SF/26864.70518-40

SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3.761, de 2026, do Senador Camilo Santana, que *altera a Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002, que cria o Programa Diversidade na Universidade, para dispor sobre a Rede Nacional de Cursos Preparatórios Populares - CPOP*.

Relatora: Senadora Teresa Leitão

I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Educação e Cultura (CE), em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 3.761, de 2026, do Senador Camilo Santana, que *altera a Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002, que cria o Programa Diversidade na Universidade, para dispor sobre a Rede Nacional de Cursos Preparatórios Populares - CPOP*.

O art. 1º do PL acrescenta à lei o art. 1º-A, que institui a Rede Nacional de Cursinhos Populares (Rede CPOP), no âmbito do Ministério da Educação, como estratégia de implementação do Programa Diversidade na Universidade. O dispositivo define como público prioritário da iniciativa pessoas oriundas de escola pública com renda familiar per capita de até um salário mínimo, pessoas com deficiência, indígenas, negros e quilombolas, e assegura aos estudantes matriculados nos cursos da Rede CPOP o acesso à carteira de identificação estudantil gratuita.

O mesmo artigo dá nova redação ao art. 2º da lei, para prever a execução do Programa mediante transferência de recursos da União a: instituições federais de educação e órgãos vinculados ao Ministério da Educação para o apoio

Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4002001449

a cursos gratuitos que visem à preparação para o acesso ao ensino superior e ao reforço do desempenho no ensino médio ao público prioritário; entidades de direito público ou de direito privado sem fins lucrativos, que atuem nesse mesmo tipo de apoio; e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades, nos termos do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014).

Igualmente, o art. 3º incluído pelo PL na Lei nº 10.558, de 2002, enumera as ações apoiadas para a implementação da Rede CPOP, entre elas a estruturação de cursinhos populares, a formação continuada para os profissionais que neles atuam, a oferta de materiais e tecnologias pedagógicos, o incentivo financeiro a estudantes e educadores populares, as ações culturais integradas à formação discente e o monitoramento e a avaliação.

Já a redação dada ao art. 4º prevê iniciativa de reconhecimento das unidades de cursinhos populares cujos estudantes obtiverem melhor desempenho, e o art. 4º-A autoriza a cessão de espaços pelas instituições federais de educação, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para o funcionamento da Rede. Ainda conforme o PL, o art. 5º da lei remete ao regulamento os critérios para a concessão de bolsas, prêmios e incentivo financeiro; o art. 5º-A vincula o apoio financeiro da União às dotações orçamentárias do Ministério da Educação; e o art. 5º-B institui passe livre estudantil para os estudantes da Rede CPOP, no âmbito da Política Nacional de Transporte Público Coletivo.

O art. 2º do PL, por fim, estabelece que a lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação oficial.

Na justificação, o autor sustenta que a proposição aprimora a operacionalização e a estruturação da Rede CPOP como política pública e contribui para o Plano Nacional de Educação. Apresenta, para tanto, dados das duas primeiras edições da iniciativa e dos resultados dos estudantes no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) de 2025 e no Sistema de Seleção Unificada (SiSU) de 2026.

A matéria foi distribuída exclusivamente à CE, em decisão terminativa. Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4002001449

II – ANÁLISE

O PL nº 3.761, de 2026, vem ao exame desta Comissão para decisão em caráter terminativo, nos termos do art. 91, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Compete à CE, conforme o art. 102, inciso I, do RISF, opinar sobre proposições que versem sobre normas gerais sobre educação e instituições educativas. Em razão do caráter terminativo da matéria, cabe ao colegiado apreciar, além do mérito, a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade da proposição.

Quanto à **constitucionalidade**, a matéria insere-se na competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre educação e ensino (Constituição Federal, art. 24, inciso IX). A iniciativa parlamentar é legítima (art. 61, *caput*), pois o PL não invade a esfera administrativa do Poder Executivo, apenas consolida diretrizes de uma política pública já implementada pelo MEC. A única ressalva refere-se ao art. 5º-B acrescido pelo projeto à Lei nº 10.558, de 2002, que institui passe livre estudantil, examinado adiante e suprimido no substitutivo que apresentamos.

