

PARECER Nº , DE 2007

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, ao substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 5, de 2004, 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 (FIES), com o fim de criar forma especial de amortização mediante serviço social.

RELATOR: Senador **WILSON MATOS**

I - RELATÓRIO

O substitutivo da Câmara dos Deputados ao PLS nº 5, de 2004, promove diversas alterações na Lei nº 10.260, de 2001, que rege o Fies, embora se componha de apenas dois artigos. O art. 1º trata dessas mudanças. Já o art. 2º prevê que a lei proposta entrará em vigor na data de sua publicação.

No longo art. 1º, o substitutivo altera os arts. 1º a 6º e 9º a 12 da Lei 10.260, de 2001, além de revogar seu art. 6º-A.

No art. 1º da lei em questão, prevê-se que os financiamentos, com as mesmas regras válidas para demais empréstimos do Fies, podem ser estendidos a estudantes de mestrado e doutorado, mas apenas no caso de disponibilidade de recursos e de efetivação do atendimento prioritário para a graduação. Excepcionalmente, podem ser concedidas bolsas de mestrado e doutorado para os estudantes de melhor desempenho concluintes de cursos de graduação financiados pelo Fies.

Esse artigo também trata dos critérios de avaliação positiva para que os cursos possam ter alunos financiados pelo Fies: para a graduação, conceito igual ou superior a três no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE); para o mestrado e doutorado, os padrões de qualidade

exigidos nos processos de avaliação da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

No art. 2º, acrescenta-se a previsão de *outras receitas*, não especificadas, para a composição dos recursos do Fies. Além disso, elimina-se a necessidade de credenciamento especial do Conselho Monetário Nacional para que as instituições financeiras possam adquirir ativos do Fies e do Programa de Crédito Educativo (CREDUC). São estipuladas, ainda, novas condições para a remuneração do agente operador do Fies e dos agentes financeiros.

No art. 3º, inclui-se a previsão de regulamentação para as seguintes situações: transferência de curso ou instituição de alunos financiados; desempenho acadêmico para a manutenção do financiamento, observados os critérios de avaliação dos cursos; aplicação de sanções às instituições de ensino e aos estudantes que descumprirem as normas do Fies.

No art. 4º, ampliam-se os financiamentos do Fies para cem por cento dos encargos educacionais. Também se esclarece que esses encargos devem considerar todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pelo estabelecimento de ensino, inclusive os relativos à pontualidade dos pagamentos. São estipuladas penalidades, para as instituições de ensino, pelo descumprimento das obrigações assumidas no termo de adesão. Prevê-se o encerramento do financiamento, caso seja constatada inidoneidade de documento apresentado ou de falsidade de informação prestada pelo estudante para a obtenção do empréstimo. Por fim, esse artigo prevê a existência de regulamento para a criação, apenas para os novos financiamentos, de regime especial referente: à dilatação dos prazos relativos aos empréstimos; ao *Fies solidário*, com a formação de grupos de no máximo cinco fiadores solidários; a condições especiais de financiamentos para cursos específicos.

O art. 5º sofre diversas modificações, de forma a tornar razoáveis os termos dos financiamentos. Em princípio, seu prazo permanece limitado à duração regular do curso, mas poderá, excepcionalmente, ser dilatado em um ano, a pedido do estudante. Os juros passam a ser simples, em três tetos anuais: 3,5%, para cursos de tecnologia e de formação de profissionais da educação básica; 5,5%, para os demais cursos de graduação; e 6,5%, para os cursos de mestrado e de doutorado. Cria-se período de carência, de seis meses, contados a partir do mês imediatamente subsequente ao da conclusão do curso. A amortização continua dividida em dois períodos. Todavia, o segundo período, a ser iniciado após doze meses de pagamento de valor igual ao da parcela paga diretamente pelo estudante à instituição de ensino, no

último semestre cursado, é estendido para até duas vezes o prazo de permanência na condição de estudante financiado.

Outras duas inovações são constituídas pela autorização de desconto em folha de pagamento para as amortizações e pela permissão do uso de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), pelo estudante titular da conta, para pagar seu empréstimo do Fies.

Ainda no art. 5º, o agente financeiro é autorizado a pactuar condições especiais de amortização ou alongamento de prazos, respeitado o equilíbrio financeiro do Fundo. Como garantia do financiamento, o estudante pode oferecer, alternativamente, fiança, fiança solidária, compromisso de saque na conta individual do FGTS e autorização para desconto em folha de pagamento.

Também é alterada a participação dos agentes financeiros e das instituições de ensino no risco do financiamento: o índice dos agentes financeiros permanece em 25%, mas opera-se uma divisão entre as instituições de ensino inadimplentes (30%) e as adimplentes (15%) com as obrigações tributárias federais.

No art. 6º, que trata do inadimplemento dos estudantes financiados, são feitas mudanças para a adaptação a outras alterações efetuadas pela proposição.

As modificações efetuadas nos art. 9º a 12 dizem respeito aos certificados emitidos pelo Tesouro Nacional, em favor do Fies, para pagamento, às mantenedoras de instituições de ensino superior, dos encargos educacionais relativos às operações de financiamento do Fundo. A utilização desses certificados é ampliada: além do pagamento das contribuições sociais especificadas, eles podem ser usados para saldar os débitos relativos aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal, com vencimento até 31 de dezembro de 2006, exigida a adesão ao Programa Universidade para Todos (PROUNI) e cumpridas outras condições previstas pela proposição, particularmente no caso de a entidade mantenedora optar pelo parcelamento desses débitos.

