



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

**PARECER N° , DE 2023**

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, sobre o Projeto de Lei nº 4.172, de 2023, da Presidência da República, que *institui o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e à Saúde; e altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.*

Relatora: Senadora **TERESA LEITÃO**

**I – RELATÓRIO**

Em exame nesta Comissão de Educação e Cultura (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 4.172, de 2023, da Presidência da República, por meio do qual é instituído o *Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e à Saúde*, doravante referenciado como Pacto neste documento. A proposição altera ainda a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que trata do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

A proposição é composta de 21 artigos, sendo o último deles a cláusula de vigência, com início previsto para a data de publicação da lei em que vier a se transformar.

No art. 1º, o PL institui o Pacto (*caput*), limitando inclusão na ação a obras e serviços de engenharia de infraestrutura educacional de educação básica e profissionalizante que tenham recebido repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), e se encontrem descontinuados ou inconclusos na data de entrada em vigor da lei que decorrer do projeto (§ 1º). Além disso, o projeto

veda a participação, em qualquer processo licitatório realizado no âmbito do Pacto, de empresas declaradas inidôneas pelo poder público, independentemente do âmbito do órgão ou da entidade estatal sancionadora.

No **art. 2º**, a proposição apresenta as definições necessárias à exequibilidade e interpretação das normas do Pacto. Nesse sentido, são apresentadas as definições de:

- a) obras ou serviços de engenharia paralisados, compreendidos em cinco grupos distintos, numa graduação que engloba desde aqueles que tenham instrumento vigente, ordem de serviço emitida e não evolução da execução dos serviços registrada pelo ente beneficiário, até as obras ou serviços com pedido de prorrogação de vigência indeferido entre 1º de abril de 2023 e a data de entrada em vigor da lei em que o projeto se transformar;
- b) obras ou serviços de engenharia inacabados: aqueles que sejam objeto de instrumento de pactuação vencido e não tenham sido concluídos.

O **art. 3º** faculta aos entes federados que tenham obras ou serviços de engenharia paralisados ou inacabados a manifestação de interesse em sua retomada ao FNDE, nos termos de ato do Poder Executivo federal, observadas ainda as condições estabelecidas no art. 9º do projeto.

Para o caso específico de obra ou de serviço de engenharia inacabado, o **art. 4º** condiciona a sua retomada à prévia celebração de novo termo de compromisso entre o FNDE e o ente federativo, do qual constarão a repactuação dos valores e dos prazos inicialmente firmados, observadas as regras e as diretrizes da Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, que dispõe sobre o PAR.

Esse dispositivo, no § 1º, admite mudanças nos projetos iniciais de obras ou de serviços de engenharia inacabados, com a condição de que sejam precedidas de análise técnica do FNDE; sejam devidamente fundamentadas pelo ente interessado; e sejam repactuadas em valor que não exceda o previsto no art. 6º do projeto. Já no § 2º, estabelece que a análise da prestação de contas final deverá contemplar o termo de compromisso inicial e o termo de compromisso de repactuação.



Para a retomada de obra ou de serviço de engenharia paralisado, o **art. 5º** exige prévia assinatura de termo aditivo ao termo de compromisso vigente, o qual compreenderá o termo de compromisso de conclusão da obra; a reprogramação física da execução da obra, incluídos os prazos repactuados; e os novos recursos que serão aportados pelas partes.

Os arts. 6º a 9º e 15 do projeto dispõem sobre as repactuações. A propósito, o **art. 6º** estabelece que tais repactuações observarão os limites percentuais definidos no Anexo, aplicados sobre o valor correspondente à fração não executada da obra ou do serviço de engenharia, tendo por base os dados do sistema informatizado de acompanhamento.

