

PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, ao Projeto de Lei da Câmara nº 184, de 2009 (Projeto de Lei nº 4.881, de 2009, na origem), do Deputado Gilmar Machado, 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.

RELATOR: Senador SÉRGIO ZAMBIASI

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 184, de 2009, originário do Projeto de Lei nº 4.881, de 2009, de autoria do Deputado Gilmar Machado, 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.

As principais inovações introduzidas no Fies incluem, nos termos do art. 1º do projeto em exame:

1 – a extensão da concessão dos financiamentos aos estudantes da educação profissional técnica de nível médio, resguardada a prioridade de atendimento aos estudantes de graduação. Para esse fim, a alteração incide sobre o § 1º do art. 1º da Lei;

2 – a mudança no cálculo da remuneração dos agentes financeiros, que passam a receber até 2% ao ano dos saldos das carteiras por eles administrados, ponderados pelas respectivas taxas de adimplência, consoante nova redação dada ao § 3º do art. 2º da Lei;

3 – a atribuição do encargo de agente operador do Fies, e de administradora de ativos e passivos desse fundo contábil, à autarquia Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de acordo com a modificação proposta para o art. 3º, II, da Lei;

4 – a ampliação do prazo de amortização do financiamento, que passa a corresponder a três vezes a duração do curso financiado, em lugar do atual prazo, que equivale a duas vezes a duração do curso (art. 5º, V, b, da Lei);

5 – o benefício da redução de taxa de juros em favor de contratos já formalizados, com efeitos sobre os saldos devedores constituídos até a data da competente decisão do Conselho Monetário Nacional (CMN) a esse respeito (art. 5º, § 10, da Lei);

6 – a vedação à negociação de certificados emitidos pelo Tesouro Nacional em favor do Fundo, nos termos do art. 7º da Lei, com pessoas jurídicas de direito privado (art. 10, § 1º);

7 – a permissão para uso dos certificados na quitação de dívidas próprias junto à Receita Federal do Brasil, quando as mantenedoras beneficiárias não apresentarem débitos de natureza previdenciária, respeitadas as condições em vigor para esse fim (art. 10, § 3º);

8 – a previsão de recompra, a cada três meses, dos certificados em alusão, conforme nova redação dada ao art. 13 da Lei.

Outra modificação relevante, constante no art. 2º do projeto em exame, mediante o qual se insere o art. 6º-B na Lei nº 10.260, de 2001, diz respeito à concessão de abatimento mensal de 1% do saldo devedor constituído a estudante que exerça o cargo de professor da rede pública de educação básica, com jornada mínima de vinte horas semanais, ou o cargo de médico, devendo, nesse caso, ser integrante de equipe de saúde da família, em áreas e regiões definidas como prioritárias em regulamento do Ministério da Saúde, reservando-se 75% das concessões, nos termos do § 1º do dispositivo proposto, a profissionais em atuação nas regiões Norte e Nordeste do País.

Na Câmara dos Deputados, o projeto foi apreciado pelas Comissões de Educação e Cultura (CEC); de Seguridade Social e Família (CSSF); de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); e de Finanças e Tributação (CFT). Tramitando conjuntamente com os Projetos de Lei nº 4.945, de 2009, do Deputado Paulo Pimenta; nº 4.974, de 2009, da Deputada Elcione Barbalho; nº 5.370, de 2009, do Deputado Daniel Almeida; nº 5.413, de 2009, do Poder Executivo; nº 5.558, de 2009, do Deputado Osvaldo Biolchi; e nº 5.628, de 2009, também de iniciativa do Deputado Gilmar Machado, a proposição acabou por refletir, em essência, o projeto apresentado pelo Poder Executivo, notadamente o de maior abrangência entre todos os apensados ao PL nº 4.881, de 2009.

O projeto chegou ao Senado Federal em 25 de setembro de 2009, onde foi distribuído à análise desta Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) e à de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última a decisão terminativa sobre a matéria.

No prazo regimental, foram apresentadas ao projeto sete emendas, sobre as quais cumpre registrar o que segue.

A Emenda nº 1, do Senador José Sarney, altera o art. 6º da Lei nº 10.260, de 2001, nos termos do art. 1º do PLC, para assegurar a absorção, pelo Fies, de dívidas correspondentes a mensalidades não pagas em virtude de desemprego involuntário, entendidas como tais, inclusive, as devidas por profissionais liberais ou autônomos que comprovadamente não disponham de renda; bem como as devidas por mutuários acometidos por doença grave e incapacitante para o trabalho.