Por fim, cabe registrar que o mote original do PLS, a saber, a criação de forma especial de amortização dos financiamentos mediante serviço social, não foi acolhido pelo substitutivo.

II – ANÁLISE

A demanda pelo acesso à educação superior tem-se mostrado cada vez mais intensa em todo o mundo. A dinâmica da globalização, as grandes mudanças econômicas e sociais fomentadas pelas rápidas inovações tecnológicas e as exigências de um mercado de trabalho fortemente competitivo despertaram, nos governos e nos cidadãos, a atenção para a necessidade de promover a inclusão educacional e de aperfeiçoar constantemente a qualidade do ensino. Generalizou-se a percepção de que as nações e os indivíduos devem investir mais – e melhor – seus recursos em educação, de forma a se mostrar preparados para evitar seu atraso e, quiçá, exercer papel de protagonista, em suas respectivas esferas, no mundo integrado e tecnologicamente inovador do século XXI.

Os percalços enfrentados pelo Brasil diante desses desafios são bastante conhecidos. Deixando de lado, neste parecer, as agruras de nossa educação básica, cumpre destacar as dificuldades de acesso à educação superior no País. Há vinte anos, o contingente anual de concluintes do ensino médio beirava 600 mil; atualmente, formam-se, nesse nível de ensino, cerca de 2 milhões de estudantes por ano. Apesar da crescente demanda pelo ingresso na educação superior, apenas parcela reduzida desses jovens obtém sucesso. As universidades públicas, apesar de seus méritos, vivem às voltas com problemas estruturais e orçamentários, mostrando-se incapazes de ampliar adequadamente o seu atendimento.

Desse modo, o setor privado assumiu destacado papel na democratização do acesso à educação superior. Conforme o Censo da Educação Superior de 2005, enquanto as matrículas de graduação nas instituições públicas atingiam 1,2 milhão, na rede privada chegavam a 3,3 milhões. Contudo, muitos alunos abandonam os estudos, ou nem mesmo tentam o ingresso no nível superior, devido às dificuldades de arcar com os custos dos encargos educacionais cobrados pelas instituições particulares, que atuam, em seu conjunto, com capacidade ociosa.

No papel desempenhado pelo setor privado, o Fies tem importante responsabilidade. Criado em 1999, para substituir o Creduc, o Fies atende, atualmente, 400 mil estudantes, com a aplicação de cerca de R\$ 3,85 bilhões e a participação de cerca de 1,5 mil instituições de educação superior. Apesar de suas regras terem representado um avanço em relação àquelas do Creduc, que levavam a elevados índices de inadimplemento, o Fies tem limitações claras, o que o substitutivo da Câmara procura, em parte, corrigir.

Entre as inovações propostas, merece atenção a ampliação do atendimento do Fundo para cursos de pós-graduação *stricto sensu* – mestrado e doutorado. Trata-se de reivindicação antiga – formalizada, inclusive, em outros projetos de lei –, que, agora, finalmente, será instituída, ainda que, nos termos do substitutivo, a prioridade dos financiamentos, com razão, incida sobre os cursos de graduação.

O financiamento da totalidade dos encargos – e não apenas de 70% de seu valor, como rege a legislação atual – representa outro avanço do substitutivo, que deve favorecer os estudantes de menor renda. O mesmo efeito devem exercer as alternativas à fiança, exigida como *garantia adequada* para se obter o financiamento. Os fiadores solidários, a possibilidade de oferecimento de garantias pelas mantenedoras, o compromisso de saque na conta individual do FGTS, a autorização para desconto em folha de pagamento, bem como a previsão de condições especiais para cursos específicos, reduzirão as dificuldades de contratação dos financiamentos.

De qualquer modo, favorecerão, ainda, os estudantes e, por conseguinte, o próprio Fundo, outras condições de financiamento, com destaque para: os juros simples, com tetos menores e diferenciados; a criação do período de carência; a ampliação do prazo de amortização; e a possibilidade do estabelecimento, pelo agente financeiro, de condições especiais de amortização.

A ampliação das possibilidades de uso, pelas mantenedoras de instituições de educação superior, dos certificados emitidos pelo Tesouro Nacional em favor do Fies também representa medida de atualização do Fundo. No entanto, merece reserva a inexistência de norma que possibilite às mantenedoras resgatar, periodicamente, em moeda corrente, os títulos que excederem o valor de suas obrigações tributárias.

Em suma, as mudanças propostas pelo substitutivo constituem um avanço nas normas do Fies, favoráveis tanto aos estudantes que buscam financiamento, quanto às instituições de ensino e ao equilíbrio econômico-financeiro do próprio Fundo.

Por fim, no que diz respeito à amortização dos financiamentos em prestação de serviço social, apesar de seu forte apelo, pairam dificuldades sobre sua regulamentação. Igualmente, a medida seria inadequada para a dinâmica financeira do Fundo, o que resultaria em aumento das restrições para a concessão de novos financiamentos, em prejuízo dos estudantes, no seu conjunto.

Entretanto, cabe enfatizar que a melhora da educação demandará outras medidas que se somem a presente proposição. Destaca-se entre estas a necessidade de buscar novas formas de financiamento, principalmente a partir de recursos do FAT. Somente com o incremento do financiamento estudantil poder-se-á garantir o acesso ao nível superior a milhares de estudantes. Assim, ressalto projeto por mim apresentado objetivando ampliar ainda mais os recursos ao nível superior, que espero conte com o apoio de Vossas Excelências em futuro próximo.

III - VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela aprovação do substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 5, de 2004.

Sala da Comissão, em 10 de julho de 2007