



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA DANIELLA RIBEIRO

PARECER Nº , DE 2020

De PLENÁRIO, em substituição às Comissões, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2020, do Senador Jorginho Mello, que *institui o Programa Nacional de Auxílio às Instituições de Ensino da Educação Básica – PRONAIEEB; altera a Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020, para permitir que instituições de ensino possam suspender os contratos de trabalhos; altera a Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, permitindo a opção excepcional pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional.*

Relatora: Senadora **DANIELLA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação do Plenário o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 195, de 2020, de autoria do Senador Jorginho Mello, que *institui o Programa Nacional de Auxílio às Instituições de Ensino da Educação Básica – PRONAIEEB; altera a Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020, para permitir que instituições de ensino possam suspender os contratos de trabalhos; altera a Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, permitindo a opção excepcional pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional.*

O referido Pronaieeb tem como objeto oferecer auxílio financeiro às instituições privadas de ensino que foram gravemente afetadas pela pandemia de covid-19. Integram o público alvo do Programa, portanto, as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que tiveram receita bruta, em 2019, igual ou inferior a quatro milhões e oitocentos mil reais, e



SF/20818.14832-06

que tenham sido afetadas pelas medidas de isolamento social decorrentes da pandemia.

A proposição acrescenta § 2º ao art. 3º da Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020, renumerando o parágrafo anterior e mantendo sua redação, para determinar que as disposições da referida lei aplicam-se também às instituições privadas de ensino básico, com ou sem fins lucrativos, desde que tenham auferido, no ano de 2019, receita bruta anual igual ou inferior a quatro milhões e oitocentos mil reais. O Projeto dirime, assim, dúvida sobre a possibilidade de redução da jornada e suspensão de contrato nas escolas, no âmbito do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, instituído pela referida lei.

O PLP nº 195, de 2020, suspende ainda os pagamentos dos tributos federais ou do Simples Nacional até o dia 31 de dezembro de 2020, assegurando que, ao final desse prazo, os débitos suspensos poderão ser pagos com juros reduzidos, em até doze parcelas, com carência de três meses.

Nos termos do projeto, a União deverá entregar aos Municípios, em parcela única, no exercício de 2020, o valor de três bilhões de reais, para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações emergenciais de apoio às instituições privadas de ensino básico, com ou sem fins lucrativos. Esses recursos serão utilizados para a concessão de subsídio mensal, até o fim da vigência do decreto que declarou o estado de calamidade em decorrência da pandemia de covid-19, em valor entre três mil e dez mil reais, a depender do número de alunos matriculados, para manutenção das instituições privadas de ensino, com ou sem fins lucrativos, que tiverem a já citada receita bruta anual igual ou inferior a quatro milhões e oitocentos reais, em 2019, e que tiverem tido suas atividades interrompidas em função das medidas de isolamento social.

A proposição prevê ainda que o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) deverá prestar consultoria gratuita nos próximos doze meses, a fim de auxiliar os gestores a traçar as melhores estratégias para reestruturar as escolas.

Relativamente à modificação na Lei do Simples Nacional (art. 6º do PLP), abre-se prazo para nova opção por esse regime tributário, na forma a ser regulamentada pelo Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN), com efeitos a partir do segundo semestre de 2020. Essa opção poderá ser realizada no mês de setembro de 2020, com a possibilidade de



prorrogação desse prazo por ato do CGSN, que também poderá autorizar a opção, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2020, para a empresa que tenha efetuado o pedido naquele mês, com indeferimento em função do disposto no inciso V do art. 17 da Lei Complementar nº 123, de 2006, desde que esse impedimento tenha se resolvido até o final do período da nova opção.

A lei em que se transformar a proposição deverá ter vigência imediata.

Na justificação, o autor argumenta que o projeto é fundamental para que as escolas privadas permaneçam ativas, pois, caso essas entidades encerrem suas atividades, o governo federal terá que abrir vagas para os alunos, o que, por consequência, aumentará os gastos da União.

