



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

PARECER N° , DE 2023

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 54, de 2021, da Deputada Tabata Amaral, que *institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público; e altera as Leis nºs 13.999, de 18 de maio de 2020, e 14.075, de 22 de outubro de 2020.*

Relatora: Senadora **TERESA LEITÃO**

I – RELATÓRIO

É submetido ao Plenário desta Casa o Projeto de Lei (PL) nº 54, de 2021, de autoria da Deputada Federal Tabata Amaral, que institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público; e altera as Leis nºs 13.999, de 18 de maio de 2020, e 14.075, de 22 de outubro de 2020.

O projeto engloba, de maneira aperfeiçoada, a proposta encaminhada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo por meio da Medida Provisória (MP) nº 1.198, de 2023, e está alinhado à Lei Complementar nº 203, de 15 de dezembro de 2023, oriunda do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 243, de 2023, recentemente aprovado por este Parlamento.

A proposição conta com dezessete artigos e foi objeto de amplo debate na Câmara dos Deputados, sob a relatoria do Deputado Pedro Uczai. Em seu cerne, trata de medida essencial para assegurar a permanência e o êxito na trajetória escolar dos jovens brasileiros no ensino médio, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica.



O art. 1º, que institui o novo incentivo, define o público-alvo da medida: estudante de baixa renda regularmente matriculados no ensino médio das redes públicas, em todas as modalidades, que fazem parte de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com prioridade àqueles com renda *per capita* mensal correspondente à linha de elegibilidade do Programa Bolsa Família (R\$ 218,00). Na modalidade da Educação de Jovens e Adultos (EJA), a elegibilidade para receber o incentivo criado restringe-se aos jovens de 19 (dezenove) a 24 (vinte e quatro) anos. Além disso, o dispositivo esclarece que a elegibilidade para o novo benefício obedecerá a critérios de inscrição no CadÚnico e poderá ser associada a outros critérios definidos em regulamento, tais como a situação de vulnerabilidade social, a matrícula em escola de tempo integral e a idade do aluno.

O art. 2º apresenta os seguintes objetivos para o incentivo financeiro-educacional a ser criado: 1) democratizar o acesso dos jovens no ensino médio e sua permanência nele; 2) mitigar os efeitos das desigualdades sociais na permanência e conclusão dessa etapa escolar; 3) reduzir as taxas de retenção, de abandono e de evasão escolar; 4) contribuir para a inclusão social pela educação; 5) promover o desenvolvimento humano, com atuação sobre determinantes estruturais da pobreza extrema e de sua reprodução intergeracional; e 6) estimular a mobilidade social.

O art. 3º dispõe sobre as condicionalidades a serem cumpridas pelos alunos para receber o incentivo: 1) efetivar a matrícula a cada ano letivo; 2) ter frequência mínima de 80%; 3) ser aprovado ao final do ano letivo; 4) participar das provas das avaliações educacionais nacionais e dos entes subnacionais, quando houver; e 5) participar do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), no caso dos alunos do último ano do ensino médio, ou do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), no caso dos alunos da EJA. O dispositivo incumbe ao Poder Executivo a verificação dessas condicionalidades e especifica alguns aspectos para a operacionalização do incentivo criado. Entre esses, inclui-se sua não contabilização para fins de cálculo da renda familiar para acesso a outros benefícios socioassistenciais e a vedação de acúmulo com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou com benefícios do Bolsa Família, no caso de famílias unipessoais. Ademais, determina que, em até três anos da implementação do incentivo, a frequência escolar mínima requerida seja revista para 85% do total de horas letivas.

O art. 4º trata das responsabilidades dos entes federativos na operacionalização do incentivo no tocante à colaboração e prestação das



informações necessárias para que os alunos do ensino médio elegíveis possam acessá-lo e para o devido controle e acompanhamento social.

