

PARECER Nº 124, DE 2020-PLEN/SF

De Plenário, sobre o Projeto de Lei nº 4.108, de 2020, do Senador Jayme Campos, que “altera as Leis nº 1.310, de 15 de janeiro de 1951, nº 6.932, de 7 de julho de 1981, nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, nº 11.129, de 30 de junho de 2005, e nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, para vedar o corte de bolsas de estudos e auxílios nelas previstos nas condições que especifica”.



SF/20082.95315-07

Relator: Senador **ALVARO DIAS**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 4.108, de 2020, de autoria do Senador Jayme Campos, veda, enquanto perdurar estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional, o corte de bolsas de estudos e a interrupção de bolsas de apoio financeiro concedidas no âmbito de programas e normas federais de fomento à iniciação científica e à docência, à especialização em residência médica e multiprofissional em saúde, e à educação superior em nível de mestrado e doutorado.

Para atingir seu escopo, a proposição altera as seis leis seguintes:

- 1) Lei nº 1.310, de 15 de janeiro de 1951, que dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), criado como Conselho Nacional de Pesquisas;
- 2) Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981, que dispõe sobre as atividades do médico residente;

- 3) Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, que dispõe sobre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES);
- 4) Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (para tratar especificamente da bolsa de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura);
- 5) Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que, entre outras providências, cria o Programa de Bolsas para a Educação pelo Trabalho, voltado à formação e qualificação multiprofissional em saúde; e
- 6) Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, que, entre outras providências, institui o Programa de Educação Tutorial (PET), “destinado a fomentar grupos de aprendizagem tutorial mediante a concessão de bolsas de iniciação científica a estudantes de graduação e bolsas de tutoria a professores tutores de grupos”.

O PL determina ainda que, no caso do estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020, a vedação proposta se estenderá pelo prazo de um ano, contado da cessação de sua vigência, incluída eventual prorrogação.

A proposição estabelece o início da vigência da lei sugerida para a data de sua publicação.

Na justificação, seu autor aponta a importância acadêmica dos programas de bolsas para o desenvolvimento do País, uma vez que são dirigidas à formação de profissionais de alto nível necessários à ciência e ao magistério. Ademais, destaca o “valor social intrínseco” das bolsas, uma vez que elas tendem a ser “indissociáveis da própria sobrevivência dos estudantes, notadamente daqueles economicamente hipossuficientes, oriundos das camadas socialmente menos aquinhoadas”.

Foram apresentadas seis emendas, que serão descritas na análise.



II – ANÁLISE

O PL nº 4.108, de 2020, é submetido ao Plenário desta Casa, nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, que institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal.

A respeito da constitucionalidade da matéria, não há reparos a fazer. Conforme o art. 22, inciso XXIV, da Carta Maior, compete à União legislar privativamente sobre diretrizes e bases da educação nacional.

Por sua vez, o art. 48 da Constituição Federal (CF) incumbe ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, o que, naturalmente, abrange os programas federais de concessão de bolsas de estudo e pesquisa.

Igualmente, não se identifica vício de origem na proposição, uma vez que seu conteúdo não se encontra entre aqueles reservados à iniciativa privativa do Presidente da República, prevista nos arts. 61 e 84 da CF.

Em termos materiais, o PL não afronta os mandamentos do texto constitucional.

No que concerne à juridicidade, também não existem restrições a fazer, dado que o projeto apresenta harmonia com o ordenamento jurídico vigente, não se vislumbrando qualquer impedimento à sua aprovação integral.

Inexistem, ainda, empecilhos de natureza financeira e orçamentária à aprovação do projeto. Ressalte-se que os recursos para o pagamento das bolsas já se encontram consignados nos respectivos orçamentos.

No tocante à técnica legislativa, são observadas as normas da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

No que afeta ao mérito do projeto, cumpre salientar que concessão de apoio pecuniário por agências federais, ou com base em lei federal, na forma de bolsas de estudo ou pesquisa, é dirigida para três conjuntos de situações: 1) bolsas voltadas para o fomento científico e tecnológico, seja para iniciantes, seja para estudantes de mestrado, doutorado



e pós-doutorado, bem como para professores pesquisadores visitantes; 2) bolsas de apoio à formação profissional em áreas sensíveis, como a docência na educação básica, a residência médica e a capacitação multiprofissional em saúde; 3) bolsas de inclusão social, que visam a minimizar os efeitos das desigualdades sociais e étnicas.

Vê-se, então, que as bolsas são dirigidas a áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional, com inclusão social. Dessa forma, na ocorrência de desastres que levem à decretação de estado de calamidade pública, com abrangência nacional ou mundial, com o devido reconhecimento pelo Congresso Nacional, é imperativo que o Estado assegure a manutenção da destinação dos recursos para a concessão de auxílios pecuniários, na forma de bolsas de estudo, aos segmentos indicados.

