pelo Fies Técnico².

9. A Bolsa-Formação oferecerá vagas gratuitas de Educação Profissional e Tecnológica. Terá duas modalidades: a Bolsa-Formação Trabalhador, que oferecerá cursos de Formação Inicial e Continuada (cursos de curta duração, com 160 horas-aula ou mais) para beneficiários do seguro-desemprego e dos programas de inclusão produtiva do Governo Federal; e a Bolsa-Formação

¹ 9. A Bolsa-Formação oferecerá vagas gratuitas de Educação Profissional e Tecnológica. Terá duas modalidades: a Bolsa-Formação Trabalhador, que oferecerá cursos de Formação Inicial e Continuada (cursos de curta duração, com 160 horas-aula ou mais) para beneficiários do seguro-desemprego e dos programas de inclusão produtiva do Governo Federal; e a Bolsa-Formação Estudante, que oferecerá cursos técnicos (de maior duração, pelo menos 800 horas-aula) para estudantes das redes públicas.

² O FIES Técnico é uma ampliação do Programa de Financiamento Estudantil (FIES). Ele oferecerá uma linha de crédito para facilitar o acesso de estudantes e trabalhadores empregados ao ensino técnico e profissional. Terá duas modalidades. O FIES Técnico – Estudante oferecerá empréstimos a pessoas com ensino médio completo que queiram fazer cursos técnicos em instituições privadas ou nos Serviços Nacionais de Aprendizagem. Já o FIES Técnico – Empresa oferecerá financiamento a empresários que queiram investir na capacitação de seus funcionários.

Estudante, que oferecerá cursos técnicos (de maior duração, pelo menos 800 horas-aula) para estudantes das redes públicas.

10. Assim, deve se considerar que a IES esteja regularmente credenciada e os cursos superiores cujas áreas servirão de parâmetro para criação dos cursos técnicos estejam devidamente autorizados, também sua avaliação junto ao Ministério da Educação deve lhe assegurar granjear a adesão ao Programa, portanto, o Índice Geral de Cursos – IGC da IES deve ser no mínimo conceito 3 (três).

11. Portanto, sob o aspecto educacional, tendo por parâmetro a normatização regulatória editada pelo Ministério da Educação, tendo a consulente IGC igual ou maior que 3 não há óbice à adesão ao PRONATEC.

b. ASPECTOS LEGAIS E FILANTRÓPICOS

12. A adesão da entidade beneficente de assistência ao PRONATEC demanda alguns reflexos no processo de certificação, que ainda não restam claros e produzem algumas dúvidas e inseguranças para a pronta adesão da IES filantrópica.

13. Sobre a natureza educacional desses cursos é certo que não são de ensino superior, pois nem tratam de curso sequencial de formação específica (tecnólogo) nem tampouco de graduação, estando fora da obrigação de bolsas do PROUNI (definidos nos artigos 11 e 10 da Lei nº 11.096/05).

14. Contudo, enquadram-se como cursos de ensino médio, sendo inclusive esse um dos fundamentos que a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE) ajuizou ADIN 5034, questionando a legitimidade da União para legislar sobre tais cursos, por serem de ensino médio e segundo o entendimento da CONTEE isso esvaziaria a competência concorrente dos Estados e do Distrito Federal para regularem essa etapa do ensino.

15. O que importa para a presente análise é a natureza de ensino médio dos cursos do PRONATEC, pois apesar de afastada obrigação de bolsas ao PROUNI, as vagas desses cursos, que são inteiramente pagas pelo Governo estão na base de cálculo da filantropia, cabendo destacar os seguintes dispositivos da Lei nº 12101/09:

Art. 13. Para fins de concessão ou renovação da certificação, a entidade de educação que atua nas diferentes etapas e modalidades da educação básica, regular e presencial, deverá: (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

III - conceder anualmente bolsas de estudo na proporção de 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 5 (cinco) alunos pagantes. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 1º Para o cumprimento da proporção descrita no inciso III do **caput**, a entidade poderá oferecer bolsas de estudo parciais, observadas as seguintes condições: (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

I - no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 9 (nove) alunos pagantes; e (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

II - bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento), quando necessário para o alcance do número mínimo exigido, conforme definido em regulamento; (Redação dada pela Lei nº 12.868, de 2013)

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)

§ 1º As entidades que atuam concomitantemente no nível de educação superior e que tenham aderido ao Prouni e no de educação básica estão obrigadas a cumprir os requisitos exigidos no art. 13, para cada

nível de educação, inclusive quanto à complementação eventual da gratuidade por meio da concessão de bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) e de benefícios complementares, conforme previsto nos §§ 1º e 2º do art. 13. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

Art. 13-B. Para os fins da concessão da certificação, as entidades que atuam na educação superior e que não tenham aderido ao Prouni na forma do art. 10 da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, deverão: (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

§ 5º As entidades que atuam concomitantemente na educação superior e na educação básica são obrigadas a cumprir os requisitos exigidos no art. 13 e neste artigo de maneira segregada, por nível de educação, inclusive quanto à eventual complementação da gratuidade por meio da concessão de bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) e de benefícios complementares. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)

16. Como 100% dos alunos no PRONATEC terão suas mensalidades pagas pelo Governo há um desafio que não foi resolvido até agora pelas regulamentações postas, pois da forma como ficou regrado o aluno sob a ótica da IES não será bolsista, pois o governo pagará por ele, estando ausente mecanismos de apropriação destes às bolsas à filantropia.

