



CONGRESSO NACIONAL

PARECER Nº 65, DE 2016-CN MEDIDA PROVISÓRIA Nº 741, DE 2016

Da COMISSÃO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 741, de 14 de julho de 2016, que "Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior."

Relator: Senador Ataídes de Oliveira

DOCUMENTOS:

- **RELATÓRIO** (apresentado em 8/11/2016)
- **PARECER Nº 65/2016-CN** (apresentado em 8/11/2016)
- **OFÍCIO Nº 03/MPV-741/2016** (aprovação do parecer pela Comissão Mista)
- **PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 32/2016** (texto final)



[Página da matéria](#)

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 741, DE 2016, sobre a Medida Provisória nº 741, de 14 de julho de 2016, que *altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior.*

Relator: Senador **ATAÍDES OLIVEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão Mista, para emissão de parecer prévio à apreciação plenária pelas Casas do Congresso Nacional, a Medida Provisória (MPV) nº 741, de 14 de julho de 2016, em obediência ao disposto no art. 62, § 9º, da Constituição Federal (CF).

A MPV sob exame *altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)*, para responsabilizar as instituições de ensino pela remuneração dos agentes financeiros envolvidos com a operação dessa política.

Para tanto, por meio de seu art. 1º, a MPV inclui § 6º no art. 2º da citada Lei nº 10.260, de 2001. O novo dispositivo determina às instituições de ensino a remuneração mensal de tais agentes, fixando-a em 2% do valor dos encargos educacionais liberados. Estabelece, ainda, que o repasse dos valores será feito diretamente aos agentes financeiros, na forma de regulamentação específica.

O art. 2º da norma enuncia sua vigência, determinando-a para a data de publicação da MPV.

Ao justificar a iniciativa, o Poder Executivo, por meio da Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 70/2016/MEC/MP/MF, destaca a necessidade de aprimoramento do Fies. Nesse sentido, nos termos da EMI, a instituição de um modelo de financiamento estudantil que congregue maior participação das instituições de ensino beneficiadas no custeio do programa fortaleceria essa ação estatal.

Em 20 de julho de 2016, em atendimento ao disposto no art. 19 da Resolução nº 1/2002-CN, foi indexada ao processado a Nota Técnica nº 40, de 2016, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Findo o prazo regimental, foram apresentadas 34 emendas à MPV, de autoria dos seguintes Parlamentares: Deputado Jerônimo Goergen (Emendas 1 e 2); Deputado Paulo Foletto (Emenda 3); Senador Eduardo Amorim (Emenda 4); Deputado Heitor Schuch (Emendas 5 e 20); Deputado Danilo Cabral (Emenda 6); Deputado João Fernando Coutinho (Emendas 7, 18 e 19); Senador Cristovam Buarque (Emendas 8, 9, 10 e 30); Deputado Severino Ninho (Emenda 11); Deputado Sergio Vidigal (Emendas 12 e 13); Senador José Pimentel (Emenda 14); Deputado André Figueiredo (Emendas 15 e 16); Senador Pedro Chaves (Emendas 17, 26 e 27); Senador Romário (Emendas 21 e 22); Senador Paulo Paim (Emendas 23 e 24); Deputada Carmen Zanotto (Emenda 25); Deputado Aureo (Emenda 28); Senador Lasier Martins (Emenda 29); Deputado Zé Carlos (Emenda 31); Deputado Alfredo Kaefer (Emendas 32 e 33); e Senadoras Fátima Bezerra e Angela Portela (Emenda 34).

Não há registro de emenda preliminarmente indeferida pela Presidência da Comissão, nos termos do art. 4º, § 4º, da Resolução nº 1, de 9 de maio de 2002, do Congresso Nacional (CN).

II – ANÁLISE

A Medida Provisória nº 741, de 2016, veicula matéria atinente à competência legislativa da União, não arrolada entre aquelas sobre as quais incidem as restrições impostas pelo art. 62 da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, não há qualquer óbice à sua regular tramitação no que tange à análise de constitucionalidade. Ademais, a MPV foi editada pelo Presidente

da República com observância dos requisitos formais e materiais constantes do art. 62 da mesma Carta.

O exame de juridicidade evidencia o atendimento dos requisitos atinentes: à adequação do meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos, dado que a lei ordinária pode ser modificada pela normatização veiculada em MPV, com força de lei; à presunção de inovação do ordenamento jurídico vigente; à caracterização do atributo de generalidade na medida adotada; e, por fim, à compatibilização e harmonização da norma com o ordenamento legal vigente e com os princípios gerais do Direito.

De mais a mais, restam respeitados os comandos da Resolução nº 1, de 2002, do CN, mormente no que se refere ao § 1º do art. 2º. Observa-se que a norma foi encaminhada ao Congresso Nacional no dia de sua publicação, acompanhada da Mensagem Presidencial e da Exposição de Motivos, com informações para a formação de juízo quanto às razões, relevância, urgência e mérito da matéria.

No que tange à análise da adequação orçamentária e financeira da medida, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, por meio da Nota Técnica nº 40, de 2016, acostada ao processado em 20 de julho de 2016, é taxativa em afirmar que a expectativa de diminuição de despesa gerada permite concluir pela inocorrência de impacto negativo na execução orçamentária deste e dos próximos exercícios, tampouco na meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2016.

Passando ao mérito, é de se destacar que o objetivo primordial do Fies é financiar estudos de graduação em cursos superiores não gratuitos que tenham avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Contudo, a depender da disponibilidade de recursos, o programa pode financiar estudos de pós-graduação *stricto sensu* e de educação profissional e tecnológica em instituições igualmente bem avaliadas.

A remuneração das instituições de ensino participantes do Fies é feita, em parcelas periódicas ao longo de cada ano de realização dos cursos, através da emissão de Certificados Financeiros do Tesouro (CFT) – Série E,

títulos que só podem ser utilizados para a quitação de obrigações junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Durante os estudos, os estudantes beneficiários do programa ficam obrigados ao pagamento de valor mensal fixo de R\$ 50,00. Após a formação e um período de carência posterior, hoje estipulado em 18 meses, é que eles começam a amortizar a dívida, sobre a qual incidem juros à taxa de 6,5% ao ano.

Do ponto de vista dos benefícios, o Fies tem potencial para contribuir com a meta de matrícula na educação superior estabelecida no âmbito do Plano Nacional de Educação (PNE). Aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, esse plano, em sua meta 12, busca elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 anos a 24 anos até 2024. Cabe lembrar que, em 2014, a taxa bruta de matrícula na educação superior era de 34,2%, e a taxa líquida, de 17,7%.

Portanto, além do interesse público consistente na ampliação do capital humano do País, o Fies é visto, pelos estudantes, como um instrumento de financiamento seguro de sua formação, adequado à sua realidade e necessidades e comprometido com o seu bom desempenho acadêmico. Para as instituições de educação superior participantes, o programa configura mecanismo de fortalecimento da sua sustentabilidade financeira.

No conjunto das políticas públicas de educação, o Fies tem assumido grande relevância pelo número de atendimentos alcançado e pela sua expressão no âmbito do orçamento da União. De 2010 a 2014, o número de novos contratos do programa elevou-se quase dez vezes, passando de 76,2 mil para 731,3 mil. Já o investimento no programa foi de R\$ 1,7 bilhão para R\$ 13,8 bilhões no mesmo período. Desse modo, excluídos os gastos com pessoal, o Fies já se afigura como item de maior desembolso federal em educação, perfazendo 15% de toda a despesa da União na área.

Como o retorno dos capitais emprestados demora, a expansão em tais moldes exigiu dotações orçamentárias ordinárias crescentes, as quais se mostraram repetidamente insuficientes. Isso tem levado o Executivo a recorrer a créditos extraordinários, aprovados por intermédio de medidas provisórias. Chegando a 17,8 bilhões em 2015, o orçamento do Fies para este

ano é de cerca de 18,7 bilhões para a manutenção de contratos antigos e a abertura de novos financiamentos, estes últimos em número bastante inferior ao disponível no último exercício fechado.

Num cenário de reiteradas quedas das receitas alocadas ao programa para novos contratos, a inovação sob exame, qual seja, a transferência da remuneração dos agentes financeiros no percentual de 2% para as instituições de educação superior (IES) contratantes, pode, de fato, contribuir para o aprimoramento de sua gestão. Isso ocorre porque a remuneração desses agentes, até maio de 2016, realizada pelo Tesouro Nacional, à conta do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), era contabilizada como investimento na área educacional. Dessa forma, com a mudança, estima-se, a partir do ano de 2017, mantido o atual número de contratos, uma economia anual da ordem de R\$ 400 milhões para os cofres públicos, a qual pode ser revertida em favor da própria educação.