O art. 5º prevê que os valores, as formas de pagamento e os critérios de operacionalização, de saque e de utilização do incentivo serão estabelecidos em regulamento. Dispõe, ainda, que os valores serão depositados em conta a ser aberta em nome do estudante, de natureza pessoal e intransferível, para o que poderão ser utilizadas as contas do tipo poupança social digital. Ademais, determina que ficará facultado ao estudante, nos termos do regulamento, aplicar parte dos recursos recebidos em títulos públicos federais ou em valores mobiliários, especialmente os formatados para custear a educação superior. Quanto aos aportes vinculados às condicionalidades de matrícula anual e frequência escolar, o dispositivo prevê que sejam efetuados ao longo do ano letivo, em ao menos nove parcelas, podendo ser resgatados a qualquer tempo. Já os aportes vinculados à aprovação a cada ano letivo e à participação nas avaliações e exames nacionais, que corresponderão a, no mínimo, um terço do total de aportes do incentivo financeiro-educacional, só poderão ser resgatados após a conclusão do ensino médio.

No caso dos alunos do ensino médio técnico, o PL dispõe que ao menos 10% dos regastes dos aportes vinculados às condicionalidades previstas sejam condicionados também à obtenção do certificado da modalidade.

Na eventualidade de descumprimento das condicionalidades previstas ou desligamento do aluno do incentivo, retornarão ao fundo que aportará recursos para o incentivo apenas os valores relativos à conclusão do ano letivo com aprovação e à participação no Enem.

O art. 6º esclarece que os efeitos do descumprimento das condicionalidades antes da conclusão do ensino médio e as hipóteses de desligamento do incentivo serão objeto de regulamento.

O art. 7º autoriza a União a participar, no limite global de até R\$ 20 bilhões, de fundo que tenha por finalidade custear e gerir o novo incentivo. A integralização de cotas pela União será autorizada nos termos do regulamento. O Procurador-Geral da Fazenda Nacional representará a União na assembleia de cotistas.

O fundo não poderá contar com qualquer tipo de garantia ou aval por parte do poder público e responderá por suas obrigações até o limite dos bens e direitos integrantes de seu patrimônio. Ademais, deverá conter previsão para a



participação de outros cotistas, pessoas físicas ou jurídicas, inclusive de direito público.

É autorizada a utilização dos superávits financeiros do Fundo Social (art. 46 da Lei nº 12.351, de 2010), apurados de 2018 a 2023, como fonte de recursos para a integralização do novo fundo, no limite máximo de R\$ 13 bilhões.

Conforme o **art. 8º**, o novo fundo poderá ser criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por agente financeiro oficial. Ele terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas e da instituição administradora e será sujeito a direitos e obrigações próprios. Os bens e direitos integrantes do seu patrimônio e os seus frutos e rendimentos não se comunicarão com o patrimônio do agente financeiro oficial.

O patrimônio do fundo será formado pela integralização de cotas, pelo resultado das aplicações financeiras dos seus recursos e por outras fontes estabelecidas no seu estatuto. O saldo positivo decorrente de aporte existente ao final da poupança será integralmente revertido aos cotistas, públicos ou privados.

O **art. 9º** prevê que o estatuto do fundo deliberará sobre a sua governança e disciplinará, entre outros aspectos, 1) a competência da instituição administradora do fundo para deliberar sobre a sua gestão e a alienação dos seus bens e direitos, e 2) a remuneração da citada instituição e do agente financeiro responsável pela operacionalização do pagamento da poupança.

O **art. 10**, a seu tempo, permite que a instituição administradora contrate de forma direta, sem licitação, o agente financeiro para operacionalizar o incentivo.

O **art. 11** autoriza a transferência para o fundo dos seguintes montantes: 1) os não utilizados na garantia de operações com recursos do Fundo Garantidor de Operações (FGO) e os recuperados de operações de crédito inadimplentes do programa “Desenrola Brasil – Faixa 1”; e 2) os não utilizados na garantia de operações com recursos do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC).

