

Sumário Executivo de Medida Provisória

Medida Provisória nº 785, de 2017.

Publicação: DOU de 7 de julho de 2017.

Ementa: Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e dá outras providências.

Resumo das Disposições

A Medida Provisória (MPV) nº 785, de 6 de julho de 2017, altera a legislação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) com o objetivo de melhorar sua gestão e conferir-lhe sustentabilidade financeira, a fim de viabilizar um acesso mais amplo ao ensino superior. Além disso, a MPV modifica também as leis que regem os fundos constitucionais de financiamento de que trata o art. 159 da Constituição Federal e os fundos de desenvolvimento de que tratam as MPVs nºs 2.156-5 e 2.157-5 e a Lei Complementar nº 129, de 2009, para permitir que recursos dessas fontes sejam usados para financiar alunos do ensino superior não gratuito.

No que tange à qualidade da gestão, no bojo de uma série de alterações pontuais na legislação vigente, a MPV prevê a instituição, mediante modificação introduzida no Capítulo I da Lei do Fies, precisamente no art. 3º desta norma, de órgão colegiado, que contará com a participação de representantes do Ministério da Educação (MEC), denominado Comitê Gestor do Fies (CG-Fies).

Na qualidade de formulador da política de financiamento e supervisor da execução das operações do Fundo (art. 3º, inciso II), o CG-Fies será ouvido pelo MEC sobre os mais diversos aspectos do programa. Exemplares a esse respeito, nas

mudanças alusivas ao art. 1º da Lei nº 10.260, de 2001, são a regulamentação dos financiamentos de educação profissional e tecnológica e de cursos de pós-graduação *stricto sensu* (§ 1º); a definição de critérios de elegibilidade de alunos em cada modalidade do Fies (§ 8º); e o estabelecimento de critérios adicionais de qualidade e requisitos para adesão de IES (§ 9º), e instituições de educação profissional e tecnológica (§10) ao Fundo.

A inserção do art. 1º-A no Capítulo I da Lei do Fies contempla a definição de categorias conceituais presentes na Lei, a saber: desconto em folha, empregador, empregado ou servidor, família, renda familiar mensal, remuneração bruta e valor mensal vinculado à renda. Quase todos os termos estão associados a inovações da MPV, tais como a criação de modalidades de financiamento diferenciadas em função da renda familiar do estudante e novas possibilidades de amortização da dívida, *e. g.*, do desconto em folha de pagamento, que exige o consórcio de empregadores públicos ou privados.

As alterações essenciais no art. 2º da Lei do Fies dizem respeito à possibilidade de extensão da venda de ativos do Fundo, antes só permitida a instituições financeiras, a empresas de outra natureza (§ 1º, inciso III); e a previsão de dispensa de licitação para a venda de ativos ou transferência de cobrança administrativa, quando a contratação envolver empresas públicas e instituições financeiras da União (§ 8º).

As inovações no art. 3º da Lei do Fies, por sua vez, ensejam alterações na gestão do Fundo, que passa à incumbência conjunta: *i*) do MEC, como formulador da política educacional do Fundo e da fiscalização do cumprimento das normas; *ii*) do mencionado CG-Fies, encarregado da elaboração da política de financiamento do Fundo, como já dito, e da supervisão das operações de crédito; e *iii*) de instituição financeira pública contratada como agente operador.

Ainda no art. 3º, O CG-Fies é legitimado ainda a tratar, previamente, dos critérios de seleção de estudantes (§ 1º, I) do abatimento de saldo devedor de professores e médicos (§ 1º, V) e dos requisitos a serem cumpridos por IES que adira



ao Fundo para o financiamento de cursos de formação de professores (§1º, VI). Na qualidade de supervisor das normas de financiamento, o CG-Fies é o destinatário de prestação de contas das instituições financeiras relativamente a informações sobre os financiamentos (§ 4º), e do agente operador, a respeito dos indicadores do Fundo (§ 5º).

