

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.961, DE 2004

Apensados: PL nº 2.752/2003, PL nº 2.765/2003, PL nº 2.979/2004, PL nº 3.286/2004, PL nº 4.454/2004, PL nº 4.897/2005, PL nº 5.371/2005, PL nº 6.382/2005, PL nº 6.436/2005, PL nº 6.580/2006, PL nº 6.961/2006, PL nº 7.312/2006, PL nº 7.595/2006, PL nº 110/2007, PL nº 1.447/2007, PL nº 253/2007, PL nº 7.010/2010, PL nº 1.987/2011, PL nº 2.422/2011, PL nº 912/2011, PL nº 4.050/2012, PL nº 7.877/2014, PL nº 1.204/2015, PL nº 1.816/2015, PL nº 1.986/2015, PL nº 3.706/2015, PL nº 4.935/2016, PL nº 5.829/2016, PL nº 10.031/2018, PL nº 10.277/2018, PL nº 652/2019, PL nº 1647/2019 e PL nº 2551/2019.

Permite a utilização dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para pagamento de parcelas de anuidade escolar do trabalhador ou de seus filhos dependentes, de até 24 (vinte e quatro) anos de idade.

Autor: SENADO FEDERAL - EDUARDO AZEREDO

Relator: Deputado GLAUBER BRAGA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado Federal (nº 287, de 2003, em sua Casa de origem) tem por objetivo alterar o art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que “dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências”, de modo a incluir, entre as situações que autorizam a movimentação da conta vinculada do trabalhador no FGTS, aquela relativa ao custeio de anuidade escolar, tanto do próprio trabalhador, como de seus filhos dependentes, até vinte e quatro anos de idade.

A proposição atribui ainda ao Conselho Curador do FGTS a responsabilidade de disciplinar essa autorização de modo a assegurar o benefício aos trabalhadores e o equilíbrio financeiro do Fundo.

A esta proposição encontram-se apensados outros trinta e três projetos. O primeiro deles, de nº 2.752, de 2003, de autoria do Deputado Salvador Zimbaldi, tem o mesmo objetivo, restringindo-se, porém, ao custeio dos estudos de nível médio profissionalizante e de nível superior. Não explicita que os dependentes devem ser filhos e tampouco estabelece limite de idade, como consta da proposição principal.

O segundo Projeto de Lei apensado, de nº 2.765, de 2003, de autoria do Deputado Milton Monti, também tem objetivo similar, referindo-se ao custeio das mensalidades em instituições particulares de ensino superior ou pagamento de valores devidos ao Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES). Não estende o benefício aos dependentes.

O terceiro Projeto de Lei apensado, de nº 2.979, de 2004, de autoria do Deputado Nelson Bornier, aborda a mesma questão, por ângulo distinto. Também tratando de autorização para movimentação da conta vinculada, propõe que ela se dê como garantia de financiamento estudantil público de curso de ensino superior do trabalhador ou seus dependentes, substituindo, por exemplo, a fiança exigida pelo FIES.

O quarto Projeto de Lei apensado, de nº 3.286, de 2004, de autoria do Deputado José Roberto Arruda, tem objetivo praticamente idêntico ao do primeiro apensado, estabelecendo desde logo algumas regras para a movimentação, como a comprovação da matrícula e da frequência e prazo para utilização do benefício.

O quinto Projeto de Lei apensado, de nº 4.454, de 2004, de autoria do Deputado Enio Bacci, propõe a utilização, até a sua totalidade, dos recursos da conta vinculada para custeio da educação básica e superior do titular e seus dependentes.

O sexto Projeto de Lei apensado, de nº 4.897, de autoria do Deputado Roberto Magalhães, propõe a movimentação da conta vinculada para pagamento da anuidade escolar, em qualquer nível, do titular ou seus dependentes legais, desde que a liberação para esse fim, no exercício financeiro, não ultrapasse vinte por cento do valor total do crédito na conta.

