



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

## PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 179, de 2015, do Senador Raimundo Lira, 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 estabelecer critérios qualitativos e regionais na oferta de financiamento estudantil para os cursos de graduação.*

Relator: Senador **ACIR GURGACZ**

### I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 179, de 2015, do Senador Raimundo Lira, 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 estabelecer critérios qualitativos e regionais na oferta de financiamento estudantil para os cursos de graduação.*

O art. 1º do PLS nº 179, de 2015, acrescenta o § 8º ao art. 1º da Lei nº 10.260, de 2001, para estabelecer o perfil dos cursos de graduação que serão preferencialmente contemplados com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Priorizam-se, essencialmente, os cursos avaliados com



SF/16853.40150-76



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

conceito 5 – independentemente da região em que sejam oferecidos – e, nas regiões Norte e Nordeste, os cursos com conceitos 3 e 4, de modo que sejam destinados para essas regiões pelo menos 30% dos recursos destinados aos cursos que não obtiveram o conceito máximo.

Além disso, o art. 1º do PLS nº 179, de 2015, altera o inciso I do §1º do art. 3º da Lei nº 10.260, de 2001, para estabelecer que as regras de seleção de estudantes a serem financiados pelo Fies deverão observar a distribuição preferencial de oferta instituída pela proposição.

O art. 2º contém a cláusula de vigência, que se dará a partir da data da publicação da lei.

Na justificção do PLS nº 179, de 2015, argumenta-se que é preciso ampliar a participação proporcional de grupos desfavorecidos na educação superior. Nesse sentido, o projeto busca priorizar a concessão de financiamentos nas regiões Norte e Nordeste, que historicamente tiveram menor atendimento, sem deixar de considerar, como principal critério, a qualidade dos cursos oferecidos.

O PLS nº 179, de 2015, foi distribuído à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) e a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última a decisão terminativa. Na CE, foram apresentadas duas emendas à proposição.

A Senadora Simone Tebet apresentou a Emenda nº 1-CE para acrescentar a região Centro-Oeste às regiões cujos cursos com conceitos 3 e 4 serão preferencialmente atendidos. Além disso, a emenda oferecida ampliou o percentual mínimo a ser aplicado nas regiões prioritárias para 40% e fixou um prazo de dez anos para essa alocação preferencial.

Já o Senador Lasier Martins, que relatou a matéria na CE, apresentou a Emenda nº 2-CE para ajustar a terminologia usada no PLS nº 179, de 2015, àquela adotada no sistema de avaliação da educação superior objeto da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, e na própria Lei nº 10.260, de 2001.

Ambas as emendas oferecidas foram acatadas no parecer aprovado pela CE.



SF/16853.40150-76



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

## II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAE opinar sobre o *aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente, por deliberação do Plenário, ou por consulta de comissão, e, ainda, quando, em virtude desses aspectos, houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário.*

O inciso III do art. 99 do RISF, por sua vez, estabelece que compete a esta Comissão opinar sobre proposições pertinentes a *problemas econômicos do País, política de crédito, câmbio, seguro e transferência de valores, comércio exterior e interestadual, sistema monetário, bancário e de medidas, títulos e garantia dos metais, sistema de poupança, consórcio e sorteio e propaganda comercial.*

Nesse sentido, o PLS nº 179, de 2015, ao estabelecer critérios qualitativos e regionais na oferta de financiamento estudantil para os cursos de graduação usando recursos do Fies, é objeto de análise desta Comissão.

Antes da análise do mérito da proposição, examinamos, por se tratar de matéria terminativa, seus requisitos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

A matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que, de acordo com os incisos VII e XXIV do art. 22 da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar, respectivamente, sobre política de crédito e sobre diretrizes e bases da educação nacional. Além disso, o art. 48 da Constituição Federal estabelece que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União. O assunto não figura entre as competências privativas do Presidente da República, previstas nos arts. 61 e 84 da Constituição Federal. Por fim, o PLS nº 179, de 2015, não importa em violação de cláusula pétreia e não há vício de iniciativa, nos termos do art. 61 da Constituição Federal.



SF/16853.40150-76



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

O PLS nº 179, de 2015, não fere a ordem jurídica vigente, inova o ordenamento jurídico, tem poder coercitivo e está em conformidade com as regras regimentais do Senado Federal. Portanto, não apresenta vícios de juridicidade ou problemas de regimentalidade.

A proposição está redigida em conformidade com a boa técnica legislativa de que tratam a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e a Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001. Ainda assim, reiteramos aqui a ressalva mencionada no parecer da CE quanto à grafia por extenso do prazo acrescentado pela Emenda nº 1-CE para a duração da medida. Trata-se, contudo, de reparo que poderá ser efetuado por ocasião da redação final, caso a proposição venha a ser aprovada.

Passamos então à análise de mérito do PLS nº 179, de 2015.

