

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

## **PARECER 70/2001**

Crédito Educativo. Garantia e concessão para o ensino superior. Consulta. Município de Salto do Jacuí. Exame da matéria à luz da legislação pertinente. Considerações e conclusões.

Versam os autos sobre consulta que faz a este Tribunal o Senhor Prefeito de Salto do Jacuí, indagando sobre o cumprimento da Lei nº 716/98 que cria o PROMFES - Programa Rotativo Municipal de Financiamento ao Ensino Superior à luz da Lei Complementar nº 101/2000.

Conforme expressa o digno Consulente, a Lei de Responsabilidade Fiscal atribui responsabilidade ao Chefe do Executivo por atos que venham a afetar o equilíbrio das contas públicas. Esclarece que a Lei nº 716/98, que cria crédito educativo, não dispõe sobre garantia real ou fidejussória, de forma que não há certeza sobre a restituição dos valores mutuados. Em face destas premissas, pergunta se deve a Administração cumprir, ou não, a lei mencionada.

Os autos foram instruídos na Consultoria Técnica, mediante Informação nº 124/2001, fls. 27/38.

É o relatório.

Preliminarmente, entendo inexistir óbice regimental ao exame e solucionamento da presente Consulta, vez que perfeitamente possí-

Continuação do Parecer 70/2001

vel a análise em tese da matéria e sua resposta enviada ao ilustre consulente a título de colaboração.

No mérito, com as ressalvas que passarei a expor, referendo as bem lançadas conclusões da Consultoria Técnica.

Embora a Constituição priorize o ensino fundamental assegurando-o como obrigatório e gratuito, garante ela *“acesso aos níveis mais elevadas do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”*, conforme dispõe o art. 208, inciso V, do seu texto.

Determina que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, contudo inscreve diretriz segundo a qual *“a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”* (art. 211, *caput* e § 2º, da CF).

A compatibilização destes preceitos indica claramente que o acesso à educação superior deverá ser garantido por todos e por cada um dos entes da Federação aos fins de concretizar as relevantíssimas finalidades, as quais visa a educação superior atingir<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>São estas finalidades, segundo enuncia a Lei nº 9394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:

*“Art. 43. A educação superior tem por finalidade:*

*“I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;*

*“II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira e colaborar na sua formação contínua;*

*“III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;*

*“IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;*

Continuação do Parecer 70/2001

É evidente que o domínio da leitura e da escrita, a capacidade de fazer cálculos e de resolver problemas, a capacidade de analisar, sintetizar e interpretar dados, fatos e situações são conquistas mínimas a serem priorizadas pela educação nacional, em se tratando o Brasil de país cuja população abriga significativo percentual de analfabetos ou de detentores de precários conhecimentos.

Contudo, reconhece a Constituição “*o dever de Educação do Estado*” a garantir o acesso ao ensino superior, e o faz indiscutivelmente como forma instrumental e indispensável à realização dos objetivos mais fundamentais da República brasileira (art. 3º e seus incisos).

Em vão serão os esforços tendentes à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e ao desenvolvimento nacional em padrões que permitam a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, se o Estado brasileiro não investir em pesquisa tecnológica e científica, se não promover o aperfeiçoamento cultural e profissional de sua população, se não promover a difusão de obras promotoras da divulgação do saber cultural, técnico e científico.

Neste sentido, é inadmissível, sob alegação de que institui a responsabilidade do administrador público no que tange ao desequilíbrio das contas públicas, se dar alcance à Lei Complementar nº 101/2000, de forma a cercear políticas públicas que, como aludido, devem promover, em regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios, o acesso à educação superior.

---

“V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

“VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

“VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.”

Continuação do Parecer 70/2001

Bem registrado pela Consultoria Técnica, o montante dos recursos destinados pelo Município à concessão de crédito educativo, deve (a) ser autorizado por lei específica, (b) atender às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e (c) respeitar previsão orçamentária específica. Além disso, os encargos financeiros da operação de concessão do crédito, bem como comissões e despesas congêneres não devem ser inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.

Ora, estas são as regras insertas nos arts. 26 e 27 da Lei de Responsabilidade Fiscal, as quais o gestor municipal deve observância na concessão do crédito educativo. Se posteriormente houver inadimplência quanto à restituição do mútuo, não pode o administrador ser por isto responsabilizado. A adoção de cautelas, notadamente as de observância obrigatória, vez que dispostas em lei, o isenta de responsabilidade, embora não elimine os riscos intrínsecos de uma operação de crédito como outra qualquer.

Neste contexto, a promulgação da Lei Complementar nº 101/2000 não retirou os programas governamentais de incentivo ao ensino superior. Pelo contrário, a Secretaria de Educação Superior, órgão do Ministério da Educação, criou, no segundo semestre de 1999, o Programa de Financiamento Estudantil - FIES, com significativa participação das instituições de ensino superior. Ao lançar o processo seletivo referente ao segundo semestre de 2001, ofertou nada mais, nada menos, que trinta mil novas vagas, demonstrando assim, de forma objetiva, o esforço do governo brasileiro em democratizar o acesso ao ensino superior, priorizando os estudantes de situação econômica menos privilegiada.