O sétimo Projeto de Lei apensado, de nº 5.371, de 2005, de autoria do Deputado Ivo José, propõe a movimentação da conta vinculada do FGTS para custeio de curso de graduação do titular e de seus dependentes, desde que a média mensal salarial do titular, nos últimos doze meses, tenha sido inferior a mil e quinhentos reais.

O oitavo Projeto de Lei apensado, de nº 6.382, de 2005, de autoria do Deputado Eunício Oliveira, propõe a autorização de movimentação da conta para pagamento de juros, amortização ou liquidação de contrato de financiamento de encargos educacionais do trabalhador ou seus dependentes junto à instituição de educação superior, desde que o rendimento do trabalho do titular da conta vinculada se situe entre um mil e quatro mil reais.

O nono Projeto de Lei apensado, de nº 6.436, de 2005, de autoria do Deputado Medeiros, propõe a movimentação da conta vinculada para custeio da educação superior do titular e de seus dependentes, desde que o titular conte com três anos ininterruptos sob o regime do FGTS, o valor movimentado atinja no máximo cinquenta por cento do saldo da conta e este saldo seja inferior a cinquenta salários mínimos.

O décimo Projeto de Lei apensado, de nº 6.580, de 2006, de autoria do Deputado Pompeo de Mattos, propõe a autorização da movimentação da conta vinculada nos casos de custeio da educação superior e técnica do trabalhador e de seus dependentes, para pagamento de débitos relativos ao Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES) ou ainda quando o titular ou qualquer de seus dependentes for acometido de Hepatite C.

O décimo primeiro Projeto de Lei apensado, de nº 6.961, de 2006, de autoria do Deputado Beto Albuquerque, propõe a autorização para pagamento de juros, amortização ou liquidação de contrato de financiamento do trabalhador ou seu dependente no âmbito do Programa do Crédito Educativo ou do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES).

O décimo segundo Projeto de Lei apensado, de nº 7.312, de 2006, de autoria do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame, autoriza a

movimentação da conta vinculada para o custeio total ou parcial de treinamento ou curso de qualificação profissional, de acordo com condições estabelecidas pelo Conselho Curador, observando-se a contrapartida do empregador em pelo menos cinquenta por cento do custo da formação; limite de aporte do empregado ao saldo da conta, quando este for inferior à metade do custo da formação; ressarcimento do empregador quando, tendo custeado toda a formação, houver rescisão de contrato no período de um ano após sua conclusão.

O décimo terceiro Projeto de Lei apensado, de nº 7.595, de 2006, de autoria do Deputado Corauci Sobrinho, autoriza a movimentação para o custeio de curso de graduação ou pós-graduação, realizado no exterior, pelo trabalhador ou seus dependentes, desde que o curso seja reconhecido pelo governo brasileiro e o estudante não receba auxílio de órgãos oficiais.

O décimo quarto Projeto de Lei apensado, de nº 110, de 2007, de autoria do Deputado Antônio Roberto, propõe a autorização de movimentação para pagamento de mensalidades, inclusive vencidas, de curso superior para trabalhador de baixa renda e seus dependentes, na forma estabelecida pelo Conselho Curador.

O décimo quinto Projeto de Lei apensado, de nº 253, de 2007, de autoria da Deputada Manuela D'Ávila, autoriza a movimentação para pagamento de mensalidades em cursos de graduação e pós-graduação, legalmente reconhecidos, para o trabalhador e seus parentes de primeiro grau, inclusive para quitação ou amortização de dívida com as instituições de ensino.

O décimo sexto Projeto de Lei apensado, de nº 1.447, de 2007, de autoria do Deputado Cleber Verde, autoriza a movimentação da conta vinculada para pagamento parcial ou total de financiamento contraído junto ao Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior – FIES.

O décimo sétimo Projeto de Lei apensado, de nº 7.010, de 2010, de autoria do Deputado Rogério Marinho, permite utilização do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para pagamento total ou parcial de semestralidade ou anuidade escolar, liquidação ou amortização extraordinária

do saldo devedor nas instituições de ensino particular, desde que o estudante seja o titular da conta ou dependente deste.