O dispositivo ainda contempla:

- a) autorização ao FNDE para transferir recursos adicionais destinados à prestação de apoio à execução da obra ou do serviço de engenharia repactuados nos termos da lei em que o projeto se transformar;
- b) previsão de apresentação de documentos elencados nos incisos I, II e III do § 1º do art. 9º, adaptados à nova realidade do projeto, de modo a evidenciar a necessidade de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato em decorrência de caso de força maior, caso fortuito ou fato do princípio; fatos imprevisíveis; ou fatos previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato da forma pactuada;
- c) cômputo, nas repactuações, dos saldos financeiros depositados em conta bancária específica vinculada à obra ou ao serviço de engenharia, devidamente atualizados, inclusive os oriundos das receitas de aplicações financeiras realizadas;
- d) previsão de requerimento dos entes federativos que tenham concluído obras com recursos próprios ao FNDE, visando ao ressarcimento da verba anteriormente pactuada e pendente de repasse na data de publicação da lei que sobrevier à aprovação do projeto;



- e) possibilidade de construção em local diverso na hipótese de indisponibilidade da localidade originalmente prevista.

No **art. 7º**, o projeto fixa em 24 (vinte e quatro) meses a vigência máxima dos prazos para a execução das obras e dos serviços de engenharia repactuados, em qualquer hipótese, permitida uma única prorrogação, pelo FNDE, por igual termo.

O **art. 8º**, por sua vez, determina que a repactuação inclua o estabelecimento dos aportes de recursos necessários à finalização da obra ou do serviço de engenharia sob responsabilidade de cada ente beneficiário e o FNDE.

Ainda na esteira das repactuações, o **art. 15** faculta ao Poder Executivo federal a edição de normas complementares para dispor sobre questões operacionais necessárias à sua efetivação.

No **art. 9º**, o projeto legitima o Poder Executivo federal a editar ato no qual estabeleça as diretrizes para priorizar obras e serviços de engenharia paralisados ou inacabados, tendo por base, entre outros critérios julgados relevantes, os relativos ao percentual de execução da obra ou serviço; ao ano em que foi firmado o instrumento inicial; o caso das instituições de ensino que atendam comunidades rurais, indígenas ou quilombolas; e o caso de municípios afetados por desastres naturais e ambientais nos 10 anos anteriores. Em adição, estabelece que, para a repactuação, serão exigidos do ente federado subnacional: laudo técnico, para atestar o estado atual da obra ou do serviço de engenharia paralisado ou inacabado; planilha orçamentária com valores atualizados para a conclusão do projeto, de acordo com o ano de pactuação da obra ou do serviço de engenharia; e novo cronograma físico-financeiro (§ 1º). A planilha orçamentária em tela observará os normativos de elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos do orçamento geral da União (§ 2º). Por fim, quando detectados obras e serviços de engenharia paralisados ou inacabados com instrumento inicial firmado no mesmo ano, a prioridade de atendimento será do ente federativo cuja receita total arrecadada seja inferior ao total de despesas no final do último exercício fiscal (§3º).

Nos termos do **art. 10**, as obras e os serviços de engenharia paralisados ou inacabados poderão ser retomados com a utilização de recursos exclusivamente oriundos dos orçamentos municipais, estaduais ou distritais,



admitida, para tanto, a utilização de recursos recebidos na modalidade de transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal.

O **art. 11** autoriza a inclusão das obras e serviços de engenharia paralisados ou inacabados que estejam em processo de tomada de contas especial no Pacto, desde que não haja prejuízo à apuração de responsabilidade das pessoas naturais e jurídicas que tiverem dado causa ao descumprimento dos instrumentos originais.

De acordo com o **art. 12**, a retomada de obras e de serviços de engenharia no âmbito do Pacto não afasta a aplicação do disposto nos arts. 5º e 6º da citada Lei nº 12.695, de 2012. Nesse caso, o termo inicial para a prestação de contas estabelecido no art. 6º daquela norma terá início após a finalização do prazo previsto no art. 7º da lei que sobrevier do projeto.

O **art. 13** trata da fonte de financiamento. Nesse sentido, determina que as despesas para a retomada das obras ou dos serviços de engenharia correrão à conta das dotações consignadas ao FNDE.