Ainda nos termos do art. 3º da Lei 10.260/01, fica prevista a concessão de financiamentos com recursos do Fies por instituições financeiras privadas (§ 2º); a cumulatividade do exercício de agente operador e financeiro pela instituição financeira pública contratada pela União (§ 3º) para gerir o Fies; a compatibilização da política de financiamento estudantil, especialmente no que toca à oferta de vagas, com as metas de resultado fiscal (§ 6º); e a necessidade de que as decisões com impacto fiscal sejam tomadas pela unanimidade dos representantes da União no CG-Fies (§ 7º).

O art. 4º, além de assegurar as regras do financiamento estudantil vigentes até o ano de 2017 (§ 9º), condiciona os financiamentos contratáveis a partir de 2018 e os respectivos aditamentos, à adesão prévia da mantenedora de IES ao Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil (FG-FIES) de que trata o Capítulo II-A (§ 10). Além disso, nos termos do § 11 e seguintes, estipula-se a ampliação da participação do risco das IES nas operações efetuadas com base no novo Fies, mediante aportes crescentes ao FG-Fies, de modo a que alcancem entre 10% e 25% da carteira constituída pelos financiamentos aos estudantes vinculados à IES entre o segundo e o quinto ano após a adesão da entidade mantenedora ao FG-Fies.

Os §§ 14 a 18 do art. 4º dispõem sobre diversos assuntos, como o pagamento, por parte do aluno, da parcela não financiada dos encargos escolares; o valor total desses mesmos encargos e a indexação deles a índice de preços ou a percentual de reajuste, que devem ser estipulados previamente à assinatura do contrato; e a responsabilidade da mantenedora pelos financiamentos já concedidos, mesmo em caso de desligamento do FG-Fies.

As modificações promovidas no art. 5º-A da Lei do Fies asseguram as condições de amortização dos mútuos contratados até o ano de 2017, ao mesmo tempo em que permitem renegociação mais favorável das dívidas de estudantes



inadimplentes, omitida previsão anterior da necessidade de honra da totalidade do capital emprestado.

As inovações no art. 5º-B incluem a ampliação do escopo do Fies-Empresa, que passa a beneficiar estudantes da educação superior e estipula condições para a modalidade, tais como o risco da empresa contratante, o prazo de amortização limitado a 48 meses e as garantias de fiança, penhor ou hipoteca, admitida somente a primeira para micro, pequenas e médias empresas.

O art. 5º-C afigura-se como uma das principais inovações da MPV, uma vez que define regras para os financiamentos a serem contratados a partir do exercício de 2018. O dispositivo é aberto à regulamentação infralegal de aspectos do financiamento tais como: prazo de utilização, taxas de juros, garantias e prazo de carência (incisos I a IV).

Outras determinações de relevo sobre os novos financiamentos incluem a participação das IES do risco do financiamento, na proporção das contribuições ao FG-Fies; e, por fim, um novo esquema de amortização, aplicado a partir da conclusão de curso, pautado pelo desconto de rendimentos em folha, proporcional ao ganho auferido, quando o estudante estiver empregado, ou abatimentos assemelhados para o que exercer atividade remunerada diversa. Com efeito, ao assinar o contrato, o estudante se obriga, pelas regras novas, a optar por este modelo, ou pelo desconto em conta bancária, garantindo-se-lhe, no caso de opção pela primeira sistemática, vinculação de renda restrita ao limite previsto na Lei 10.820/03. No caso do desconto em folha, a obrigação do recolhimento e repasse ao Fies das prestações mensais caberá ao empregador ou contratante do estudante financiado (inciso VIII, “a” e § 16, II).

A modificação no *caput* do art. 6º imputa ao agente financeiro a responsabilidade administrativa de cobrança de débitos vencidos, ressalvados os que se referirem a encargos educacionais não financiados com recursos do Fies.

As mudanças nos arts. 6º-B a 6º-F introduzem nova forma de abatimento dos financiamentos contraídos por estudantes de licenciatura, que se tornem



profissionais da educação básica pública, bem como de estudantes medicina que, após graduados, estejam no exercício da função de médico do Programa Saúde da Família. Em lugar do abatimento de 1% do saldo devedor por mês trabalhado nessas funções, válido apenas para os contratos firmados até o ano de 2017 (§ 7º do art. 6º-B), o Fies terá autorização para abater até 50% do valor da prestação mensal que será devida por esses beneficiários de financiamentos contratados a partir do primeiro semestre de 2018, sendo vedado efetuar descontos no primeiro ano de trabalho (art. 6º-F).