O décimo oitavo Projeto de Lei apensado, de nº 912, de 2011, de autoria do Deputado Audífax, permite a utilização dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para pagamento de parcelas de anuidade escolar do trabalhador ou de seus filhos dependentes em escolas particulares, de até 21 (vinte e um) anos de idade, integralmente (100%), e acima de 21 (vinte e um) anos de idade até 24 (vinte e quatro) anos de idade, parcialmente, ou seja, limitado a 70% (setenta por cento) do valor de cada parcela e ao saque total de no máximo 30% (trinta por cento) do saldo da respectiva conta vinculada, quando matriculado em curso de educação particular oferecido por instituição de ensino devidamente credenciada e conceituada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, e ainda somente do trabalhador, integralmente (100%), quando matriculado em programa de pós-graduação *lato ou strito senso*, não gratuito e com avaliação positiva da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes. Prevê, também, que o Conselho Curador do FGTS disciplinará o disposto na Lei a fim de preservar o equilíbrio financeiro do Fundo e a possibilidade de amortização total ou parcial dos contratos de financiamento do FIES.

O décimo nono Projeto de Lei apensado, de nº 1.987, de 2011, de autoria do Deputado Jhonatan de Jesus, pretende acrescentar inciso ao art. 20 da Lei nº 8.036, de 1990, para permitir a movimentação da conta vinculada no FGTS para pagamento de despesas com curso superior e de pós-graduação e de seus dependentes, desde que o saldo da conta seja igual ou superior a vinte salários mínimos, na forma de regulamento.

O vigésimo Projeto de Lei apensado, de nº 2.422, de 2011, de autoria do Deputado Edmar Arruda, também propõe o acréscimo de inciso ao art. 20 da Lei nº 8.036, de 1990, para permitir a utilização da conta vinculada junto ao FGTS para pagamento de matrícula e mensalidades, vencidas e vincendas, em instituições de ensino superior, inclusive saldo devedor de programas de crédito educativo, do trabalhador e de seus dependentes, atendidas as seguintes condições: renda do trabalhador entre três e seis

salários mínimos, com pelo menos três anos de trabalho sob o regime do FGTS; matrícula em instituição de ensino superior credenciada pelo Ministério da Educação; realização de apenas um saque a cada três meses. A proposição prevê ainda que o Conselho Curador do FGTS defina os limites globais anuais para saques destinados a essa finalidade, de modo que não se ultrapasse dez por cento do total do patrimônio líquido anual.

O vigésimo primeiro Projeto de Lei apensado, de nº 4.050, de 2012, de autoria do Deputado Ronaldo Benedet, pretende igualmente adicionar inciso ao art. 20 da Lei nº 8.036, de 1990, para permitir a movimentação da conta vinculada junto ao FGTS para pagamento de parte das prestações de contratos de encargos educacionais em nome do trabalhador ou de seus dependentes, em instituições de ensino reconhecidas pelo Ministério da Educação, desde que o trabalhador conte com pelo menos 3 anos de trabalho sob o regime do FGTS; o valor bloqueado seja utilizado, no mínimo, por 12 meses; e o valor do abatimento atinja no máximo 80% do montante da prestação.

O vigésimo segundo Projeto de Lei apensado, de nº 7.877, de 2014, de autoria do Deputado Márcio Marinho, altera o art. 20 da mesma Lei, com o objetivo de autorizar a movimentação da conta vinculada para pagamento de curso de graduação e pós-graduação do trabalhador e seus dependentes, tanto no que se refere a parcelas vencidas ou vincendas, quitação ou abatimento de financiamentos estudantis.

O vigésimo terceiro Projeto de Lei apensado, de nº 1.204, de 2015, de autoria do Deputado Daniel Vilela, incidindo sobre o mesmo dispositivo da Lei do FGTS, autoriza a movimentação da conta vinculada para pagamento de até a metade das taxas e mensalidades ou outras despesas atinentes a curso superior do trabalhador ou seu dependente.