O PLP recebeu as seguintes emendas de Plenário, que serão descritas na análise: Emenda nº 1-PLEN, da Senadora Rose de Freitas; Emenda nº 2-PLEN, do Senador Acir Gurgacz; Emenda nº 3-PLEN, da Senadora Rose de Freitas; Emenda nº 4-PLEN, da Senadora Eliziane Gama; Emenda nº 5-PLEN, do Senador Rogério Carvalho; Emenda nº 6-PLEN, da Senadora Zenaide Maia; Emenda nº 7-PLEN, do Senador Jayme Campos; e Emendas nº 8-PLEN e nº 9-PLEN, ambas do Senador Randolfe Rodrigues.

A Emenda nº 1 foi retirada pela autora, por meio do Requerimento nº 1.776, de 2020, por isso não será objeto de análise.

II – ANÁLISE

O PLP nº 195, de 2020, será apreciado pelo Plenário, nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, que institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal.

No que tange aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, não vislumbramos problemas.

Em termos educacionais, a proposição é meritória, na medida em que visa a socorrer as instituições privadas de educação básica, que integram a arquitetura da educação no País, conforme o inciso III do art. 206 da Constituição Federal (CF), que prevê, além do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, também a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino. Essa coexistência não somente contribui para a oferta de vagas, mas também para que se crie um ambiente plural de possibilidades educacionais no País.



Nesse contexto, o necessário isolamento social decorrente da pandemia tem sido um desafio adicional para essas instituições. Segundo dados de pesquisa denominada “Megatendências – As escolas brasileiras no contexto do coronavírus”, realizada pela União com as Escolas Particulares de Pequeno e Médio Porte, em 482 estabelecimentos de educação básica, localizados em 83 municípios brasileiros, as escolas privadas perderam em média, até maio de 2020, 52% de suas receitas. Na educação infantil, essa perda foi de 56%. Os atrasos no pagamento de mensalidades chegaram a 17% em abril (antes da pandemia, eram de cerca de 9%) e a perda de alunos àquela época já girava em torno de 10%.

Ainda de acordo com a pesquisa, entre 30% e 50% das escolas particulares de pequeno e médio porte do Brasil estão sob o risco de falência em razão da pandemia do novo coronavírus, sendo que em 95% dos estabelecimentos já houve o cancelamento de matrículas.

Os altos índices de inadimplência e evasão, aliados à necessidade de investimentos, com vistas a adaptar a escola ao formato remoto, criaram um cenário que precisa ser olhado com cuidado – e o PLP nº 195, de 2020, é bastante consistente em relação a isso.

Por meio de providências como as sugeridas na proposição, será possível intervir de modo tempestivo para socorrer as escolas privadas de educação básica, com reflexos positivos não somente na manutenção da arquitetura educacional brasileira, com destaque para a educação infantil, em que a rede pública ainda é incapaz de atender a todas as crianças em creches e pré-escolas, mas também no grau de empregabilidade do setor, que mobiliza 556 mil professores, segundo dados do Censo Escolar de 2019.

Nesse sentido, o Projeto explicita a possibilidade, nas instituições de ensino, de redução de jornada e suspensão de contratos, previstas no Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. Altera, assim, a Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020 – decorrente da Medida Provisória (MPV) nº 936, de 1º abril de 2020. Essa é uma questão de segurança jurídica, já que há no setor uma leitura de que tais medidas de preservação de emprego não seriam aplicáveis a esses estabelecimentos por conta da existência de requisitos diferentes de carga horária nas escolas ou pela natureza sem fins lucrativos de parte das entidades.

Com a aprovação do Projeto, essa dúvida não irá persistir. Os profissionais da educação terão garantido o direito de pagamento de seus



salários pelo Governo Federal, ao passo que demissões desnecessárias serão evitadas.

No que se refere às questões tributárias, não há vício de competência nem de iniciativa na proposição. A matéria apresentada suspende a exigência dos tributos federais no ano de 2020 e modifica a norma geral que regula o tratamento tributário diferenciado e favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, cuja competência para disciplinar é da União, a teor da alínea *d* do inciso III do art. 146 da Constituição Federal. Para este último caso, lei complementar federal é o veículo legislativo adequado para disciplinar o assunto.