O Capítulo II-A, acrescido à Lei nº 10.260, de 2001, cria o Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil (FG-Fies), de natureza privada e patrimônio segregado, de cujo capital a União poderá participar com o montante máximo de R\$ 2 bilhões. A integralização dos recursos poderá ser feita em dinheiro, títulos públicos e ações de empresas, desde que, nesse último caso, a União não perca a maioria do capital das sociedades cujo controle detém. A União fica proibida de oferecer ao FG-Fies qualquer garantia ou aval e de responder pelas eventuais perdas do Fundo com outros recursos além dos previstos na MPV.

O FG-Fies poderá ser criado e administrado por instituição financeira federal (art. 6º-G, § 6º). A MPV delega ao estatuto do Fundo (§ 7º) competência para dispor sobre diversos assuntos, tais como as operações passíveis de garantia, a remuneração da instituição financeira administradora, a gestão e a alienação de seus bens, a prioridade do uso de recursos das sociedades mantenedoras na cobertura de eventos de inadimplência etc.

No final do Capítulo, a MPV cria o Conselho de Participação do FG-Fies, com composição e competências estabelecidas em decreto.

No capítulo III-A, introduzido pela MPV na Lei do Fies, são definidas responsabilidades e penalidades em face de descumprimento das disposições acerca do desconto em folha das prestações mensais pagas pelo estudante do período de amortização. Nesse sentido, de acordo com o art. 15-A, o empregador é arrolado, uma vez disponível o sistema de consulta para acompanhamento de retenções e

repasses (art. 5º-C, § 16, inciso II), como devedor solidário pelos valores que ele deixar de reter ou repassar à instituição consignatária.

O art. 15-B estabelece a aplicação de multa, em valor correspondente ao dobro do valor mensal vinculado à renda não honrado, ao empregador que descumprir a obrigação de reter e repassar os recursos ao Fundo. Essa multa, na forma do art. 15-C, será acrescida de 50%, atualizada com juros à taxa Selic aplicada a títulos federais, quando comprovada a má fé, do financiado ou empregador, no descumprimento da obrigação em comento, sendo imputável, também, a instituições de ensino, familiares implicados com o financiamento e terceiros que concorrerem para a fraude.

O Capítulo III-B institui o Programa de Financiamento Estudantil, destinado a conceder financiamento a estudantes de cursos de nível superior não-gratuitos com avaliação positiva no MEC sem garantia do FG-Fies ou do FGEDUC. Essa modalidade – à qual se aplicam, em geral, as regras descritas anteriormente – somente admite a dilatação da duração do curso caso sejam utilizados recursos próprios das instituições financeiras. Por outro lado, admite o financiamento de até 100% dos encargos educacionais, vedada a cobrança de qualquer valor ou taxa que não conste do valor do curso, conforme originalmente contratado, considerados os índices de reajuste contratualmente previstos e os descontos oferecidos, independentemente da sua natureza. Os critérios e as condições serão definidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

A Seção I do mesmo Capítulo trata das fontes de recursos do Programa de Financiamento Estudantil, que contará com recursos tanto dos fundos constitucionais de financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO) quanto dos fundos de desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Nordeste (FDNE) e do Centro-Oeste (FDCO), de forma compatível com os planos regionais de desenvolvimento e com o propósito de atender as carências do mercado de trabalho regional.



A Seção II define as competências dos agentes operadores do Programa – entre outras, a gestão, a fiscalização, a assunção de riscos e a prestação de informações ao MEC. Os agentes operadores serão, obrigatoriamente, instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil.

O art. 15-M, que conclui a seção, prevê que, em caso de falecimento ou invalidez permanente do devedor, a instituição financeira que concedeu o empréstimo absorverá o saldo devedor, hipótese que justifica o seguro prestamista.

No Capítulo IV, que compreende as disposições transitórias, são acrescentados à Lei 10.260/01 os arts. 20-C a 20-H, assim como é dada nova redação ao art. 20-B, sem eficácia desde 2010. A nova redação a art. 20-B legitima o MEC a regulamentar a transição do agente operador do Fies, tanto sob o antigo regime, quanto sob aquele a ser inaugurado em 2018, e o FNDE, como agente operador, enquanto o novo regulamento não for editado.

