



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

# PROJETO DE LEI N.º 1.361-B, DE 2007 (Do Sr. Fernando de Fabinho)

Dispõe sobre a proibição de fiador para matrícula e renovação de matrícula em faculdades privadas nos Estados, Municípios e no Distrito Federal e dá outras providências; tendo pareceres: da Comissão de Educação e Cultura, pela aprovação (relator: DEP. PROFESSOR RUY PAULETTI); e da Comissão de Defesa do Consumidor, pela aprovação, com emenda (relator: DEP. RENATO AMARY).

### **DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:  
EDUCAÇÃO E CULTURA;  
DEFESA DO CONSUMIDOR; E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD)

### **APRECIAÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

## S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Educação e Cultura:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

III - Na Comissão de Defesa do Consumidor:

- parecer do relator
- emenda oferecida pelo relator
- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º - Fica proibida a exigência de fiador, a estudantes de faculdades privadas para a realização de matrícula e renovação.

Art. 2º - O estudante que estiver inadimplente com suas mensalidades não terá direito à renovação de matrícula.

Parágrafo único - Para os demais alunos, inclusive para aqueles que apresentaram atrasos em meses anteriores, mas que já quitaram suas obrigações, não haverá impedimento, restrição ou condição a ser imposta para a renovação da matrícula.

Art. 3º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

## **J U S T I F I C A Ç Ã O**

Essa Lei tem como intuito suplementar a legislação federal e legislar sobre assuntos de interesse local, conforme estabelece o art. 30, I e II da Constituição Federal

De certo que o aluno estabelece um contrato de prestação de serviço com a instituição estudantil, para isso o aluno tem a obrigação de pagar o preço acordado com a Instituição, e a instituição tem a obrigação de prestar o serviço, ou seja, ministrar as aulas. Esta prática cotidiana chama-se boa-fé objetiva, àquela exigência de conduta de lealdade dos participantes de relação jurídica negocial, um dos principais conceitos trazidos pela nova codificação privada.

Se uma das partes não cumpre com a obrigação pactuada, não se pode exigir que a outra parte cumpra a sua. Este é um dos princípios básicos do contrato, e da própria relação de consumo estabelecida pelo Código de Defesa do Consumidor - CDC. É necessário prevalecer nestas relações contratuais a boa-fé, ou seja, de que o aluno irá cumprir com a sua obrigação de pagar as mensalidades, não tendo para isso, a Instituição de Ensino o direito de exigir Fiador.

Considera-se, hodiernamente, que o tema tem, entre nós, assento civilista, que veda o comportamento contraditório, e implícita nos arts. 187 e 422 do atual Código Civil. O princípio da boa-fé objetiva também representa uma das mais festejadas inovações da nova codificação privada relação direta como deveres anexo ou laterais, que devem ser respeitados pelas partes em todas as fases contratuais.

Faz-se oportuno ressaltar que, é extremamente difícil e delicado se conseguir que alguém aceite participar como fiador em algum tipo de transação comercial. Preliminarmente, registra-se que não há com isso, intenção de legislar de forma arbitaria, pois é de conhecimento que o estabelecimento de ensino privado tem a sua fonte mantenedora através de recursos advindos das mensalidades que seus alunos devem pagar pontualmente na data de vencimento, bem como das respectivas matrículas que são semestrais. O tema é pedra angular do Estado de Direito sob forma de proteção e à confiança entre estabelecimento e aluno, estabelecimento que sem estes recursos, não conseguiria sobreviver, pois as instituições não são subsidiada pelo Poder Público.

Cumpre assinalar, por necessário, que, o município de Feira de Santana - BA, foi inovador ao aprovar lei que ampara os estudantes com á abolição da exigência de fiador nos contratos de matrícula.

Cabe referir, neste ponto, por oportuno, que, se for aplicadas a interpretação pro consumidor (art.47 do CDC) e a interpretação pro aderente (art. 423 do CC), por óbvio que deverá ser adotado a forma mais vantajosa à parte mais fraca da relação contratual.

Apesar das faculdades particulares necessitarem de uma receita suficiente para sua manutenção, a educação não pode ser transmudada em um mero negócio. É mister que os serviços educacionais não possuam como objetivo o lucro, mas a prestação de um serviço de ensino com padrão de qualidade.

Sala das Sessões, 19 de junho de 2007.