O Plano Nacional de Educação (PNE) determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional do País. As metas estabelecidas são segmentadas em quatro grupos. O primeiro deles diz respeito à garantia do direito à educação básica de qualidade; o segundo à redução das desigualdades e à valorização da diversidade; o terceiro à valorização dos profissionais da educação; e o quarto ao ensino superior. Em particular, a meta 12 do PNE propõe a expansão da educação superior em nível de graduação. Entre os indicadores associados a essa meta, incluem-se as taxas bruta de matrículas e líquida de escolarização ajustada. O primeiro indicador diz respeito à capacidade de absorção do sistema educacional de nível superior. É calculado considerando o total de matriculados (independentemente da idade) em relação ao total da população com idade entre dezoito e vinte e quatro anos. Já o segundo indicador corresponde, nessa faixa etária, ao percentual de pessoas que frequenta ou que já concluiu um curso de graduação. Trata-se, assim, de um indicador de acesso ao sistema educacional por aqueles que se encontram na idade prevista para cursá-lo.

Dados disponíveis no PNE indicam que a taxa bruta de matrículas dos cursos de graduação no Brasil era de 18,6% em 2004 e alcançou 30,3% em 2013. Com relação à taxa líquida de escolarização ajustada, observou-se um crescimento, entre 2004 e 2013, de 12,3% para 20,2%. Apesar de sua evolução no período recente, tanto a taxa bruta de matrículas como a taxa líquida de escolarização ajustada ainda estão distantes das metas fixadas para 2024, que correspondem a 50% e 33%, respectivamente.



SF/16853.40150-76



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

A rede privada de ensino superior desempenha um importante papel na evolução desses indicadores. Com efeito, dados do Censo da Educação Superior indicam que quase três quartos do total de matrículas nesse segmento concentram-se na rede privada. Sabe-se, além disso, que, para os alunos matriculados em cursos superiores não gratuitos, o financiamento das mensalidades é, muitas vezes, um recurso fundamental para garantir seu acesso ao ensino superior. Assim, é inquestionável a importância do Fies para a melhoria dos indicadores de educação superior no Brasil.

Conforme é de amplo conhecimento, o objetivo do Fies é a concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação de acordo com regulamentação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). O Fies é, portanto, um mecanismo de democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior (IES) e ampara, principalmente, aqueles que não têm acesso aos cursos gratuitos e não dispõem de condições econômicas para se matricular em cursos superiores não gratuitos. Estima-se que mais de um quarto dos alunos matriculados no ensino superior no Brasil utiliza o Fies. Não por acaso, há uma estratégia especificamente dirigida para o Fies na meta 12 do PNE. Nesse caso, propõe-se a constituição de um fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador.

Contudo, as ações voltadas para a melhoria dos indicadores de educação superior no Brasil não podem ser idênticas em todo o país, uma vez que as regiões que o compõem também não o são. As taxas brutas de matrículas, que correspondiam, em 2013, a 36,6% e a 31,5% nas regiões Sul e Sudeste, eram, naquele ano, da ordem de 25,3% e 24,5% nas regiões Norte e Nordeste. Da mesma forma, as taxas líquidas de escolarização ajustada na educação superior, que, em 2013, alcançaram 25,3% e 22,6% nas regiões Sul e Sudeste, situavam-se em 14,6% e 14,2% nas regiões Norte e Nordeste. Mesmo no Centro-Oeste – cujos indicadores agregados são positivamente afetados pelo Distrito Federal – há regiões em que intervenções diferenciadas podem ser requeridas.

Tampouco regionalmente equilibrado é o acesso ao Fies. Estimativas publicadas no Mapa do Ensino Superior no Brasil indicam que os Estados de São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Rio de Janeiro concentram mais da metade dos contratos firmados no Brasil no período entre janeiro de 2010 e junho de 2015. Ainda que um Estado do Nordeste faça parte desse conjunto, a regra geral é que



SF/16853.40150-76



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

as regiões mais pobres são também aquelas que menos se beneficiam do Fies. Isso decorre, inclusive, do estágio mais avançado de desenvolvimento das IES localizadas nas regiões mais desenvolvidas.

Em alguma medida, o próprio PNE, em sua estratégia 12.9, reconhece a necessidade de se ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei. É justamente disso que trata a proposição em análise. Busca-se, em essência, priorizar a concessão de financiamentos pelo Fies nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que historicamente tiveram menores níveis de atendimento, sem deixar de considerar, como principal critério, a qualidade dos cursos oferecidos.

A qualidade dos cursos é preservada porque a proposição considera, em primeiro lugar, o atendimento às instituições que obtiverem conceito 5 no Sinaes. Essas instituições – independentemente da região em que se encontram – não serão prejudicadas de nenhuma maneira pela proposição em análise. Os critérios regionais aplicam-se apenas aos cursos cujos conceitos sejam 3 e 4. Nesse caso, caberá às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por dez anos, um percentual mínimo de 40% dos recursos remanescentes.

Assim, estamos seguros de que o tratamento desigual dispensado aos desiguais configura-se, aqui, são somente como uma forma de fazer justiça, mas também como uma forma de aumentar a eficiência das políticas públicas. Trata-se, assim, de uma iniciativa que concorre para a melhoria dos indicadores nacionais de educação e, ao mesmo tempo, para a redução das desigualdades regionais que marcam o País.



SF/16853.40150-76



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação**, em decisão terminativa, do Projeto de Lei do Senado nº 179, de 2015, com as Emendas nº 1 e nº 2-CE aprovadas na Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador **ACIR GURGACZ**

PDT/RO

Relator



SF/16853.40150-76