O **art. 12** determina que a autoridade competente federal responsável pela área de educação procederá à avaliação dos resultados do incentivo à permanência e à conclusão escolar, com vistas a eventuais aperfeiçoamentos.

O **art. 13** altera o § 2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 2020. Essa norma disciplina o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE). O art. 6º, em particular, decretou que a União aumentaria a sua participação no FGO em R\$ 15,9 bilhões para cobrir operações contratadas no âmbito do Pronampe. Os valores não utilizados ou recuperados, conforme o § 2º, deveriam ser devolvidos à União a partir de 2025 e ser empregados no pagamento da dívida pública federal. A nova redação transfere os valores em questão para o novo fundo.

O **art. 14** acrescenta o inciso VII ao art. 3º da Lei nº 14.075, de 2020. Trata-se da norma que disciplina a conta do tipo poupança social digital. O art. 3º discrimina as situações nas quais esse tipo de conta será aberta automaticamente. O novo inciso inclui o pagamento do incentivo financeiro-educacional nesse rol.

O **art. 15** aponta que as eventuais despesas decorrentes da nova norma serão de natureza discricionária e ficarão sujeitas à disponibilidade orçamentária e financeira. Caberá ao Poder Executivo compatibilizar a quantidade de incentivos financeiros e de estudantes beneficiados com as dotações orçamentárias existentes.

Os valores dos incentivos deverão ser fixados e reavaliados pelo Governo Federal periodicamente, considerando a dinâmica socioeconômica nacional e estudos técnicos sobre o tema, nos termos do regulamento.

Na forma do **art. 16**, o rol dos estudantes contemplados será de domínio público e será divulgado em meio eletrônico de amplo acesso.

O **art. 17**, por fim, contém a cláusula de vigência e estabelece que a lei resultante entrará em vigor dez dias após a sua publicação.

O PL nº 54, de 2021, foi recebido por esta Casa em 13 de dezembro e foi submetido diretamente ao Plenário em decorrência da apresentação do Requerimento nº 1.110, de 2023, subscrito pelos líderes partidários, que solicitava urgência para a matéria. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

O PL nº 54, de 2021, traz resposta, na forma de uma política pública robusta, a uma questão fundamental para o País: a necessidade de estimular os

adolescentes e jovens a permanecerem no ensino médio e concluírem com sucesso essa etapa, que marca o final da educação básica.

Tema central nos debates educacionais, especialmente nos últimos anos, o ensino médio ensejou a apresentação do Requerimento nº 5, de 2023, de minha autoria, para constituir a Subcomissão Temporária para Debater e Avaliar o Ensino Médio no Brasil, seus Desafios e Perspectivas (CEENSINO).

A Ceensino foi instalada na Comissão de Educação e Cultura (CE) do Senado Federal, em maio, e o trabalho, sob nossa presidência, estruturou-se principalmente por meio da realização de audiências públicas com representantes de órgãos de governo e da sociedade civil e da análise de documentação pertinente ao tema, em um esforço coletivo e dedicado.

Entre as inúmeras contribuições e recomendações, ocupou centralidade a necessidade de instituição de política de permanência para os estudantes, incluindo a estruturação de poupança estudantil ou algo do gênero, como agora esta casa encaminha. Nesse sentido, ratificamos neste Senado Federal que devem ser envidados todos os esforços para discussão e aprovação de iniciativas que tramitam e tratam do tema do acesso, da permanência e da garantia de qualidade na educação básica, especialmente a pública.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2022, 7,8% dos brasileiros de 15 a 17 anos, idade de referência para o ensino médio, estavam fora da escola e apenas 75,2% estavam no ensino médio. Esses índices contrastam com a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE), que previa que até 2016 o País deveria universalizar a escolarização dessa faixa etária e assegurar que pelo menos 85% estivessem na etapa adequada a sua idade.