A proposição é igualmente dotada de **juridicidade**: inova o ordenamento jurídico, possui os atributos de generalidade e abstração e é compatível com os princípios gerais do direito. Tampouco há vícios de **regimentalidade**. As questões de natureza orçamentária e financeira relacionadas ao art. 5º-B e os reparos de técnica legislativa são examinados adiante.

No mérito, a proposição mostra-se adequada e pertinente. O Brasil tem ampliado as oportunidades de acesso à educação superior, embora ainda existam desafios para garantir maior inclusão e igualdade de oportunidades. Segundo o módulo de Educação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) – 2025, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de frequência escolar líquida no ensino superior da população de 18 a 24 anos foi de 24,5%. Esse patamar ainda está distante da Meta 14.a do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026, que prevê elevar para 40% o percentual da população dessa faixa etária com acesso a cursos de graduação, com redução das desigualdades entre os grupos sociais.

Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4002001449

A demanda por acesso ao ensino superior, por sua vez, é expressiva. O Enem registrou mais de 5 milhões de inscrições confirmadas em 2026, ante cerca de 4,8 milhões em 2025, segundo o MEC. A inscrição no exame, contudo, não assegura desempenho competitivo. Estudantes oriundos de escolas públicas e de famílias de baixa renda têm acesso restrito a cursos preparatórios privados, o que reproduz em boa parte, no processo seletivo, desigualdades acumuladas na educação básica. É nesse espaço que atuam os cursinhos populares, iniciativas historicamente vinculadas a movimentos sociais, coletivos estudantis, universidades e organizações comunitárias, que oferecem preparação gratuita aos exames de acesso.

A Rede CPOP já existe no plano infralegal por força do Decreto nº 12.410, de 13 de março de 2025, que regulamentou o Programa Diversidade na Universidade, criado pela Lei nº 10.558, de 2002. A política é executada por meio de editais públicos de seleção. Segundo o MEC, em 2026 a Rede foi significativamente ampliada e passou a contar com 1.535 cursinhos e 60 mil estudantes atendidos, com investimento anunciado de R$ 370 milhões. Os editais lançados em 2026 para a seleção de cursinhos preveem auxílio de R$ 200,00 mensais aos estudantes por até oito meses e apoio a educadores, coordenadores e profissionais de apoio técnico-pedagógico e psicossocial.

Diante desse quadro, a transposição da Rede CPOP para a lei é oportuna, conferindo estabilidade, previsibilidade às entidades parceiras e segurança jurídica às formas de repasse. A medida converge, ainda, com a Estratégia 14.5 do PNE, que determina fomentar mecanismos e eliminar barreiras para ampliar o acesso de estudantes de escola pública e em situação de vulnerabilidade socioeconômica à educação superior.

Embora meritório, o projeto requer ajustes de conteúdo e de forma, que reunimos no substitutivo ao final apresentado.

A principal alteração de conteúdo proposta é a supressão do art. 5º-B do projeto, que institui, "no âmbito da Política Nacional de Transporte Público Coletivo", passe livre estudantil para os estudantes da Rede CPOP. Em primeiro lugar, não há no ordenamento jurídico política com essa denominação. Em segundo lugar, a prestação dos serviços de transporte coletivo é de competência municipal (Constituição Federal, art. 30, inciso V). A concessão de gratuidades afeta diretamente a organização financeira e operacional desses serviços, razão pela qual

Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4002001449

tem sido instituída pelo próprio ente titular. A Constituição, por sua vez, veda que lei imponha ou transfira encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público aos entes federados sem a previsão de fonte orçamentária e financeira ou da correspondente transferência de recursos para o seu custeio (art. 167, § 7º). O projeto não indica fonte de custeio nem prevê transferência.