O **art. 14** trata da publicidade e transparência das ações no Pacto. Para tanto, impõe a divulgação nos sítios eletrônicos do FNDE e dos respectivos Estados, Distrito Federal e Municípios, observado o disposto no art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, de informações atinentes a: obras ou serviços de engenharia paralisados, em formato de rol; interesse na retomada da obra ou do serviço de engenharia pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios; termo de compromisso firmado, na íntegra; análise técnica do FNDE sobre a obra/serviço; íntegra do termo aditivo ao termo de compromisso vigente de que trata o art. 5º do projeto; repactuações de valores e recursos adicionais transferidos; prorrogações concedidas; aportes de recursos estabelecidos nos termos do art. 8º; diretrizes de priorização de obras e serviços, detalhadas por critérios norteadores e acompanhadas de documentos e da planilha orçamentária de que tratam, respectivamente, os §§ 1º e 2º do art. 9º; recursos recebidos na modalidade transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal; obras e serviços de engenharia paralisados ou inacabados, no âmbito do PAR, que estejam em processo de tomada de contas especial; prestações de contas; e normas complementares que dispuserem sobre questões operacionais necessárias à repactuação.

Os **arts. 16 e 17** preveem a possibilidade de aplicação das disposições da lei que decorrer do projeto à retomada de obras e de serviços de engenharia de outras áreas. Assim, o **art. 16**, prevê a aplicação a projetos



financiados por transferências fundo a fundo no âmbito do SUS, caso em que o programa pertinente será regulamentado em ato do Ministro de Estado da Saúde. Já o **art. 17** dá amparo àqueles de instituições federais que ofertem educação básica, prevendo, neste caso, a regulamentação do Pacto em ato do Ministério da Educação.

O **art. 18**, por seu turno, incumbe o Ministério da Cultura (MinC) de definir, durante a vigência do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), as diretrizes para a aplicação dos recursos oriundos da Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022 (Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura), no âmbito do Sistema Nacional de Cultura, dispondo, ainda, sobre possíveis conteúdos dessas diretrizes, sendo exemplares a esse respeito a construção, a ampliação, a reforma e a modernização de espaços culturais e a aquisição de equipamentos e de acervos.

O dispositivo em alusão prevê ainda a possibilidade de o MinC limitar, na definição das diretrizes em tela, o repasse, até o limite máximo de 30% (trinta por cento) do valor total dos recursos de que trata a Lei nº 14.399, de 2022, à aplicação em políticas e programas nacionais de cultura específicos, observado o máximo de 10% (dez por cento) do valor total dos recursos de que trata a referida lei para obras vinculadas ao PAC e o mínimo de 10% (dez por cento) do valor total dos recursos para o fortalecimento da Política Nacional de Cultura Viva, mantida a proporcionalidade de que tratam os incisos I e II do *caput* do art. 7º da referida lei, consoante o que vier a ser estabelecido em ato do Ministro da Pasta.

Com relação ao repasse específico para construção de espaços culturais, fica facultada a exigência de convênio, de contrato de repasse ou de instrumento congênere com Estados, Distrito Federal, Municípios ou órgão gestor do consórcio público, respeitada a natureza de transferência obrigatória do recurso (§ 3º).

Na sequência, o **art. 19** do projeto modifica a Lei de regência do Fies (Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001), notadamente os arts. 4º e 5º-A dessa norma, para modificar as disposições sobre aportes obrigatórios da União (art. 6º-G) e das mantenedoras aos Fundos Garantidores do Fies, mas especialmente para abrir novas oportunidade de liquidação das dívidas dos estudantes com descontos, com percentuais diferenciados de principal e encargos, segundo o tempo de atraso e a condição socioeconômica do estudante em situação de inadimplência.



As alterações do art. 4º da Lei do Fies incluem, em relação à União, a inserção do § 11-A para condicionar os aportes do Governo federal ao FG-Fies à disponibilidade orçamentária e financeira. No que tange às mantenedoras, o **art. 20** revoga o § 12 do citado art. 4º da Lei do Fies. Assim acaba-se com o aporte obrigatório mínimo para entidades mantenedoras no FG-Fies no sexto e sétimo ano de sua participação no Fundo.

