



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ATAÍDES OLIVEIRA

## PARECER N° , DE 2016

Da COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA N° 741, DE 2016, sobre a Medida Provisória n° 741, de 14 de julho de 2016, que altera a Lei n° 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior.

Relator: Senador ATAÍDES OLIVEIRA

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão Mista, para emissão de parecer prévio à apreciação plenária pelas Casas do Congresso Nacional, a Medida Provisória (MPV) n° 741, de 14 de julho de 2016, em obediência ao disposto no art. 62, § 9º, da Constituição Federal (CF).

A MPV sob exame altera a Lei n° 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), para responsabilizar as instituições de ensino pela remuneração dos agentes financeiros envolvidos com a operação dessa política.

Para tanto, por meio de seu art. 1º, a MPV inclui § 6º no art. 2º da citada Lei n° 10.260, de 2001. O novo dispositivo determina às instituições de ensino a remuneração mensal de tais agentes, fixando-a em 2% do valor dos encargos educacionais liberados. Estabelece, ainda, que o repasse dos valores será feito diretamente aos agentes financeiros, na forma de regulamentação específica.

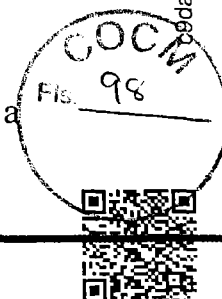
O art. 2º da norma enuncia sua vigência, determinando-a para a data de publicação da MPV.



SF/16336.97714-18

Página: 1/17 08/11/2016 09:38:00

99daf18cfd3c6e3140a3d9600a36a7895c1be535





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ATAÍDES OLIVEIRA

Ao justificar a iniciativa, o Poder Executivo, por meio da Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 70/2016/MEC/MP/MF, destaca a necessidade de aprimoramento do Fies. Nesse sentido, nos termos da EMI, a instituição de um modelo de financiamento estudantil que congregue maior participação das instituições de ensino beneficiadas no custeio do programa fortaleceria essa ação estatal.

Em 20 de julho de 2016, em atendimento ao disposto no art. 19 da Resolução nº 1/2002-CN, foi indexada ao processado a Nota Técnica nº 40, de 2016, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Findo o prazo regimental, foram apresentadas 34 emendas à MPV, de autoria dos seguintes Parlamentares: Deputado Jerônimo Goergen (Emendas 1 e 2); Deputado Paulo Foletto (Emenda 3); Senador Eduardo Amorim (Emenda 4); Deputado Heitor Schuch (Emendas 5 e 20); Deputado Danilo Cabral (Emenda 6); Deputado João Fernando Coutinho (Emendas 7, 18 e 19); Senador Cristovam Buarque (Emendas 8, 9, 10 e 30); Deputado Severino Ninho (Emenda 11); Deputado Sergio Vidigal (Emendas 12 e 13); Senador José Pimentel (Emenda 14); Deputado André Figueiredo (Emendas 15 e 16); Senador Pedro Chaves (Emendas 17, 26 e 27); Senador Romário (Emendas 21 e 22); Senador Paulo Paim (Emendas 23 e 24); Deputada Carmen Zanotto (Emenda 25); Deputado Aureo (Emenda 28); Senador Lasier Martins (Emenda 29); Deputado Zé Carlos (Emenda 31); Deputado Alfredo Kaefer (Emendas 32 e 33); e Senadoras Fátima Bezerra e Angela Portela (Emenda 34).

Não há registro de emenda preliminarmente indeferida pela Presidência da Comissão, nos termos do art. 4º, § 4º, da Resolução nº 1, de 9 de maio de 2002, do Congresso Nacional (CN).

## II – ANÁLISE

A Medida Provisória nº 741, de 2016, veicula matéria atinente à competência legislativa da União, não arrolada entre aquelas sobre as quais incidem as restrições impostas pelo art. 62 da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, não há qualquer óbice à sua regular tramitação no que tange à análise de constitucionalidade. Ademais, a MPV foi editada pelo Presidente

COC  
Fis. 99





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ATAÍDES OLIVEIRA

da República com observância dos requisitos formais e materiais constantes do art. 62 da mesma Carta.

O exame de juridicidade evidencia o atendimento dos requisitos atinentes: à adequação do meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos, dado que a lei ordinária pode ser modificada pela normatização veiculada em MPV, com força de lei; à presunção de inovação do ordenamento jurídico vigente; à caracterização do atributo de generalidade na medida adotada; e, por fim, à compatibilização e harmonização da norma com o ordenamento legal vigente e com os princípios gerais do Direito.