O Poder Executivo adotou esse entendimento ao vetar dispositivos do Projeto de Lei nº 3.278, de 2021, convertido na Lei nº 15.432, de 2026, por imporem à União o dever de assegurar serviços de titularidade de outros entes e criarem despesa sem a identificação da correspondente transferência de recursos para o seu custeio (Mensagem nº 529, de 13 de junho de 2026).

Ademais, o debate sobre a gratuidade no transporte coletivo urbano custeada pela União, tema presente na campanha presidencial de 2026, tem sido conduzido com indicação expressa da fonte de recursos, conforme a Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2026, recém-encaminhada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, que destina parcela das emendas parlamentares de execução obrigatória ao custeio dessa gratuidade.

O segundo ajuste de conteúdo diz respeito ao público prioritário. O projeto reproduz o rol do Decreto nº 12.410, de 2025. O substitutivo o harmoniza com a Estratégia 14.7 do PNE, que determina garantir recursos para o fortalecimento e a ampliação de políticas afirmativas e de assistência estudantil voltadas a estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, negros, indígenas, quilombolas, do campo, das águas, das florestas, refugiados, do sistema socioeducativo e prisional e público da educação especial.

O substitutivo também reorganiza as formas de execução do programa (art. 2º) e define cursinho popular e educador popular, explicita o incentivo financeiro aos educadores populares, sem caracterização de vínculo empregatício ou funcional, prevê avaliação bienal da Rede e estabelece regra de transição para os instrumentos em execução.

Além disso, foi necessário realizar ajustes na parte da proposição que trata da carteira estudantil. A Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013, restringe o benefício da meia-entrada aos estudantes regularmente matriculados nos níveis e modalidades de educação previstos na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional, o que exclui os cursinhos

Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4002001449

SF/26864.70518-40

populares, por se tratar de cursos livres. Assim, a garantia prevista no projeto não produziria efeito. A solução adotada acrescenta § 12 ao art. 1º daquela Lei, segundo o modelo dos §§ 8º e 9º, que já estendem o benefício às pessoas com deficiência e aos jovens de baixa renda, e remete ao regulamento a disciplina da emissão da Carteira de Identificação Estudantil para esse público.

Por fim, quanto à forma, os ajustes são pontuais. O projeto atribui nova redação ao art. 3º da Lei nº 10.558, de 2002, dispositivo revogado. Como a Lei Complementar nº 95, de 1998, veda o aproveitamento do número de dispositivo revogado, o conteúdo foi deslocado para o novo art. 2º-A, o que exigiu a renumeração dos demais dispositivos do projeto.

III – VOTO

Em razão do exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 3.761, de 2026, e, no mérito, pela sua **aprovação**, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº - CE (SUBSTITUTIVO)
(Projeto de Lei nº 3.761, de 2026)

Altera a Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002, para dispor sobre a Rede Nacional de Cursinhos Populares (Rede CPOP), no âmbito do Programa Diversidade na Universidade, e a Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013, para estender aos estudantes da Rede CPOP o benefício da meia-entrada.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4002001449

"**Art. 1º-A.** Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação, a Rede Nacional de Cursinhos Populares (Rede CPOP), como estratégia de implementação do Programa Diversidade na Universidade.

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – cursinho popular: curso preparatório para exames de acesso ao ensino superior, ofertado de forma integralmente gratuita e sem finalidade lucrativa;

II – educador popular: pessoa que exerce docência, coordenação ou apoio técnico-pedagógico ou psicossocial em cursinho popular integrante da Rede CPOP.

§ 2º Observado o disposto no art. 1º, a Rede CPOP atenderá, prioritariamente:

I – pessoas oriundas de escola pública com renda familiar per capita de até um salário mínimo;

II – pessoas com deficiência;

III – pessoas negras, indígenas e quilombolas;

IV – pessoas do campo, das águas e das florestas, pessoas refugiadas e educandos do sistema socioeducativo e prisional."