**Deputado Fernando de Fabinho  
DEM/BA**

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

**CONSTITUIÇÃO  
DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
1988**

**TÍTULO III  
DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO**

## CAPÍTULO IV DOS MUNICÍPIOS

---

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

*\* Inciso VI com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006.*

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

---

## **LEI N° 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**

Institui o Código Civil.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

---

## PARTE GERAL

---

### LIVRO III DOS FATOS JURÍDICOS

---

#### TÍTULO III DOS ATOS ILÍCITOS

---

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Art. 188. Não constituem atos ilícitos:

I - os praticados em legítima defesa ou no exercício regular de um direito reconhecido;

II - a deterioração ou destruição da coisa alheia, ou a lesão a pessoa, a fim de remover perigo iminente.

Parágrafo único. No caso do inciso II, o ato será legítimo somente quando as circunstâncias o tornarem absolutamente necessário, não excedendo os limites do indispensável para a remoção do perigo.

---

## PARTE ESPECIAL

---

### LIVRO I DO DIREITO DAS OBRIGAÇÕES

---

#### TÍTULO V DOS CONTRATOS EM GERAL

##### CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

###### **Seção I Preliminares**

---

Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

Art. 423. Quando houver no contrato de adesão cláusulas ambíguas ou contraditórias, dever-se-á adotar a interpretação mais favorável ao aderente.

Art. 424. Nos contratos de adesão, são nulas as cláusulas que estipulem a renúncia antecipada do aderente a direito resultante da natureza do negócio.

.....  
.....

## **LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990**

Dispõe sobre a Proteção do Consumidor e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

### **TÍTULO I DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR**

.....

#### **CAPÍTULO VI DA PROTEÇÃO CONTRATUAL**

##### **Seção I Disposições Gerais**

.....  
.....

Art. 47. As cláusulas contratuais serão interpretadas de maneira mais favorável ao consumidor.

Art. 48. As declarações de vontade constantes de escritos particulares, recibos e pré-contratos relativos às relações de consumo, vinculam o fornecedor, ensejando inclusive execução específica, nos termos do art. 84 e parágrafos.

.....  
.....

## **COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA**

### **I - RELATÓRIO**

O presente projeto de autoria do Deputado Fernando de Fabinho *dispõe sobre a proibição de fiador para matrícula e renovação de matrícula em faculdades privadas nos Estados, Municípios e no Distrito Federal e dá outras providências.*

A proposta deixa expressamente proibida a exigência de fiador quando os alunos efetivarem suas matrículas ou suas renovações, em faculdades privadas. O estudante que estiver inadimplente com suas mensalidades não poderá efetuar a renovação de sua matrícula, porém só aqueles que continuarem inadimplentes, pois os que algum dia tiveram atraso nos pagamentos não poderão sofrer qualquer forma de restrição.

Na Justificação destaca o Autor:

*“Se uma das partes não cumpre com a obrigação pactuada, não se pode exigir que a outra parte cumpra a sua. Este é um dos princípios básicos do contrato, e da própria relação de consumo estabelecida pelo Código de Defesa do Consumidor – CDC. É necessário prevalecer nestas relações contratuais a boa-fé ou seja, de que o aluno irá cumprir com a sua obrigação de pagar as mensalidades, não tendo para isso, a Instituição de Ensino o direito de exigir Fiador”.*

Nesta Comissão foi aberto prazo para recebimento de emendas, no período de 24/08/2007 a 03/09/2007. Encerrado o prazo, não foram apresentadas emendas.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

De acordo com o Censo da Educação Superior /2005 temos no País 2.165 instituições de ensino, sendo que destas 231 são públicas e 1.934, privadas. As instituições privadas compreendem as universidades, os centros universitários, as faculdades integradas, as faculdades isoladas, escolas e institutos, sendo particulares ou comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

O número total de matrículas nestas instituições de educação superior, só nos cursos de graduação, é de 4.453.153 alunos. Freqüentam as instituições privadas de ensino 3.260.967 alunos. A maioria absoluta destes alunos celebram com as instituições de ensino superior, no início do ano ou do semestre letivo, um contrato de pagamento por prestação de serviço. No ato da matrícula ficam definidas as formas de pagamento e os valores aferidos em correspondência ao curso escolhido. As mensalidades, em nosso País, variam de acordo com o

curso em que os alunos estão matriculados, de faculdade para faculdade, e de região para região.