Tocante às garantias exigidas pelo FIES, interessante citá-las: a) a apresentação de um fiador com idoneidade cadastral e renda comprovada de, no mínimo, o dobro do valor total da mensalidade do curso a ser financiado; b) se a renda do estudante for menor do que 60% do valor da mensalidade, a apresentação de fiador adicional com idoneidade cadastral e renda comprovada de, no mínimo, o dobro do valor total da mensalidade do curso a ser financiado; c) para cada um dos casos, admite-se o acréscimo de um fiador com idoneidade cadastral para compor a renda exigida, limitado ao

Continuação do Parecer 70/2001

máximo de quatro garantidores por contrato; d) não pode ser fiador cônjuge do candidato, nem universitário beneficiário do FIES <sup>2</sup>.

Além disso, a Lei Federal nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior, determina, em seu art. 5º, inciso V, no tocante aos financiamentos concedidos com recursos do FIES, que os agentes financeiros e as instituições de ensino superior participarão do risco do financiamento nos percentuais de vinte por cento e cinco por cento, respectivamente, sendo considerados devedores solidários nos limites especificados.

E adiante preceitua no art. 6º, que *“em caso de inadimplimento das prestações devidas pelo estudante financiado, a instituição referida no § 3º do art. 3º promoverá a execução das garantias contratuais, conforme estabelecido pela instituição de que trata o inciso II do ‘caput’ do mesmo artigo, repassando ao FIES e à instituição de ensino superior a parte concernente ao seu risco.”*

De igual maneira, o Estado do Rio Grande do Sul dispõe do PROCRED - Programa Estadual de Crédito Educativo, através do qual ofertou, em 2001, mil vagas nas instituições conveniadas. No que respeita às garantias, é condição para a concessão do benefício a apresentação de avalista que comprove emprego ou renda fixa correspondente a, no mínimo, o dobro do valor da mensalidade<sup>3</sup>, não sendo necessário possuir bens imóveis.

Com base nestes fundamentos, referendo as conclusões do Órgão Técnico, ressaltando o entendimento de que:

a) a Lei nº 716/98, conforme ela mesma enuncia no art. 2º, *caput*, deve ser cumprida de acordo com a disponibilidade dos recursos no âmbito do Município;

---

<sup>2</sup> Informações constantes do endereço [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) (ícone FIES).

<sup>3</sup> Veja-se, a propósito, a Lei nº 9.644, de 27 de março de 1992, que disciplina o programa Estadual de Crédito Educativo e o Programa de Assistência Social aos estudantes de cursos de graduação, notadamente os arts. 14, 17 e 18.

Continuação do Parecer 70/2001

b) o dever de Educação do Estado, notadamente no que tange a possibilitar o acesso ao ensino superior, é de todos e de cada um dos entes federados, União, Estados e Municípios, segundo atuação conjunta em regime de colaboração;

c) as políticas públicas municipais tendentes a democratizar o acesso às universidades são instrumentos de concreção da garantia constitucional consagrada no texto da Lei Maior (art. 208, inciso V) e, portanto, as concessões de crédito educativo aos estudantes de baixa renda devem ser estimuladas, podendo os municípios inclusive firmar convênios com os demais entes da Federação;

d) a edição da Lei Complementar nº 101/2000 de Responsabilidade Fiscal não obsta - e jamais poderia fazê-lo - a concessão de crédito educativo, apenas exigindo a observância dos requisitos dispostos nos arts. 26 e 27 daquele diploma;

e) a nova legislação municipal que venha a ser editada sobre a matéria deverá condicionar a operação de crédito à apresentação de garantias, tais como as retrotranscritas exigidas pelo FIES ou pelo PROCRED, mencionados programas de concessão de crédito educativo da União e deste Estado, assim como poderá adotar sistemática de repartição dos riscos, a exemplo do que dispõe a Lei Federal nº 10.260, de 12 de julho de 2001;

f) a responsabilidade do gestor municipal quanto à concessão de crédito educativo não se estende aos riscos próprios e inerentes a toda e qualquer operação de crédito, desde que cumpridas as exigências inscritas, nos arts. 26 e 27 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

Continuação do Parecer 70/2001

Com estas ressalvas, opino se deva responder à digna autoridade consulente, enviando-se-lhe cópias da Informação nº 124/2001 e deste pronunciamento.

É o Parecer.

Auditoria, 16 de outubro de 2001.

HELOISA TRIPOLI GOULART PICCININI  
Auditora Substituta de Conselheiro

Processo nº 2434-02.00/01-1

**DECISÃO:** O Tribunal Pleno, **em sessão de 21-11-2001**, ressaltando o contido no artigo 138, parágrafo 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, no sentido de que a resposta à Consulta não constitui prejulgamento de fato ou de caso concreto, à unanimidade, acolhe o Voto do Senhor Conselheiro-Relator e decide enviar a Autoridade Consulente cópia do Parecer nº 70/2001, da lavra da Doutora Heloisa Tripoli Goulart Piccinini, bem como da Informação nº 124/2001, da Consultoria Técnica, acolhidos nesta data, devendo o Consulente dar especial atenção ao conteúdo das letras “b” e “c” do citado Parecer.