As emendas de nºs 2 a 6, de autoria da Senadora Marisa Serrano, intentam, sinteticamente:

Emenda nº 2: alterar a redação do *caput* do art. 1º da Lei nº 10.260, de 2001, para assegurar o acesso ao Fies aos estudantes de instituições de ensino superior não reincidentes em avaliação negativa oficial, em lugar da previsão de atendimento exclusivo aos alunos de escolas com avaliação positiva. Para tanto, seria necessária a revogação do § 3º do art. 1º da Lei do Fies, que é proposta com a nova redação dada ao art. 5º do PLC;

Emenda nº 3: reduzir a participação das instituições de ensino no risco de financiamento para 5%, sem qualquer distinção entre escolas adimplentes e inadimplentes, em face de obrigações tributárias federais;

Emenda nº 4: assegurar ao estudante inadimplente para com a instituição a que esteja vinculado, nos termos da lei e do contrato de serviços educacionais, o direito de inscrever-se no Fies, a qualquer tempo, ao longo do período letivo, valendo-se, para tanto, da inserção de art. 4º-A na lei em vigor;

Emenda nº 5: excepcionar da regra de vedação à negociação de certificados às pessoas jurídicas de direito privado, as organizações que sejam mantenedoras de instituição de ensino;

Emenda nº 6: na mesma linha da citada emenda apresentada pelo Senador José Sarney, assegurar a absorção total ou parcial das dívidas, pelo Fies, atribuídas a estudantes em tratamento de neoplasia maligna, portadores da síndrome da imunodeficiência adquirida (SIDA ou AIDS), bem assim daqueles que apresentem quadro de saúde crítico, em razão de doenças do coração, rins e fígados, de gravidade considerável.

Finalmente, a Emenda nº 7, apresentada pelo Senador Jarbas Vasconcelos, intenta suprimir o dispositivo que veda a negociação de certificado com pessoas jurídicas de direito privado.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal, esta Comissão detém competência para analisar matéria de natureza educacional. Daí a sua legitimidade para apreciar a matéria em exame, ora adstrita ao mérito da iniciativa.

A propósito, é imperioso destacar que o PLC em exame corresponde ao substitutivo da Comissão de Educação e Cultura (CEC) da Câmara dos Deputados ao conjunto de proposições arroladas no relatório que instrui a presente análise. Nada obstante, a proposição espelha, em boa medida, o Projeto de Lei nº 5.413, de 2009, do Poder Executivo, ademais de contemplar contribuições de parte das 36 emendas oferecidas pelos Deputados a essa proposição.

Cumpre destacar, ainda, que o PL nº 5.413, de 2009, foi construído a partir das discussões acumuladas, entre estudantes, gestores do Fies e do Ministério da Educação (MEC), relativamente às necessidades de aprimoramento da legislação de regência do programa. Daí a estratégia do MEC de interiorizar a gestão do programa naquele órgão com vistas a lhe imprimir maior flexibilidade; ampliar, a partir dessa mudança e do estabelecimento de remuneração mais atrativa, o quantitativo de instituições financeiras participante na condição de concedentes de financiamento; e facilitar o acesso dos estudantes ao crédito, mediante a elisão de procedimentos e condições restritivas para esse fim.

Vale salientar, em adição, que importantes inovações foram carreadas ao projeto pelos ilustres parlamentares da Câmara, que dedicaram tempo e debate para aperfeiçoá-lo, com as contribuições advindas de diversos setores sociais, de instituições de ensino e estudantes. Entre essas modificações, por sua relevância, cabe destacar as atinentes ao prazo de amortização; à extensão de eventuais concessões de juros mais baixos aos contratos antigos; ao incentivo de desconto pela prestação de serviços públicos conferido, com prioridade, a profissionais da educação e da saúde atuantes nas regiões Norte e Nordeste; além da permissão para que as instituições de ensino utilizem certificados do Fies em seu poder para quitação de dívidas, que não as de caráter previdenciário, junto à Receita Federal do Brasil.

Por tudo isso, é de se entender que a proposição, ao tempo em que mantém a concepção e os objetivos originais do Fundo, resguardando as suas perspectivas de sustentabilidade, imprime maior alcance e legitimidade social ao Fies. Isso ocorre porque o aprimoramento do financiamento estudantil, com a criação de condições mais favoráveis aos estudantes, tem efeitos potenciais em relação aos aspectos educacional e social, uma vez que a expansão do acesso à educação superior tem consequências visíveis na renda e na organização social do País.