O vigésimo quarto Projeto de Lei apensado, de nº 1.816, de 2015, de autoria da Deputada Leandre, autoriza a movimentação da conta vinculada do FGTS para amortização ou quitação de financiamento obtido pelo trabalhador ou seu dependente junto ao Fundo de Financiamento Estudantil – FIES.

O vigésimo quinto Projeto de Lei apensado, de nº 1.986, de 2015, de autoria da Deputada Ana Perugini, autoriza a movimentação da conta vinculada do FGTS para amortização ou quitação de mensalidades em instituições de educação superior credenciadas pelo Ministério da Educação, referentes ao trabalhador ou seus dependentes.

O vigésimo sexto Projeto de Lei apensado, de nº 3.706, de 2015, de autoria do Deputado Osmar Terra, dispõe sobre a movimentação da conta vinculada no FGTS pelo trabalhador para custear suas despesas com especialização em nível de mestrado ou doutorado.

O vigésimo sétimo Projeto de Lei apensado, de nº 4.935, de 2016, de autoria do Deputado Major Olímpio, autoriza a utilização da conta vinculada do FGTS para o pagamento de curso de ensino superior ou técnico profissionalizante do trabalhador, de seu cônjuge e de seus dependentes.

O vigésimo oitavo Projeto de Lei apensado, de nº 5.829, de 2016, de autoria do Deputado Giuseppe Vecci, permite a movimentação da conta vinculada do FGTS para o pagamento de curso de educação superior ou profissional do trabalhador e de seus dependentes.

O vigésimo nono Projeto de Lei apensado, de nº 10.031, de 2018, de autoria do Deputado Jerônimo Goergen, visa a autorizar a movimentação da conta vinculada do FGTS para pagamento de curso de graduação e pós-graduação, inclusive parcelas em atraso, liquidação ou amortização de dívida, do trabalhador, de parentes em primeiro grau e daqueles com vínculo fraternal comprovado.

Na linha dos anteriores, o PL nº 10.277/2018, do Deputado Cabuçu Borges, trata de autorizar a movimentação da conta vinculada para “pagamento de encargos educacionais de curso superior de graduação ou pós-graduação, em que estiver matriculado o trabalhador ou qualquer de seus dependentes”.

O PL nº 652/2019, do Deputado João Roma, cuida de permitir a movimentação da conta vinculada para “pagamento de encargos educacionais de curso [de] formação tecnológica, graduação superior ou

programas de pós-graduação, em que estiver matriculado o trabalhador ou qualquer de seus dependentes”.

Já o PL nº 1647/2019, de autoria do Deputado Domingos Neto, visa a autorizar a movimentação da conta vinculada para “pagamento de despesas com educação básica, educação superior e com cursos de pós-graduação, em território nacional ou no exterior, do próprio trabalhador ou de seus dependentes, sujeito à comprovação de despesa”.

Por fim, o 33º Projeto de Lei apensado, o PL nº 2551/2019, de autoria do Deputado André Ferreira, pretende permitir a movimentação da conta vinculada para “pagamento de mensalidades e outras despesas exigidas para a frequência em curso de ensino superior do trabalhador e seus dependentes”, desde que uns e outros não tenham diploma de graduação, e que o trabalhador não perceba remuneração mensal superior a cinco salários mínimos.

Na Câmara dos Deputados, distribuídos às Comissões de Educação; de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania, o presente projeto de lei e seus apensados estão sujeitos à apreciação conclusiva das comissões.

Na Comissão de Educação, transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Esse conjunto de projetos, ampliado ao longo do tempo, foi objeto de análise por diversos Relatores, no âmbito desta Comissão. Seus pareceres, alguns favoráveis e outros contrários às iniciativas legislativas, contudo, não chegaram a ser examinados pelo colegiado. O voto que agora se apresenta muito se inspira no trabalho dos que me antecederam.