Entendemos ser oportuna e meritória a alteração legislativa, na medida em que, em tempo de grave crise econômica, qualquer proposta que alivie os encargos tributários merece ser recepcionada.

A suspensão da exigibilidade dos tributos até o final deste ano propiciará aos contribuintes um fôlego no capital de giro que favorecerá a manutenção do empreendimento.

Para atender as exigências das normas de técnica legislativa estabelecidas na Lei Complementar nº 95, de 26 de novembro de 1998, sugerimos ajustes na redação do art. 3º do PLP, conforme emenda anexa. Na medida em que o objeto do PLP é restrito às instituições de ensino da educação básica, acolhemos parcialmente a Emenda nº 2, do Senador Acir Gurgacz, de modo que modificamos o art. 3º para conferir um tratamento diferenciado apenas para os contribuintes que atuam na área específica e prorrogamos a carência para o mês de maio de 2021.

Individualizamos os fatos geradores que serão abrangidos pela suspensão e especificamos que esta última contemplará os meses de maio a novembro de 2020, pois a competência dezembro vencerá em janeiro de 2021, período não coberto pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020, assim como definimos o índice de juros (taxa Selic) a ser aplicado às parcelas.

Ademais, limitamos os benefícios da moratória e do parcelamento àquelas empresas integrantes do Simples Nacional. Com esta medida, reforçamos que o foco do projeto é justamente as pequenas empresas e empresas de pequeno porte, na medida em que são elas as que mais sofrem com os efeitos da pandemia.



A Emenda nº 3-PLEN, de autoria da Senadora Rose de Freitas, dá nova redação ao art. 2º da proposição, para alterar o texto do § 2º acrescido ao art. 2º da Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020, a fim de ampliar, com a inclusão das instituições superiores, o rol dos estabelecimentos de ensino a serem atendidos pelo Programa. A esse respeito, julgamos que haveria dispersão indesejável dos recursos, nestes tempos de escassez, pois o leque de instituições iria se ampliar de maneira significativa e as quantias distribuídas poderiam beirar o irrisório.

Em adição, importa considerar que devemos priorizar a educação básica, que é onde está a mais significativa fragilidade, sobretudo quando consideramos que é a etapa que atende, dentre outras tão importantes quanto, também a educação infantil, que apresenta déficit significativo de vagas. Com o fechamento generalizado de instituições da educação infantil, pode-se criar uma série de problemas sistêmicos de grande envergadura para a educação brasileira, de difícil gerenciamento.

Não se pode esquecer que, enquanto os gestores preocupam-se com o colapso no sistema de saúde, o fechamento de escolas privadas pode gerar um colapso no sistema de ensino, especialmente diante do fato de que os alunos podem se matricular na rede pública a qualquer momento do ano e muitos sistemas de ensino público não estão preparados para receber um contingente tão grande de alunos.

Ressaltamos, ainda a esse respeito, que tramitam, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, proposições que buscam minorar os problemas enfrentados, durante a pandemia de covid-19, pelas instituições privadas de educação superior. Citamos, a título de exemplo, o Projeto de Lei (PL) nº 4.021, de 2020, do Senador Dário Berger e outros, o PL nº 3.843, de 2020, do Senador Rogério de Carvalho, e o PL nº 1.886, de 2020, do próprio Senador Jorginho Mello. Este último, aliás, já foi aprovado nesta Casa e seguiu para a Câmara dos Deputados.

Por sua vez, as Emendas nºs 4-PLEN e 9-PLEN estabelecem a proibição de demissão sem justa causa pelas instituições beneficiadas. A preocupação com a preservação de empregos é uma que compartilhamos. Contudo, o Projeto em análise já assegura que as instituições poderão participar do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. Consideramos que o desenho proposto no Projeto já é amigável aos empregos, ao passo que entendemos que criar muitas condicionantes para o acesso ao subsídio aqui previsto poderia resultar em baixa adesão e pouca efetividade da nova lei. Rejeitamos essas Emendas.



No que se refere ao art. 6º do PLP, a mesma matéria está sendo tratada de forma mais ampla e, no nosso entender, mais apropriada no Projeto de Lei Complementar nº 96, de 2020. Em função disso, apresentamos a emenda supressiva e não acolhemos a Emenda nº 5-PLEN, na parte que pretendia modificar o art. 79-F da Lei do Simples Nacional.