As modificações inseridas no art. 5º-A da Lei do Fies, por sua vez, são dirigidas ao estudante que tenha débitos vencidos e não pagos em 30 de junho de 2023. A inovação permite ao estudante liquidar a dívida por meio de negociação que observe os seguintes termos:

- a) mantém os descontos e o prazo de parcelamento para os estudantes com débitos vencidos e não pagos com mais de 90 (noventa) dias na data de 30 de junho de 2023;
- b) concede desconto de até 99% (noventa e nove por cento) do valor consolidado da dívida, inclusive principal, por meio da liquidação integral do saldo devedor, a estudantes inadimplentes há mais de 360 (trezentos e sessenta) dias na data de 30 de junho de 2023, desde que estejam inscritos no CadÚnico ou que tenham sido beneficiários do Auxílio Emergencial 2021; e
- c) autoriza a concessão de desconto de até 77% (setenta e sete por cento) do valor consolidado da dívida, inclusive principal, por meio da liquidação integral do saldo devedor a estudantes com débitos vencidos e não pagos há mais de 360 (trezentos e sessenta) dias em 30 de junho de 2023 que não se enquadrem na hipótese anterior.

A proposição chegou à Câmara dos Deputados acompanhada de solicitação de tramitação em regime de urgência, com amparo no art. 64, § 1º, da Constituição Federal (CF), sendo então distribuída à análise das Comissões de Cultura; Saúde; Educação; Finanças e Tributação; e de Constituição, Justiça e de Cidadania, tendo sido aprovada por meio de Parecer de Plenário, inclusive acerca das emendas, em substituição às referidas Comissões.

Ao chegar ao Senado Federal, onde também tramita com prazo determinado nos termos do citado art. 64, § 1º, da CF, a proposição foi distribuída à Comissão de Educação e Cultura, onde foi o aberto o prazo



regimental para apresentação de emendas, durante o qual foram recebidas as Emendas nº 1 a nº 5 a seguir descritas.

**A Emenda nº 1**, oferecida pelo Senador Plínio Valério, acrescenta § 8º ao art. 3º da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013. A finalidade é incumbir o MEC de concluir os processos administrativos pendentes que tratam de pedidos de autorização para funcionamento de curso de Medicina instaurados por força de decisão judicial até a data de publicação da Portaria MEC nº 650, de 5 de abril de 2023.

As Emendas nº 2 e nº 3 foram apresentadas pelo Senador Izalci Lucas.

**A Emenda nº 2** altera os arts. 4º e 5º-C, além de revogar o § 4º do art. 6º, todos da Lei do Fies, na forma dos arts. 18 e 19 do PL. No art. 4º da Lei do Fies, a mudança incide sobre o § 14, com o intento de que em contratos inferiores a 100% (cem por cento) dos encargos educacionais, a parcela não financiada seja paga pelo estudante diretamente à instituição de ensino. Em consequência dessa inovação, há alteração do § 4º do art. 5º-C para que o atraso no pagamento desses encargos também dê ensejo ao sobreestamento do aditamento de contrato. Daí, igualmente, o sentido de revogar o § 4º do art. 6º ora em vigor, que autoriza o agente financeiro a cobrar as parcelas de encargos educacionais não financiados com recursos do Fies.

**A Emenda nº 3**, por sua vez, também dispõe sobre o Fies. A mudança proposta recai sobre o inciso III do § 11 e art. 4º, incluindo ainda modificação do inciso VIII do caput e acréscimo do § 23 ao art. 5º-C da Lei nº 10.260, 2001, na forma do art. 18 do PL. No inciso III do citado § 11, a emenda altera a faixa de aporte das mantenedoras como parcela dos encargos recebidos dos estudantes entre 10% (dez por cento) e 25% (vinte e cinco por cento), após o quinto ano da entidade mantenedora no FG-Fies, variável, nesse período, em função de critérios estabelecidos em regulamento, nos termos do que for aprovado pelo CG-FIES.

Para o inciso VIII do art. 5º-C, a Emenda nº 3 exclui a previsão de valor mínimo para as prestações destinadas à quitação do saldo devedor, passando a prever apenas a prestação equivalente à aplicação percentual mensal vinculada à renda ou aos proventos mensais brutos do estudante financiado pelo Fies.



