

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 53, de 2008, do Senador Expedito Júnior, que *altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a fim de permitir a repactuação de contratos firmados no âmbito do Programa de Financiamento Estudantil (FIES)*, e sobre os Projetos de Lei do Senado nº 8, de 2009, e nº 544, de 2009, a ele apensados.

RELATOR: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

Submetem-se à análise desta Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) os seguintes Projetos de Lei do Senado (PLS), que tramitam em conjunto:

- PLS nº 53, de 2008, do Senador Expedito Júnior, que *altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a fim de permitir a repactuação de contratos firmados no âmbito do Programa de Financiamento Estudantil (FIES)*;
- PLS nº 8, de 2009, do Senador Cristovam Buarque, que *adota medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, usando os mesmos critérios da Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008 (dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário)*; e

- PLS nº 544, de 2009, da Senadora Serys Slhessarenko, 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, para instituir a previsão de método de atualização de saldo devedor mais favorável aos alunos financiados e a dispensa de pagamento de prestações ou saldo devedor nos casos que especifica, e dá outras providências.*

Em comum, as proposições têm o objetivo de alterar a legislação que rege o atual Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), de maneira a facilitar o pagamento das dívidas contraídas pelos estudantes e, assim, reduzir a inadimplência no fundo.

Especificamente, o PLS nº 53, de 2008, pretende permitir a repactuação de contratos do Fies em fase de amortização, nos casos em que, comprovadamente, a prestação corresponda a percentual elevado da renda do financiado.

O PLS nº 8, de 2009, por sua vez, visa a transpor para os devedores do Fies os descontos e os bônus de quitação adotados em 2008 para a regularização de dívidas de produtores rurais.

Por fim, o PLS nº 544, de 2009, pretende instituir que as prestações de amortização do Fies, com início no sétimo mês após a conclusão do curso, sejam calculadas “por meio de método mais favorável ao aluno financiado”. Além disso, o projeto prevê a absorção do saldo devedor conjuntamente pelo fundo, pelo agente operador e pela instituição de ensino no caso de redução da renda familiar do estudante para valor inferior a duas vezes a prestação devida, enquanto perdurar essa situação.

Tramitando de maneira autônoma, os PLS nº 53, de 2008, e nº 8, de 2009, chegaram a ser aprovados por este colegiado, nos anos em que foram apresentados. Em 2010, em razão dos Requerimentos nº 514 e nº 581, dos Senadores Eduardo Suplicy e João Tenório, respectivamente, os três projetos passaram a tramitar em conjunto, nos termos do art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Não foram apresentadas emendas. Após a apreciação da CE, a matéria será analisada, em sede de decisão terminativa, pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102 do Risf, compete à CE opinar sobre proposições que versem sobre normas gerais de educação e ensino, formação e aperfeiçoamento de recursos humanos e outros assuntos correlatos. Assim, a análise de projetos de lei destinados a aperfeiçoar o Fies encontra-se entre as competências regimentalmente atribuídas a este colegiado.

De início, cabe contextualizar a motivação dos projetos de lei em análise. Criado em 2001, para substituir o antigo Programa de Crédito Educativo (CREDUC), o Fies tem dado efetiva contribuição para a ampliação do acesso à educação no País. Atualmente, mais de 870 mil alunos, correspondentes a cerca de 12% das matrículas de graduação, beneficiam-se de empréstimos subsidiados por meio do Fies para arcar com as mensalidades de instituições privadas de ensino superior.

Entretanto, entre os anos de 2007 e 2009, o Fies foi alvo de intensa mobilização social, encabeçada por estudantes de graduação que haviam contraído dívidas de financiamento que, dado o modelo operacional então adotado, resultavam quase impossíveis de ser saldadas. Esse movimento nacional, que ficou conhecido como *Fies Justo*, felizmente reverberou no Parlamento. Como consequência, foram apresentadas diversas proposições legislativas orientadas a promover alterações no programa para facilitar as condições de pagamento dos empréstimos pelos estudantes e, assim, reduzir os altos níveis de inadimplência e execuções judiciais em curso.

Entendemos que os três PLS em comento originaram-se dessa situação. Embora apontem caminhos diferentes, os projetos têm um objetivo comum: apresentar alternativas para facilitar a renegociação de contratos do Fies e aprimorar o programa no sentido de que seja norteadado eminentemente pelo princípio da justiça social.

Assim, não há como deixar de louvar a iniciativa dos ilustres proponentes e o mérito das medidas ensejadas pelas proposições analisadas.

É certo que, desde o movimento *Fies Justo*, várias alterações legais e regulamentares foram promovidas no fundo, com o mesmo intuito de melhorar a situação dos devedores, além de propiciar a adesão de um número cada vez maior de estudantes.

Essas medidas certamente vêm dando resultado. Só em 2013, foram 266 mil novos contratos assinados, e a meta anunciada pela Presidenta Dilma Rousseff é chegar a 400 mil financiamentos até o final do ano. Além disso, o Fies vem sendo ampliado, passando a abranger também a educação profissional (Fies Técnico) e a contratação de financiamento por empregadores desejosos de qualificar sua força de trabalho (Fies Empresa).

