

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 32, DE 2015 (Apensados o Projeto de Decreto Legislativo nº 33, de 2015 e o Projeto de Decreto Legislativo nº 104, de 2015)

Susta dispositivos do art. 3º da Portaria Normativa nº 21, de 26 de dezembro de 2014.

Autor: Deputado SERGIO ZVEITER
Relator: Deputado ZECA DIRCEU

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 32, de 2015, visa sustar dispositivos do art. 3º da Portaria Normativa MEC nº 21, de 26 de dezembro de 2014, especificamente no que se refere à mudança de redação do art. 19 da Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010.

Apensado a ele, o Projeto de Decreto Legislativo nº 104, de 2015, de autoria do Deputado Professor Victorio Galli, também propõe sustar a mudança de redação do art. 19 da Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010, promovida pelo art. 3º da Portaria Normativa nº 21, de 26 de dezembro de 2014. É, portanto, redação idêntica ao do PDC nº 32, de 2015, apenas com a diferença de que a Justificação é mais sucinta.

O outro apensado ao PDC nº 32/2015 é o Projeto de Decreto Legislativo nº 33, de 2015, de autoria do Deputado Sergio Zveiter, que pretende sustar outros dispositivos de Portarias Normativas (PNs) do MEC, a saber:

- os §§ 5º, 6º, 7º e 8º do art. 4º da PN MEC nº 1, de 22 de janeiro de 2010, os quais foram incluídos pelo art.

2º da PN MEC nº 21/2014 (os três primeiros §§) e pelo art. 1º da PN MEC nº 23/2014; e

- os §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do art. 33 da PN MEC nº 15, de 8 de julho de 2011, os quais foram incluídos pelo art. 2º da PN MEC nº 23/2014.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O PDC nº 32, de 2015, bem como o seu apenso PDC nº 104, de 2015, pretendem sustar o dispositivo estabelecido na Portaria MEC nº 21/2014, que determina exigências para que o concluinte do ensino médio possa solicitar financiamento estudantil:

Art. 19. Para fins de solicitação de financiamento ao Fies serão exigidas do estudante concluinte do ensino médio a partir do ano letivo de 2010:

I – média aritmética das notas obtidas nas provas do Enem igual ou superior a quatrocentos e cinquenta pontos;

II – nota da redação diferente de zero.

Os dois parágrafos que se seguiam ao *caput* indicavam o descrito a seguir. O primeiro tratava das exceções a essa exigências, que eram apenas para professores da rede pública de ensino em efetivo exercício no magistério da educação básica e regularmente matriculados em cursos superiores de formação docente. O segundo parágrafo determinava que estudantes que concluiram o ensino médio antes de 2010 deveriam comprovar as duas condições dos incisos I e II junto à instituição de ensino.

No entanto, esses dois parágrafos já foram revogados, recentemente, pela Portaria Normativa MEC nº 7, de 25 de maio de 2015, razão por que os Projetos de Decreto Legislativo nº 32, de 2015, e nº 104, de 2015, perdem o objeto no que se refere a esses dois dispositivos específicos.

A Portaria Normativa MEC nº 7/2015 também muda o *caput* do art. 19, para a seguinte nova redação:

Art. 19. A seleção dos estudantes aptos para a contratação do financiamento do Fies, a partir do primeiro semestre de 2016, será efetuada exclusivamente com base nos resultados obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio - Enem, observadas as demais normas estabelecidas pelo Ministério da Educação, sendo exigida:" (N.R.)

Se a exigência que era determinada pela Portaria MEC nº 21/2014 entrava em vigor já para as seleções referentes ao presente ano de 2015, **a mudança de redação na recente Portaria ministerial de maio de 2015 fez as regras dos 450 pontos e da necessidade de não ter nota zero na redação valerem apenas para 2016.** Foram, com isso, evitadas a insegurança jurídica e quaisquer potenciais frustrações de expectativas consolidadas a candidatos ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) deste ano que fizeram o Enem de 2014.

Quanto ao argumento presente na Justificação dos Projetos de Decreto Legislativo nº 32/2015 e nº 104/2015 de que há suposta afronta aos princípios de direito à educação consagrados na Constituição, bem como a alegação do PDC nº 32/2015 de que há suposta afronta aos princípios da confiança legítima e da moralidade administrativa, estas não são de forma alguma procedentes no que se refere à análise de mérito.