A inserção do § 23 no art. 5º-C, por fim, visa a garantir que, durante os períodos em que o financiado ficar sem auferir qualquer renda ou proventos, seja suspensa a exigibilidade de prestações para quitação do saldo devedor, assim como a cobrança de multas, de juros e de outros encargos financeiros por inadimplência e a inclusão do nome do financiado em cadastro de inadimplentes.

O objetivo da **Emenda nº 4**, da Senadora Professora Dorinha Seabra, é incluir, no art. 9º do PL, entre os critérios norteadores das diretrizes de priorização a serem definidas pelo Poder Executivo, para fins de atendimento no âmbito do Pacto, projetos de instituições de educação básica que atendam comunidades de baixa renda, na mesma linha dos projetos de instituições, arroladas no inciso III, destinadas a atender comunidades rurais, indígenas e quilombolas.

Finalmente, a **Emenda nº 5**, do Senador Alessandro Vieira, incide sobre o § 11 do art. 4º da Lei do Fies. Visa a estabelecer, mediante mudança da redação do inciso III, do § 11 em alusão, o aporte obrigatório da entidade mantenedora ao FG-Fies, a partir do sexto ano no Fies, entre 10% e 40% dos encargos educacionais recebidos dos estudantes, variável em função de critérios estabelecidos em regulamento, nos termos do que for aprovado pelo Comitê Gestor do Fundo.

## II – ANÁLISE

De acordo com o art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cumpre à CE opinar sobre proposições que digam respeito a matéria de natureza educacional, como é o caso do Projeto de Lei nº 4.172, de 2023. Nesses termos, a presente manifestação encontra amparo regimental.

De maneira geral, a proposição encontra-se elaborada em conformidade com as normas constitucionais vigentes, inclusive no que se refere à iniciativa privativa do Presidente da República de que trata o art. 61 da Carta.

De igual modo, a proposição observa os critérios de inovação, conformidade com o ordenamento vigente e os princípios gerais do direito, além de ser dotada de coercibilidade. Ademais, há também observância das recomendações de técnica legislativa prescritas pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.



Dessa forma, em relação à análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica da proposição, não há qualquer questão a ser apontada que enseje amparo ou até mesmo aprimoramento.

No que tange ao mérito, a proposição não poderia vir em hora mais oportuna, seja do ponto de vista educacional, seja do ponto de vista econômico.

Particularmente em relação à questão educacional, o inventário de obras realizado pelo FNDE identificou, logo no início deste ano, mais de 30 mil obras contratadas ou negociadas no âmbito do PAR, contadas a partir de 2007.

Desse total, embora se tenha um índice de obras concluídas da ordem de 56%, o que em números absolutos se traduz como pouco mais de 16,7 mil obras, têm-se, na outra ponta, quase 12% de obras paralisadas ou não concluídas, o que dá uma ideia aproximada de 3,6 mil obras com algum recurso já investido e sem perspectiva de retorno se não houver investimento adicional.

O caráter epidêmico dessa mazela se caracteriza pela constatação de casos em todos os estados e no Distrito Federal. Já o número de municípios atingidos se aproxima de 1,7 mil, o que perfaz o percentual de 30% das municipalidades brasileiras.

Traduzindo os efeitos dessa paralisia no atendimento escolar, tem-se um desperdício de quase meio milhão de vagas bloqueadas nas redes públicas de educação básica do País. Consequência imediata da indisponibilidade desses espaços, afora a questão da qualificação da infraestrutura escolar, é o distanciamento do País do cumprimento de importantes metas de atendimento estabelecidas para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, no âmbito do Plano Nacional de Educação (PNE) em vigor, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

Daí a urgência de uma intervenção que se mostre efetiva no sentido de assegurar a conclusão dessas obras. Como se sabe, já houve iniciativas de retomada que resultaram frustradas, em face da falta da criação de condições viáveis para a conclusão dos projetos. Exemplar a esse respeito foi a ausência de qualquer preocupação com a atualização dos recursos originalmente pactuados. Num país que experimenta inflação como o nosso, infelizmente, é inconcebível a falta de sensibilidade em relação a questões



como essas, que são cruciais para a manutenção do equilíbrio financeiro de contratos e ajustes.