É importante pontuar que a nova sistemática impõe às instituições de ensino uma redução de 13,25% nos seus créditos recebíveis em títulos da dívida pública, uma vez que atualmente elas já são oneradas com desconto obrigatório de 11,25% – 5% para o aluno e 6,25% para a constituição do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC). Nada obstante, no atual cenário de crise econômica, com a visível redução da capacidade de investimento do Estado, o próprio setor educacional pondera ser importante assegurar a continuidade do programa e a sustentabilidade financeira das instituições de ensino. Daí a recente manifestação da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) nesse sentido.

Representante de mais de 1.200 instituições de ensino, (...) a *ABMES ressalta a importância da manutenção do programa nesse momento de crise econômica pela qual passa o País, acreditando que todas as partes envolvidas devem zelar pela continuidade do FIES. Para isso, a Associação se coloca à disposição para colaborar com o Governo Federal no sentido de minimizar os prejuízos e buscar novas soluções que não inviabilizem o FIES e aumentem ainda mais o custo de tão importante programa. A percepção dessa entidade acerca da perspectiva de aumento de vagas do programa com a reformulação é fortalecida com o fato de que, malgrado a atual conjuntura macroeconômica adversa, notadamente pela dimensão do*

esforço fiscal sem precedentes, a ser feito para o controle das contas públicas, o governo anunciou em meados de junho a abertura de 75 mil vagas no Fies, condicionando a sua oferta à adoção da sistemática adotada pela MPV.

Desse modo, entendemos que a medida em implantação é meritória, especialmente por contribuir para o aperfeiçoamento da gestão do Fundo e para a sua continuidade. De fato, ela seria oportuna mesmo num cenário em que não estivéssemos enfrentando a atual crise. A corroborar essa compreensão, destacamos a preocupação dos parlamentares de ambas as Casas Legislativas do Congresso Nacional, em parte significativa das emendas oferecidas à matéria.

A propósito, passando à análise dessas emendas, cumpre ressaltar que das 34 proposições apresentadas à MPV, 13, pelo menos, são destinadas a assegurar que a taxa de remuneração impelida às IES não seja, por nenhum meio ou subterfúgio, repassada aos alunos. Para tanto, a maioria dessas proposições prevê penalidade para as instituições de ensino que, de algum modo, descumpram tal determinação. Trata-se das Emendas nºs 3, do Deputado Paulo Folleto; 5, do Deputado Heitor Schuch; 6, do Deputado Danilo Cabral; 7, do Deputado João Fernando Coutinho; 9, do Senador Cristovam Buarque; 11, do Deputado Severino Ninho; 14, do Senador José Pimentel; 16, do Deputado André Figueiredo; 22, do Senador Romário; 24, do Senador Paulo Paim; 31, do Deputado Zé Carlos; 32, do Deputado Alfredo Kaefer; e 34, das Senadoras Angela Portela e Fátima Bezerra.

No que tange ao mérito dessas proposições, julgamos pertinente a preocupação de que a cobrança da taxa incumbida pela MPV às IES privadas não seja escamoteada, especialmente por meio de repasse, a qualquer título, para os estudantes. Ademais, a previsão de sanção às instituições que usarem desse artifício parece necessária para ampliar a coercibilidade da medida. Por essa razão, tanto a medida de vedação de transferência da taxa quanto a correspondente sanção serão contempladas no projeto de lei de conversão apresentado ao final.

No conjunto das emendas apresentadas, há uma parte que guarda alguma relação de pertinência com o objeto ou pelo menos a preocupação da Medida Provisória. Outras, no entanto, fogem completamente ao objeto e ao espírito da alteração sob análise.

No primeiro grupo, cinco emendas intentam autorizar a utilização de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) no pagamento de financiamento estudantil contratado pelo trabalhador ou seus dependentes. Esse grupo é constituído pela Emenda nº 2, do Deputado Gerônimo Goergen; Emenda nº 18, do Deputado João Fernando Coutinho; Emenda nº 20, do Deputado Heitor Schuch; Emenda nº 21, do Senador Romário; e Emenda nº 23, do Senador Paulo Paim.

A utilização do FGTS para amortizar contratos do Fundo enseja análise judiciosa. Malgrado não serem remuneradas como deveriam, as contas dos trabalhadores no Fundo constituem uma disponibilidade para cobertura de situações emergenciais e conjunturais, como as de doença grave ou desemprego, particularmente sensível na atual conjuntura de crise. Além disso, os recursos alocados ao Fundo têm sido importantes para o financiamento do setor habitacional.

Como a capacidade de oferta das IES pode ser facilmente ampliada, campanhas publicitárias poderiam superestimar o retorno do investimento na educação superior para convencer muitos trabalhadores e suas famílias a recorrerem ao Fundo. Desse modo, no médio prazo, as consequências poderiam ser desastrosas para o FGTS e as políticas levadas a cabo com os seus recursos. Não menos decepcionantes seriam para os sacadores, uma vez que o efetivo retorno do investimento em educação pode ser inferior ao esperado e tende a demorar mais do que o previsto.

A Emenda nº 8, do Senador Cristovam Buarque, mantém o pagamento da remuneração de 2% dos agentes financeiros pelo poder público nos casos de cursos de licenciatura e de pedagogia. É de se ressaltar que esses cursos integram a área do conhecimento e de atuação de maior oferta na iniciativa privada. Além disso, as entidades mantenedoras já manifestaram concordância com a cobrança da taxa. Dessa maneira, não faz sentido transferir o benefício para as instituições de ensino.

Por meio da Emenda nº 10, do Senador Cristovam Buarque, procura-se alocar à educação básica os recursos economizados com a taxa de remuneração em análise. De modo semelhante, almeja-se a ampliação do colchão de recursos do próprio Fies com a Emenda nº 25, da Deputada Carmen Zanotto. É de se salientar que a transferência da taxa tem como

pressuposto o fortalecimento do Fundo. Assim, a transferência dos recursos para outro nível de ensino não faz sentido. Já a previsão de aplicação no Fies constitui tautologia, portanto, desnecessária. De todo modo, a Constituição Federal veda essa forma de vinculação de recursos, o que impede o acolhimento das emendas.

A Emenda nº 17, do Senador Pedro Chaves, intenta limitar a doze meses o prazo para a cobrança da taxa de 2% das IES. Essa medida não se coaduna com o imperativo de economia de recursos públicos na atual conjuntura e tampouco de sustentabilidade do Fies no médio e longo prazos.

Com a Emenda nº 31, o Deputado Zé Carlos propõe a ampliação da fonte de recursos do Fies com recursos recuperados judicialmente, decorrentes de ações para apurar crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e improbidade administrativa. Conquanto meritória, a medida envolve disputa acirrada por esses recursos com Saúde e Fazenda (Poder Executivo), administração judiciária, passando pelo Ministério Público. Nesse caso, seria de bom alvitre concertar esse conjunto de interesses, o que, a nosso juízo, não pode ser feito de maneira açodada, sob pena de eventual veto afastar de vez a possibilidade de utilização desses recursos na educação.

As demais emendas oferecidas à MPV contemplam propósitos os mais variados, conforme comentários e balizamentos apresentados. Apesar de versarem em alguns casos sobre temas relacionados ao Fies, tais emendas não apenas se afastam da temática da remuneração dos agentes financeiros no âmbito do Fundo, como, em alguns casos, passam ao largo da questão financeira ensejadora da MPV.

Com efeito, por versarem sobre matéria estranha à MPV nº 741, de 2016, não vemos como as emendas nºs 1, 4, 12, 13, 15, 19, 26, 27, 28, 29 e 30, a seguir descritas, possam ser admitidas, tendo em conta o disposto no inciso II do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no § 4º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002-CN. Não bastasse isso, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5127/DF, decidiu não ser compatível com a Constituição Federal a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida à apreciação do Poder Legislativo. Eventualmente, a

maioria dessas emendas ainda encerram problema de mérito, conforme apontamos a seguir.

A Emenda nº 1, do Deputado Jerônimo Goergen, confere autorização às IES adesas ao Programa de Estímulo à Reestruturação e Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES) para conversão do saldo de todas as suas dívidas tributárias federais em bolsas de estudos, por um período de quinze anos. Embora socialmente importante, essa medida, adotada de maneira indiscriminada, acarretaria perda de recursos expressivos, parte deles aplicáveis à educação básica.