A intenção das proposições em apreço, a princípio, é meritória, na medida em que se encontra voltada para conferir aos trabalhadores meios adicionais para elevar sua própria escolaridade e a de sua família.

A questão merece ser discutida no âmbito das políticas públicas da educação e de proteção ao trabalhador. O FGTS pode ser compreendido como um instrumento de políticas de proteção ao trabalhador, seja pela provisão sistemática de recursos financeiros para situação de desemprego ou aposentadoria, seja pela utilização coletiva dos recursos coletados, por meio dos programas sociais mantidos pelo Poder Público e que são voltados para o próprio trabalhador. Com certeza esta característica deve ser preservada. A movimentação da conta vinculada está autorizada em algumas situações específicas, todas relacionadas a emprego, aposentadoria, moradia e outras excepcionalidades. Cabe discutir se há adequação de incluir, dentre essas situações, o custeio de encargos educacionais em instituições particulares.

No caso da educação infantil, especialmente para as crianças das classes economicamente mais carentes, trata-se claramente de etapa e de um atendimento que devem ser custeados com recursos públicos. Ademais, a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, inseriu a educação pré-escolar (a partir dos 4 anos de idade) dentro da faixa de educação básica obrigatória no país.

Quanto ao ensino fundamental, o Poder Público está obrigado a oferecê-lo de modo universal e gratuito, inclusive concedendo bolsas de estudos quando faltarem vagas nas instituições públicas. Autorizar o uso de recursos do FGTS para custeio de mensalidades escolares em instituições particulares de ensino seria uma contradição. O Poder Público estaria retirando recursos do próprio trabalhador para custear uma atividade que lhe é constitucionalmente obrigatória. Uma transferência de renda injusta e uma inadmissível desobrigação do Estado.

Passando para o ensino médio, foi ele também incluído como etapa da educação obrigatória, pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009 (faixa etária dos 15 aos 17 anos de idade). Impõe-se hoje, no País, a expansão das matrículas na rede pública, que deve ser a direção das políticas públicas

para esse nível de ensino. Como determina o art. 208, II, da Constituição Federal, é dever do Estado garantir a “progressiva universalização do ensino médio gratuito”. Estabelecer mecanismos adicionais de financiamento do ensino médio particular, tais como a movimentação da conta vinculada do FGTS, não contribui para a afirmação dessa diretriz. O mesmo raciocínio pode ser aplicado à vertente profissionalizante dessa modalidade de ensino.

Ademais, foi implementado, a partir do ano de 2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que estende a todas as etapas da educação básica o mecanismo redistributivo dos recursos vinculados ao ensino e assegura uma substancial elevação do aporte de recursos da União aos Estados e Municípios.

No nível superior de ensino, a situação é diversa. Quase 75% do corpo discente de graduação se encontram matriculados em instituições particulares. Aqui se coloca, portanto, a questão do acesso e permanência dos estudantes economicamente carentes ou integrantes das classes trabalhadoras de menor poder aquisitivo ou ainda oriundos dos segmentos inferiores das camadas médias, hoje financeiramente muito onerados. Mais de vinte milhões de jovens não têm acesso à educação superior.

Para fazer face a este desafio, é importante a existência de um leque amplo e diferenciado de medidas. Entre elas, contam-se a expansão da rede pública federal de instituições de educação superior, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

Vários dos projetos de lei ora apreciados propõem medida adicional que, em princípio, viria ao encontro de uma política de apoio aos estudos superiores dos mais carentes: a possibilidade de utilização dos recursos da conta vinculada do FGTS. Essas alternativas, porém, direcionariam os poucos recursos de cada trabalhador para o setor privado e não gratuito da educação, fazendo com que esse cidadão viesse a suprir, com meios escassos que lhes são próprios, uma imensa lacuna nas políticas de atendimento amplo

às necessidades de acesso à educação pública, responsabilidade direta do Poder Público.