Não obstante, parte das inovações propostas pelos PLS em análise ainda podem ser aproveitadas para o aperfeiçoamento do Fies, em benefício dos estudantes que contraem o financiamento.

A medida ensejada pelo PLS nº 53, de 2008, por exemplo, parece-nos trazer uma garantia adicional para os estudantes.

O alongamento dos prazos de amortização era inicialmente estabelecido, na própria Lei nº 10.260, de 2001, em uma vez e meia o período financiado. Em 2007, a lei foi modificada para que a amortização pudesse ser feita em até duas vezes o período do financiamento. Em 2010, no contexto de grande reformulação da iniciativa (que foi denominada *Novo Fies*), nova alteração legislativa estendeu o prazo de amortização para até três vezes a duração do financiamento, acrescido de doze meses. Essa possibilidade foi estendida aos contratos antigos cujas prestações mensais fossem superiores a R\$ 100 (cem reais), que passaram a ser renegociados por meio do Sistema Informatizado do Fies (SISFIES). Finalmente, em 2011, nova mudança na Lei nº 10.260, de 2001, remeteu a definição das condições de amortização do Fies a ato do Poder Executivo.

Desse modo, embora a repactuação dos contratos do Fies seja uma possibilidade aberta e que vem-se efetivando na prática, trata-se de medida amparada em norma infralegal. Consigná-la na lei que rege o fundo,

garantindo o direito à renegociação nos casos em que a prestação comprovadamente corresponda a percentual elevado da renda do beneficiário, trará a segurança jurídica necessária para o bom andamento do Fies. Fazem-se necessários, contudo, pequenos ajustes redacionais e de técnica legislativa, tendo em vista a necessidade de alterar a numeração do parágrafo inserido pelo projeto no art. 5º da Lei nº 10.260, de 2001, e não deixar margem para rompimentos unilaterais de contrato para fins de repactuação.

Já o objetivo do PLS nº 8, de 2009, de estender, à liquidação ou regularização de dívidas do Fies, os critérios adotados em 2008 para a repactuação de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário, não nos parece viável hoje. De fato, além do alongamento do prazo de amortização, muitas outras mudanças foram promovidas no Fies, relacionadas à taxa de juros utilizada, ao prazo de carência, às garantias oferecidas pelos alunos e instituições de ensino. Ademais, as especificidades do setor agrícola, derivadas da própria natureza sazonal da atividade, da situação climática e do comportamento dos mercados interno e externo, recomendariam cautela na transposição dos critérios de renegociação de suas operações de financiamento.

Quanto às medidas propostas pelo PLS nº 544, de 2009 – de que as prestações do Fies sejam calculadas “sempre por meio de método mais favorável ao aluno financiado” e de que o saldo devedor seja absorvido pelo Fies, pelo agente financeiro e pela instituição de ensino quando a renda familiar *per capita* do estudante reduzir-se a menos de duas vezes do valor da prestação devida, pelo tempo em que essa situação perdurar –, parece-nos que se trata de demandas superadas pelo novo Fies, além de atentarem contra a saúde financeira da iniciativa.

O prazo de carência para o início da amortização do financiamento foi ampliado de sete para dezoito meses. Durante o período do curso e a carência, o estudante paga, a cada três meses, o valor máximo de R\$ 50 (cinquenta reais), referente ao pagamento de juros incidentes sobre o financiamento. Na fase de amortização, as taxas de juros adotadas foram significativamente reduzidas e hoje correspondem a 3,4% ao ano. A definição da taxa de juros, contudo, é remetida pela legislação ao Conselho Monetário Nacional (CMN). Isso porque é preciso certa flexibilidade para adequar as condições financeiras do Fies ao cenário macroeconômico.

Acreditamos que, com a possibilidade de renegociação de dívidas, assegurada nos termos do PLS nº 53, de 2008, não caberia cogitar de mecanismos de “perdão” do financiamento em casos de significativa redução da renda familiar do estudante. Ocorrendo tal circunstância, a melhor alternativa seria proporcionar nova janela de renegociação do contrato. Sem isso, poderia ser comprometida a solvência intertemporal do fundo e, por conseguinte, sua capacidade de abrigar novas operações de crédito e contribuir de modo efetivo, como já vem fazendo, para a expansão do acesso à educação no País.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 53, de 2008, com as emendas de redação a seguir, e pela PREJUDICIALIDADE dos Projetos de Lei do Senado nºs 8 e 544, de 2009:

EMENDA Nº 01 - CE (DE REDAÇÃO)

Dê-se a seguinte redação e numeração ao § 10 acrescido ao art. 5º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, pelo Projeto de Lei do Senado nº 53, de 2008:

“§ 12. Nos termos previstos em norma do agente operador, e garantido o equilíbrio do Fies a que se refere o § 7º deste artigo, será assegurada a repactuação dos contratos em fase de amortização nos casos em que, comprovadamente, a prestação corresponda a percentual elevado da renda do financiado.”(NR)

EMENDA Nº 02 - CE (DE REDAÇÃO)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 53, de 2008, a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a fim de assegurar a repactuação de contratos firmados no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), nos casos que especifica.”

Sala da Comissão, em: 24 de setembro de 2013

Senador Cyro Miranda, Presidente

Senador Paulo Paim, Relator