Em primeiro lugar, o art. 206 da Constituição Federal afirma que “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VII – garantia de padrão de qualidade”, o que vale para todos os níveis de ensino, inclusive a educação superior. O texto da Portaria apenas cumpre, no mérito, o que a Lei Maior determina, mediante o estabelecimento de corte mínimo de nota no Enem como indicador de qualidade mínima para selecionar estudantes a serem habilitados para receber o Fies.

Não se trata de restringir o acesso à educação superior, conforme argumentado nos PDCs nº 32/2015 e nº 104/2015, mas de garantir qualidade mínima do ingressante nesse nível de ensino. Deve-se, também, lembrar que o Programa Universidade para Todos (Prouni) adota esse mesmo critério que valerá a partir de 2016 para o Fies.

Em segundo lugar, o art. 208 da Constituição Federal dispõe que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. Quando a Carta Magna afirma que o acesso aos “níveis mais elevados do ensino” (como é o caso da educação superior) deve ser garantido “segundo a capacidade de cada um”, isso significa que não existe dever de que o egresso do ensino médio frequente um curso superior.

Evidentemente, o acesso à educação superior é desejável e recomendável ao maior número de estudantes possível. No entanto, se um estudante não obtém nota mínima de 450 pontos no Enem (o que não é nota alta, muito pelo contrário) ou zera a redação, isso significa que é grande a probabilidade de que ele tenha severas dificuldades para acompanhar o curso superior.

Tendo em mente que o dever de o Estado garantir acesso à educação superior é constitucionalmente **condicionado** à “capacidade de cada um”, o próprio Estado não pode transigir de estabelecer condicionantes razoáveis para o ingresso nesse nível de ensino. A elevação a 450 pontos no Enem e a determinação de não zerar a redação nesse exame consistem em instrumentos que buscam garantir a qualidade de ensino, justificando o mérito da Portaria Normativa.

Se a garantia de qualidade é princípio do ensino, a não adoção da medida dos 450 pontos mínimos e a permissão de zerar a redação do Enem é que significariam contrariar “os princípios da confiança legítima e da moralidade administrativa”, contrariamente ao que afirma a Justificação do PDC nº 32/2015. Como o cidadão poderá confiar no Poder Executivo se ele oferece um programa de financiamento estudantil pouco controlado, sob o risco de baixar o padrão de qualidade dos cursos superiores mediante o ingresso de estudantes saídos do ensino médio que ainda não estejam suficientemente preparados para esse nível de ensino? Como um aluno que obteve uma pontuação melhor no Enem poderá sentir confiança em cursos superiores nos quais o nível dos ingressantes pode cair muito devido ao despreparo de muitos de seus colegas?

Por essas razões, percebe-se o quanto o argumento dos PDCs nº 32/2015 e nº 104/2015 são desarrazoados. Quando o governo

apregoa “Brasil, pátria educadora”, conforme mencionado no PDC nº 32/2015, esse chamado não é apenas por mero acesso quantitativo à educação, sendo igualmente relevante a qualidade do ensino e dos estudantes. A elevação de 400 para 450 pontos é medida de garantia da qualidade. Ademais, como a medida só valerá para 2016, conforme a Portaria Normativa MEC nº 7/2015 dispõe, há tempo suficiente para que os estudantes que ficariam com nota na faixa de 400 a 449 se preparem melhor ao longo de 2015, melhorando a qualidade da educação superior sem barrar o acesso a esse nível de ensino.

Para 2015 é certeza absoluta que não haverá nenhum estudante que terá seu acesso prejudicado a curso superior financiado pelo Fies por ter sido avaliado com nota média de 400 a 449 no Enem. Pelo exposto, o argumento dos PDCs nº 32/2015 e nº 104/2015 não se sustenta. Ademais, como haverá o ano de 2015 para que os estudantes se preparem melhor para o Enem que servirá de referência para os candidatos ao Fies de 2016, é impossível, tecnicamente, saber se haverá exclusão do acesso à educação superior pelo aumento da nota (pois uma melhor preparação geral tenderá a subir as notas globalmente, efetuando ajuste natural à nova pontuação, que não é alta). No entanto, é certo que a qualidade dos estudantes ingressantes nos cursos superiores financiados pelo Fies melhorará.