No que tange às emendas apresentadas no Senado Federal, quer-nos parecer que são convergentes as de nº 1, do Senador José Sarney, e nº 6, da Senadora Marisa Serrano. As duas primeiras visam a afastar a 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 têm farto apoio na legislação e na jurisprudência pátrias, que, em situações análogas, têm criado condições especiais para o acesso das pessoas envolvidas ao crédito.

Nada obstante, em relação ao projeto em exame, essas medidas se afiguram inoportunas, porque evidentes postergadoras da concessão de benefícios que precisam entrar em vigor para um número expressivo de estudantes brasileiros. Desse modo, inatacáveis no mérito, essas emendas dão azo à apresentação de projeto autônomo que as contemple, sujeitando-se ao regular trâmite legislativo, sem criação de qualquer percalço às medidas relatadas que se apresentar prontas para implementação.

Por sua vez, a Emenda nº 5, também subscrita por essa ilustre Parlamentar, e a nº 7, da lavra do Senador Jarbas Vasconcelos, têm como objeto os certificados emitidos pelo Tesouro Nacional com o fim de injetar recursos no Fies. A primeira visa a permitir que esses papéis sejam negociados com entidades terceiras, desde que sejam mantenedoras de instituição de ensino. Já a Emenda nº 7 libera a negociação desses documentos, eliminando qualquer tipo de restrição, deixando que ocorram segundo as leis de “mercado”. Em qualquer dos casos, as medidas são predatórias, configurando grande risco às instituições com menor poder de capitalização. Ademais, veio da própria iniciativa do Executivo a prescrição de recompra trimestral desses títulos, a qual foi acrescida, pela Câmara, com a autorização para a quitação de dívidas próprias de diversos espectros junto à Receita Federal do Brasil.

As Emendas de nºs 2 e 4, alusivas, respectivamente, à flexibilização da destinação de recursos para instituições de qualidade discutível e à destinação de recursos do Fies para o pagamento de dívidas de estudantes em situação de inadimplência, encontram-se, a nosso juízo, desprovidas de fundamentação, haja vista a própria limitação de recursos do Fies, que mal cobrem a demanda com os requisitos vigentes. No primeiro caso, a medida poderia ser tomada como patrocínio do Estado e da sociedade a instituições que não contribuem para a elevação do patamar educacional do País. No segundo, o atendimento suscitado foge à finalidade do Fundo. Daí a nossa compreensão de que não poderiam ser acolhidas.

Por fim, no que concerne à técnica legislativa, entendemos ser necessário um reparo na redação do texto proposto ao § 2º do art. 1º da Lei nº 10.260, de 2001. É que, a nosso ver, a redação constante do dispositivo em vigor, afigura-se mais apropriada. Com efeito, a forma vigente mostra-se adequada, ao indicar expressamente os cursos passíveis de benefício do financiamento do Fies. Mantida a redação dada pela Câmara, o dispositivo indicará os cursos não atendidos pelo Fies, exigindo-se a dedução dos beneficiários por exercício de exclusão, sujeito a ambigüidade. De qualquer maneira, a emenda configura mera alteração de redação, sendo dispensável o reenvio do projeto à Câmara dos Deputados.

De igual modo, impõe-se emendar o texto do art. 2º da Lei nº 10.260, de 2001, nos termos do PLC, para conformá-lo à cláusula de revogação inserida no art. 5º do projeto, uma vez que, em relação ao mencionado dispositivo, são revogados apenas o inciso I do § 1º e todo o §

4º. Entretanto, no texto do PLC, todo o teor do § 1º, que tem mais de um inciso, aparece como “revogado”. Assim deve-se cuidar de manter a integridade do texto, ressalvado o que foi efetivamente alterado nas discussões havidas no Congresso Nacional. Na mesma linha da situação anterior, trata-se tão-somente de ajuste na redação, para evitar supressão indevida.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei da Câmara nº 184, de 2009, e pela REJEIÇÃO das Emendas nºs 1 a 7, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA DE REDAÇÃO N° – CE

Dê-se ao § 2º do art. 1º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 184, de 2009, a seguinte redação:

“§ 2º São considerados cursos de graduação com avaliação positiva, aqueles que obtiverem conceito maior ou igual a três no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.”(NR)

EMENDA DE REDAÇÃO N° – CE

Dê-se ao § 1º do art. 2º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 184, de 2009, a seguinte redação:

“§ 1º

I – (revogado);

.....” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente,

, Relator