A Emenda nº 4, de autoria do Senador Eduardo Amorim, prevê a abertura de processo de revisão para contratos encerrados nos últimos três anos e para a celebração de aditamento nos casos considerados pertinentes. A medida visa à revisão de contratos desconstituídos por quebra de cláusulas contratuais, tendendo a atenuar situações de desvirtuamento do programa tanto por parte das IES, quanto por parte dos alunos beneficiários.

Por meio da Emenda nº 12, o Deputado Sérgio Vidigal propõe a ampliação do prazo de carência, de 18 meses para 36 meses, para amortização dos contratos do Fies. Até mesmo numa conjuntura de crise, um prazo de carência tão elástico seria injustificável, diante das dificuldades geradas para a sustentabilidade do Fundo no longo prazo, com visível prejuízo para o atendimento de novos alunos.

O Deputado Sérgio Vidigal propõe, ainda, por meio da Emenda nº 13, a utilização do Fies para o financiamento de cursos não presenciais. Embora seja assunto da agenda atual das IES, trata-se de medida a ser objeto de avaliação mais acurada, considerando especialmente a incipiência da oferta dessa modalidade na educação brasileira.

As Emendas nºs 15, do Deputado André Figueiredo; e 33, do Deputado Alfredo Kaefer, preveem a alteração da função de regulação e controle atribuída ao Ministério da Educação (MEC), para impedir que variações injustificáveis no valor das mensalidades obliterem a realização de aditamentos contratuais. Trata-se de medida tendente a flexibilizar e a tratar com parcimônia abusos detectados na cobrança de mensalidades, sendo, por isso mesmo, prejudicial à gestão do fundo.

Com a Emenda nº 19, o Deputado João Fernando Coutinho busca impedir o encerramento de contrato do Fies por motivo de desempenho acadêmico insuficiente. Trata-se de liberalidade tendente a comprometer a eficiência do programa, uma vez que, quanto mais alongada for a permanência do aluno no curso, maior o desperdício de recursos. Talvez uma medida em tais moldes se justifique para evitar perdas de investimento, a exemplo de uma reprovação em disciplina no último ano, depois de um longo período de estudos bem-sucedidos, o que não é o caso.

A Emenda nº 26, do Senador Pedro Chaves, impõe limitações à gestão do Fies no tocante à edição de atos ou medidas que violem: a isonomia de tratamento entre as IES; a segurança jurídica dos contratos, pela adoção de limitadores financeiros não previstos na Lei nº 10.260, de 2001, ou pela imposição de normas que alterem os contratos já firmados; o fluxo esperado de recursos em favor da IES, com o adiamento infindo da utilização dos CFTs-E. A manutenção de regras contratuais já tem previsão legal. Por sua vez, o saque ou a utilização dos certificados deve atender também à avaliação de conveniência e de oportunidade pelo Poder Público, sem prejuízo para o beneficiário, cujo direito é assegurado por meio da pertinente atualização. De todo modo, a emenda não guarda relação com o objeto da MPV.

Também de autoria do Senador Pedro Chaves, a Emenda nº 27 determina a adoção de mecanismo de transparência no âmbito dos agentes operadores (FNDE, Caixa e Banco do Brasil) consistente em relatório trimestral contendo dados relativos: ao número de contratos ativos e interrompidos; volume contratado; distribuição regional, municipal e por curso, dos contratos; dados socioeconômicos dos alunos e perfil dos períodos de carência do pagamento, além da inadimplência atual e projetada do programa. Cuida-se de medida interessante para a gestão e o controle social do Fundo. No entanto, apresenta-se exacerbada no tocante ao conjunto de dados exigidos para a composição do tal relatório, cuja sistemática parece igualmente inadequada e injustificável para um ente público. Além de encerrar problema de mérito, a proposição não guarda relação de pertinência estreita com o tema da MPV.

A utilização dos CFTs para o pagamento de quaisquer tributos federais constitui o objetivo da Emenda nº 28, do Deputado Aureo. Trata-se de medida tendente a reduzir a base de arrecadação de importantes recursos

alocados à educação básica e à própria educação superior. Portanto, seria inoportuna a sua adoção.

A Emenda nº 29, de iniciativa do Senador Lasier Martins, pretende incluir enfermeiros e odontólogos como beneficiários do desconto de amortização do financiamento estudantil concedido aos médicos integrantes de equipe da saúde da família, respeitadas as mesmas condições vigentes para a concessão já prevista. Trata-se de proposta veiculada por vários projetos de lei, alguns deles em tramitação. Apesar da importância desses profissionais nas equipes em questão, a adoção dessa modificação não respeitaria a preocupação que justificou a criação do benefício para os profissionais formados em medicina. Tampouco se coadunaria com a finalidade de economia de recursos da medida sob análise.

Com a Emenda nº 30, do Senador Cristovam Buarque, assegurar-se-ia a aplicação de novas taxas aos contratos financiados com taxas mais elevadas, alterando a atualização, em benefício do estudante, desde o início da contratação. Trata-se de disposição justa e isonômica. No entanto, a sua adoção, em um quadro de crise, seria, por si só, injustificável. Ademais, do ponto de vista da gestão, geraria uma desorganização generalizada dos contratos, abrindo espaço para toda a sorte de demandas judiciais.

Por fim, considerando que a redação do § 6º proposto pela MPV estabelece uma taxa fixa de 2% sobre os encargos liberados, consideramos inadequada, neste caso, a menção à remuneração mensal dos agentes financeiros, até porque a taxa prevista na Lei nº 10.260, de 2001, para cobertura mensal dos serviços dos bancos, é de no máximo 2% ao ano. Ademais, ainda que haja antecipação, parece restar claro que o valor adiantado não cobre a remuneração prevista para os agentes financeiros durante toda a duração dos contratos celebrados no âmbito do Fundo. Dessa forma, é mister explicitar, na redação oriunda do Executivo, que a taxa cobrada das instituições de ensino custeará apenas uma parte, embora expressiva, dessa remuneração. Daí a necessidade de aprimoramento da redação proposta pelo Poder Executivo.

Por fim, aproveitando a apresentação do projeto de lei de conversão a seguir, oferecemos, na linha de contribuir com o aprimoramento

da gestão e da sustentabilidade do Fies, algumas medidas que julgamos oportunas e inadiáveis para essa finalidade.

III – VOTO

Diante do exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade e juridicidade da Medida Provisória nº 741, de 2016, bem assim pela boa técnica legislativa e pelo atendimento dos pressupostos de relevância, urgência e adequação financeira e orçamentária. No mérito, votamos pela aprovação da MPV, pelo acolhimento parcial das Emendas nºs 3, 5, 6, 7, 9, 11, 14, 16, 22, 24, 32 e 34, e pela rejeição das demais emendas, nos termos do seguinte:

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2016

Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências, para atribuir às instituições de ensino responsabilidade parcial pela remuneração dos agentes operadores do Fundo; a Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, que altera dispositivos da legislação vigente sobre crimes contra a economia popular, para tipificar como crime a transferência das obrigações devidas pela contratada ao estudante contratante de serviços educacionais; e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para vedar a concessão de tutela antecipada que tenha por objeto a autorização para o funcionamento de curso de graduação por instituição de educação superior.

Art. 1º A Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações e acréscimos:

“Art. 1º

.....

§ 6º O financiamento com recursos do Fies será destinado prioritariamente a estudantes que não tenham concluído o ensino superior e não tenham sido beneficiados pelo financiamento estudantil, vedada a concessão de novo financiamento a estudante inadimplente com o Fies ou com o Programa de Crédito Educativo de que trata a Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992.

.....” (NR)

“Art. 2º

.....

IV – multas decorrentes de sanções aplicadas por descumprimento dos preceitos desta Lei e demais normas que regulamentam o Fies;

.....

§ 6º A remuneração de que trata o § 3º será parcialmente custeada pelas instituições de ensino e corresponderá à remuneração de dois por cento sobre o valor dos encargos educacionais liberados, a qual, após recolhida, será repassada diretamente aos agentes financeiros, nos termos de regulamentação específica.

§ 7º A transferência, a qualquer título, do custeio da remuneração prevista nos §§ 3º e 6º aos encargos educacionais, incluída a prática de cobrança de anuidade a maior de beneficiários do Fies, sujeita a instituição de ensino que lhe der causa à pena estabelecida no art. 2º-A da Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, e às sanções previstas no art. 4º, § 5º, incisos I e II, desta Lei.” (NR)

“Art. 3º

.....