As dificuldades econômicas dos estudantes e de suas famílias em cumprir com os compromissos assumidos perante as instituições de ensino obrigou o Governo Federal a criar o Programa do Crédito Educativo - CREDUC, já no ano de 1976, com o objetivo de financiar a educação superior. Entretanto, só foi institucionalizado no ano de 1992. O Programa evoluiu, porém começou a apresentar alto índice de inadimplência no final da década de 90. Foi substituído, em 2001, pelo Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior – FIES, que absorveu os beneficiários remanescentes do CREDUC. Até o final do ano de 2006, o FIES atendeu 455.431 estudantes, ou seja, 12% do total de alunos matriculados nos cursos de educação superior em instituições privadas. A demanda dos alunos em crescente ascensão no acesso ao ensino superior, a falta de vagas nas universidades públicas, e o financiamento de somente até 50% do valor das mensalidades pelo FIES obrigou a criação de um novo programa. Promulgada a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 ficou instituído o Programa Universidade para Todos – PROUNI. Este concede bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação e seqüenciais, em instituições privadas de educação superior, oferecendo em contrapartida isenção de alguns tributos àquelas que aderirem ao Programa. Nestes dois anos foram oferecidas 112 mil bolsas em 1.142 instituições de ensino superior em todo o País.

Hoje, os dois programas do Governo Federal, FIES e PROUNI, atendem a estudantes de diferentes situações sócio-econômicas, mas representam um pequeno percentual em relação a totalidade dos universitários em escolas privadas de educação superior.

A juventude brasileira, compreendida a faixa etária dos 15 aos 29 anos como define o Plano Nacional de Juventude em tramitação nesta Casa Legislativa, acorre à iniciativa privada, não só no ensino médio, como especialmente na educação superior. As instituições privadas de ensino prestam relevantes serviços à comunidade e tem havido reconhecimento por parte das autoridades governamentais que hoje firmam convênios ou estabelecem parcerias nas mais variadas atividades educacionais. A figura do fiador pode ser um empecilho para a contratação destes serviços. É difícil e delicado conseguir alguém que se disponha a

assumir por *outrem* o compromisso da quitação de dívidas. E os fiadores precisariam ser milhares, tal o número de jovens e adultos que necessitariam da assinatura de um fiador apostar a sua no ato da matrícula ou de sua renovação.

A matéria, ora em exame, elimina o fiador restabelecendo o princípio básico da boa-fé objetiva, muito bem definida no texto *A função social e o princípio da boa-fé objetiva nos contratos do novo Código Civil*, em que os artigos 421 e 422 que cuidam das disposições gerais dos contratos determinam, no art. 421 que *a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato*, enquanto que o artigo 422 dispõe que os *contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé*. E *nos campos do chamado Direito Social, tais como educação, saúde, trabalho, lazer, consumo, segurança, previdência social, economia e outros, verificam que o interesse preponderante está na coletividade, para a formação de uma vida digna em sociedade*. A boa-fé objetiva é concebida como uma regra de conduta fundada na honestidade, na retidão, na lealdade e, principalmente, na consideração de que todos os membros da sociedade são juridicamente tutelados, antes mesmo de serem partes nos contratos. O contraente é pessoa e como tal deve ser respeitado, afirma o Juiz de Direito Ramon Mateo Júnior .

O art. 2º do Projeto reafirma o disposto nos artigos 5º e 6º da Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999 que *dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências*. Tratam do direito à renovação das matrículas, salvo quando inadimplentes, e a proibição de aplicação de penalidades aos alunos durante o ano letivo. Entendemos como detalhamento para compreensão da legislação em vigor.

Diante do exposto votamos pela aprovação do PL nº 1.361, de 2007.

Sala da Comissão, em 3 de outubro de 2007.

**Deputado: PROFESSOR RUY PAULETTI**  
Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Educação e Cultura, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.361/07, nos termos do parecer do relator, Deputado Professor Ruy Pauletti, contra os votos dos Deputados Antônio Carlos Biffi, Carlos Abicalil, Pedro Wilson e Iran Barbosa.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

João Matos, Presidente; Rogério Marinho e Osvaldo Reis, Vice-Presidentes; Alice Portugal, Angelo Vanhoni, Antônio Carlos Biffi, Átila Lira, Carlos Abicalil, Fátima Bezerra, Gastão Vieira, Iran Barbosa, Ivan Valente, Joaquim Beltrão, Lelo Coimbra, Lira Maia, Lobbe Neto, Maria do Rosário, Neilton Mulim, Nilmar Ruiz, Pinto Itamaraty, Professor Setimo, Professora Raquel Teixeira, Raul Henry, Reginaldo Lopes, Waldir Maranhão, Antonio Bulhões, Ariosto Holanda, João Oliveira, Jorginho Maluly, Milton Monti, Professor Ruy Pauletti e Raimundo Gomes de Matos.

Sala da Comissão, em 14 de maio de 2008.