Se o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE) prevê o aumento dos estudantes em idade ideal (18 a 24 anos) matriculados em cursos superiores, não é a medida que se pretende sustar que impedirá o desejado crescimento das matrículas. Conforme já salientado, o ajuste na preparação dos estudantes ao longo deste ano – que ocorrerá naturalmente, para que tenham melhor desempenho no Enem – já será suficiente para proporcionar uma manutenção do atual fluxo de acesso, comparando-se as notas obtidas no Enem do fim de 2015 do Enem do fim de 2014. Além disso, o art. 2º da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014 (que aprovou o PNE atualmente vigente) determina que “**são diretrizes do PNE: [...] IV – melhoria da qualidade de educação**”.

Ao contrário do mencionado nos PDCs nº 32/2015 e nº 104/2015, a elevação da pontuação de 400 para 450 pontos, válida apenas para 2016 (de acordo com a Portaria Normativa MEC nº 7/2015) não contraria a Lei 13.005/2014, mas sim reforça e qualifica, no mérito técnico educacional, o seu cumprimento, promovendo a melhoria da qualidade dos ingressantes na educação superior.

Quanto ao Projeto de Decreto Legislativo nº 33, de 2015, seu foco é questionar as normas do Fies no que se refere às regras que presidem as operações efetuadas com os Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-Es), que são o meio pelo qual são realizados os repasses dos recursos federais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para as mantenedoras das instituições de ensino superior (IES) vinculadas ao Fies.

Segue-se análise de cada um dos dispositivos que se propõe sustar por meio do Projeto de Decreto Legislativo nº 33/2015.

Pretende-se sustar os §§ 5º, 6º, 7º e 8º do art. 4º, tal como estão consolidados atualmente na Portaria Normativa MEC nº 1, de 22 de janeiro de 2010:

§ 5º O valor da recompra de que trata o § 3º será calculado com base no número de CFT-E recomprado pelo agente operador do FIES, multiplicado pelo preço unitário do título na data da confirmação da solicitação da recompra pela entidade mantenedora. (Redação dada pela Portaria Normativa nº 21, de 26 de dezembro de 2014).

§ 6º O valor apurado, na forma do § 5º, será pago diretamente à entidade mantenedora, em conta corrente aberta para essa finalidade pelo agente operador, nas datas previstas no Cronograma Anual de Recompras. (Incluído pela Portaria Normativa nº 21, de 26 de dezembro de 2014).

§ 7º Para fins do disposto no parágrafo anterior, considera-se pagamento a emissão da ordem bancária de crédito pelo agente operador do FIES. (Incluído pela Portaria Normativa nº 21, de 26 de dezembro de 2014).

§ 8º O valor da recompra de que trata o § 3º não poderá exceder o valor estimado do repasse de títulos às entidades mantenedoras previsto para o mês imediatamente seguinte. (Incluído pela Portaria Normativa nº 23, de 29 de dezembro de 2014).

O argumento da Justificação do PDC nº 33/2015 afirma que os §§ 5º a 8º consistem em “inovação sem previsão na Lei nº 10.260/01,

que regula o FIES". No entanto, cabe citar excerto do Capítulo III ("Dos Títulos da Dívida Pública") da referida lei, para se observar que não há contradição com o disposto nela, nem inovação, mas tão somente regulamentação, no âmbito da discricionariedade do Poder Executivo em decidir a respeito do mérito das iniciativas da Administração, que na situação em pauta é correspondente ao setor da educação superior:

Art. 7º Fica a União autorizada a emitir títulos da dívida pública em favor do FIES.

§ 1º Os títulos a que se referem o *caput* serão representados por certificados de emissão do Tesouro Nacional, com **características definidas em ato do Poder Executivo.**

O § 1º do art. 7º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, faculta ao Poder Executivo estabelecer, em ato próprio, as características dos certificados aludidos – no caso específico, os CFT-Es –, sendo as Portarias Normativas instrumentos legítimos para tanto.

Os §§ 5º a 8º do art. 4º da Portaria Normativa MEC nº 1/2010 apenas fazem o que a Lei do Fies permite fazer, ou seja, regulamentam os CFT-Es, o que vale inclusive para a sistemática de recompra e o prazo regular de emissão dos referidos títulos. Essas medidas são destinadas simplesmente a aperfeiçoar a operacionalização dos referidos títulos e a adequar a realização dos intercâmbios com as mantenedoras ao atual contexto referente ao esforço generalizado de contenção fiscal.