Ao lado do cunho estratégico dessa proteção, há ainda de se acrescer o compromisso assumido pelo Estado com estudantes e profissionais que contam com os recursos acordados para honrar as despesas que lhes permitem a dedicação, via de regra em tempo integral, às atividades acadêmicas, de formação profissional ou de pesquisa científica.

A crise em curso provocada pela pandemia de covid-19 evidencia bem a relevância social dos programas de concessão de bolsas de estudo e pesquisa por agências públicas. Além de assegurarem a qualificação de profissionais da área de saúde, cuja atuação é fundamental nas ações de prevenção à propagação da doença e de tratamento dos infectados, elas também garantem a viabilidade de numerosos programas de pesquisa científica, entre os quais aqueles dedicados a encontrar respostas para a crise atual. Embora o leigo nem sempre compreenda, sabemos que a ciência avança mediante a cooperação e o intercâmbio entre pesquisadores de todo o mundo e temos, em nosso país, instituições de excelência em diversos campos do conhecimento.

Por conseguinte, a proteção jurídica ao sistema de bolsas federais buscada pelo PL em apreço merece nosso louvor e acolhimento.

No entanto, julgamos que o projeto pode ser aperfeiçoado, de forma a ampliar o seu escopo e deixar mais claro o seu alcance.

Com efeito, existem outros auxílios financeiros federais, concedidos por meio de bolsas, que também devem ser salvaguardados nas situações de estado de calamidade, conforme preceito da proposição.



A Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, que dispõe sobre o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), criado como Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), tem sido a fundamentação legal para a concessão de auxílios financeiros, na forma de bolsas, por algumas iniciativas do FNDE e mesmo por outras ações do Ministério da Educação (MEC). Esse é o caso do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), criado pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que tem por “finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal”. Ainda que esse programa seja executado de modo descentralizado, mediante repasses do MEC às instituições federais de ensino superior e recursos consignados em seus orçamentos, sua proteção jurídica nos períodos de crise, nos termos do PL em tela, deve ser assegurada.

Também com base na Lei nº 5.537, de 1968, foi criado, pela Portaria nº 389, de 9 de maio de 2013, o Programa de Bolsa Permanência (PBP), que busca “viabilizar a permanência, no curso de graduação, de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial os indígenas e quilombolas”.

Já a mencionada Lei nº 11.180, de 2005, além de dispor sobre as bolsas de iniciação científica do PET (art. 14) – lembradas pelo PL –, cuida também das bolsas de tutoria do programa (art. 13) e da bolsa-permanência (art. 11), destinada ao custeio das despesas educacionais de estudantes beneficiários de bolsa integral do Programa Universidade para Todos (PROUNI), instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

A proposição igualmente pode ser aperfeiçoada no que diz respeito a assegurar, em todas as leis alteradas, tanto a vedação de cancelamento quanto a de interrupção de pagamento, como forma de ampliar a segurança jurídica buscada pela iniciativa.

Ademais, convém acrescentar ao projeto ressalvas concernentes à interrupção de pagamento de bolsas por desligamento voluntário de seus beneficiários ou encerramento regular dos respectivos cursos e programas, bem como por requisição da instituição de ensino ou pesquisa, por motivação fundamentada. Dessa forma, evita-se a criação de incerteza jurídica relacionada a razões procedentes para a interrupção dos pagamentos de bolsas.

Também nos parece válida a inclusão de norma referente à suspensão, durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo



Congresso Nacional, dos ressarcimentos, nas situações previstas na legislação, dos valores recebidos a título de bolsas de estudos e auxílios previstos nesta Lei.

Passemos à apreciação das emendas de Plenário.

A **Emenda nº 1**, do Senador Jean Paul Prates, bem como as **Emendas nº 4 e nº 5**, ambas do Senador Randolfe Rodrigues, procuram vedar a interrupção de contratos de estágio durante o estado de calamidade pública. As emendas são meritórias e sua preocupação é pertinente, tendo em vista que o estágio tem sido na verdade o emprego de grande contingente de estudantes que ficarão sem oportunidade em meio a uma crise gigantesca. No entanto, o período dos estágios é previsto contratualmente, de acordo com os termos firmados entre estudantes, empresas e estabelecimentos de ensino. Ademais, há outros estudantes esperando por vagas e entendemos que a solução mais adequada seria discutir a ideia em outra matéria. Dada a dificuldade da questão e, especialmente, o fato de fugir ao escopo do projeto, optamos pela rejeição das emendas.

