



Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
SCS Quadra 07 Bloco "A" Sala 526 - Ed. Torre do Pátio Brasil Shopping
70.307-901 - Brasília/DF
Tel.: (61) 3322-3252 Fax: (61) 3224-4933
E-Mail: abmes@abmes.org.br Home Page: <http://www.abmes.org.br>

Brasília, 8 de agosto de 2012

Proies: Orientações aos associados

Prezado (a) Mantenedor (a)

Como resultado do Seminário realizado pela ABMES no dia 7 de agosto sobre o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior - Proies, instituído pela Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, encaminhamos uma análise da lei e algumas recomendações, que não se esgotam em função da regulamentação que será feita pela Receita Federal e pelo Ministério da Educação.

O Proies foi instituído sob a alegação do grave problema de capacidade financeira de algumas instituições, em especial o endividamento tributário com tributos federais na ordem de 17 bilhões de reais.

O referido programa, em linhas gerais, consiste em moratória desses débitos e parcelamento em até 180 meses com a possibilidade de quitação de até 90% destas parcelas através de bolsas de estudo.

As mantenedoras que pretendem aderir ao Proies precisam aguardar a regulamentação referida acima e depois analisar todos os reflexos da lei e da própria regulamentação.

Preliminarmente, há necessidade de se considerar quais os objetivos da lei:

1. Viabilizar a manutenção dos níveis de matrículas ativas de alunos;
2. Exigir das entidades qualidade no ensino de acordo com resultados positivos das avaliações usadas pelo MEC;

3. Possibilitar a recuperação dos créditos tributários da União;
4. Ampliar a oferta de bolsas de estudo integrais para estudantes de cursos graduação.

Outro indubitável objetivo do Proies é que as instituições que estão no ProUni possam recuperar a Certidão Negativa de Débitos Fiscais (CND), pois caso contrário a oferta de vagas para o ProUni cairá substancialmente.

Com a edição da lei, houve uma súbita euforia com o Proies, pois muitas instituições passaram a crer que era uma simples troca de bolsas como forma de pagamento de tributos não pagos até 31 de maio de 2012, sem considerar as diversas restrições e obrigações impostas no programa e também o risco do descredenciamento em caso de descumprimento. Ressalta-se que a falta de autofinanciamento e de sustentabilidade financeira já um risco de descredenciamento, respeitando-se, porém, o devido processo legal, ampla defesa contraditório e cumprimento que estabelece o art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Com efeito, destacamos os principais pontos da Lei nº 12.688/2012, que institui o Proies:

- a) **Apresentação e aprovação do programa.** O Proies será implementado por meio da aprovação de plano de recuperação tributária e da concessão de moratória de dívidas tributárias federais, nos termos dos arts. 152 a 155-A da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, em benefício das entidades de que trata o art. 3º que estejam em grave situação econômico-financeira;
- b) **Situação das entidades sem fins lucrativos.** As entidades mantenedoras sem finalidade lucrativa não são beneficiadas pelo instituto da Recuperação Judicial, regulada pela Lei nº 11.101, de 9 de Fevereiro de 2005, que garante benefícios especiais às empresas em dificuldades em contrapartida à perda significativa de sua autonomia financeira e gerencial. Sendo assim, a lei de certa forma estabelece, a exemplo do que

ocorre com a Recuperação Judicial, uma possibilidade de recuperação econômica financeira de entidade mantenedora;

c) **Plano de recuperação.** O plano de recuperação é complexo e demandará estudos em relação ao perfil de endividamento da Mantenedora com tributos federais, estaduais, municipais, instituições financeiras, fornecedores, ações judiciais, outros parcelamentos, considerando ainda os seguintes elementos:

- I. Projeção da receita bruta mensal e os respectivos fluxos de caixa até o mês do vencimento da última parcela do parcelamento;
- II. Relação de todas as dívidas tributárias objeto do requerimento de moratória;
- III. A relação de todas as demais dívidas;
- IV. A proposta de uso da prerrogativa de quitação do parcelamento através do oferecimento de bolsas e sua viabilidade, tendo em vista a capacidade de autofinanciamento;
- V. O pagamento de 90% da parcela de 1/180 avos mensal com bolsas fornecidas ao PROIES deve levar em consideração o fato que pode não existir demanda de bolsistas suficientes para tanto em todos os cursos, e considerar ainda cursos que eventualmente podem ser desvinculados em função de conceitos negativos. Nada impede que a proposta de parcelamento possa ser em menos tempo e ainda a IES poderá amortizar a dívida em percentuais superiores ao estabelecido na lei;

d) **Moratória.** Dispõe o art. 4º da Lei nº 12.688/2012 c/c art. 6º Parágrafo Único que a instituição do PROIES acarretará a moratória de 12 meses de dívidas tributárias federais vencidas até 31 de maio de 2012. Os tributos vencidos até esta data serão consolidados na data do requerimento e só se iniciará o pagamento da primeira parcela no 13º mês após a PGFN deferir a moratória e o parcelamento, com a aprovação do plano de recuperação apresentado;

e) **Dívidas Tributárias Federais.** Poderão ser incluídas no Proies todas as dívidas tributárias federais da mantenedora da IES, na condição de contribuinte ou responsável, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, vencidas até 31 de maio de 2012

e também de impostos retidos na fonte e INSS parte do empregado, o que possui implicações favoráveis inclusive esfera criminal, tendo em vista a incidência de apropriação indébita no caso de não recolhimento destes tipos de tributos. Não estão incluídas dívidas com Tribunal de Contas e FGTS;

f) **Outros parcelamentos.** O Proies permite a convivência com outros parcelamentos. A existência de outros parcelamentos não serão empecilhos para adesão ao Proies, na forma do artigo 22 da lei, de modo que o Proies admite a concomitância com outros parcelamentos ou a migração daqueles para o Proies, conforme planeja o aderente, mas todas essas situações devem constar no plano de recuperação, já que a adimplência do corrente (inclusive prestações de parcelamentos concomitantes) é condição para manutenção no programa;

g) **Grave situação financeira.** O cálculo a ser considerado para efeito de enquadramento da grave situação financeira é a divisão do montante integral das dívidas tributárias federais vencidas até 31/05/2012 pelo número de alunos de cursos superiores matriculados na IES vinculadas à mantenedora, de acordo com os dados disponíveis do Censo da Educação Superior em 31/05/2012 e resulte no valor igual ou superior a R\$ 1.500,00. O critério inicial era de R\$ 2.800,00. O critério não atingirá instituições de pequeno porte e que têm um papel importante e necessário na oferta e na expansão do ensino superior. Uma instituição cuja dívida tributária é inferior a R\$ 1.500,00, caso não consiga pagar, será excluída do ProUni e não terá acesso à recompra estabelecida no Fies. Essa questão foi apontada na tramitação da Medida Provisória e também ao Ministério da Educação. Há necessidade de encontrar uma forma de recuperação de IES com problemas de menor gravidade no conceito da Lei, mas de maior gravidade para essas IES e sua comunidade. O critério da gravidade considera apenas a dívida tributária, não incluindo as demais, gerando assim distorções no se refere ao conceito de capacidade de autofinanciamento. A IES que se endividou inclusive para pagar os tributos federais, se pelo cálculo tem dívida inferior a R\$ 1.500,00 está fora do Programa. As IES que tiverem dívida com tributos federais ainda que pequena, como não terá CND perderá o ProUni e não conseguirá obter qualquer financiamento do BNDES, não realizará recompra prevista no Fies terá problemas com credenciamento da instituição;

h) **Requerimento.** O requerimento de moratória e adesão ao Proies deverá ser apresentado na unidade local da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN até 31 de Dezembro de 2012, acompanhado dos seguintes documentos:

- I. Requerimento com a fundamentação do pedido;
- II. Estatutos sociais e atos de designação e responsabilidade de seus gestores;
- III. Demonstrações financeiras e contábeis, nos termos da legislação aplicável;
- IV. Parecer de empresa de auditoria independente sobre as demonstrações financeiras e contábeis;
- V. Plano de recuperação econômica e tributária em relação a todas as dívidas vencidas até 31 de maio de 2012;
- VI. Demonstração do alcance da capacidade de autofinanciamento ao longo do Proies, atestada por empresa de auditoria independente, considerando eventual uso da prerrogativa disposta no art. 13;
- VII. Apresentação dos indicadores de qualidade de ensino da IES e dos respectivos cursos;
- VIII. Relação de todos os bens e direitos, discriminados por mantidas, bem como a relação de todos os bens e direitos de seus controladores, administradores, gestores e representantes legais, discriminando a data de aquisição, a existência de ônus, encargo ou restrição de penhora ou alienação, legal ou convencional, com a indicação da data de sua constituição e da pessoa a quem ele favorece;
- IX. A alteração dos controladores, administradores, gestores e representantes legais da mantenedora da IES implicará nova apresentação da relação de bens e direitos prevista no inciso VIII.

i) **Manutenção no Proies.** A manutenção das IES, no parcelamento, demanda extremo cuidado e zelo por parte das entidades e está adstrita ao cumprimento de exigências contábeis, administrativas, regulatórias e tributárias, dentre elas:

- I. Não atraso de três parcelas, consecutivas ou não, ou de uma parcela, estando pagas todas as demais;
 - II. Regular recolhimento de todos os tributos federais não inclusos na moratória, o que implica dizer que a partir de Junho de 2012, todos os tributos deverão ser recolhidos tempestivamente, inclusive parcelamentos concomitantes;
 - III. Integral cumprimento do plano de recuperação;
 - IV. Demonstração periódica da capacidade de autofinanciamento e melhora da gestão da IES, considerando a possibilidade das bolsas PROIES serem efetivamente ofertadas e utilizadas;
 - V. Manutenção dos indicadores de qualidade exigidos pelo MEC;
 - VI. Submissão ao MEC, independente da natureza da mantenedora, à criação, expansão, modificação e extinção de cursos, além de ampliação ou diminuição de vagas.
 - VII. Submissão à prévia aprovação do MEC de quaisquer aquisições, fusões, cisões, transferência de mantença, unificação de mantidas ou descredenciamento voluntário;
 - VIII. Manutenção da adesão ao ProUni com oferta exclusiva de bolsas integrais;
 - IX. Manutenção da adesão ao Fies sem limitação do valor financeiro;
 - X. Manutenção da adesão ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC).
- j) **Das condições do parcelamento.** A repactuação proposta pelo PROIES pressupõe o pagamento dos débitos inscritos no requerimento de moratória em até 180 prestações mensais e sucessivas, devidas a partir do 13º mês subsequente à concessão da moratória. Ou seja, pode ser feita em menores prestações. As parcelas são reajustadas anualmente e aumentam de valor até a 144ª prestação, quando então passam a reduzir até chegarem ao valor pago no segundo ano do parcelamento. A forma de cálculo das prestações está delineada pelo art. 10º Parágrafo Único da Lei nº 12.688/20121;
-

k) **Parcelamento dos débitos e parcelamentos remanescentes.** Será admitida a inclusão de débitos remanescentes de parcelamentos ativos, tais como Paes, Paex, Refis, Fies e Refis da Crise e o simples requerimento de adesão ao Proies incidirá em confissão de dívida e instrumento hábil para permitir a cobrança judicial ou extrajudicial;