No que se refere aos §§ 1º a 5º do art. 33 da Portaria Normativa MEC nº 15, de 8 de julho de 2011, deve-se notar, inicialmente, que não há sentido em sustar o §1º, que, antes da edição da Portaria Normativa MEC nº 23/2014, já tinha exatamente a mesma redação, com a única diferença de que ele era o Parágrafo único da Portaria nº 15/2011 e não o § 1º. Não haveria razão material nem formal, portanto, para sustar o § 1º, que existe em sua forma atual desde 2011. Quanto ao § 4º, eles apena trata de questão meramente operacional, afirmando que "as datas previstas para emissão serão divulgadas no Sisfies, conforme Programação de Repasses de CFT-E". Não há, portanto, razão material para sustar esse parágrafo.

O § 5º determina como será conceituado o disposto no §2º acerca da expressão "entidades mantenedoras com número igual ou

superior a 20.000 (vinte mil) matrículas financiadas pelo Fies". O § 5º determina que "serão consideradas todas as IES vinculadas a uma mesma entidade mantenedora e todas as entidades mantenedoras vinculadas a um mesmo grupo controlador" para efeitos do disposto no § 2º. Desse modo, a questão substancial reside em discutir o teor dos §§ 2º e 3º, conjugando-se a ele o § 5º, que será abordado adiante.

Para contribuir para um acompanhamento adequado da presente discussão, segue-se a análise dos argumentos na ordem dos apresentados na Justificação do PDC nº 33/2015, como tem sido feito até agora.

O PDC nº 33/2015 afirma, repetindo o argumento do PDC nº 32/2015, que as alterações em pauta configuram "inovação sem previsão na Lei nº 10.260/01, que regula o FIES" (p. 3). No entanto, conforme já mencionado, o § 1º do art. 7º da referida lei permite ao Poder Executivo definir as características dos certificados de emissão do Tesouro Nacional relacionados ao Fies, de modo que a Portaria Normativa apenas regulamenta o que a lei faculta ao Poder Executivo. Não havendo ilegalidade em relação à Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, cabe analisar a lei do PNE.

A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que regula o PNE 2014-2024, determina como meta 12, de fato, a elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, "assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público" (p. 3-4).

Os §§ 1º a 5º do art. 33 da Portaria Normativa MEC nº 15/2011 – que o PDC nº 33/2015 pretende sustar – não guardam relação com a expansão das matrículas na educação superior, de modo que a Justificação, nesse ponto, não se sustenta de maneira coerente. Os §§ 1º a 5º tratam tão somente dos repasses às mantenedoras. Esses repasses não deixarão de ser saldados por parte do FNDE em favor das mantenedoras, não havendo motivo para as mantenedoras não oferecerem as vagas correspondentes a esses repasses.

O PNE determina não apenas a expansão quantitativa das matrículas na educação, mas também a manutenção da qualidade do ensino, de modo que ambas têm de ser cumpridas. O enfoque do Poder

Executivo tem sido, este ano, a melhoria da qualidade, sem abandonar a democratização do acesso à educação superior. Resta, ainda, lembrar que o próprio dispositivo legal do PNE ressalta que ao menos 40% da expansão das novas matrículas deve ser realizado no segmento público.

Ora, considerando que o Fies absorveu mais recursos, em 2014, do que toda a complementação da União ao Fundeb, tem-se uma proporção da quantidade de recursos públicos que já estão sendo investidos na expansão das matrículas em IES privadas. Portanto, o Poder Executivo precisa também cumprir a meta – determinada legalmente pelo PNE – de expandir as matrículas em IES públicas. Não conseguirá isso se não houver algum limite ao crescimento do Fies, sobretudo em um ano de crise econômica como este de 2015.

Quanto à estratégia 12.6 do PNE, elaborada com a finalidade de cumprir a meta 12, por meio dela busca-se “expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador” (p. 4).

Note-se que a atual regulamentação da Portaria Normativa MEC nº 23/2014, que o PDC nº 33/2015 pretende sustar, não impedi a expansão do financiamento estudantil oferecido por meio do Fies. Ao contrário, já houve expansão de mais de 200 mil novos contratos em 2015. Portanto, o Poder Executivo está cumprindo a lei do PNE em sua estratégia 12.6. Quanto à previsão do PNE de que haja um fundo garantidor para o Fies, com o intuito de dispensar o fiador, ele já existe (trata-se do FGEDUC), ao menos desde a Portaria Normativa nº 21, de 20 de outubro de 2010. Nesse sentido, o Poder Executivo tem cumprido, no mérito da matéria educacional em análise, o determinado, o que não enseja a sustação dos dispositivos das Portarias Normativas que se pretende enfrentar com o PDC nº 33/2015.