Ao analisar esses dados levando em consideração a renda familiar *per capita*, observa-se que apresentam maiores taxas de acesso ao ensino médio os jovens pertencentes a famílias com níveis econômicos mais elevados. Conforme o último relatório de monitoramento das metas do PNE apresentado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), entre os jovens de 15 a 17 anos de idade pertencentes aos 25% de menor renda, apenas 61,1% estavam no ensino médio. Entre os 25% mais ricos, esse índice era de 91,1%, superando a meta do PNE. Por isso, a criação de um mecanismo de incentivo financeiro destinado a mitigar a vulnerabilidade social e econômica de nossos jovens estudantes, de modo a estimular sua permanência e conclusão do ensino médio é fator chave para aumentar a escolaridade da população brasileira como um todo e mitigar nossas profundas desigualdades.

Nesse sentido, cabe lembrar que a conclusão da educação básica é essencial não só do ponto de vista da garantia de direitos, mas também da empregabilidade e da renda, no nível individual, e do desenvolvimento e competitividade do País, no nível agregado. Segundo dados do IBGE, a taxa de desemprego é maior entre as pessoas com menor escolaridade e, entre todos os níveis de instrução, a taxa para as pessoas com ensino médio incompleto é a maior: 13,6%, em 2022. A diferença de rendimentos por nível de escolaridade também é significativa: trabalhadores com ensino médio completo chegam a ganhar 25% a mais, em média, do que aqueles que só têm o diploma do ensino fundamental. Sem falar nas possibilidades de acesso ao ensino superior, que dependem da conclusão do ensino médio.

Nesta direção, apresentei para o debate, o PL nº 3.756, de 2023, que “institui a Bolsa Permanência no âmbito de toda a Educação Básica Pública, destinada a estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com a finalidade de contribuir para sua permanência na escola.

Este parlamento caminha em direção acertada ao encaminhar medida legislativa que propõe promover a permanência dos estudantes, em especial os que se encontram em situação de vulnerabilidade, focando em uma formação ampla, com maior qualidade e com um ensino médio cada vez mais decente.

Assim, é mais que bem-vinda uma lei como a que o PL nº 54, de 2021, pretende instituir. Lembramos que o modelo do incentivo proposto é tributário de ideias debatidas há algum tempo entre especialistas da educação, já adotadas em algumas unidades da Federação.

O desenho acordado na Câmara dos Deputados para o incentivo financeiro-educacional foi fruto de intenso diálogo parlamentar e com o Poder Executivo. Assim, o PL delimita acertadamente seu público-alvo e prevê critérios de priorização, utilizando o CadÚnico como referência, e abrange todas as modalidades de ensino, inclusive a EJA, com delimitação etária alinhada à lógica voltada para a juventude que a iniciativa visa a apoiar.

Da mesma forma, é positiva a previsão de **aportes atrelados à matrícula e frequência escolar**, que serão pagos e poderão ser utilizados ao longo do ano letivo, mas também de uma **parte, atrelada à aprovação a cada ano letivo e à participação nas avaliações e exames nacionais**, que só poderá ser resgatada ao final do ensino médio. Esse componente, assim como a previsão de que a frequência escolar exigida chegue a 85% do total das horas letivas, traz um incentivo adicional para a permanência e o sucesso escolar, que diferencia o

novo incentivo de outras medidas de caráter socioassistencial. Sobre esse aspecto, vislumbramos a necessidade de pequeno ajuste redacional, para explicitar que os aportes atrelados à aprovação e à participação nas avaliações educacionais devem corresponder a, pelo menos, um terço do valor total dos aportes condicionados à frequência escolar, e não a um terço do número de aportes feitos a cada ano.

Igualmente, é meritória a previsão de que os aportes sejam feitos em conta pessoal e intransferível, do tipo poupança social digital, com possibilidade de aplicação dos recursos em títulos públicos federais ou em valores mobiliários, especialmente os formatados para custear a educação superior. Essa medida tem o duplo condão de viabilizar a inclusão bancária dos jovens e estimular seu aprendizado sobre gestão financeira, poupança e planejamento.