§ 1º

I – as regras de seleção de oferta de vagas e de estudantes a serem financiados pelo FIES;

II – os casos de transferência de curso ou instituição, renovação, suspensão temporária e encerramento do período de utilização do financiamento;

.....” (NR)

“**Art. 4º** São passíveis de financiamento pelo Fies até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados dos estudantes no âmbito do Fundo pelas instituições de ensino devidamente cadastradas para esse fim pelo Ministério da Educação, em contraprestação aos cursos referidos no art. 1º em que estejam regularmente matriculados, vedada a cobrança de qualquer valor ou taxa adicional e observado o disposto no art. 4º-B.

.....

§ 5º O descumprimento das obrigações assumidas nos termos de adesão ao Fies e de participação nos processos seletivos conduzidos pelo Ministério da Educação sujeita as instituições de ensino às seguintes penalidades:

I – impossibilidade de adesão ao Fies por até três processos seletivos consecutivos, sem prejuízo para os estudantes já financiados;

II – ressarcimento ao Fies dos encargos educacionais indevidamente cobrados, conforme o disposto no § 4º deste artigo, bem como dos custos efetivamente incorridos pelo agente operador e pelos agentes financeiros na correção dos saldos e fluxos financeiros, retroativamente à data da infração, sem prejuízo do previsto no inciso I deste parágrafo;

III – multa.

.....

§ 11. As condições para aplicação das penalidades previstas no § 5º deste artigo serão estabelecidas em regulamento específico do Ministério da Educação.

§ 12. O valor da mensalidade que supere as bolsas parciais concedidas no âmbito do Programa Universidade para Todos (PROUNI) poderá ser objeto do financiamento tratado no *caput* deste artigo.” (NR)

“**Art. 4º-A** A instituição de ensino poderá praticar valores de encargos educacionais diferenciados a menor em favor do estudante financiado, vedada qualquer forma de discriminação em razão da concessão do benefício.

Parágrafo único. O benefício de que trata o *caput* deste artigo se estende ao valor da mensalidade pago diretamente pelo estudante à instituição de ensino.”

“**Art. 4º-B** O agente operador poderá estabelecer valores máximos e mínimos de financiamento, nos termos de regulamento do Ministério da Educação.”

“**Art. 5º**

.....

§ 4º Na hipótese de verificação de inadimplência do estudante com o pagamento dos juros de que trata o § 1º deste artigo ou de inidoneidade cadastral do (s) fiador (es) após a assinatura do contrato, ficará sobrestado o aditamento do financiamento até a comprovação da restauração da adimplência do estudante ou da idoneidade ou a substituição do fiador inidôneo, respeitado o prazo de suspensão temporária do contrato.

§ 5º O contrato de financiamento poderá prever a amortização mediante débito em conta corrente do estudante ou autorização para desconto em folha de pagamento, na forma da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, preservadas as garantias e condições pactuadas originalmente, inclusive as dos fiadores.

.....” (NR)

“**Art. 6º** Em caso de inadimplemento das prestações devidas pelo estudante financiado, a instituição referida no § 3º do art. 3º promoverá a cobrança administrativa das parcelas vencidas, com o rigor praticado na cobrança dos créditos próprios, devendo:

I – adotar todas as medidas cabíveis com vistas à recuperação das parcelas em atraso, incluindo os encargos contratuais incidentes;

II – providenciar o registro dos nomes do devedor e do fiador inadimplentes no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal – CADIN, nos termos da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e em um dos cadastros restritivos de crédito de abrangência nacional.” (NR)

“**Art. 6º-B**

.....

II - médico integrante de equipe de saúde da família oficialmente cadastrada ou médico militar das Forças Armadas, com atuação em áreas e regiões com carência e dificuldade de retenção desse profissional, definidas como prioritárias pelo Ministério da Saúde, na forma do regulamento.

.....” (NR)

“**Art. 6º-F** Os financiamentos não adimplidos na fase administrativa da cobrança serão inscritos em Dívida Ativa pelo FNDE, por intermédio da Procuradoria-Geral Federal (PGF), estando sujeitos à execução na forma da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.

Parágrafo único. As instituições de que trata o § 3º do art. 3º enviarão à PGF, na forma prevista em ato normativo desta, os contratos em condições de serem inscritos em Dívida Ativa, conforme disposto no *caput* deste artigo.”

Art. 2º A Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, passa a vigor acrescida do seguinte art. 2º-A:

“**Art. 2º-A** Constitui crime da mesma natureza a prática de majoração de preço de serviço educacional com o intuito de transferir ao estudante contratante obrigações devidas pela contratada.

Pena – multa em valor equivalente a cem vezes o valor indevidamente transferido.”

Art. 3º O art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigor com a seguinte redação:

“**Art. 46.**

.....

§ 3º É vedada a concessão de tutela antecipada que tenha por objeto a autorização para o funcionamento de curso de graduação por instituição de educação superior.” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

PARECER Nº 65 , DE 2016

Da COMISSAO MISTA DA MEDIDA PROVISORIA Nº 741, DE 2016, sobre a Medida Provisória nº 741, de 14 de julho de 2016, que *altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior.*

Relator: Senador **ATAÍDES OLIVEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão Mista, para emissão de parecer prévio à apreciação plenária pelas Casas do Congresso Nacional, a Medida Provisória (MPV) nº 741, de 14 de julho de 2016, em obediência ao disposto no art. 62, § 9º, da Constituição Federal (CF).

A MPV sob exame *altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)*, para responsabilizar as instituições de ensino pela remuneração dos agentes financeiros envolvidos com a operação dessa política.

Para tanto, por meio de seu art. 1º, a MPV inclui § 6º no art. 2º da citada Lei nº 10.260, de 2001. O novo dispositivo determina às instituições de ensino a remuneração mensal de tais agentes, fixando-a em 2% do valor dos encargos educacionais liberados. Estabelece, ainda, que o repasse dos valores será feito diretamente aos agentes financeiros, na forma de regulamentação específica.

O art. 2º da norma enuncia sua vigência, determinando-a para a data de publicação da MPV.



SF/16713.11050-51

Página: 1/16 08/11/2016 13:44:53

49c8723b168b37c455a586a4a851a0553ef07e30



Ao justificar a iniciativa, o Poder Executivo, por meio da Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 70/2016/MEC/MP/MF, destaca a necessidade de aprimoramento do Fies. Nesse sentido, nos termos da EMI, a instituição de um modelo de financiamento estudantil que congregue maior participação das instituições de ensino beneficiadas no custeio do programa fortaleceria essa ação estatal.

Em 20 de julho de 2016, em atendimento ao disposto no art. 19 da Resolução nº 1/2002-CN, foi indexada ao processado a Nota Técnica nº 40, de 2016, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Findo o prazo regimental, foram apresentadas 34 emendas à MPV, de autoria dos seguintes Parlamentares: Deputado Jerônimo Goergen (Emendas 1 e 2); Deputado Paulo Foletto (Emenda 3); Senador Eduardo Amorim (Emenda 4); Deputado Heitor Schuch (Emendas 5 e 20); Deputado Danilo Cabral (Emenda 6); Deputado João Fernando Coutinho (Emendas 7, 18 e 19); Senador Cristovam Buarque (Emendas 8, 9, 10 e 30); Deputado Severino Ninho (Emenda 11); Deputado Sergio Vidigal (Emendas 12 e 13); Senador José Pimentel (Emenda 14); Deputado André Figueiredo (Emendas 15 e 16); Senador Pedro Chaves (Emendas 17, 26 e 27); Senador Romário (Emendas 21 e 22); Senador Paulo Paim (Emendas 23 e 24); Deputada Carmen Zanotto (Emenda 25); Deputado Aureo (Emenda 28); Senador Lasier Martins (Emenda 29); Deputado Zé Carlos (Emenda 31); Deputado Alfredo Kaefer (Emendas 32 e 33); e Senadoras Fátima Bezerra e Angela Portela (Emenda 34).

Não há registro de emenda preliminarmente indeferida pela Presidência da Comissão, nos termos do art. 4º, § 4º, da Resolução nº 1, de 9 de maio de 2002, do Congresso Nacional (CN).

II – ANÁLISE

A Medida Provisória nº 741, de 2016, veicula matéria atinente à competência legislativa da União, não arrolada entre aquelas sobre as quais incidem as restrições impostas pelo art. 62 da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, não há qualquer óbice à sua regular tramitação no que tange à análise de constitucionalidade. Ademais, a MPV foi editada pelo Presidente



da República com observância dos requisitos formais e materiais constantes do art. 62 da mesma Carta.