A Justificação do PDC nº 33/2015 segue, nas páginas 4 a 7, apontando uma série de supostas irregularidades constantes nos dispositivos que se pretende sustar das Portarias Normativas do MEC. Cabe uma análise acurada de cada ponto (são 11 pontos, numerados em algarismos romanos minúsculos).

O ponto (i) afirma que as Portarias que se quer sustar “**ferem o Princípio da legalidade**, já que as limitações [aos repasses] não constam na Lei nº 10.260/01 [...] e contrariam o Plano Nacional de Educação” (grifos do original). Como visto, a Lei nº 10.260/2001 (Lei do Fies) faculta ao Poder Executivo tomar atos para determinar as características dos títulos do Fies (CFT-Es), o que inclui, evidentemente, poder de limitá-los conforme a conveniência e a oportunidade, no poder discricionário que a Administração detém. Também os dispositivos que se pretende sustar não contrariam o PNE, conforme já mencionado. Em suma, o Poder Executivo tomou, com as Portarias, medidas que remetem ao mérito educacional do Fies, no sentido de aperfeiçoar a qualidade e a operacionalização do programa, bem como adequá-lo às circunstâncias de contenção fiscal de 2015.

O ponto (ii) afirma que “as Portarias **violam o princípio da hierarquia das normas legais**, pois alteram disposições previstas na Lei 10.260/01, as quais somente poderiam ser modificadas por outra Lei, em sentido formal” (grifos do original). Ao contrário do argumentado – e de acordo com o que já foi citado em mais de uma ocasião –, a referida lei faculta ao Poder Executivo regulamentar as características dos títulos do Fies, o que apenas contribui para que o programa seja melhor executado do ponto de vista material. Não há, dessa maneira, a violação presumida.

O ponto (iii) afirma que os dispositivos que se quer sustar constituiriam suposta “**afronta ao princípio da moralidade administrativa, proibição do retrocesso social e confiança legítima**” (grifos do original), sob a justificativa de que limitar os repasses contrariaria o PNE e “os demais atos externados pela Administração Pública (‘Brasil, pátria educadora’). Conforme esclarecido anteriormente, a limitação de repasses de CFT-Es às mantenedoras – medida que valerá apenas para 2015 – não impediu a expansão do quantitativo de contratos do Fies para este ano (não contrariou o PNE e nem promoveu “retrocesso social”, portanto) e nem contradisse outros atos da Administração Pública, visto que não se abriu mão da democratização do acesso à educação superior mesmo em um ano de ajuste fiscal. Buscou-se promover a essência do mérito educacional do Fies.

Ainda no que se refere ao ponto (iii), a Justificação do PDC nº 33/2015 afirma, erroneamente, que as alterações introduzidas – sobretudo pelos §§ 2º, 3º e 5º do art. 33 da Portaria Normativa nº 15/2011 (que foram incluídos pelo art. 2º da PN MEC nº 23/2014), feririam “**o direito**

adquirido, pois alcançam os contratos de financiamento junto ao FIES firmados até o final de 2014, que constituem ato jurídico perfeito e acabado, de modo que as novas regras não poderiam ser aplicadas para os repasses referentes a esses contratos” (p. 4).

Os §§ 2º, 3º e 5º determinam, unicamente, que o cronograma de repasses do FNDE para as mantenedoras de instituições de ensino superior será realizado em prazo mais dilatado. Ao invés das 12 parcelas anuais para 2015, serão até 8 parcelas anuais, sendo as outras 4 saldadas correta e legalmente no momento oportuno. É preciso salientar que essa alteração de cronograma não afeta mantenedoras pequenas, mas tão somente os grupos com maior capacidade de giro, quais sejam, os que detêm mais de 20 mil matrículas.

Como a Lei nº 10.260/2001, que regula o Fies, faculta ao Poder Executivo definir as características dos CFT-Es, estas podem incidir inclusive sobre a operacionalização do cronograma de repasses às mantenedoras, de modo que não há perda de direito adquirido por parte de alunos nem de mantenedoras. Os alunos continuam a ter garantidas as suas vagas, de acordo com as novas regras, bem como as mantenedoras não deixarão de receber a totalidade dos repasses referentes a 2015. Em síntese, nenhum dos atores envolvidos perderá quaisquer direitos.