Ao inverso do que se pode esperar da sua atuação, estaria o Poder Público estimulando que o trabalhador de baixa renda financiasse a sua própria educação, em especial a superior, beneficiando as instituições particulares que a oferecem. Isto apontaria na direção da privatização da Educação brasileira.

Ademais, é preciso considerar que o equilíbrio econômico-financeiro do FGTS é primordial para sua sustentabilidade e a continuidade dos programas que a ele já se encontram associados. Entre os objetivos essenciais desse Fundo encontra-se a função articuladora das políticas habitacionais, de infraestrutura e de desenvolvimento urbano, visando, principalmente, à população de baixa renda.

Para os trabalhadores, os recursos do FGTS constituem reserva da qual podem dispor em situações específicas, como a rescisão imotivada do contrato de trabalho, aposentadoria e amparo de seus dependentes em caso de falecimento, como também podem utilizá-la para formar patrimônio no caso de aquisição da casa própria. Além dessas possibilidades, o art. 20 da Lei nº 8.036, de 1990, menciona, entre as 17 situações em que a conta vinculada do trabalhador pode ser movimentada, os casos dos maiores de 70 anos, tratamento médico de câncer, AIDS, estágio terminal de doença grave e as vítimas de desastres naturais em situações específicas regulamentadas.

E, como já referido, os recursos não sacados do FGTS são utilizados pelo Governo Federal para financiamento de programas que visam à melhoria das condições de vida do conjunto dos trabalhadores brasileiros, como habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana.

Esse quadro evidencia o cuidado com que se deve considerar a autorização de uma nova possibilidade de movimentação, como propõem os projetos em apreço.

Nesse caso específico, importa salientar que, para cada trabalhador de baixa renda individualmente considerado, os valores

depositados em suas respectivas contas são modestos. De fato, segundo dados da Caixa Econômica Federal, de dezembro de 2015, das 141,3 milhões de contas ativas, 85% possuíam saldo de até 4 salários mínimos. Aquelas com saldos de até um salário mínimo correspondiam a 68,3% do total das contas.

Se o montante de recursos do FGTS é relevante para o financiamento de diversos programas em benefício das classes menos favorecidas, a sua liberação para financiamento estudantil em nível superior seria de pouco impacto. Para a larga maioria dos que se pretenderia beneficiar, o volume de recursos, em cada conta individual, seria irrisório face aos valores de até mesmo uma única mensalidade escolar.

Ao finalizar este voto, importa reafirmar que, em uma democracia que busca a justiça social, não cabe ao Poder Público transferir o ônus do financiamento da Educação diretamente para os cidadãos, quando a sua missão, especialmente em relação aos de mais baixa renda, é suprir, pela ação redistributiva, com recursos públicos oriundos de toda sociedade, a carência de recursos particulares que lhes afeta.

Por tais razões, voto, pois, pela rejeição do Projeto de Lei nº 3.061, de 2004, do Senado Federal, e de seus apensados, os Projetos de Lei nº 2.752, de 2003, nº 2.765, de 2003, nº 2.979, de 2004, nº 3.286, de 2004, nº 4.454, de 2004, nº 4.897, de 2005, nº 5.371, de 2005, nº 6.382, de 2005, nº 6.436, de 2005, nº 6.580, de 2006, nº 6.961, de 2006, nº 7.312, de 2006, nº 7.595, de 2006, nº 110, de 2007, nº 253, de 2007, nº 1.447, de 2007, nº 7.010, de 2010, nº 912, de 2011, nº 1.987, de 2011, nº 2.422, de 2011 e nº 4.050, de 2012, nº 7.877, de 2014, nº 1.204, de 2015, nº 1.816, de 2015, nº 1.986, de 2015, nº 3.706, de 2015, nº 4.935, de 2016, nº 5.829, de 2016, nº 10.031, de 2018, PL nº 10.277/2018, PL nº 652/2019, PL nº 1647/2019 e PL nº 2551/2019.

Salas da Comissões, em de de 2019.

Deputado GLAUBER BRAGA
Relator