O exame de juridicidade evidencia o atendimento dos requisitos atinentes: à adequação do meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos, dado que a lei ordinária pode ser modificada pela normatização veiculada em MPV, com força de lei; à presunção de inovação do ordenamento jurídico vigente; à caracterização do atributo de generalidade na medida adotada; e, por fim, à compatibilização e harmonização da norma com o ordenamento legal vigente e com os princípios gerais do Direito.

De mais a mais, restam respeitados os comandos da Resolução nº 1, de 2002, do CN, mormente no que se refere ao § 1º do art. 2º. Observa-se que a norma foi encaminhada ao Congresso Nacional no dia de sua publicação, acompanhada da Mensagem Presidencial e da Exposição de Motivos, com informações para a formação de juízo quanto às razões, relevância, urgência e mérito da matéria.

No que tange à análise da adequação orçamentária e financeira da medida, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, por meio da Nota Técnica nº 40, de 2016, acostada ao processado em 20 de julho de 2016, é taxativa em afirmar que a expectativa de diminuição de despesa gerada permite concluir pela inocorrência de impacto negativo na execução orçamentária deste e dos próximos exercícios, tampouco na meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2016.

Passando ao mérito, é de se destacar que o objetivo primordial do Fies é financiar estudos de graduação em cursos superiores não gratuitos que tenham avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Contudo, a depender da disponibilidade de recursos, o programa pode financiar estudos de pós-graduação *stricto sensu* e de educação profissional e tecnológica em instituições igualmente bem avaliadas.

A remuneração das instituições de ensino participantes do Fies é feita, em parcelas periódicas ao longo de cada ano de realização dos cursos, através da emissão de Certificados Financeiros do Tesouro (CFT) – Série E,



títulos que só podem ser utilizados para a quitação de obrigações junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Durante os estudos, os estudantes beneficiários do programa ficam obrigados ao pagamento de valor mensal fixo de R\$ 50,00. Após a formação e um período de carência posterior, hoje estipulado em 18 meses, é que eles começam a amortizar a dívida, sobre a qual incidem juros à taxa de 6,5% ao ano.

Do ponto de vista dos benefícios, o Fies tem potencial para contribuir com a meta de matrícula na educação superior estabelecida no âmbito do Plano Nacional de Educação (PNE). Aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, esse plano, em sua meta 12, busca elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 anos a 24 anos até 2024. Cabe lembrar que, em 2014, a taxa bruta de matrícula na educação superior era de 34,2%, e a taxa líquida, de 17,7%.

Portanto, além do interesse público consistente na ampliação do capital humano do País, o Fies é visto, pelos estudantes, como um instrumento de financiamento seguro de sua formação, adequado à sua realidade e necessidades e comprometido com o seu bom desempenho acadêmico. Para as instituições de educação superior participantes, o programa configura mecanismo de fortalecimento da sua sustentabilidade financeira.

No conjunto das políticas públicas de educação, o Fies tem assumido grande relevância pelo número de atendimentos alcançado e pela sua expressão no âmbito do orçamento da União. De 2010 a 2014, o número de novos contratos do programa elevou-se quase dez vezes, passando de 76,2 mil para 731,3 mil. Já o investimento no programa foi de R\$ 1,7 bilhão para R\$ 13,8 bilhões no mesmo período. Desse modo, excluídos os gastos com pessoal, o Fies já se afigura como item de maior desembolso federal em educação, perfazendo 15% de toda a despesa da União na área.

Como o retorno dos capitais emprestados demora, a expansão em tais moldes exigiu dotações orçamentárias ordinárias crescentes, as quais se mostraram repetidamente insuficientes. Isso tem levado o Executivo a recorrer a créditos extraordinários, aprovados por intermédio de medidas provisórias. Chegando a 17,8 bilhões em 2015, o orçamento do Fies para este



ano é de cerca de 18,7 bilhões para a manutenção de contratos antigos e a abertura de novos financiamentos, estes últimos em número bastante inferior ao disponível no último exercício fechado.

Num cenário de reiteradas quedas das receitas alocadas ao programa para novos contratos, a inovação sob exame, qual seja, a transferência da remuneração dos agentes financeiros no percentual de 2% para as instituições de educação superior (IES) contratantes, pode, de fato, contribuir para o aprimoramento de sua gestão. Isso ocorre porque a remuneração desses agentes, até maio de 2016, realizada pelo Tesouro Nacional, à conta do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), era contabilizada como investimento na área educacional. Dessa forma, com a mudança, estima-se, a partir do ano de 2017, mantido o atual número de contratos, uma economia anual da ordem de R\$ 400 milhões para os cofres públicos, a qual pode ser revertida em favor da própria educação.

É importante pontuar que a nova sistemática impõe às instituições de ensino uma redução de 13,25% nos seus créditos recebíveis em títulos da dívida pública, uma vez que atualmente elas já são oneradas com desconto obrigatório de 11,25% – 5% para o aluno e 6,25% para a constituição do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC). Nada obstante, no atual cenário de crise econômica, com a visível redução da capacidade de investimento do Estado, o próprio setor educacional pondera ser importante assegurar a continuidade do programa e a sustentabilidade financeira das instituições de ensino. Daí a recente manifestação da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) nesse sentido.

Representante de mais de 1.200 instituições de ensino, (...) a ABMES ressalta a importância da manutenção do programa nesse momento de crise econômica pela qual passa o País, acreditando que todas as partes envolvidas devem zelar pela continuidade do FIES. Para isso, a Associação se coloca à disposição para colaborar com o Governo Federal no sentido de minimizar os prejuízos e buscar novas soluções que não inviabilizem o FIES e aumentem ainda mais o custo de tão importante programa. A percepção dessa entidade acerca da perspectiva de aumento de vagas do programa com a reformulação é fortalecida com o fato de que, malgrado a atual conjuntura macroeconômica adversa, notadamente pela dimensão do



esforço fiscal sem precedentes, a ser feito para o controle das contas públicas, o governo anunciou em meados de junho a abertura de 75 mil vagas no Fies, condicionando a sua oferta à adoção da sistemática adotada pela MPV.

Desse modo, entendemos que a medida em implantação é meritória, especialmente por contribuir para o aperfeiçoamento da gestão do Fundo e para a sua continuidade. De fato, ela seria oportuna mesmo num cenário em que não estivéssemos enfrentando a atual crise. A corroborar essa compreensão, destacamos a preocupação dos parlamentares de ambas as Casas Legislativas do Congresso Nacional, em parte significativa das emendas oferecidas à matéria.

A propósito, passando à análise dessas emendas, cumpre ressaltar que das 34 proposições apresentadas à MPV, 13, pelo menos, são destinadas a assegurar que a taxa de remuneração impelida às IES não seja, por nenhum meio ou subterfúgio, repassada aos alunos. Para tanto, a maioria dessas proposições prevê penalidade para as instituições de ensino que, de algum modo, descumpram tal determinação. Trata-se das Emendas nºs 3, do Deputado Paulo Folleto; 5, do Deputado Heitor Schuch; 6, do Deputado Danilo Cabral; 7, do Deputado João Fernando Coutinho; 9, do Senador Cristovam Buarque; 11, do Deputado Severino Ninho; 14, do Senador José Pimentel; 16, do Deputado André Figueiredo; 22, do Senador Romário; 24, do Senador Paulo Paim; 31, do Deputado Zé Carlos; 32, do Deputado Alfredo Kaefer; e 34, das Senadoras Angela Portela e Fátima Bezerra.

No que tange ao mérito dessas proposições, julgamos pertinente a preocupação de que a cobrança da taxa incumbida pela MPV às IES privadas não seja escamoteada, especialmente por meio de repasse, a qualquer título, para os estudantes. Ademais, a previsão de sanção às instituições que usarem desse artifício parece necessária para ampliar a coercibilidade da medida. Por essa razão, tanto a medida de vedação de transferência da taxa quanto a correspondente sanção serão contempladas no projeto de lei de conversão apresentado ao final.

No conjunto das emendas apresentadas, há uma parte que guarda alguma relação de pertinência com o objeto ou pelo menos a preocupação da Medida Provisória. Outras, no entanto, fogem completamente ao objeto e ao espírito da alteração sob análise.



No primeiro grupo, cinco emendas intentam autorizar a utilização de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) no pagamento de financiamento estudantil contratado pelo trabalhador ou seus dependentes. Esse grupo é constituído pela Emenda nº 2, do Deputado Gerônimo Goergen; Emenda nº 18, do Deputado João Fernando Coutinho; Emenda nº 20, do Deputado Heitor Schuch; Emenda nº 21, do Senador Romário; e Emenda nº 23, do Senador Paulo Paim.