O ponto (iv) alega que “**as alterações das regras do FIES, por representarem verdadeira expropriação de montante a que tem direito as mantenedoras, [...]** representa [sic] verdadeiro empréstimo compulsório, o qual, nos termos do art. 148 da Constituição Federal, só pode ser instituído por Lei Complementar” (grifos do original). No entanto, não há “expropriação” alguma de montante a que têm direito as mantenedoras. Afinal, todas receberão os referidos recursos. O que muda é apenas o cronograma determinado pelo regulamento para 2015, que é diferente dos anos anteriores. Como a lei do Fies faculta ao Poder Executivo definir as características do funcionamento dos títulos, o cronograma é uma dessas características que podem ser alteradas mediante Portaria Normativa.

O ponto (v) levanta dúvida acerca dos valores de recompra das CFT-Es que ficarão para 2016 (referentes ainda ao exercício de 2015): “ao não prever que as emissões das CFT-Es postergadas no tempo serão corrigidas monetariamente, as normas **afrontam o direito fundamental**

de propriedade do cidadão, assegurado pelo art. 5º da Constituição Federal". No entanto, o § 5º do art. 4º da Portaria Normativa MEC nº 1/2010 dispõe o seguinte:

§ 5º O valor da recompra de que trata o § 3º será calculado com base no número de CFT-E recomprado pelo agente operador do FIES, multiplicado pelo preço unitário do título na data da confirmação da solicitação da recompra pela entidade mantenedora.

Como se pode observar, não há nada no dispositivo afirmado que "não haverá correção monetária" de nenhum dos valores a serem repassados às mantenedoras. A menção que existe na Portaria é de que será estabelecido "preço unitário do título na data da confirmação da solicitação da recompra pela entidade mantenedora". Ou seja, esse título – como qualquer outro título do Tesouro Nacional – é corrigido constantemente. Por serem títulos do Tesouro Nacional, é implícito que eles tenham correção monetária permanente, de modo que, ao serem resgatados, mesmo que após o exercício ao qual costumeiramente corresponderiam, terão seu valor reajustado conforme a correção monetária correspondente à data de resgate.

A título de exemplo, se o raciocínio afirmado no item (v) fosse correto, a 7ª parcela de um determinado exercício, quando repassada às mantenedoras, estaria monetariamente defasada em relação à 1ª parcela daquele mesmo exercício. Até o presente, isso nunca ocorreu, pois a correção do título é constante. Quando o § 3º do art. 33 da Portaria Normativa MEC nº 15/2011 determina que serão efetuados até 8 repasses no ano do exercício, com os 4 restantes a serem saldados posteriormente, estes últimos repasses tardios terão suas correções monetárias normalmente efetuadas na medida em que não se considera o exercício financeiro ao qual os títulos estão formalmente vinculados, mas a data em que as mantenedoras solicitam o resgate dos CFT-Es.

O ponto (vi) afirma que a limitação dos valores de recompra dos CFT-Es, além de supostamente não prevista ou autorizada na Lei 10.260/01, implicaria "confisco", pois não seria possível a aquisição da totalidade dos saldos dos CFT-Es. O primeiro argumento não se sustenta, de modo algum, tendo em vista que a Lei nº 10.260/2001, que regula o Fies,

faculta ao Poder Executivo regulamentar as características dos CFT-Es, como não é excessivo relembrar.

Quanto ao suposto “confisco”, ele não se configura pelo disposto nas Portarias que se quer sustar. Bastará ao FNDE (agente operador do Fies) disponibilizar, a partir de 2016, volumes maiores, em alguns meses, do que o valor do repasse mensal já habitual, permitindo-se, nesses meses específicos, às mantenedoras efetuar resgates maiores de modo a “recuperar” os títulos referentes ao exercício de 2015 que ainda não tiverem sido eventualmente repassados.

Isso é parte da discricionariedade administrativa, que permite o Poder Executivo gerir a operacionalização dos CFT-Es – mediante Portarias Normativas – em prol da melhor funcionalidade material e da preservação do mérito educacional do Fies, sem afrontar o direito dos estudantes, das mantenedoras e, simultaneamente, sem impedir medidas de ajuste temporário decorrentes da necessidade de um esforço fiscal adicional em 2015. O mecanismo aduzido é somente mais um aspecto da determinação das características de operacionalização dos CFT-Es, o que é, ressalta-se, facultado pela Lei do Fies.