Em relação ao art. 2º da Emenda nº 5-PLEN, destacamos que não complementa, mas substitui o Pronaieeb pelo “Programa Estudantil Emergencial”, a ser destinado a estudantes matriculados em instituições privadas e comunitárias de educação básica e superior, quando houver perda da renda familiar em decorrência de rescisão de contrato de trabalho, suspensão de contrato ou redução salarial. A esse respeito, pensamos que é melhor manter o texto original, considerando a necessidade que as escolas privadas de educação básica têm de auferir algum tipo de recurso direto, para a gestão do presente momento de crise, e deixar a discussão louvável do referido Programa Estudantil Emergencial para o âmbito do PL nº 3.842, de 2020, do nobre colega Senador Rogério, que trata exatamente do tema e aguarda deliberação deste Plenário.

A Emenda nº 6-PLEN traz ao texto do projeto obrigações previstas pela Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, obrigando as instituições que façam jus aos benefícios do PRONAIEBB a divulgar planilha de custos que reflita os impactos financeiros provocados pela pandemia. Exige-se, ainda, a divulgação de uma série de outras informações, tais como: relatório financeiro sobre os impactos econômicos da pandemia, alterações de custos motivadas pela interrupção das aulas e pela necessidade de implementação de arranjos alternativos, evolução das taxas de inadimplência e de evasão, estimativas de variação da receita bruta e do lucro anual, entre outras. Além disso, prevê a necessidade de concessão de descontos imediatos nas mensalidades e enquanto perdurar a suspensão das aulas presencias, caso haja viabilidade econômico-financeira.

Em que pese as nobres motivações que motivaram a apresentação da emenda, entendemos que ela não deve ser acatada. A exigência de tais contrapartidas dificultariam o acesso ao programa, principalmente por parte de instituições de menor porte, que, em momentos de crise, são as que mais necessitam do auxílio governamental. Além disso, a exigência de tornar público um grande número de informações bastante sensíveis (receitas, custos e lucros) também tenderia a diminuir os incentivos para o acesso ao programa. Finalmente, uma premissa do Pronaieeb é que as instituições de ensino privadas se encontram em dificuldades financeiras, sendo, portanto, necessária a atuação governamental para auxiliá-las a superar esse período de dificuldades. Nesse sentido, não nos parece



aconselhável exigir como contrapartida a concessão de descontos, obrigando as instituições beneficiárias do programa a abrir mão de receitas em um momento já caracterizado por fortes restrições financeiras.

A Emenda nº 7-PLEN trata de incluir as instituições que oferecem educação profissional técnica de nível médio entre as beneficiárias do Pronaieeb. Não achamos que seja o momento para fazer tal inclusão, pois, em momento de escassez, nosso norte deve ser o amparo às crianças e aos adolescentes da educação básica.

Julgamos a Emenda nº 8-PLEN pertinente, pois prevê uma contrapartida às instituições que forem beneficiadas pelos subsídios mensais de que trata o Programa, nos termos do regulamento, na proporção dos valores recebidos. A fim de garantir o caráter social dessa medida, mas sem sobrecarregar em excesso instituições já tão penalizadas pela pandemia, substituímos a expressão “com garantia de concessão de bolsas em valores correspondentes aos auferidos por pelo menos 5% das matrículas efetivadas”. Destaque-se que, ao contrário da Emenda nº 6-PLEN, que prevê a concessão de descontos ainda em 2020, a Emenda nº 8-PLEN prevê a oferta de bolsa de estudos somente em 2022, quando se espera que a situação financeira das escolas já esteja relativamente normalizada.