De mais a mais, restam respeitados os comandos da Resolução nº 1, de 2002, do CN, mormente no que se refere ao § 1º do art. 2º. Observa-se que a norma foi encaminhada ao Congresso Nacional no dia de sua publicação, acompanhada da Mensagem Presidencial e da Exposição de Motivos, com informações para a formação de juízo quanto às razões, relevância, urgência e mérito da matéria.

No que tange à análise da adequação orçamentária e financeira da medida, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, por meio da Nota Técnica nº 40, de 2016, acostada ao processado em 20 de julho de 2016, é taxativa em afirmar que a expectativa de diminuição de despesa gerada permite concluir pela inocorrência de impacto negativo na execução orçamentária deste e dos próximos exercícios, tampouco na meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2016.

Passando ao mérito, é de se destacar que o objetivo primordial do Fies é financiar estudos de graduação em cursos superiores não gratuitos que tenham avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Contudo, a depender da disponibilidade de recursos, o programa pode financiar estudos de pós-graduação *stricto sensu* e de educação profissional e tecnológica em instituições igualmente bem avaliadas.

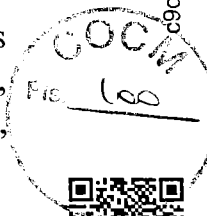
A remuneração das instituições de ensino participantes do Fies é feita, em parcelas periódicas ao longo de cada ano de realização dos cursos, através da emissão de Certificados Financeiros do Tesouro (CFT) – Série E,



SF/16336.97714-18

Página: 3/17 08/11/2016 09:38:00

c9daf18cfd3c6e3140a3d9600a36a7895c1be535





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ATAÍDES OLIVEIRA

títulos que só podem ser utilizados para a quitação de obrigações junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Durante os estudos, os estudantes beneficiários do programa ficam obrigados ao pagamento de valor mensal fixo de R\$ 50,00. Após a formação e um período de carência posterior, hoje estipulado em 18 meses, é que eles começam a amortizar a dívida, sobre a qual incidem juros à taxa de 6,5% ao ano.

Do ponto de vista dos benefícios, o Fies tem potencial para contribuir com a meta de matrícula na educação superior estabelecida no âmbito do Plano Nacional de Educação (PNE). Aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, esse plano, em sua meta 12, busca elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 anos a 24 anos até 2024. Cabe lembrar que, em 2014, a taxa bruta de matrícula na educação superior era de 34,2%, e a taxa líquida, de 17,7%.

Portanto, além do interesse público consistente na ampliação do capital humano do País, o Fies é visto, pelos estudantes, como um instrumento de financiamento seguro de sua formação, adequado à sua realidade e necessidades e comprometido com o seu bom desempenho acadêmico. Para as instituições de educação superior participantes, o programa configura mecanismo de fortalecimento da sua sustentabilidade financeira.

No conjunto das políticas públicas de educação, o Fies tem assumido grande relevância pelo número de atendimentos alcançado e pela sua expressão no âmbito do orçamento da União. De 2010 a 2014, o número de novos contratos do programa elevou-se quase dez vezes, passando de 76,2 mil para 731,3 mil. Já o investimento no programa foi de R\$ 1,7 bilhão para R\$ 13,8 bilhões no mesmo período. Desse modo, excluídos os gastos com pessoal, o Fies já se afigura como item de maior desembolso federal em educação, perfazendo 15% de toda a despesa da União na área.

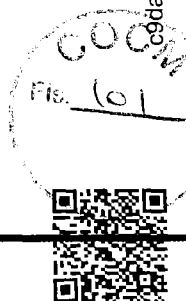
Como o retorno dos capitais emprestados demora, a expansão em tais moldes exigiu dotações orçamentárias ordinárias crescentes, as quais se mostraram repetidamente insuficientes. Isso tem levado o Executivo a recorrer a créditos extraordinários, aprovados por intermédio de medidas provisórias. Chegando a 17,8 bilhões em 2015, o orçamento do Fies para este



SF/16336.97714-18

Página: 4/17 08/11/2016 09:38:00

99daf18cfd3c6e3140a3d9600a36a7895c1be535





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ATAÍDES OLIVEIRA

ano é de cerca de 18,7 bilhões para a manutenção de contratos antigos e a abertura de novos financiamentos, estes últimos em número bastante inferior ao disponível no último exercício fechado.

Num cenário de reiteradas quedas das receitas alocadas ao programa para novos contratos, a inovação sob exame, qual seja, a transferência da remuneração dos agentes financeiros no percentual de 2% para as instituições de educação superior (IES) contratantes, pode, de fato, contribuir para o aprimoramento de sua gestão. Isso ocorre porque a remuneração desses agentes, até maio de 2016, realizada pelo Tesouro Nacional, à conta do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), era contabilizada como investimento na área educacional. Dessa forma, com a mudança, estima-se, a partir do ano de 2017, mantido o atual número de contratos, uma economia anual da ordem de R\$ 400 milhões para os cofres públicos, a qual pode ser revertida em favor da própria educação.