O ponto (vii) sugere que as Portarias

[...] **violam o princípio da razoabilidade dos atos administrativos**, pois, ao não garantir a aquisição da totalidade dos saldos dos CFT-Es em razão do limitador do valor para as recompras, as IES serão obrigadas a reconhecer contabilmente pelo regime de competência a receita decorrente dos CFT-Es repassados, consequentemente recolhendo todos os tributos e contribuições, sem antes receber e registrar a entrada no caixa da receita dos CFT-Es recomprados, gerando uma onerosidade indevida de natureza financeira.

O alegado é que as mantenedoras teriam de registrar contabilmente algo que não receberão em 2015 e, daí, decorreria suposto pagamento indevido de imposto, antes mesmo do recebimento de parte dos recursos. Não é adequada essa interpretação, na medida em que os repasses referentes ao exercício de 2015 serão integralmente pagos – ainda que em calendário específico.

Primeiramente, deve-se afirmar que não cabe à Comissão de Educação analisar em profundidade a questão específica da operação contábil mencionada, pois não é de sua competência analisar essa matéria do ponto de vista da tecnicidade própria da área de contabilidade. À Comissão de Educação cabe apenas apreciar esse ponto na medida em que se insera, de acordo com o art. 32, IX do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, nos seguintes campos temáticos ou áreas de atividades:

- a) assuntos atinentes à educação em geral;
- b) política e sistema educacional, em seus aspectos institucionais, estruturais, funcionais e legais;
- c) direito da educação;
- d) recursos humanos e financeiros para a educação.

Nesse sentido, sugere-se que esse ponto seja analisado, no aspecto da tecnicidade contábil, pela Comissão apropriada, para que haja fundamentação técnica adequada para se abordar a temática. Do ponto de vista do mérito educacional, que inclui “aspectos funcionais” e “recursos financeiros” relativos à educação, a Comissão de Educação pode somente fazer considerações de caráter genérico.

O § 3º do art. 33 da Portaria Normativa MEC nº 15/2011, em sua atual redação, dispõe que cada uma das até 8 parcelas abrangerá “um único mês de competência de encargos educacionais a cada emissão”. No mérito educacional, uma nota explicativa anexada a um ajuste efetuado com técnica contábil apropriada – em conformidade com as Normas do Conselho Federal de Contabilidade – permitiria justificar o registro de apenas até 8 parcelas anuais. Em paralelo, poderia ser anotado o não ingresso, no regime de competência, das parcelas faltantes no exercício. A justificativa para o excepcional ajuste contábil de 2015 (mediante possíveis lançamentos na conta “Erros”, por exemplo) teria como fundamento a própria Portaria Normativa do MEC, o que faria a parcela do imposto dos repasses ainda não executados pelo FNDE não ser cobrada antecipadamente.

O ponto (viii) simplesmente desconsidera a existência de qualquer possibilidade de ajuste contábil das mantenedoras que permita, em caráter excepcional, justificar o pagamento de impostos apenas para os repasses efetivamente recebidos no exercício financeiro de 2015. Não cabe à

Comissão de Educação pronunciar tecnicamente a respeito do mérito contábil do argumento do PDC nº 33/2015, mas cabe dizer, no que se refere ao mérito educacional, que as Portarias Normativas poderiam ser perfeitamente utilizadas como justificativa na construção de uma operação contábil adequada e capaz de superar o que o PDC nº 33/2015 aponta como problema. Se devidamente justificado com fundamento na Portaria Normativa e seguindo as normas contábeis vigentes, seria possível buscar o meio adequado para não se configurar o aduzido “aumento indireto da carga tributária (IRPJ e CSLL)”.

O ponto (ix) alega que a Portaria nº 23/2014 cria “conceito de Grupo Econômico não previsto em nosso ordenamento jurídico”. O texto menciona, nos §§ 2º e 5º do art. 33 da Portaria Normativa nº 15/2011, respectivamente “entidades mantenedoras” e “entidades mantenedoras vinculadas a um mesmo grupo controlador”.

Os pontos (x) e (xi) enfrentam o § 3º do art. 33 da Portaria Normativa nº 15/2011, o qual limita aos grupos com 20 mil ou mais beneficiários do Fies a limitação dos repasses dos CFT-Es. O primeiro argumenta no sentido de que o grupo controlador só poderia ser considerado em âmbito regional e não nacional, enquanto o segundo indica que a medida supostamente violaria o princípio da livre concorrência. Novamente, a análise estritamente técnica do argumento apresentado não é de competência da Comissão de Educação, mas esta pode se manifestar a respeito de “política e sistema educacional, em seus aspectos institucionais, estruturais, funcionais e legais”. Nesse sentido, a estruturação, a institucionalidade e a funcionalidade das IES privadas no âmbito do sistema de educação superior pode ser avaliado por esta Comissão.