Deputado JOÃO MATOS  
Presidente

### **COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

#### **I - RELATÓRIO**

O projeto de lei em tela, de autoria do nobre Deputado Fernando de Fabinho, veda “*a exigência de fiador, a estudantes de faculdades privadas para a realização de matrícula e renovação*”.

Na Justificação do Projeto, a par de mencionar as dificuldades práticas de se obter um fiador, o autor argumenta que, na relação contratual estabelecida entre estudante e faculdade, “*o aluno tem a obrigação de pagar o preço acordado*” e “*a Instituição a obrigação de prestar o serviço, ou seja, ministrar as aulas*”. Segundo a Justificação, se uma das partes não cumpre com a obrigação pactuada, não se pode exigir que a outra parte cumpra a sua. “*É necessário prevalecer nestas relações contratuais a boa-fé, ou seja, de que o aluno irá cumprir com a sua obrigação de pagar as mensalidades, não tendo para isso, a Instituição de Ensino o direito de exigir fiador*”.

A matéria foi apreciada pela Comissão de Educação e Cultura, instância em que recebeu parecer favorável.

Nesta Comissão de Defesa do Consumidor, fomos incumbidos de relatar o vertente projeto, ao qual, no prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

A proposição em exame apresenta aspectos irrecusavelmente relevantes para a defesa do consumidor e para as relações de consumo, campos temáticos desta comissão.

Em primeiro lugar, cabe assinalar a significação social inerente à prestação de serviços educacionais. A educação, como sabiamente ensina nossa Constituição (art. 205), não traduz mero produto, mas um instrumento de desenvolvimento pessoal, de preparo para o exercício da cidadania e de qualificação para o trabalho. A exploração econômica da atividade educacional portanto, embora livre à iniciativa privada (art. 209, da CF), deve ser desempenhada em estrita consonância com seu papel transformador da sociedade e com os postulados constitucionais aplicáveis, em especial o da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 206, I, da CF).

A simples compreensão desse caráter social do ensino, quando conjugada com a circunstância de a Lei n.º 9.870/99 – ao negar o direito de rematrícula a inadimplentes (art. 5º) – já prever mecanismos eficientes de garantia de receita, deveria ser suficiente para, na linha defendida pelo Projeto, coibir a prática anti-isônômica de impor fiador para a celebração de contratos de serviços educacionais.

Não bastasse aparentemente atentar contra a concepção constitucional do ensino, a fiança igualmente desrespeita preceitos básicos da legislação de defesa do consumidor. Com efeito, não sobressaem dúvidas de que a exigência de garantias para o cumprimento de obrigações somente em favor do fornecedor de serviços educacionais, sem que igual mecanismo seja assegurado para o estudante significa exigir deste vantagem manifestamente excessiva (art. 39,

V, do CDC) bem como ofende o equilíbrio e a equidade dessa relação de consumo (art. 51, IV, do CDC).

Diante dessas considerações, entendemos que o teor da proposição em exame merece apoioamento. No que toca ao texto do Projeto, sugerimos, por meio de emenda, que a expressão “faculdades privadas” seja substituída por “estabelecimentos privados de ensino superior”, termo de alcance mais amplo e consentâneo com a nomenclatura utilizada nos diplomas legais que regem a matéria.

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.361, de 2007, com a emenda anexa.

Sala da Comissão, em 14 de agosto de 2008.

Deputado RENATO AMARY  
Relator

#### **EMENDA**

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do Projeto:

"Art. 1º Fica proibida a exigência de fiador a estudantes de estabelecimentos privados de ensino superior para a realização de matrícula e renovação." (NR)

Sala da Comissão, em 14 de agosto de 2008.

Deputado RENATO AMARY  
Relator

#### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Defesa do Consumidor, em reunião extraordinária realizada hoje, aprovou, unanimemente, com emenda, o Projeto de Lei nº 1.361-A/2007, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Renato Amay.

Estiveram presentes os Senhores Deputados Vital do Rêgo Filho - Presidente, Antonio Cruz e Walter Ihoshi - Vice-Presidentes, Ana Arraes, Barbosa Neto, Carlos Sampaio, Celso Russomanno, Dr. Nechar, Jefferson Campos, João

Carlos Bacelar, José Carlos Araújo, Júlio Delgado, Luciana Costa, Luiz Bassuma, Luiz Bittencourt, Rodrigo de Castro, Vinicius Carvalho, Eduardo da Fonte, Leandro Sampaio, Leandro Vilela e Nilmar Ruiz.

Sala da Comissão, em 12 de novembro de 2008.

Deputado VITAL DO RÊGO FILHO  
Presidente

**FIM DO DOCUMENTO**