l) **Deferimento ou indeferimento do pedido.** O deferimento ou indeferimento do pedido deverá ser veiculado até o último dia útil do mês subsequente à apresentação do requerimento pelo titular da unidade regional da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, sob pena de deferimento automático sob condição resolutive. Ou seja, caso haja inércia da procuradoria, o pedido será deferido, mas poderá ser posteriormente cancelado em caso de descumprimento dos requisitos previstos pela Lei nº 12.688/2012. Na hipótese de indeferimento do requerimento de adesão, em observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, caberá recurso em 30 dias ao procurador-geral da Fazenda Nacional. Com o deferimento do pedido de inclusão no Proies, as mantenedoras deverão realizar a oferta das bolsas Proies em sistema eletrônico de informações mantido pelo MEC, a cada semestre do período do parcelamento, de modo similar ao ProUni;

m) **Bolsas Proies.** A grande vantagem do parcelamento está na possibilidade do pagamento de até 90% do valor das prestações mensais mediante a utilização de certificados de emissão do Tesouro Nacional, emitidos em contrapartida às chamadas bolsas Proies concedidas pelas mantenedoras para estudantes de cursos superiores não gratuitos com avaliação positiva conduzida pelo MEC. Registra-se que não há nenhuma garantia que terá alunos suficientes para preencher as vagas e não ocorrendo o preenchimento das mesmas a instituição terá que pagar o tributo sob pena de não o fazendo ser excluído do programa e a IES ser descredenciada;

n) **Hipótese em que o certificado exceda o percentual de 90%.** Caso o certificado exceda ao percentual máximo de 90% das parcelas mensais, as mantenedoras poderão utilizar o saldo remanescente para quitação das prestações vincendas, sempre respeitados os 10% mínimos de quitação em moeda corrente;

- o) **CND.** O art. 23 da Lei nº 12.688/2012 altera a redação da Lei nº 11.128, de 28 de Junho de 2005, que exige a apresentação de CND para adesão ao ProUni. Com as modificações, as entidades terão até 30 de Setembro de 2012 para apresentar a certidão de quitação fiscal, o que indica que o MEC possivelmente abrirá novo prazo de adesão ao ProUni, antes dos prazos finais do Proies;
- p) **Comprovação de gratuidade.** Outra modificação legislativa relevante envolve a alteração do art. 17 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, que permite compensar no exercício subsequente com acréscimo de 20% as gratuidades exigidas para fins de certificação da entidade com o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEAS, agora independentemente do mínimo anteriormente exigido de 17%, ou seja, mesmo que a entidade só tenha apresentado 10% de gratuidades poderá renovar o CEAS na forma da nova redação do artigo 17 da Lei nº 12.101/09;
- q) **Renúncia da autonomia universitária.** Observa-se que nestes casos, as universidades e centros universitários estão renunciando à autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal e na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. De acordo com a Lei n. 12.688/2012, as Universidades e Centros Universitários ficam equiparados às Faculdades, em flagrante descumprimento e desrespeito ao já citado princípio da autonomia universitária. Porém, trata-se de um Programa de adesão, e assim, a instituição deverá avaliar se deve ou não assumir tal restrição. Sugere-se que a apresentação do Programa, a Instituição proponha um PDI com projeção de crescimento e solicitação de abertura de vagas;
- r) **Operações societárias.** Em que pese a previsão de autorização prévia do MEC para operações societárias como fusões e cisões, o art. 18 da Lei nº 12.688/2012 é expresso ao dispor que na hipótese de extinção, incorporação, fusão ou cisão da optante, a moratória será revogada e o parcelamento, rescindido. Desta forma, recomendamos que entidades que tenham intenção de implementar estas operações que não ingressem no Proies;
- s) **Das consequências da exclusão do Proies.** De acordo com o artigo 20 da lei, a exclusão poderá implicar em descredenciamento da Instituição;

Art. 20 Em relação ao disposto nos incisos III e IV do art. 8º, o MEC fará, periodicamente, auditorias de conformidade com os padrões estabelecidos e, se for o caso, representará à PGFN para a revogação da moratória concedida por descumprimento ao disposto nesta lei e procederá à instauração de processo administrativo de descredenciamento da instituição por descumprimento do disposto no inciso III do art. 7º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º A rescisão do parcelamento por qualquer motivo ensejará abertura de processo de supervisão por descumprimento do disposto no inciso III do art. 7º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 2º Para os fins de que trata o caput, a PGFN informará ao MEC o montante consolidado da dívida parcelada nos termos do art. 10, bem como o regular cumprimento das obrigações dispostas nos incisos I e II do art. 8º.

Ou seja, a Legislação entende a saída do programa (sem a finalização do pagamento de todas as parcelas) como uma declaração de incapacidade de autofinanciamento (*inciso III do art. 7º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*) e determina a imediata abertura de processo de supervisão para materializar o descredenciamento da IES.

Perceba-se ainda que é possível verificar que haverá comunicação entre o Ministério da Educação e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, de forma que, qualquer descumprimento das condições estipuladas, sejam de natureza regulatória/educacional ou tributária, resultará na exclusão do parcelamento e instauração de processo administrativo de descredenciamento da instituição, em bom português, quem não pagar as parcelas corretamente, não pagar os tributos correntes em dia, tiver avaliações negativas perante o MEC, ou descumprir qualquer outra regra do Proies será excluído do programa e responderá a supervisão que vise o seu descredenciamento.

t) **Vinculação do Proies à adesão ao Fies, ProUni e FGEDUC.** Para aderir ao Proies, as entidades deverão cumprir os seguintes requisitos:

- I. adesão ao Programa Universidade para Todos (ProUni), instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, com oferta exclusiva de bolsas obrigatórias integrais;
 - II. adesão ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), sem limitação do valor financeiro destinado à concessão de financiamentos, nos termos e condições estabelecidos pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001;
 - III. adesão ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), criado a partir da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, nos termos e condições que regulamentam aquele Fundo.
- u) **Reflexos no ProUni na oferta de novas vagas com a Instituição do Proies.** A Lei nº 12.341/2011, proporcionalizou a concessão da isenção de tributos ao preenchimento de vagas. Ora, se a alteração da Lei nº 11.096, de 2005, foi motivada por falta de preenchimento de vagas do ProUni, com o Proies, se não forem alteradas as regras de ingresso, a base de alunos continuará a mesma e assim, não haverá oferta de vagas que suporte a demanda de ProUni e Proies. As instituições adimplentes serão prejudicadas se for mantido o “estoque” de alunos, pois com a maior quantidade de oferta de vagas, e com o pagamento proporcional de tributos federais, terão o custo com a possível perda parcial da isenção fiscal prevista na Lei nº 11.096, de 2005, com as alterações introduzidas na Lei nº 12.341/2011;
- v) **Bolsas ProUni e Proies não se confundem e têm objetivos próprios.** Ainda que pressuponha a adesão ao ProUni, as bolsas concedidas neste programa não se confundem com as bolsas Proies, de forma que não poderão ser contabilizadas as bolsas do ProUni para fins de pagamento das prestações envolvendo a Lei nº 12.688/2012;
- w) **Migração do sistema estadual de educação para o Sistema Federal de Educação.** Com relação às entidades não integrantes do sistema federal de ensino, ainda que tenham sido excluídas do Proies, o art. 25 indica a possibilidade de que optem pela migração para este sistema até 30/09/2012, de modo a possibilitar sua participação no programa instituído pela Lei n. 12.688/2012;
- x) **Da agenda.** Principais prazos informados pela Lei nº 12.688/12 de interesse das instituições de Ensino Superior interessadas na adesão ao Proies:

Data	Evento
31/05/2012	- Data máxima de vencimento das dívidas a serem incluídas no Proies; - Data a ser considerada para o cálculo do número de matrículas disponíveis no Censo de Educação Superior;
30/09/2012	- Data limite para adesão das entidades não integrantes do sistema federal de ensino a este sistema, de forma a participarem do Proies; - Prazo para apresentação dos documentos de regularidade fiscal para quem está no ProUni;
31/12/2012	- Data limite para apresentação do requerimento de moratória na unidade da PGFN do estabelecimento sede da mantenedora, bem como de todos os documentos aplicáveis.

y) **Recomendações:**

- Importante que as IES consideram os reais objetivos do Programa;
- Viabilizar a manutenção dos níveis de matrículas ativas de alunos;
- Exigir das entidades qualidade no ensino de acordo com resultados positivos das avaliações usadas pelo MEC;
- Possibilitar a recuperação dos créditos tributários da União;
- Ampliar a oferta de bolsas de estudo integrais para estudantes de cursos graduação;
- O programa é destinado às instituições que tem grave problema econômico e financeiro, mas que demonstrem capacidade de autofinanciamento. O não cumprimento do Programa e a não demonstração de capacidade de autofinanciamento implicará em descredenciamento da instituição;
- Trata-se de um programa similar ao de Recuperação Judicial e como tal a mantenedora terá uma série de restrições e intervenções;

- O programa vincula obrigatoriedade de a IES aderir ao ProUni, Fies sem limitação e FGEDUC. No limite, a Instituição poderá ter como receita única os certificados para pagamento de impostos e realizar a recompra;
- Caso não consiga preencher as vagas do Proies, terá que pagar o tributo em moeda corrente ou com o Certificado do Fies;
- Caso a IES tenha cursos com avaliação negativa, nesses casos não poderá ofertar vagas, implicando assim e arcar com pagamento de tributos em moeda corrente acima dos 10% previstos na Lei, caso não complete todas as vagas;
- O plano de recuperação deve ser muito bem elaborado, considerando a capacidade de autofinanciamento e todo endividamento existente. Nas dívidas que estão sendo discutidas judicialmente, a auditoria deverá opinar sobre o risco existente;
- A moratória deverá servir como um “colchão” para eventuais problemas no preenchimento de vagas e pagamento de demais dívidas não tributárias;
- O plano de recuperação deverá considerar os aspectos regulatórios, acadêmicos, financeiros, econômicos, jurídicos, judiciais e contábeis;
- O Proies não tem o mesmo modelo ou espírito do Refis, Paex; parcelamento do FIES. Caso a IES não cumpra o programa pode ser descredenciada após instauração do processo administrativo regular com ampla defesa e contraditório
- O artigo 209 da constituição estabelece:
 - I- O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições;
 - II - Cumprimento das normas gerais da educação nacional;
 - III - Autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

A LDB estabelece a necessidade de a instituição comprovar capacidade de autofinanciamento e a lei que instituiu o Sinaes, estabelece como um dos requisitos de credenciamento ou credenciamento a demonstração da sustentabilidade financeira. Sendo assim, se a instituição não comprovar tais condições, o risco também de descredenciamento é real.



Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
SCS Quadra 07 Bloco "A" Sala 526 - Ed. Torre do Pátio Brasil Shopping
70.307-901 - Brasília/DF
Tel.: (61) 3322-3252 Fax: (61) 3224-4933
E-Mail: abmes@abmes.org.br Home Page: <http://www.abmes.org.br>

- A Instituição deve considerar a possibilidade de não preencher as vagas e assim deve prever fontes de recursos para pagar os tributos;
- Caso venha perder a CND, não conseguirá fazer a recompra do FIES;
- Recomenda-se a utilização de profissionais e auditorias capacitadas para a elaboração de um plano de recuperação tributária fidedigno e apto a ser cumprido;
- O endividamento tributário será corrigido pela Taxa Selic e juros, enquanto as mensalidades normalmente são corrigidas com base no INPC;
- Há necessidade de a entidade mantenedora aguardar a regulamentação para então analisar a viabilidade ou não aderir o Proies.

São nossas considerações.

Dr. José Roberto Covac

Dr. Kildare Araújo Meira