Os grupos controladores de IES podem ser de direito ou de fato. No caso, muitos grupos controladores de mantenedoras o são apenas de fato, o que não os exime das normas do direito societário. Deve-se ressaltar que os grupos controladores são submetidos à responsabilização tanto no âmbito trabalhista, quanto nas searas da livre-concorrência e da segurança social, elementos que repercutem na própria dinâmica sistêmica de funcionamento das IES privadas e no atendimento aos beneficiários do Fies.

Ora, os CFT-Es só podem ser utilizados para abater dívidas públicas, de acordo com o § 3º, art. 7º da Lei nº 10.260/2001, que assim dispõe: “Os recursos em moeda corrente entregues pelo FIES em

contrapartida à colocação direta dos certificados [no caso, os CFT-Es] serão utilizados exclusivamente para abatimento da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional”.

Os recursos obtidos pela troca dos CFT-Es são destinados ao abatimento, entre outros, de débitos trabalhistas e de segurança social, apenas a título exemplificativo. Nessa medida, como os grupos controladores têm de assumir as responsabilidades pelas respectivas mantidas e como os CFT-Es relacionam-se fundamentalmente a essas áreas, é lícito que o Poder Executivo possa regulamentar algo que as leis e que a jurisprudência reconhecem largamente como parte das responsabilidades dos grupos controladores, o que incide na própria estrutura e no funcionamento das IES privadas, com consequências para o desempenho material do Fies como programa educacional destinado à democratização do acesso à educação superior.

No mais, as entidades mantenedoras não podem dispor arbitrariamente da delegação pública que se consubstancia nos atos de credenciamento e recredenciamento das IES e de autorização, reconhecimento e renovação do reconhecimento de cursos superiores. Portanto, é lícito que o Poder Público, por ato administrativo, possa regulamentar limites para atuação dos agentes privados naquilo que é delegação pública, no caso, a educação superior. Esses limites, inclusive, foram tomados segundo o princípio da razoabilidade, pois a limitação de repasses de CFT-Es não atinge pequenas instituições, que são mais vulneráveis economicamente, mas apenas as grandes mantenedoras.

Acresce-se o fato de que, no exemplo de duas mantenedoras com menos de 20 mil beneficiários do Fies em uma única região ou cidade, se apenas uma delas for associada a um grupo controlador maior que, no total, totalize mais de 20 mil beneficiários, haverá equilíbrio. Afinal, se a instituição menor terá todos os 12 repasses de CFT-E-s no exercício de 2015, a instituição agregada a um grupo controlador com mais de 20 mil beneficiários tem o benefício da escala e dos maiores recursos disponíveis pelo controlador. Deve-se, também, sempre ressaltar que a Lei do Fies faculta ao Poder Executivo estabelecer as características que os CFT-Es podem ter, o que repercute na possibilidade de melhoria do desempenho educacional do programa. Nesse sentido, o Poder Executivo busca aplicar norma regulamentar

que proteja os grupos menores, que são mais vulneráveis, preservando equilíbrio de mercado e, portanto, os beneficiários matriculados nessas IES.

Em suma, não caberia sustar os §§ 1º a 5º do art. 33 da Portaria Normativa MEC nº 15/2011, pois já a princípio os §§ 1º e 4º não têm nenhum dos vícios supostamente alegados na Justificação do PDC nº 33/2015. Quanto aos §§ 2º, 3º e 5º, que são interligados entre si, conforme demonstrou a análise conjunta deles, não há constitucionalidade, ilegalidade, inadequação ou qualquer outro óbice ao texto de cada um desses três dispositivos.

Diante do exposto – e salientando o respeito das Portarias de dezembro de 2014 aos poderes que a Lei nº 10.260/2001 (Lei do Fies) facilita ao Executivo, e o respeito à qualidade da educação disposta tanto na Constituição Federal como na Lei do PNE, sem abdicar da expansão das matrículas na educação superior e nem deixar de honrar compromissos –, nosso voto é pela **REJEIÇÃO** aos Projetos de Decreto Legislativo nº 32, de 2015, nº 33, de 2015 e nº 104, de 2015.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2015.

Deputado ZECA DIRCEU
Relator