No que tange ao impacto orçamentário e financeiro, o PL nº 51, de 2021, possui as seguintes características:

- a) os valores, as formas de pagamento e os critérios de operacionalização, de saque e de utilização do incentivo serão estabelecidos na forma do regulamento;
- b) a União é autorizada a aportar até R\$ 20 bilhões ao fundo que custeará e gerirá a poupança proposta;
- c) do total previsto, até R\$ 13 bilhões poderão advir do saldo financeiro do Fundo Social (FS);
- d) o fundo também receberá os seguintes montantes:
 - os não utilizados na garantia de operações com recursos do FGO;
 - os recuperados de operações de crédito inadimplentes do programa “Desenrola Brasil – Faixa 1”; e
 - os não utilizados na garantia de operações com recursos do FGEDUC.
- e) o fundo terá natureza privada e patrimônio próprio, e poderá ser criado, administrado e representado judicial e extrajudicialmente por um agente financeiro oficial;
- f) as despesas da nova poupança terão natureza discricionária e ficarão sujeitas à disponibilidade orçamentária e financeira.



Logo, permanecem indefinidos o valor da poupança por aluno, as formas de pagamento, os critérios de operacionalização e o próprio alcance da proposta em termos do público a ser contemplado. Somente após a efetivação do aporte de recursos federais ao novo fundo essas questões serão disciplinadas pelo regulamento a ser editado. No entanto, já estão definidos o volume total do novo fundo e correspondentes aportes de saldos do FS, do FGO e do FGEDUC. Convém notar que o FS reúne recursos voltados justamente para o desenvolvimento social e regional, contemplando programas e projetos para, entre outras áreas, o desenvolvimento da educação (art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010).

Destaque-se que o Congresso Nacional recém aprovou o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 243, de 2023, do Senador Humberto Costa, que *dispõe sobre as despesas voltadas a programa de incentivo à permanência de estudantes no ensino médio*. A matéria, transformada na Lei Complementar nº 203, de 15 de dezembro de 2023, estabelece que, no exercício em curso, as despesas voltadas para o programa em questão, até o montante de R\$ 6 bilhões, não serão contabilizadas nos limites individualizados para as despesas primárias (art. 12 da Lei Complementar nº 200, de 2023). Com isso, esse valor não será considerado na apuração do cumprimento do Novo Arcabouço Fiscal.

A estrutura financeira concebida evitará que a nova poupança impacte os indicadores fiscais dos próximos exercícios. Uma vez efetivado o aporte pretendido, o programa poderá ser executado pela instituição financeira responsável. O caráter privado do novo fundo, inclusive, evita que se incorra na vedação à criação de fundo público quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública (art. 167, inciso XIV, da Constituição Federal).

Impõe-se notar que o Governo Federal conta com vários fundos de caráter privado para realizar políticas públicas, tais como o Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPP¹ (FEP CAIXA), o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e o Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE), além do já citado FGEDUC. Esses fundos também recebem recursos orçamentários a título de integralização de cotas ou de transferências. Então, o que consta na programação orçamentária não é a operação dos fundos, mas sim a transferências de recursos, classificada como despesa primária do exercício em que se der o aporte. Assim, o projeto em

¹ Parceria público-privada.



comento conta com amplos precedentes e não contraria o regramento das finanças públicas federais.

Por fim, no que tange à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, não vislumbramos reparos a fazer. Oferecemos apenas pequeno ajuste redacional ao §7º do art. 5º do PL, a fim de tornar o texto mais claro e evitar quaisquer dúvidas na operacionalização dos dois tipos de aportes previstos.

III – VOTO

Em razão do exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e pela aprovação, no mérito, do Projeto de Lei 54, de 2021, com a seguinte emenda de redação:

EMENDA Nº - PLEN (DE REDAÇÃO)

Substitua-se no § 7º do art. 5º do PL nº 54, de 2021, a expressão “do total de aportes” pela expressão “do valor total dos aportes”.

Sala das Sessões,

, Presidente

Senadora **TERESA LEITÃO**, Relatora



Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3161549143>