O art. 20-C, por sua vez, vincula a aplicação das disposições sobre títulos da dívida exclusivamente aos financiamentos contratados até a publicação da MPV nº 785, de 2017. Já o art. 20-D admite a migração voluntária de financiados do antigo regime para o novo, segundo regramento a ser definido pelo MEC e CG-Fies. O art. 20-E assinala prazo de quinze dias para a instituição do Comitê Gestor do Fies.

Finalmente, os arts. 20-G e 20-H transferem à instituição financeira federal contratada como agente operador do Fies a responsabilidade de gerir o fundo garantidor dos financiamentos concedidos à conta do atual modelo (FGEDUC), bem como de cobrar, administrativa e judicialmente, as dívidas relacionadas aos mútuos celebrados até o ano de 2017 que se encontrarem ou entrarem em situação de inadimplência.

Os arts. 2º a 5º da MPV alteram a Lei Complementar nº 129, de 2009, a Lei nº 7.827, de 1989, e as MPVs nºs 2.156-5 e 2.157-5, ambas de 2001, para atribuir aos Fundos Constitucionais de Financiamento e aos Fundos de Desenvolvimento a



competência de assegurar recursos para o financiamento a estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Além disso, esses artigos também fixam o limite de 20%, pelo prazo de cinco anos, do orçamento de cada um dos fundos de desenvolvimento para financiamento de estudantes de nível superior; admitem a intermediação desses recursos por instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central; e determinam que as aplicações sejam orientadas pelo CG-Fies. Essas regras não se estendem aos fundos constitucionais.

Além das modificações diretamente relacionadas com o marco regulatório do Fies, a MPV introduz mudanças na supervisão e na regulação da educação superior e das Fundações de Apoio às universidades federais.

Com esse objetivo, no art. 6º da MPV, as inovações introduzidas na Lei 9.394/96, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases (LDB), indicam uma nova penalidade às IES privadas com deficiência de qualidade apurada em processo de avaliação. Trata-se da redução de vagas autorizadas ou da suspensão temporária de novos ingressos ou oferta de recursos. Em adição, faculta-se ao MEC a adoção, de maneira devidamente justificada, de medidas alternativas às que redundem em prejuízo para a continuidade das atividades das IES ou para os estudantes.

Por fim, a alteração na Lei 8.958/94, conhecida como Lei das Fundações de Apoio às Universidades Federais, cuja atuação abrange também o apoio às instituições de pesquisa científica e tecnológica, autoriza a ampliação, para cinco anos, do prazo de credenciamento dessas entidades junto aos ministérios competentes, que hoje é de dois anos.

Na Exposição de Motivos Interministerial (EMI nº 37, de 6 de julho de 2017) que acompanha a proposta, os subscritores, titulares das pastas da Educação (MEC), Fazenda (MF), Integração (MI), e Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), asseguram que os recursos necessários à constituição do FG-Fies, de R\$ 2 bilhões, serão alocados de maneira planejada, à ordem de R\$ 500 milhões por ano,



com estrita observância da legislação orçamentária e do Novo Regime Fiscal objeto da Emenda Constitucional 95/16.

Ainda nos termos da EMI, a relevância e a urgência das alterações propostas são justificadas em razão da necessidade de garantir a continuidade do Fies, para o que é necessário superar riscos fiscais, operacionais e sistêmicos apontados por técnicos dos ministérios e pelos órgãos de controle interno e externo. No mais, alega-se que a aprovação tempestiva do novo marco regulatório é crucial para a adoção de ampla normatização infralegal e medidas preparatórias à oferta de vagas pelas IES para o ano letivo e exercício de 2018.

Ainda para corroborar a urgência, consigna-se que a nova modalidade do Fies, operacionalizada com a participação de instituições financeiras, inclusive privadas, impende uma série de providências, como o desenvolvimento de ferramentas e sistemas de Tecnologia da Informação necessários para a viabilização dos empréstimos.

Brasília, 12 de julho de 2017.

Fernando Mariano da Silva
Consultor Legislativo

Renato Friedmann
Consultor Legislativo