"**Art. 2º** Para fins de apoio a cursos gratuitos que visem à preparação para o acesso ao ensino superior e ao reforço do desempenho no ensino médio do público de que trata o § 2º do art. 1º-A, o Programa Diversidade na Universidade será executado mediante:

I – transferência de recursos da União a instituições de ensino mantidas pela União e a outros órgãos e entidades da administração pública federal;

II – transferência de recursos da União a entidades de direito público que atuem na área de educação;

III – parceria com organizações da sociedade civil que atuem na área de educação, nos termos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

Parágrafo único. O regulamento disporá sobre os instrumentos de execução, os critérios de seleção e a prestação de contas, observados os princípios da administração pública." (NR)

"**Art. 2º-A**. O apoio da União à Rede CPOP será destinado às seguintes ações:

I – incentivo à estruturação de cursinhos populares;

Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4002001449

II – formação continuada dos educadores populares;

III – aquisição e distribuição de materiais pedagógicos, inclusive em formatos acessíveis;

IV – produção e distribuição de tecnologias relacionadas à preparação para o acesso ao ensino superior;

V – apoio à permanência dos estudantes e dos educadores populares, por meio de incentivo financeiro, nos termos do regulamento;

VI – apoio a ações culturais integradas à formação dos estudantes;

VII – promoção da acessibilidade nos cursinhos populares;

VIII – monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas."

"**Art. 2º-B.** O Poder Executivo federal divulgará, a cada dois anos, avaliação da Rede CPOP, conforme regulamento."

"**Art. 4º** Fica autorizada a concessão, no âmbito do Programa Diversidade na Universidade, na forma do regulamento:

I – de bolsas de manutenção e de prêmios, em dinheiro, aos estudantes dos cursinhos populares apoiados;

II – de incentivo financeiro aos educadores populares.

§ 1º As bolsas e os incentivos referidos nos incisos I e II do *caput* não configuram remuneração nem geram vínculo empregatício ou funcional.

§ 2º O regulamento disporá sobre os critérios e as condições para a concessão das bolsas de manutenção, dos prêmios e do incentivo financeiro previstos nos incisos I e II do *caput* deste artigo, bem como sobre a cumulação deles com outros benefícios e incentivos financeiros." (NR)'

"**Art. 5º** A União poderá instituir iniciativa de reconhecimento dos cursinhos populares da Rede CPOP que obtiverem os melhores resultados, considerados o desempenho dos estudantes em exames nacionais, seu ingresso no ensino superior e o perfil socioeconômico do público atendido." (NR)

"**Art. 5º-A.** As instituições de ensino mantidas pela União poderão ceder ou permitir o uso de seus espaços para o funcionamento de cursinhos populares da Rede CPOP, observada a legislação aplicável.

Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4002001449

SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, nos termos de sua legislação, ceder espaços e articular suas iniciativas à Rede CPOP."

"**Art. 5º-B**. O apoio financeiro da União correrá à conta das dotações consignadas ao Ministério da Educação na lei orçamentária anual, observados a disponibilidade e os limites estabelecidos na legislação orçamentária e financeira."

Art. 2º O art. 1º da Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013, passa a vigorar acrescido do seguinte § 12:

"**Art. 1º** .....

.....

§ 12. Também farão jus ao benefício da meia-entrada os estudantes regularmente matriculados em cursinhos populares integrantes da Rede Nacional de Cursinhos Populares (Rede CPOP), de que trata o art. 1º-A da Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002, que comprovem essa condição mediante a apresentação da Carteira de Identificação Estudantil, emitida gratuitamente, na forma do regulamento." (NR)

Art. 3º Os apoios e as parcerias, estabelecidos no âmbito do Ministério da Educação para o funcionamento de cursinhos populares, que se encontrem em execução na data de publicação desta Lei permanecem regidos pelos respectivos editais e instrumentos vigentes até o seu término.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

Senadora **TERESA LEITÃO**, Relatora

Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4002001449