É importante pontuar que a nova sistemática impõe às instituições de ensino uma redução de 13,25% nos seus créditos recebíveis em títulos da dívida pública, uma vez que atualmente elas já são oneradas com desconto obrigatório de 11,25% – 5% para o aluno e 6,25% para a constituição do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC). Nada obstante, no atual cenário de crise econômica, com a visível redução da capacidade de investimento do Estado, o próprio setor educacional pondera ser importante assegurar a continuidade do programa e a sustentabilidade financeira das instituições de ensino. Daí a recente manifestação da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) nesse sentido.

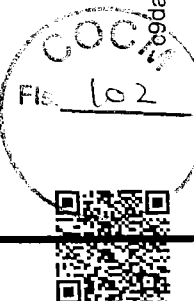
Representante de mais de 1.200 instituições de ensino, (...) a *ABMES* ressalta a importância da manutenção do programa nesse momento de crise econômica pela qual passa o País, acreditando que todas as partes envolvidas devem zelar pela continuidade do FIES. Para isso, a Associação se coloca à disposição para colaborar com o Governo Federal no sentido de minimizar os prejuízos e buscar novas soluções que não inviabilizem o FIES e aumentem ainda mais o custo de tão importante programa. A percepção dessa entidade acerca da perspectiva de aumento de vagas do programa com a reformulação é fortalecida com o fato de que, malgrado a atual conjuntura macroeconômica adversa, notadamente pela dimensão do



SF/16336.97714-18

Página: 5/17 08/11/2016 09:38:00

e0daf18ctd3c6e3140a3d9600a36a7895c1be535





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ATAÍDES OLIVEIRA

esforço fiscal sem precedentes, a ser feito para o controle das contas públicas, o governo anunciou em meados de junho a abertura de 75 mil vagas no Fies, condicionando a sua oferta à adoção da sistemática adotada pela MPV.

Desse modo, entendemos que a medida em implantação é meritória, especialmente por contribuir para o aperfeiçoamento da gestão do Fundo e para a sua continuidade. De fato, ela seria oportuna mesmo num cenário em que não estivéssemos enfrentando a atual crise. A corroborar essa compreensão, destacamos a preocupação dos parlamentares de ambas as Casas Legislativas do Congresso Nacional, em parte significativa das emendas oferecidas à matéria.

A propósito, passando à análise dessas emendas, cumpre ressaltar que das 34 proposições apresentadas à MPV, 13, pelo menos, são destinadas a assegurar que a taxa de remuneração impelida às IES não seja, por nenhum meio ou subterfúgio, repassada aos alunos. Para tanto, a maioria dessas proposições prevê penalidade para as instituições de ensino que, de algum modo, descumpram tal determinação. Trata-se das Emendas n<sup>os</sup> 3, do Deputado Paulo Folleto; 5, do Deputado Heitor Schuch; 6, do Deputado Danilo Cabral; 7, do Deputado João Fernando Coutinho; 9, do Senador Cristovam Buarque; 11, do Deputado Severino Ninho; 14, do Senador José Pimentel; 16, do Deputado André Figueiredo; 22, do Senador Romário; 24, do Senador Paulo Paim; 31, do Deputado Zé Carlos; 32, do Deputado Alfredo Kafer; e 34, das Senadoras Angela Portela e Fátima Bezerra.

No que tange ao mérito dessas proposições, julgamos pertinente a preocupação de que a cobrança da taxa incumbida pela MPV às IES privadas não seja escamoteada, especialmente por meio de repasse, a qualquer título, para os estudantes. Ademais, a previsão de sanção às instituições que usarem desse artifício parece necessária para ampliar a coercibilidade da medida. Por essa razão, tanto a medida de vedação de transferência da taxa quanto a correspondente sanção serão contempladas no projeto de lei de conversão apresentado ao final.

No conjunto das emendas apresentadas, há uma parte que guarda alguma relação de pertinência com o objeto ou pelo menos a preocupação da Medida Provisória. Outras, no entanto, fogem completamente ao objeto e ao espírito da alteração sob análise.



SF/16336.97714-18

Página: 6/17 08/11/2016 09:38:00

99daf18cfc3c6e3140a3d9600a36a7895c1be535

300  
603





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ATAÍDES OLIVEIRA

No primeiro grupo, cinco emendas intentam autorizar a utilização de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) no pagamento de financiamento estudantil contratado pelo trabalhador ou seus dependentes. Esse grupo é constituído pela Emenda nº 2, do Deputado Gerônimo Goergen; Emenda nº 18, do Deputado João Fernando Coutinho; Emenda nº 20, do Deputado Heitor Schuch; Emenda nº 21, do Senador Romário; e Emenda nº 23, do Senador Paulo Paim.