A utilização do FGTS para amortizar contratos do Fundo enseja análise judiciosa. Malgrado não serem remuneradas como deveriam, as contas dos trabalhadores no Fundo constituem uma disponibilidade para cobertura de situações emergenciais e conjunturais, como as de doença grave ou desemprego, particularmente sensível na atual conjuntura de crise. Além disso, os recursos alocados ao Fundo têm sido importantes para o financiamento do setor habitacional.

Como a capacidade de oferta das IES pode ser facilmente ampliada, campanhas publicitárias poderiam superestimar o retorno do investimento na educação superior para convencer muitos trabalhadores e suas famílias a recorrerem ao Fundo. Desse modo, no médio prazo, as consequências poderiam ser desastrosas para o FGTS e as políticas levadas a cabo com os seus recursos. Não menos decepcionantes seriam para os sacadores, uma vez que o efetivo retorno do investimento em educação pode ser inferior ao esperado e tende a demorar mais do que o previsto.

A Emenda nº 8, do Senador Cristovam Buarque, mantém o pagamento da remuneração de 2% dos agentes financeiros pelo poder público nos casos de cursos de licenciatura e de pedagogia. É de se ressaltar que esses cursos integram a área do conhecimento e de atuação de maior oferta na iniciativa privada. Além disso, as entidades mantenedoras já manifestaram concordância com a cobrança da taxa. Dessa maneira, não faz sentido transferir o benefício para as instituições de ensino.

Por meio da Emenda nº 10, do Senador Cristovam Buarque, procura-se alocar à educação básica os recursos economizados com a taxa de remuneração em análise. De modo semelhante, almeja-se a ampliação do colchão de recursos do próprio Fies com a Emenda nº 25, da Deputada Carmen Zanotto. É de se salientar que a transferência da taxa tem como



SF/16713.11050-51

Página: 7/16 08/11/2016 13:44:53

49c8723b168b37c455a586a4a851a0553ef07e30



pressuposto o fortalecimento do Fundo. Assim, a transferência dos recursos para outro nível de ensino não faz sentido. Já a previsão de aplicação no Fies constitui tautologia, portanto, desnecessária. De todo modo, a Constituição Federal veda essa forma de vinculação de recursos, o que impede o acolhimento das emendas.

A Emenda nº 17, do Senador Pedro Chaves, intenta limitar a doze meses o prazo para a cobrança da taxa de 2% das IES. Essa medida não se coaduna com o imperativo de economia de recursos públicos na atual conjuntura e tampouco de sustentabilidade do Fies no médio e longo prazos.

Com a Emenda nº 31, o Deputado Zé Carlos propõe a ampliação da fonte de recursos do Fies com recursos recuperados judicialmente, decorrentes de ações para apurar crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e improbidade administrativa. Conquanto meritória, a medida envolve disputa acirrada por esses recursos com Saúde e Fazenda (Poder Executivo), administração judiciária, passando pelo Ministério Público. Nesse caso, seria de bom alvitre concertar esse conjunto de interesses, o que, a nosso juízo, não pode ser feito de maneira açodada, sob pena de eventual veto afastar de vez a possibilidade de utilização desses recursos na educação.

As demais emendas oferecidas à MPV contemplam propósitos os mais variados, conforme comentários e balizamentos apresentados. Apesar de versarem em alguns casos sobre temas relacionados ao Fies, tais emendas não apenas se afastam da temática da remuneração dos agentes financeiros no âmbito do Fundo, como, em alguns casos, passam ao largo da questão financeira ensejadora da MPV.

Com efeito, por versarem sobre matéria estranha à MPV nº 741, de 2016, não vemos como as emendas nºs 1, 4, 12, 13, 15, 19, 26, 27, 28, 29 e 30, a seguir descritas, possam ser admitidas, tendo em conta o disposto no inciso II do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no § 4º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002-CN. Não bastasse isso, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5127/DF, decidiu não ser compatível com a Constituição Federal a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida à apreciação do Poder Legislativo. Eventualmente, a



SF/16713.11050-51

Página: 8/16 08/11/2016 13:44:53

49c8723b168b37c455a586a4a851a0553ef07e30



maioria dessas emendas ainda encerram problema de mérito, conforme apontamos a seguir.

A Emenda nº 1, do Deputado Jerônimo Goergen, confere autorização às IES adesas ao Programa de Estímulo à Reestruturação e Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES) para conversão do saldo de todas as suas dívidas tributárias federais em bolsas de estudos, por um período de quinze anos. Embora socialmente importante, essa medida, adotada de maneira indiscriminada, acarretaria perda de recursos expressivos, parte deles aplicáveis à educação básica.

A Emenda nº 4, de autoria do Senador Eduardo Amorim, prevê a abertura de processo de revisão para contratos encerrados nos últimos três anos e para a celebração de aditamento nos casos considerados pertinentes. A medida visa à revisão de contratos desconstituídos por quebra de cláusulas contratuais, tendendo a atenuar situações de desvirtuamento do programa tanto por parte das IES, quanto por parte dos alunos beneficiários.

Por meio da Emenda nº 12, o Deputado Sérgio Vidigal propõe a ampliação do prazo de carência, de 18 meses para 36 meses, para amortização dos contratos do Fies. Até mesmo numa conjuntura de crise, um prazo de carência tão elástico seria injustificável, diante das dificuldades geradas para a sustentabilidade do Fundo no longo prazo, com visível prejuízo para o atendimento de novos alunos.

O Deputado Sérgio Vidigal propõe, ainda, por meio da Emenda nº 13, a utilização do Fies para o financiamento de cursos não presenciais. Embora seja assunto da agenda atual das IES, trata-se de medida a ser objeto de avaliação mais acurada, considerando especialmente a incipiência da oferta dessa modalidade na educação brasileira.

As Emendas nºs 15, do Deputado André Figueiredo; e 33, do Deputado Alfredo Kaefer, preveem a alteração da função de regulação e controle atribuída ao Ministério da Educação (MEC), para impedir que variações injustificáveis no valor das mensalidades obliterem a realização de aditamentos contratuais. Trata-se de medida tendente a flexibilizar e a tratar com parcimônia abusos detectados na cobrança de mensalidades, sendo, por isso mesmo, prejudicial à gestão do fundo.



Com a Emenda nº 19, o Deputado João Fernando Coutinho busca impedir o encerramento de contrato do Fies por motivo de desempenho acadêmico insuficiente. Trata-se de liberalidade tendente a comprometer a eficiência do programa, uma vez que, quanto mais alongada for a permanência do aluno no curso, maior o desperdício de recursos. Talvez uma medida em tais moldes se justifique para evitar perdas de investimento, a exemplo de uma reprovação em disciplina no último ano, depois de um longo período de estudos bem-sucedidos, o que não é o caso.

A Emenda nº 26, do Senador Pedro Chaves, impõe limitações à gestão do Fies no tocante à edição de atos ou medidas que violem: a isonomia de tratamento entre as IES; a segurança jurídica dos contratos, pela adoção de limitadores financeiros não previstos na Lei nº 10.260, de 2001, ou pela imposição de normas que alterem os contratos já firmados; o fluxo esperado de recursos em favor da IES, com o adiamento infindo da utilização dos CFTs-E. A manutenção de regras contratuais já tem previsão legal. Por sua vez, o saque ou a utilização dos certificados deve atender também à avaliação de conveniência e de oportunidade pelo Poder Público, sem prejuízo para o beneficiário, cujo direito é assegurado por meio da pertinente atualização. De todo modo, a emenda não guarda relação com o objeto da MPV.

Também de autoria do Senador Pedro Chaves, a Emenda nº 27 determina a adoção de mecanismo de transparência no âmbito dos agentes operadores (FNDE, Caixa e Banco do Brasil) consistente em relatório trimestral contendo dados relativos: ao número de contratos ativos e interrompidos; volume contratado; distribuição regional, municipal e por curso, dos contratos; dados socioeconômicos dos alunos e perfil dos períodos de carência do pagamento, além da inadimplência atual e projetada do programa. Cuida-se de medida interessante para a gestão e o controle social do Fundo. No entanto, apresenta-se exacerbada no tocante ao conjunto de dados exigidos para a composição do tal relatório, cuja sistemática parece igualmente inadequada e injustificável para um ente público. Além de encerrar problema de mérito, a proposição não guarda relação de pertinência estreita com o tema da MPV.

A utilização dos CFTs para o pagamento de quaisquer tributos federais constitui o objetivo da Emenda nº 28, do Deputado Aureo. Trata-se de medida tendente a reduzir a base de arrecadação de importantes recursos



SF/16713.11050-51

Página: 10/16 08/11/2016 13:44:53

49c8723b168b37c455a586a4a851a0553ef07e30



alocados à educação básica e à própria educação superior. Portanto, seria inoportuna a sua adoção.

A Emenda nº 29, de iniciativa do Senador Lasier Martins, pretende incluir enfermeiros e odontólogos como beneficiários do desconto de amortização do financiamento estudantil concedido aos médicos integrantes de equipe da saúde da família, respeitadas as mesmas condições vigentes para a concessão já prevista. Trata-se de proposta veiculada por vários projetos de lei, alguns deles em tramitação. Apesar da importância desses profissionais nas equipes em questão, a adoção dessa modificação não respeitaria a preocupação que justificou a criação do benefício para os profissionais formados em medicina. Tampouco se coadunaria com a finalidade de economia de recursos da medida sob análise.

Com a Emenda nº 30, do Senador Cristovam Buarque, assegurar-se-ia a aplicação de novas taxas aos contratos financiados com taxas mais elevadas, alterando a atualização, em benefício do estudante, desde o início da contratação. Trata-se de disposição justa e isonômica. No entanto, a sua adoção, em um quadro de crise, seria, por si só, injustificável. Ademais, do ponto de vista da gestão, geraria uma desorganização generalizada dos contratos, abrindo espaço para toda a sorte de demandas judiciais.

Por fim, considerando que a redação do § 6º proposto pela MPV estabelece uma taxa fixa de 2% sobre os encargos liberados, consideramos inadequada, neste caso, a menção à remuneração mensal dos agentes financeiros, até porque a taxa prevista na Lei nº 10.260, de 2001, para cobertura mensal dos serviços dos bancos, é de no máximo 2% ao ano. Ademais, ainda que haja antecipação, parece restar claro que o valor adiantado não cobre a remuneração prevista para os agentes financeiros durante toda a duração dos contratos celebrados no âmbito do Fundo. Dessa forma, é mister explicitar, na redação oriunda do Executivo, que a taxa cobrada das instituições de ensino custeará apenas uma parte, embora expressiva, dessa remuneração. Daí a necessidade de aprimoramento da redação proposta pelo Poder Executivo.

Por fim, aproveitando a apresentação do projeto de lei de conversão a seguir, oferecemos, na linha de contribuir com o aprimoramento



da gestão e da sustentabilidade do Fies, algumas medidas que julgamos oportunas e inadiáveis para essa finalidade.

III – VOTO

Diante do exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade e juridicidade da Medida Provisória nº 741, de 2016, bem assim pela boa técnica legislativa e pelo atendimento dos pressupostos de relevância, urgência e adequação financeira e orçamentária. No mérito, votamos pela aprovação da MPV, pelo acolhimento parcial das Emendas nºs 3, 5, 6, 7, 9, 11, 14, 16, 22, 24, 32 e 34, e pela rejeição das demais emendas, nos termos do seguinte:

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2016

Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que *dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências*, para atribuir às instituições de ensino responsabilidade parcial pela remuneração dos agentes operadores do Fundo; a Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, que *altera dispositivos da legislação vigente sobre crimes contra a economia popular*, para tipificar como crime a transferência das obrigações devidas pela contratada ao estudante contratante de serviços educacionais; e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que *estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*, para vedar a concessão de tutela antecipada que tenha por objeto a autorização para o funcionamento de curso de graduação por instituição de educação superior.



Art. 1º A Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações e acréscimos:

“**Art. 1º**

§ 6º O financiamento com recursos do Fies será destinado prioritariamente a estudantes que não tenham concluído o ensino superior e não tenham sido beneficiados pelo financiamento estudantil, vedada a concessão de novo financiamento a estudante inadimplente com o Fies ou com o Programa de Crédito Educativo de que trata a Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992.

.....” (NR)

“**Art. 2º**

IV – multas decorrentes de sanções aplicadas por descumprimento dos preceitos desta Lei e demais normas que regulamentam o Fies;

§ 6º A remuneração de que trata o § 3º será custeada pelas instituições de ensino e corresponderá à remuneração de dois por cento sobre o valor dos encargos educacionais liberados, a qual, após recolhida, será repassada diretamente aos agentes financeiros, nos termos de regulamentação específica.

§ 7º A transferência é vedada a inclusão da remuneração de que trata o §3º na planilha de custo prevista no §3º do art.1º da Lei 9.870, de 23 de novembro de 1999.

“**Art. 3º**

§ 1º

I – as regras de seleção de oferta de vagas e de estudantes a serem financiados pelo FIES;

II – os casos de transferência de curso ou instituição, renovação, suspensão temporária e encerramento do período de utilização do financiamento;

.....” (NR)



“**Art. 4º** São passíveis de financiamento pelo Fies até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados dos estudantes no âmbito do Fundo pelas instituições de ensino devidamente cadastradas para esse fim pelo Ministério da Educação, em contraprestação aos cursos referidos no art. 1º em que estejam regularmente matriculados, vedada a cobrança de qualquer valor ou taxa adicional e observado o disposto no art. 4º-B.

.....

§ 5º O descumprimento das obrigações assumidas nos termos de adesão ao Fies e de participação nos processos seletivos conduzidos pelo Ministério da Educação sujeita as instituições de ensino às seguintes penalidades:

I – impossibilidade de adesão ao Fies por até três processos seletivos consecutivos, sem prejuízo para os estudantes já financiados;

II – ressarcimento ao Fies dos encargos educacionais indevidamente cobrados, conforme o disposto no § 4º deste artigo, bem como dos custos efetivamente incorridos pelo agente operador e pelos agentes financeiros na correção dos saldos e fluxos financeiros, retroativamente à data da infração, sem prejuízo do previsto no inciso I deste parágrafo;

III – multa.

.....

§ 11. As condições para aplicação das penalidades previstas no § 5º deste artigo serão estabelecidas em regulamento específico do Ministério da Educação.

§ 12. O valor da mensalidade que supere as bolsas parciais concedidas no âmbito do Programa Universidade para Todos (PROUNI) poderá ser objeto do financiamento tratado no *caput* deste artigo.” (NR)

“**Art. 4º-A** A instituição de ensino poderá praticar valores de encargos educacionais diferenciados a menor em favor do estudante financiado, vedada qualquer forma de discriminação em razão da concessão do benefício.

Parágrafo único. O benefício de que trata o *caput* deste artigo se estende ao valor da mensalidade pago diretamente pelo estudante à instituição de ensino.”



“**Art. 4º-B** O agente operador poderá estabelecer valores máximos e mínimos de financiamento, nos termos de regulamento do Ministério da Educação.”

“**Art. 5º**

§ 4º Na hipótese de verificação de inadimplência do estudante com o pagamento dos juros de que trata o § 1º deste artigo ou de inidoneidade cadastral do (s) fiador (es) após a assinatura do contrato, ficará sobrestado o aditamento do financiamento até a comprovação da restauração da adimplência do estudante ou da idoneidade ou a substituição do fiador inadimplente, respeitado o prazo de suspensão temporária do contrato.

§ 5º O contrato de financiamento poderá prever a amortização mediante débito em conta corrente do estudante ou autorização para desconto em folha de pagamento, na forma da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, preservadas as garantias e condições pactuadas originalmente, inclusive as dos fiadores.

.....” (NR)

“**Art. 6º** Em caso de inadimplemento das prestações devidas pelo estudante financiado, a instituição referida no § 3º do art. 3º promoverá a cobrança administrativa das parcelas vencidas, com o rigor praticado na cobrança dos créditos próprios, devendo:

I – adotar todas as medidas cabíveis com vistas à recuperação das parcelas em atraso, incluindo os encargos contratuais incidentes;

II – providenciar o registro dos nomes do devedor e do fiador inadimplentes no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal – CADIN, nos termos da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e em um dos cadastros restritivos de crédito de abrangência nacional.” (NR)

“**Art. 6º-B**

II - médico integrante de equipe de saúde da família oficialmente cadastrada ou médico militar das Forças Armadas, com atuação em áreas e regiões com carência e dificuldade de retenção desse profissional, definidas como prioritárias pelo Ministério da Saúde, na forma do regulamento.



SF/16713.11050-51

Página: 15/16 08/11/2016 13:44:53

49c8723b168b37c455a586a4a851a0553ef07e30



.....” (NR)

“**Art. 6º-F** Os financiamentos não adimplidos na fase administrativa da cobrança serão inscritos em Dívida Ativa pelo FNDE, por intermédio da Procuradoria-Geral Federal (PGF), estando sujeitos à execução na forma da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.

Parágrafo único. As instituições de que trata o § 3º do art. 3º enviarão à PGF, na forma prevista em ato normativo desta, os contratos em condições de serem inscritos em Dívida Ativa, conforme disposto no *caput* deste artigo.”

Art. 2º O art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigor com a seguinte redação:

“**Art. 46.**

.....

§ 3º É vedada a concessão de tutela antecipada que tenha por objeto a autorização para o funcionamento de curso de graduação por instituição de educação superior.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA
SECRETARIA DE COMISSÕES
COORDENAÇÃO DE COMISSÕES MISTAS

Ofício nº 03/MPV-741/2016

Brasília, 8 de novembro de 2016.

Senhor Presidente,

Nos termos do art. 14 do Regimento Comum, comunico a Vossa Excelência que esta Comissão Mista aprovou, em reunião realizada nesta data, Relatório do Senador Ataídes Oliveira, que passa a constituir Parecer da Comissão, o qual conclui pela constitucionalidade e juridicidade da Medida Provisória nº 741, de 2016, bem assim pela boa técnica legislativa e pelo atendimento dos pressupostos de relevância, urgência e adequação financeira e orçamentária; no mérito, pela aprovação da MPV, pelo acolhimento parcial das Emendas nºs 3, 5, 6, 7, 9, 11, 14, 16, 22, 24, 32 e 34, e pela rejeição das demais emendas, nos termos do Projeto de Lei de Conversão apresentado.

Presentes à reunião os Senadores Dário Berger, Valdir Raupp, Rose de Freitas, Ataídes Oliveira, Roberto Muniz, Ana Amélia, Elmano Férrer, Paulo Bauer, Telmário Mota, Sérgio Petecão e Eduardo Amorim; e os Deputados Fábio Ramalho, Pedro Fernandes, Jones Martins, Pedro Uczai, Aelton Freitas, Expedito Netto, Átila Lira, Augusto Coutinho, Wilson Filho, Leonardo Quintão, Paulo Azi e Vinicius Carvalho. .

Respeitosamente,

Deputado FÁBIO RAMALHO
Presidente da Comissão Mista

Excelentíssimo Senhor
Senador **RENAN CALHEIROS**
Presidente do Congresso Nacional

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 32, DE 2016

(Proveniente da Medida Provisória nº 741, de 2016)

Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que *dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências*, para atribuir às instituições de ensino responsabilidade parcial pela remuneração dos agentes operadores do Fundo; e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que *estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*, para vedar a concessão de tutela antecipada que tenha por objeto a autorização para o funcionamento de curso de graduação por instituição de educação superior.

Art. 1º A Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações e acréscimos:

“**Art. 1º**

.....

§ 6º O financiamento com recursos do Fies será destinado prioritariamente a estudantes que não tenham concluído o ensino superior e não tenham sido beneficiados pelo financiamento estudantil, vedada a concessão de novo financiamento a estudante inadimplente com o Fies ou com o Programa de Crédito Educativo de que trata a Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992.

.....” (NR)

“**Art. 2º**

.....

IV – multas decorrentes de sanções aplicadas por descumprimento dos preceitos desta Lei e demais normas que regulamentam o Fies;

.....

§ 6º A remuneração de que trata o § 3º será custeada pelas instituições de ensino e corresponderá à remuneração de dois por cento sobre o valor dos encargos educacionais liberados, a qual, após recolhida, será repassada diretamente aos agentes financeiros, nos termos de regulamentação específica.

§ 7º A transferência é vedada a inclusão da remuneração de que trata o §3º na planilha de custo prevista no §3º do art.1º da Lei 9.870, de 23 de novembro de 1999.

“Art. 3º

.....

§ 1º

I – as regras de seleção de oferta de vagas e de estudantes a serem financiados pelo FIES;

II – os casos de transferência de curso ou instituição, renovação, suspensão temporária e encerramento do período de utilização do financiamento;

.....” (NR)

“Art. 4º São passíveis de financiamento pelo Fies até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados dos estudantes no âmbito do Fundo pelas instituições de ensino devidamente cadastradas para esse fim pelo Ministério da Educação, em contraprestação aos cursos referidos no art. 1º em que estejam regularmente matriculados, vedada a cobrança de qualquer valor ou taxa adicional e observado o disposto no art. 4º-B.

.....

§ 5º O descumprimento das obrigações assumidas nos termos de adesão ao Fies e de participação nos processos seletivos conduzidos pelo Ministério da Educação sujeita as instituições de ensino às seguintes penalidades:

I – impossibilidade de adesão ao Fies por até três processos seletivos consecutivos, sem prejuízo para os estudantes já financiados;

II – ressarcimento ao Fies dos encargos educacionais indevidamente cobrados, conforme o disposto no § 4º deste artigo, bem como dos custos efetivamente incorridos pelo agente operador e pelos agentes financeiros na correção dos saldos e fluxos financeiros, retroativamente à data da infração, sem prejuízo do previsto no inciso I deste parágrafo;

III – multa.

.....

§ 11. As condições para aplicação das penalidades previstas no § 5º deste artigo serão estabelecidas em regulamento específico do Ministério da Educação.

§ 12. O valor da mensalidade que supere as bolsas parciais concedidas no âmbito do Programa Universidade para Todos (PROUNI) poderá ser objeto do financiamento tratado no *caput* deste artigo.” (NR)

“**Art. 4º-A** A instituição de ensino poderá praticar valores de encargos educacionais diferenciados a menor em favor do estudante financiado, vedada qualquer forma de discriminação em razão da concessão do benefício.

Parágrafo único. O benefício de que trata o *caput* deste artigo se estende ao valor da mensalidade pago diretamente pelo estudante à instituição de ensino.”

“**Art. 4º-B** O agente operador poderá estabelecer valores máximos e mínimos de financiamento, nos termos de regulamento do Ministério da Educação.”

“**Art. 5º**

.....

§ 4º Na hipótese de verificação de inadimplência do estudante com o pagamento dos juros de que trata o § 1º deste artigo ou de inidoneidade cadastral do (s) fiador (es) após a assinatura do contrato, ficará sobrestado o aditamento do financiamento até a comprovação da restauração da adimplência do estudante ou da idoneidade ou a substituição do fiador inidôneo, respeitado o prazo de suspensão temporária do contrato.

§ 5º O contrato de financiamento poderá prever a amortização mediante débito em conta corrente do estudante ou autorização para desconto em folha de pagamento, na forma da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, preservadas as garantias e condições pactuadas originalmente, inclusive as dos fiadores.

.....” (NR)

“**Art. 6º** Em caso de inadimplemento das prestações devidas pelo estudante financiado, a instituição referida no § 3º do art. 3º promoverá a cobrança administrativa das parcelas vencidas, com o rigor praticado na cobrança dos créditos próprios, devendo:

I – adotar todas as medidas cabíveis com vistas à recuperação das parcelas em atraso, incluindo os encargos contratuais incidentes;

II – providenciar o registro dos nomes do devedor e do fiador inadimplentes no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do

Setor Público Federal – CADIN, nos termos da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e em um dos cadastros restritivos de crédito de abrangência nacional.” (NR)

“**Art. 6º-B**

.....

II - médico integrante de equipe de saúde da família oficialmente cadastrada ou médico militar das Forças Armadas, com atuação em áreas e regiões com carência e dificuldade de retenção desse profissional, definidas como prioritárias pelo Ministério da Saúde, na forma do regulamento.

.....” (NR)

“**Art. 6º-F** Os financiamentos não adimplidos na fase administrativa da cobrança serão inscritos em Dívida Ativa pelo FNDE, por intermédio da Procuradoria-Geral Federal (PGF), estando sujeitos à execução na forma da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.

Parágrafo único. As instituições de que trata o § 3º do art. 3º enviarão à PGF, na forma prevista em ato normativo desta, os contratos em condições de serem inscritos em Dívida Ativa, conforme disposto no *caput* deste artigo.”

Art. 2º O art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigor com a seguinte redação:

“**Art. 46.**

.....

§ 3º É vedada a concessão de tutela antecipada que tenha por objeto a autorização para o funcionamento de curso de graduação por instituição de educação superior.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 8 de novembro de 2016.

Deputado FÁBIO RAMALHO
Presidente da Comissão