Nesse contexto, essa é uma preocupação que já vem sendo devidamente considerada em medidas preparatórias ao Pacto. Dessa forma, é possível imaginar, com essa nova perspectiva de atualização dos valores ajustados e a abertura para adesão dos entes com obras elegíveis ao Pacto, a factibilidade de conclusão de parte expressiva, quiçá da totalidade das obras paralisadas e inacabadas na área da educação básica pública.

Pensando na distribuição dos resultados por etapas ou níveis, essa retomada poderá representar, por baixo, 1,2 mil estabelecimentos de educação infantil (creches e pré-escolas), quase mil escolas de ensino fundamental, além de algumas dezenas de escolas de ensino médio técnico-profissional, uma centena de obras de reforma ou ampliação de escolas e, pelo menos, 1,26 mil quadras ou coberturas de quadras esportivas.

As obras descontinuadas na área educacional causam prejuízos em muitas frentes. Reconhecidamente, quando não retardam o aprimoramento de recursos educacionais importantes do processo de qualificação da educação básica e da educação profissional, elas alijam muitos jovens em idade escolar de oportunidades de acesso ao ensino que são hoje inadiáveis.

Do ponto de vista do gasto público, a paralisação ou o adiamento reiterado da conclusão dessas obras tem uma outra face, causadora de prejuízos irreparáveis à figura do Estado e dos gestores públicos como garantes das políticas públicas que devem ser executadas em benefício de toda a sociedade. Isso gera uma cultura de descrédito e desinteresse do cidadão em contribuir com o País, diante da sensação de mau emprego dos recursos que dele são obtidos por meio dos tributos que financiam a atividade estatal.

Por essas razões, a proposição, em relação à retomada de obras que atenderão à educação básica e profissional, é de suma importância sob o ponto de vista educacional. Nada obstante, a medida implica também uma vultosa aplicação de recursos na construção civil.

Com efeito, no que toca especificamente ao aporte de recursos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento, há uma perspectiva concreta de impacto positivo na própria economia do País. Decerto o retorno da medida beneficiará tanto o setor da construção civil, quanto os trabalhadores.



Em relação ao conteúdo das medidas veiculadas pelo PL nº 4.172, de 2023, destinadas à melhoria do fluxo e da aplicação de recursos viabilizados pela Lei nº 14.399, de 2022, a Lei Aldir Blanc de Fomento à Cultura, é importante salientar que proposta original do Poder Executivo alterava o art. 16 daquela norma. A finalidade da proposição era indicar de forma explícita possibilidades de aplicação dos recursos gerados pela política, sendo exemplares a esse respeito a construção, a ampliação, a reforma e a modernização de espaços culturais; a aquisição de equipamentos e de acervos; e o fortalecimento da Política Nacional de Cultura Viva.

Para tanto, o projeto original facultava ao Ministério condicionar, até o limite máximo de 30% dos recursos gerados pela política cultural decorrente da lei, os repasses destinados para aplicação em políticas de programas nacionais de cultura específicos. Nesse caso, o projeto previa a flexibilização ou a desnecessidade de observância dos percentuais estabelecidos no art. 7º da Lei Aldir Blanc, quais sejam:

a) 80%, em ações de apoio ao setor cultural por meio de: 1) editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural e outros instrumentos destinados à manutenção de agentes, de espaços, de iniciativas, de cursos, de produções, de desenvolvimento de atividades de economia criativa e de economia solidária, de produções audiovisuais, de manifestações culturais, bem como à realização de atividades artísticas e culturais que possam ser transmitidas por meios telemáticos e digitais; 2) subsídio para manutenção de espaços artísticos e de ambientes culturais que desenvolvam atividades regulares de forma permanente em seus territórios e comunidades;

b) 20%, em ações de incentivo direto a programas, a projetos e ações de democratização do acesso à fruição e à produção artística e cultural em áreas periféricas, urbanas e rurais, bem como em áreas de povos e comunidades tradicionais.

Ao apreciar essa inovação indireta na Lei Aldir Blanc, a Câmara dos Deputados optou por não alterar aquela norma, abordando o assunto no próprio projeto, e aquiescendo a diretriz indicativa das áreas acerca das atividades ou equipamentos culturais que poderão receber recursos, assim como do possível limite de 30% do total dos recursos a ser estabelecido em diretriz do Ministério.