17. É importante se frisar que a contabilização do PRONATEC não é como bolsa, mas como aluno pagante, cuja fonte pagadora é o Governo, ou seja, não tem como considerar tais alunos como bolsistas da filantropia, sem instrumentos normativos que assim permitam.

18. Ou seja, a normatização do programa tem que prevê que a IES filantrópica possa dispensar o recebimento das mensalidades a serem pagas pelo Governo para os alunos bolsistas integrais da filantropia (com critério de renda

familiar de no máximo 1,5 salários mínimos mensais), sob pena da adesão ao PRONATEC pelas IES beneficentes ser desastroso na manutenção da Certificação.

19. Hoje a IES beneficente que queira aderir ao PRONATEC para fazer frente as suas obrigações perante esses novos cursos técnicos deverá abrir por edital próprio, vagas paralelas nesses cursos, apenas para bolsistas integrais com renda per capita familiar de até 1,5 salários mínimos (ou variações de bolsas parciais autorizadas na legislação filantrópica).

20. A solução hoje existe é nitidamente precária do ponto de vista prático, pois se cria uma vaga gratuita para concorrer com a vaga “gratuita” (financiada pelo Governo Federal no PRONATEC), tendo sua capacidade de atrair alunos visivelmente dificultada frente a propaganda Federal, fato que acabará por resultar num “rombo filantrópico”, similar ao que ocorria antes da Lei nº 12.868/13 na pós-graduação que apenas a receita compunha a base de cálculo da filantropia, sem se permitir a distribuição de bolsas sociais nessa etapa de ensino.

21. O fato é com as alterações trazidas pela Lei nº 12.868/13 na sistemática da filantropia, especialmente quanto aos dispositivos supra transcritos da Lei nº 12.101/09, sem regulamentação específica do PRONATEC a adesão da Filantrópica provoca as seguintes consequências dependendo do caso:

- a) Para a IES que não tenha unidade mantida da educação básica, com o Pronatec terá que criar uma estrutura mantida de educação básica para dar vazão ao disposto na Lei nº 12.101/09, nos já transcritos, §1º do art. 13-A (IES/PROUNI) e §5º do art. 13-B (IES/sem prouni);
- b) Para a IES com mantida na educação Básica fazer a contrapartida das bolsas PRONATEC nas suas mantidas dessa área de atuação.

22. Assim, conclui-se que quanto à adesão das filantrópicas educacionais ao PRONATEC resta muita insegurança e nitidamente a questão

precisa de regulamentação específica do MEC.

23. Sem um regramento do PRONATEC com foco na filantropia a as contrapartidas filantrópicas que esse programa gerarão dificuldades.

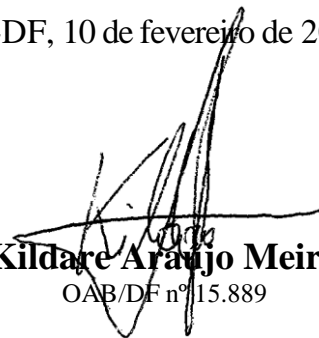
III. DA CONCLUSÃO

24. Dados os elementos acima descritos, a adesão da Consulente ao PRONATEC está em perfeita consonância com a legislação vigente, eis que se adequa à normatização educacional, bem ao regramento da filantropia.

25. Quanto à filantropia há algumas dificuldades geradas pela falta de regulamentação da temática. Há nítido descompasso das obrigações filantrópicas oriundas das vagas concedidas ao PRONATEC e as obrigações de concessão de bolsas sociais. A debilidade dos instrumentos que hoje a IES beneficentes terão no programa para fazer frente as suas obrigações filantrópica são fator de dificuldade da certificação, de modo que só se recomenda a adesão a este Programa quando se tiver equacionado esta questão, seja no campo normativo, seja pela segurança que o edital com vagas de bolsas sociais alcançará às obrigações que se precisa fazer frente.

É o Parecer.

Brasília-DF, 10 de fevereiro de 2014.


Kildare Araújo Meira
OAB/DF nº 15.889



Daniel Cavalcante Silva

OAB/DF nº 18.375



Bruno Caetano Amâncio Coimbra

OAB/DF nº 28584