A utilização do FGTS para amortizar contratos do Fundo enseja análise judiciosa. Malgrado não serem remuneradas como deveriam, as contas dos trabalhadores no Fundo constituem uma disponibilidade para cobertura de situações emergenciais e conjunturais, como as de doença grave ou desemprego, particularmente sensível na atual conjuntura de crise. Além disso, os recursos alocados ao Fundo têm sido importantes para o financiamento do setor habitacional.

Como a capacidade de oferta das IES pode ser facilmente ampliada, campanhas publicitárias poderiam superestimar o retorno do investimento na educação superior para convencer muitos trabalhadores e suas famílias a recorrerem ao Fundo. Desse modo, no médio prazo, as consequências poderiam ser desastrosas para o FGTS e as políticas levadas a cabo com os seus recursos. Não menos decepcionantes seriam para os sacadores, uma vez que o efetivo retorno do investimento em educação pode ser inferior ao esperado e tende a demorar mais do que o previsto.

A Emenda nº 8, do Senador Cristovam Buarque, mantém o pagamento da remuneração de 2% dos agentes financeiros pelo poder público nos casos de cursos de licenciatura e de pedagogia. É de se ressaltar que esses cursos integram a área do conhecimento e de atuação de maior oferta na iniciativa privada. Além disso, as entidades mantenedoras já manifestaram concordância com a cobrança da taxa. Dessa maneira, não faz sentido transferir o benefício para as instituições de ensino.

Por meio da Emenda nº 10, do Senador Cristovam Buarque, procura-se alocar à educação básica os recursos economizados com a taxa de remuneração em análise. De modo semelhante, almeja-se a ampliação do colchão de recursos do próprio Fies com a Emenda nº 25, da Deputada Carmen Zanotto. É de se salientar que a transferência da taxa tem como



SF/16336.97714-18

Página: 7/17 08/11/2016 09:38:00

e9aa18ctd3c6e3140a3d9600a36a7895c1be535





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ATAÍDES OLIVEIRA

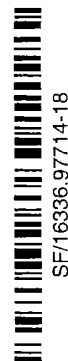
pressuposto o fortalecimento do Fundo. Assim, a transferência dos recursos para outro nível de ensino não faz sentido. Já a previsão de aplicação no Fies constitui tautologia, portanto, desnecessária. De todo modo, a Constituição Federal veda essa forma de vinculação de recursos, o que impede o acolhimento das emendas.

A Emenda nº 17, do Senador Pedro Chaves, intenta limitar a doze meses o prazo para a cobrança da taxa de 2% das IES. Essa medida não se coaduna com o imperativo de economia de recursos públicos na atual conjuntura e tampouco de sustentabilidade do Fies no médio e longo prazos.

Com a Emenda nº 31, o Deputado Zé Carlos propõe a ampliação da fonte de recursos do Fies com recursos recuperados judicialmente, decorrentes de ações para apurar crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e improbidade administrativa. Conquanto meritória, a medida envolve disputa acirrada por esses recursos com Saúde e Fazenda (Poder Executivo), administração judiciária, passando pelo Ministério Público. Nesse caso, seria de bom alvitre concertar esse conjunto de interesses, o que, a nosso juízo, não pode ser feito de maneira açodada, sob pena de eventual veto afastar de vez a possibilidade de utilização desses recursos na educação.

As demais emendas oferecidas à MPV contemplam propósitos os mais variados, conforme comentários e balizamentos apresentados. Apesar de versarem em alguns casos sobre temas relacionados ao Fies, tais emendas não apenas se afastam da temática da remuneração dos agentes financeiros no âmbito do Fundo, como, em alguns casos, passam ao largo da questão financeira ensejadora da MPV.

Com efeito, por versarem sobre matéria estranha à MPV nº 741, de 2016, não vemos como as emendas nºs 1, 4, 12, 13, 15, 19, 26, 27, 28, 29 e 30, a seguir descritas, possam ser admitidas, tendo em conta o disposto no inciso II do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no § 4º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002-CN. Não bastasse isso, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5127/DF, decidiu não ser compatível com a Constituição Federal a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida à apreciação do Poder Legislativo. Eventualmente, a



SF/16336.97714-18

Página: 8/17 08/11/2016 09:38:00

c0bfaf18cfd3c6e3140a3d9600a36a7895c1be535