Cumpre ressaltar, todavia, que os deputados emendaram a disposição original, de sorte a que fosse mantida a proporcionalidade dos 80% e 20% previstos no art. 7º retro mencionado. Além disso, a Câmara estabeleceu um limite máximo de 10% dos recursos da Lei Aldir Blanc para aplicação em obras vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e mínimo de 10% para destinação ao fortalecimento da Política Nacional de Cultura Viva.

De nossa parte, essas alterações não alteram a substância da proposição original e com ela se harmonizam. Dessa forma, além de aperfeiçoar o processo de definição de diretrizes de aplicação de recursos viabilizados pela Lei Aldir Blanc, a mudança tende a contribuir para sua eficácia, indo, assim, ao encontro das motivações que deram ensejo à iniciativa do Poder Executivo.

Por fim, no que se refere à introdução de mudanças na Lei nº 10.260, de 2001, a Lei do Fies, pela Câmara dos Deputados, as inovações inseridas são oportunas e meritórias. As que dizem respeito à flexibilização de aportes das mantenedoras ao FG-Fies são necessárias para dar fôlego às instituições de ensino e reduzir os efeitos de desembolsos obrigatórios sobre a própria viabilidade de funcionamento das instituições. Afinal, quando essas instituições apresentam problemas, suas consequências também recaem sobre os alunos e os indicadores de educação do País.

Particularmente em relação à reabertura de prazos para renegociação de dívidas de estudantes em situação de inadimplência junto ao Fies, a medida, além de servir a um interesse público lastreado na compreensão da educação, independentemente do nível de ensino, como dever do Estado, vem a calhar em uma conjuntura marcada pelo esforço do Governo federal para restabelecer o acesso da população em geral ao crédito e a condições de solvência, notadamente por meio do programa Desenrola Brasil.

Nesse contexto, não faz sentido que a dívida de cidadãos decorrente de serviços educacionais que não lograram obter do Estado, que no final se reverterá em benefício de toda a sociedade, não seja contemplada no âmbito de iniciativas como o Desenrola Brasil, justamente num caso em que o credor é a União.

Ademais, já estamos quase criando um calendário de reabertura dessas negociações no Fies, sinal de que as normas de regência do Fundo precisam considerar o ambiente de oscilação da economia e do mundo do trabalho, que, infelizmente, não assegura aos mutuários do Fies os meios



necessários para o enfrentamento das obrigações assumidas para custear seus estudos.

No momento, por exemplo, e ainda por alguns anos, teremos de conviver com as consequências da pandemia de covid-19. Nada mais justo, assim, do que alguma sensibilidade com a situação desses estudantes, que, após deixar a universidade, ainda terão de conviver com a incerteza quanto ao acerto de seu investimento.

Finalmente, no que respeita à técnica legislativa e a coerência textual, entendemos que a incumbência de ato no âmbito do poder público deve ser de caráter pessoal e não orgânico. Com efeito, sugerimos que, na **redação final** do parágrafo único do art. 17 da proposição, seja feita menção a ato do Ministro de Estado da Educação, de modo a uniformizar a técnica com o texto do art. 16, parágrafo único.

Por essas razões, ao tempo em que reafirmamos a constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto, invocamos a sua relevância educacional e social como base para o seu mérito e acolhida no Senado Federal.

No que tange particularmente à avaliação das emendas oferecidas ao projeto, apresentamos as considerações a seguir.

Em que pese a necessidade de ampliação das vagas em cursos de medicina no País, o que denotaria a relevância social da **Emenda nº 1**, na prática a medida apresenta inconvenientes. Em primeiro lugar, não se coaduna com o escopo do projeto sob exame. Dessa forma, a acolhida de proposições de tal teor geraria precedente prejudicial à conclusão da apreciação do projeto, não havendo limite para incorporação de matéria estranha à proposição. Não à toa, o Risf, em seu art. 230, inciso I, não admite a aprovação de emenda *sem relação com a matéria da disposição que se pretenda emendar*. Em segundo lugar, a proposição encerra determinação ao Poder Executivo para que adote providências da alçada daquele poder. Ao imiscuir-se em matéria de competência do Poder Executivo, o Legislativo afrontaria o princípio da separação dos poderes da República.