Em adição, substituímos, no PLP, a expressão “ensino básico” por “educação básica”, a fim de harmonizar a norma à terminologia utilizada na legislação educacional vigente, e retiramos o prazo de doze meses para a consultoria a ser prestada pelo Sebrae, pois entendemos que essa possibilidade pode se estender por um prazo maior. Além disso, prevemos a edição de regulamento com os critérios para distribuição do subsídio e mencionamos explicitamente o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, de forma a esclarecer o prazo de duração do programa.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2020, com as seguintes emendas, pelo **acolhimento** da Emenda nº 8-PLEN, pelo **acolhimento parcial** das Emendas nº 2-PLEN e nº 6-PLEN, e pela **rejeição** das demais emendas apresentadas:



EMENDA Nº – PLEN

Atribua-se à ementa do Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2020, a seguinte redação:

“Institui o Programa Nacional de Auxílio às Instituições de Ensino da Educação Básica – PRONAIEEB; altera a Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020, para permitir que instituições de ensino possam suspender os contratos de trabalhos; prorroga o prazo para pagamento de tributos apurados na forma do SIMPLES Nacional, incluídos os apurados na forma do Simples Nacional, e destina recursos aos Municípios para aplicação em ações emergenciais de apoio às instituições de educação básica.”

EMENDA Nº -PLEN

Atribua-se ao art. 3º do Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2020, a seguinte redação:

“**Art. 3º** As datas de vencimento de tributos federais apurados na forma do Simples Nacional, devidos pelas instituições de que trata o art. 1º desta Lei, relativas às competências maio a novembro de 2020, ficam prorrogadas para 31 de dezembro de 2020.

§ 1º A prorrogação do prazo a que se refere o *caput* deste artigo não implica direito à restituição de quantias eventualmente já recolhidas.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se também às datas de vencimento das parcelas de débitos objeto de parcelamento concedido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e pela RFB.

§ 3º Os fatos geradores abrangidos neste artigo serão parcelados, a critério das instituições de que trata o art. 1º desta Lei, em até 12 (doze) meses, com vencimento da primeira parcela em 1º de maio de 2021.

§ 4º As parcelas a que se refere o § 5º deste artigo serão acrescidas de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir de 1º de janeiro de 2021 até o mês anterior ao do pagamento e com vencimento no primeiro dia útil de cada mês.



§ 5º O Poder Executivo expedirá, nos limites de suas competências, os atos necessários para a implementação do disposto nesta Lei.”

EMENDA Nº -PLEN

Atribua-se ao art. 4º do Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2020, a seguinte redação:

“**Art. 4º** A União disponibilizará, no exercício de 2020, o valor de até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) para aplicação em ações emergenciais de apoio às Instituições Privadas, com ou sem fins lucrativos, de educação básica, nos termos de regulamento

§ 1º Os recursos de que trata o *caput* deste artigo deverão ser aplicados na concessão de subsídio mensal no valor entre R\$ 3.000,00 (três mil reais) e R\$ 10.000,00 (dez mil reais), dependendo do número de alunos matriculados, para auxílio às instituições privadas de ensino, com ou sem fins lucrativos, que tiverem receita bruta anual, auferida no ano de 2019, igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais) e que tiveram as suas atividades interrompidas por força das medidas de isolamento social.

§ 2º Os critérios para concessão do subsídio de que trata o § 1º deste artigo serão definidos em regulamento.

§ 3º O subsídio mensal de que trata o § 1º deste artigo será concedido até o fim da vigência do estado de calamidade pública, nos termos do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

§ 4º As instituições beneficiadas pelo subsídio mensal de que trata o § 1º deste artigo deverão oferecer bolsas de estudo, no ano de 2022, nos termos do regulamento, com garantia de concessão de bolsas em valores correspondentes aos auferidos por pelo menos 5% das matrículas efetivadas.” (NR)

EMENDA Nº -PLEN

Atribua-se a seguinte redação ao art. 5º do Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2020:

“**Art. 5º** O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) poderá prestar consultoria gratuita para auxiliar os gestores a traçar as melhores estratégias na reestruturação das escolas.”



EMENDA Nº - PLEN

Suprima-se ao art. 6º do Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2020, e renumere-se o atual art. 7º para art. 6º.

EMENDA Nº - PLEN

Substitua-se as expressões “ensino básico” por “educação básica”, e “instituições privadas de ensino” por “instituições privadas de educação básica” no âmbito do Projeto de Lei Complementar nº 195, de 2020.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora

