

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre as emendas de nºs 1 a 5 - PLEN, oferecidas ao Projeto de Lei do Senado nº 539, de 2009, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, que *modifica 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 estabelecer novo prazo de carência nos financiamentos concedidos e a aplicação de taxas de juros estipuladas pelo Conselho Monetário Nacional aos contratos já formalizados, com efeitos retroativos, a dispensa de pagamento de prestações ou saldo devedor e permite a renegociação de contratos nos casos que especifica; altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), para permitir a movimentação de conta vinculada do trabalhador no pagamento de dívida contraída junto ao Fies; altera a Lei nº 11.128, de 28 de junho de 2005, que dispõe sobre o Programa Universidade para Todos (PROUNI), e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **SÉRGIO ZAMBIASI**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 539, de 2009, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) desta Casa Legislativa, altera normas do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.

O projeto é composto por cinco artigos, correspondendo o art. 5º à cláusula que prevê o início da vigência das medidas propostas para 1º de janeiro do ano subsequente ao da publicação da lei. Em seu corpo, o

projeto introduz inovações no Fies (arts. 1º e 2º), modifica a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (art. 3º), que disciplina o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), alterando, ainda, a legislação que rege o Programa Universidade para Todos (PROUNI), notadamente a Lei nº 11.128, de 28 de junho de 2005 (art. 4º).

No art. 1º, o PLS:

1 – insere § 6º no art. 2º da atual Lei do Fies para permitir a alienação de saldos devedores de operações contratadas até a data da publicação da lei em que o projeto vier a se transformar. Dessa maneira, amplia-se a norma constante do § 5º do mesmo dispositivo, cuja redação dada pela Lei nº 10.846, de 2004, admitia a alienação exclusivamente para os contratos celebrados até 31 de maio de 1999;

2 – modifica os incisos II, IV e V do art. 5º da Lei do Fies, para estabelecer a retroatividade de eventual redução de juros decidida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), aumentar o prazo de carência do financiamento de seis para doze meses e prever o uso de método de amortização mais favorável ao estudante;

3 – acrescenta os §§ 3º e 4º ao art. 6º da Lei do Fies, para que os estudantes com enfermidade que gere incapacidade laboral, provisória ou permanente, tenham suas dívidas absorvidas pelo Fies, sendo esse benefício extensivo aos estudantes financiados em gozo de seguro-desemprego.

Em seu art. 2º, o PLS em exame insere art. 6º-B na Lei do Fies, para permitir abatimento mensal da ordem de 1% do respectivo saldo devedor para estudantes que ocupem cargos de professor da rede pública de educação básica, de médico, enfermeiro e dentista, segundo condições pré-estabelecidas, de modo que expressem situações revestidas de relevante interesse público.

O art. 3º do PLS incide sobre o art. 20 da Lei do FGTS. Nesse caso, a medida assegura o saque de recursos do Fundo para aplicação no pagamento de juros, amortização ou liquidação de contrato de financiamento estudantil celebrado pelo próprio segurado ou dependente com idade de até 24 anos, no âmbito do Fies, alcançando, ainda, os contratos realizados sob a égide do extinto Programa de Crédito Educativo (CREDUC), objeto da Lei nº 8.436, de 25 de julho de 1992.

Finalmente, o art. 4º do PLS prorroga para 2011 o ano-calendário a partir do qual as instituições de ensino superior (IES) que aderirem ao Prouni deverão comprovar a “quitação de tributos e

contribuições federais administrados pela Secretaria da Receita Federal, sob pena de desvinculação do Programa”.

No prazo regimental, o projeto recebeu as cinco emendas a seguir comentadas.

A Emenda nº 1, do Senador Álvaro Dias, inclui entre os dispositivos referidos no *caput* do art. 1º do PLS nº 539, de 2009, o art. 4º da Lei nº 10.260, de 2001, para estabelecer, no âmbito dos procedimentos de análise dos pedidos de financiamento adotados pelo agente operador, uma etapa de pré-qualificação, a ser realizada antes mesmo do vínculo institucional do estudante. Atribuída ao agente operador, com a participação do estudante candidato, essa pré-qualificação permite ao estudante, consoante sustenta o autor da emenda, o conhecimento prévio de suas chances de obtenção de financiamento, aperfeiçoando, com isso, o seu processo de opção.

As emendas de nºs 2 e 4, são de autoria do Senador Romeu Tuma. Pela Emenda nº 2, cria para o estudante considerado, nos termos da lei e do contrato de serviços educacionais, inadimplente com a IES a que esteja vinculado, o direito e a obrigação de inscrever-se no Fies, a qualquer tempo, ao longo do período letivo. Para tanto, inclui novo art. 5º no PLS em exame, arguindo que a evidência maior de necessidade do financiamento é a própria situação de inadimplência do aluno.

Já a Emenda nº 4, por meio da qual se acrescenta art. 6º ao projeto, faculta ao estudante inscrito em exame seletivo o direito de requerer o financiamento durante esse período, que é anterior ao ingresso na educação superior, e receber o resultado do seu pedido até trinta dias antes do início do período letivo em que começariam seus estudos. Ao cabo, a Emenda nº 4 tem propósito idêntico ao da Emenda nº 1, cabendo ressaltar o veso de inconstitucionalidade presente na intenção de criar obrigação para órgão do Poder Executivo.

Por fim, as Emendas de nºs 3 e 5, do Senador Acir Gurgacz, são voltadas, respectivamente, à concessão de descontos progressivos aos estudantes que anteciparem a liquidação de suas dívidas e à suspensão da incidência de juros sobre contratos de estudantes em gozo de seguro-desemprego. Pela primeira dessas, que insere novo art. 5º no PLS, os descontos não alcançam o capital ou valor nominal tomado de empréstimo, com o que não haveria prejuízo para o Fundo.

No caso da Emenda nº 5, em que o autor se valeu da oferta de nova redação para o § 4º do art. 6º da Lei nº 10.260, de 2001, nos termos do art. 1º do PLS, a medida visa a contornar, segundo o proponente, o efeito “bola de neve” nas ocasiões em que os financiados enfrentam dificuldades de ordem financeira.

II – ANÁLISE

O PLS nº 539, de 2009, promove importantes e oportunos avanços na legislação que rege o Fies.

Cabe destacar, de início, que se trata de uma proposição construída com base nas discussões acumuladas, entre estudantes, gestores do Fies e do Ministério da Educação (MEC), e o Congresso Nacional, por meio de suas duas Casas, relativamente às necessidades de aprimoramento do programa.

Daí a conformidade do projeto com a estratégia do MEC de imprimir maior flexibilidade ao Fundo, facilitando o acesso dos estudantes ao crédito. Para tanto, são reduzidos os critérios restritivos e estabelecidos meios de amparo aos financiados, em face da ocorrência de situações e outras ocorrências de força maior. Geralmente, esses imprevistos corroboram os casos de inadimplência e de total impossibilidade de pagamento de obrigações assumidas.

É possível, também, que parte dessas inovações tenha recebido algum tipo de objeção no Parlamento, mas por razões conjunturais e não por falta de mérito. Afinal, a legitimidade do projeto tem apoio nas contribuições advindas de diversos setores sociais, de instituições de ensino e de estudantes.

Entre essas modificações, por sua relevância, cabe destacar o afastamento da exigibilidade do pagamento de obrigações contratuais por parte de estudantes em situação de comprovada dificuldade para honrar tais compromissos, a exemplo daqueles acometidos de doenças incapacitantes para o trabalho. Essas medidas, por analogia, gozam de apoio legal e jurisprudencial, assemelhando-se àquelas que criaram condições especiais para o acesso das pessoas – em dificuldade – ao crédito.

Igualmente relevantes seriam as propostas atinentes ao alongamento do prazo de amortização, pela via de ampliação do prazo de carência, e à extensão de eventuais concessões de juros mais baixos aos contratos antigos, com efeito retroativo. Entretanto, no que toca particularmente à questão do prazo de carência, a medida sugerida perdeu oportunidade. É que o Congresso Nacional aprovou, recentemente, a elasticidade desse termo para dezoito meses, com amortização a partir do 19º mês. Com efeito, essa medida, já carreada à Lei do Fies por meio da Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, é ainda mais favorável aos estudantes, não lhe cabendo, a nosso juízo, qualquer modificação.

Na linha de direcionamento social da demanda por financiamento, o projeto incentiva descontos pela prestação de serviços de interesse público, conferindo essa concessão a profissionais da educação e da saúde, dando prioridade, no conjunto desses últimos, aos atuantes nas regiões Norte e Nordeste. Em relação às categorias agraciadas com a mudança, os médicos e os profissionais da educação já estão plenamente atendidos pela inovação da Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010, que, a propósito, contempla as demais disposições do art. 6º-B, que constitui o objeto do art. 2º do projeto em exame. Dessa forma, impõe-se a apresentação de emenda a essa parte da proposição, de modo a refletir a alteração já conduzida à Lei do Fies e, principalmente, para estender idêntico abatimento de dívida a enfermeiros e odontólogos integrantes de equipes do programa Saúde da Família.

Por tudo isso, é de se entender que a proposição, em seu conjunto, espelha, em boa medida, reivindicações antigas da comunidade estudantil brasileira: crédito acessível, prazos de amortização e remuneração contratual condizentes com as demais modalidades de investimento; cobertura ou garantia de amparo em situações atípicas e imprevisíveis; e tratamento isonômico em relação a outros usuários de recursos públicos.

É essa, certamente, a base do projeto, que sintetiza anseios de um segmento social alijado do acesso à educação superior gratuita. Trata-se de um grande contingente de jovens e adultos, invisível ao Estado e à sociedade brasileira, estes os beneficiários finais da melhoria de renda e organização social do País em decorrência do processo de expansão da educação superior.

A par disso, nada há a se questionar quanto ao mérito da iniciativa.

No que tange às emendas apresentadas no Senado Federal, são nitidamente convergentes as de nº 1, do Senador Álvaro Dias, e nº 4, do Senador Romeu Tuma. A criação de uma etapa de pré-qualificação entre os procedimentos de análise dos pedidos de financiamento potencializa o acerto da escolha do estudante quanto ao curso que melhor se coaduna com suas aspirações e condições de desembolso. Com isso, mitiga-se a ocorrência de desistência, de abandono e de permutas, tão contraproducentes para a sociedade e frustrantes para os estudantes. Desse modo, essas proposições podem ser acolhidas, dando-se prioridade à aprovação da redação da primeira, porque fundada em melhor técnica legislativa, nos termos da Lei Complementar nº 95, de 1998. Ademais, a Emenda nº 4 apresenta vexo de inconstitucionalidade na intenção de criar obrigação para órgão do Poder Executivo, por isso a sua rejeição.

A Emenda nº 2, que visa a destinar recursos do Fies para o pagamento de dívidas de estudantes em situação de inadimplência, encontra-se, a nosso juízo, desprovida de fundamentação. O atendimento por ela suscitado, além de fugir à finalidade do Fies, foi recentemente rejeitado, no mérito, por este Plenário. Daí a nossa avaliação de que essa emenda não poderia ser acatada.

Por fim, as Emendas nºs 3 e 5, do nobre Senador Acir Gurcacz, aperfeiçoam as disposições do Fies com a previsão de situações de redução de encargos contratuais, sem qualquer prejuízo ao Fundo. Ademais, para os casos que envolverem renúncia de crédito, a implantação das medidas fica condicionada à previsão de dotação orçamentária específica ao Fundo. Desse modo, os aprimoramentos que encerram são também oportunos, recomendando-se, desse modo, a sua aprovação.

No que tange à técnica legislativa, a proposição merece reparos. Em primeiro lugar, para fins de observância das normas de paralelismo, a ementa do projeto deve ser modificada. Depois, o ensejo é útil à supressão de acrônimos desnecessários nessa parte do projeto. Por oportuno, seria de bom alvitre a padronização dessas palavras na articulação do projeto, sugerindo-se, particularmente, a substituição de FIES por Fies. Finalmente, para evitar supressão indevida de texto legal vigente, quer-nos parecer pertinente a indicação de que a nova redação oferecida ao art. 6º da Lei do Fies seja feita com o acréscimo dos §§ 3º e 4º,

mantendo-se todo o texto já em vigor. Para tanto, caberia, a nosso juízo, a interposição de linha pontilhada adicional entre a linha que se refere ao *caput* do art. 6º e os dois novos parágrafos.

Já a modificação do art. 2º da Lei nº 10.260, de 2001, constante no art. 1º do PLS, por envolver medida transitória, não é adequada à redação da lei original. Nesse caso, a previsão deveria compor dispositivo específico (um artigo) do PLS, ou ter uma data fixada *a priori*. Sendo a última solução a de maior praticidade, sugerimos que se fixe a data de 31 de março de 2010 para esse fim, nos termos da emenda que oferecemos.

No mais, vale trazer à baila os questionamentos, levantados após a publicação da Lei nº 12.202, de 2010, quanto à aplicação dos novos prazos de carência e amortização, definidos nessa norma, aos contratos em andamento. Corrobora essa insegurança a disposição inserida no § 10 do art. 5º da Lei nº 10.260, de 2001, que fez referência expressa a essa possibilidade. Assim, até que se firme entendimento a respeito do assunto, permitimo-nos apresentar, neste ensejo, emenda destinada a elidir qualquer dúvida quanto à extensão dos benefícios aos contratos celebrados antes do novo marco.

Efetuados os reparos apontados, e encontrando-se o projeto adequado quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, nada mais há que impeça o seu prosseguimento.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 539, de 2009, e das Emendas nºs 1, 3 e 5 - PLEN, e pela REJEIÇÃO das Emendas nºs 2 e 4 - PLEN, e oferecendo, ainda, as seguintes emendas ao projeto.

EMENDA Nº – CE (De redação)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 539, de 2009, a seguinte redação:

Modifica a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que *dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior*, para estabelecer a aplicação de taxas de juros estipuladas pelo Conselho Monetário Nacional aos contratos já formalizados, com efeitos retroativos, a dispensa de pagamento de prestações ou saldo devedor, e ampliar a renegociação de contratos aos casos que especifica; altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que *dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço*, para permitir a movimentação de conta vinculada do trabalhador no pagamento de dívida contraída junto ao Fies; altera a Lei nº 11.128, de 28 de junho de 2005, que *dispõe sobre o Programa Universidade para Todos*; e dá outras providências.

EMENDA Nº – CE

Dê-se ao art. 2º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 539, de 2009, a seguinte redação:

“Art. 2º

.....

§ 6º Aplicam-se aos contratos firmados, no âmbito do Fies, até 31 de março de 2010, as condições de renegociação previstas para os contratos de que trata o § 5º.” (NR)

EMENDA Nº – CE

Dê-se ao art. 5º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 539, de 2009, a seguinte redação:

“Art. 5º

.....

II – juros: a serem estipulados pelo CMN, estendendo-se sua aplicação aos contratos já formalizados, com efeito retroativo, sempre que pactuados com taxa de juros superior à nova taxa;

.....
 § 11. O disposto nos incisos IV e V do *caput* deste artigo é aplicável aos contratos já formalizados, nos termos do regulamento.

..... ”(NR)

EMENDA Nº – CE

Dê-se ao art. 6º-B da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, nos termos do art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 539, de 2009, a seguinte redação:

“Art. 6º-B.

.....
 II – médico, enfermeiro e odontólogo integrante de equipe da saúde da família oficialmente cadastrada, 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)

Sala das Sessões,

, Presidente,

, Relator