No que toca à **Emenda nº 2**, que transfere o pagamento de encargos não financiados do agente financeiro para as mantenedoras, a medida, a princípio parece salutar. No entanto, ao pulverizar o controle sobre pagamentos, que sai de um agente financeiro para um número expressivo de



mantenedoras, a alteração pode ser impeditiva ao aperfeiçoamento e transparência do programa. Além disso, ao alcançar todo o universo de contratos do Fies a alteração é operacionalmente contraproducente, especialmente considerando a dinâmica de troca de mantenedoras na educação superior brasileira.

Relativamente à **Emenda nº 3**, o estabelecimento da faixa de aportes obrigatórios das mantenedoras ao FG-Fies de 10% a 25%, a partir do sexto ano, não configura mudança significativa em relação à veiculada pelo PL (10% a 27,5%), uma vez que a opção por um percentual nesse *continuum* será definida por critérios considerados pelo CG-Fies. O determinante, no caso, vai ser a atuação das mantenedoras no Comitê Gestor. Em relação à supressão da previsão de valor mínimo para amortização do saldo devedor e à inexigibilidade de prestações durante o tempo em que o estudante estiver sem renda, embora pareçam justas do ponto de vista social, temos sérias dúvidas e receio de que essas medidas não contribuam na forma esperada para o aprimoramento da política de financiamento estudantil. Tanto uma quanto a outra podem, a nosso juízo, suscitar desvirtuamentos nos vínculos laborais e declarações de renda, assim como, na melhor das hipóteses, podem fazer aumentar a informalidade no mundo do trabalho, o que, no todo, redonda comprometedor para a sustentabilidade do Fies. Por essas razões, também não vemos amparo regimental, nem de mérito, para acolhimento da **Emenda nº 3**.

No que tange à **Emenda nº 4**, a Senadora Professora Dorinha Seabra traz a lume, de forma oportuna, a existência de possíveis projetos de instituições de atendimento a comunidades de baixa renda da zona urbana cujas obras podem ter sofrido solução de continuidade. Trata-se de contribuição da maior relevância para a execução e a efetividade do Pacto. Nada obstante, cumpre lembrar que o fato de esses projetos não se encontrarem nominalmente arrolados no inciso III do art. 9º não significa que não possam ser contemplados. É que, além de o dispositivo tratar de diretrizes de priorização a serem editadas pelo Executivo, o art. 9º tem um inciso V que prevê a inclusão de *outros critérios técnicos considerados pertinentes*. Dessa forma, do ponto de vista da eficácia, não vemos a necessidade de acolhida da emenda para que o seu intento seja alcançado.

Em relação à **Emenda nº 5**, cujo propósito seria, segundo a justificação, propiciar economia de recursos para a União, tendo como base a ampliação dos aportes das mantenedoras, a proposta destoa da alteração intentada pelo PL sob exame, cujo teto é de 27,5%, e foi estabelecido com base na experiência da aplicação do inciso II (faixa de aportes de 10% a 25%, do



segundo ao quinto ano), precisamente para garantir melhor planejamento e administração de caixa às mantenedoras. É de registrar, ademais, que os aportes da União ao FG-Fies, consoante a redação proposta para o § 11-A do mesmo art. 4º, pelo PL, dependerão de disponibilidade orçamentária. Dessa forma, embora por via tangencial, o objetivo da emenda do ilustre Senador Alessandro Vieira acaba sendo atingido mediante o controle do aporte de recursos da União ao FG-Fies. Por essa razão, não se mostra necessária a acolhida da emenda, que teria o viés de piorar a situação das mantenedoras caso viesse a ser adotada.

### III – VOTO

Em vista do exposto, nosso voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.172, de 2023, e pela **rejeição** das Emendas nº 1 a nº 5.

Sala da Comissão,

, Presidente

Senadora **TERESA LEITÃO**, Relatora



Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9785504984>