A **Emenda nº 2**, do Senador Wellington Fagundes, sugere a alteração da expressão “à iniciação científica e à docência” por “à iniciação científica, tecnológica e à docência”, no art. 1º do PL. A mudança é procedente, pois explicita o segmento de tecnologia.

A **Emenda nº 3**, da Senadora Mara Gabrilli, busca vedar cortes e interrupção de pagamentos das bolsas de permanência educacional, nos programas instituídos no âmbito da União. Sugestão coerente com o escopo do projeto e acolhida na forma do substitutivo, que preservou a opção do PL original de remeter as vedações pertinentes às leis específicas: no caso, às referidas leis que tratam do FNDE e da bolsa-permanência concedida no âmbito do Prouni.

A **Emenda nº 6**, do Senador Randolfe Rodrigues, procura vedar a rescisão dos contratos de aprendizagem durante o estado de calamidade pública, com prorrogação de um ano, contado da cessação da vigência da calamidade. Também nesse caso, a sugestão foge ao escopo do projeto, que trata de bolsas de estudo e auxílios conexos.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.108, de 2020, acolhidas, na forma da emenda substitutiva apresentada a



seguir, as Emendas nºs 2 e 3 – PLEN, e rejeitadas as Emendas nºs 1 e 4 a 6 – PLEN.

EMENDA Nº 7 – PLEN (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 4.108, DE 2020

Altera as Leis nº 1.310, de 15 de janeiro de 1951, nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, nº 6.932, de 7 de julho de 1981, nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, nº 11.129, de 30 de junho de 2005, e nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, para vedar o cancelamento e a interrupção de pagamento de bolsas de estudos e auxílios nelas previstos nas condições que especifica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei veda a interrupção de pagamento e o cancelamento de bolsas de estudo e de apoio financeiro concedidos no âmbito de programas e normas federais de fomento à iniciação científica, tecnológica e à docência, à especialização em residência médica e multiprofissional em saúde, e à educação superior em nível de mestrado e doutorado.

Art. 2º O art. 3º da Lei nº 1.310, de 15 de janeiro de 1951, passa a vigor acrescido do seguinte § 5º:

“Art. 3º
.....

§ 5º As bolsas concedidas com base na alínea “c” do *caput* não sofrerão cancelamento nem interrupção de pagamento enquanto perdurar estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional.” (NR)

Art. 3º O art. 3º da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, passa a vigor acrescido do seguinte § 9º:

“Art. 3º
.....



SF/20082.95315-07

§ 9º As bolsas de auxílio financeiro, inclusive as de permanência, concedidas com o amparo desta Lei não sofrerão cancelamento nem interrupção de pagamento enquanto perdurar estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional.” (NR)

Art. 4º O art. 4º da Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981, passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º:

“**Art. 4º**

§ 7º As bolsas previstas no art. 3º, “d”, e no *caput* deste artigo não sofrerão cancelamento nem interrupção de pagamento enquanto perdurar estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional.” (NR)

Art. 5º O art. 2º da Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º:

“**Art. 2º**

§ 7º Durante estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional, fica vedado o cancelamento de bolsas concedidas na forma do inciso III do § 1º, assim como a interrupção do pagamento das bolsas concedidas.” (NR)

Art. 6º O art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte § 5º-A:

“**Art. 62.**

§ 5º-A. É vedado ao ente concedente proceder ao cancelamento, assim como à interrupção do pagamento de bolsas concedidas na forma do § 5º, enquanto perdurar estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional.

.....” (NR)

Art. 7º O art. 15 da Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“**Art. 15**



.....
§ 3º São vedados, enquanto perdurar estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional, o cancelamento e a interrupção de pagamento de Bolsas para a Educação pelo Trabalho previstas no programa instituído na forma do *caput*.” (NR)

Art. 8º A Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 14-A:

“**Art. 14-A.** Ficam vedados, na vigência de estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional, o cancelamento e a interrupção de pagamento das bolsas concedidas com amparo nos arts. 11, 13 e 14 desta Lei.”

Art. 9º No caso específico do estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020, a vedação estipulada por meio desta Lei se estenderá pelo prazo de um ano contado da cessação de sua vigência, incluída eventual prorrogação.

Art. 10. Ficam ressalvados da vedação de interrupção de pagamento de bolsas de que trata esta Lei os casos de desligamento voluntário de seus beneficiários, de encerramento dos respectivos cursos ou programas e de decisão fundamentada da instituição de ensino.

Art. 11. Durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional, ficam suspensos os ressarcimentos, nas situações previstas na legislação ou contratualmente, dos valores recebidos a título de bolsas de estudos e auxílios previstos nesta Lei.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

