

MENSAGEM Nº 213

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 1.174, de 12 de maio de 2023, que “Institui o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica”.

Brasília, 12 de maio de 2023.



Brasília, 8 de maio de 2023

Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à sua apreciação proposta de Medida Provisória que “Institui o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia destinados à Educação Básica”.
2. A presente proposta visa a permitir, por meio de uma pactuação ampla e interfederativa, a constituição de um arcabouço normativo inovador para o enfrentamento das obras paralisadas e inacabadas na educação básica realizadas no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, e alçado a status de lei por meio da Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012.
3. O PAR constitui instrumento fundamental de gestão no âmbito do Ministério da Educação – MEC e de suas autarquias vinculadas, permitindo a atuação coordenada da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para a promoção da melhoria da qualidade da educação básica pública. Trata-se de um plano de metas em vigor desde 2007, que define as ações a serem desenvolvidas pelo ente federado e a assistência técnica ou financeira a ser prestada pela União.
4. Atualmente, o portfólio de ações que podem ser apoiadas pelo PAR é composto por 27 iniciativas, entre as quais destacam-se:
 - Iniciativa 19 – PAR 4 – Construir escola ou creche;
 - Iniciativa 20 – PAR 4 – Reformar escola ou creche; e
 - Iniciativa 21 – PAR 4 - Ampliar escola ou creche.
5. Em janeiro de 2023, a atual gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE encontrou o seguinte cenário na carteira de 30.128 obras atendidas pelo PAR desde 2007:
 - Obras concluídas: 16.732, perfazendo 55,54% do total de obras pactuadas;
 - Obras não iniciadas (em etapa de planejamento pelo proponente, licitação ou contratação): 870, o que corresponde a 2,89% do total de obras;
 - Obras em andamento (execução, em reformulação e paralisada): 3.710, equivalente a 12,31% do total de obras. Entre as 3.170 obras em andamento, destaca-se que 931 (3,09% do total da carteira acumulada do PAR) encontravam-se paralisadas no início de janeiro de 2023;
 - Obras inacabadas: 2.609, correspondente a 8,66% do total de obras; e

- Obras canceladas: 6.207, correspondente a 20,60% do total de obras.

6. Identifica-se assim um cenário em que 11,9% das obras pactuadas desde o primeiro ciclo do PAR encontravam-se ou inacabadas ou paralisadas.

7. Em termos conceituais, obras paralisadas são aquelas cujo instrumento de pactuação entre o FNDE e o ente apoiado esteja vigente, houve emissão de ordem de serviço e o ente beneficiário registra a não evolução na execução dos serviços. Por sua vez, obra inacabada é aquela que, vencido o respectivo instrumento, a obra ou o serviço de engenharia não tenha sido concluído.

8. Informações de abril de 2023 revelam que há no País 3.540 obras de infraestrutura escolar voltadas para a educação básica paralisadas ou inacabadas. Tal condição se manifesta em todos os estados e no Distrito Federal e em 1.682 municípios (o que equivale a 30% de todos os municípios do território nacional).

9. De outro modo, tal cifra representa para o Estado brasileiro cerca de 450 mil vagas a menos na rede pública de ensino voltada à educação básica, afastando o País do cumprimento das metas 1, 2 e 3 do Plano Nacional de Educação – PNE, instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

10. A conclusão desse conjunto de obras em sua totalidade somaria ao País 1.221 unidades de educação infantil, entre creches e pré-escolas, 989 escolas de ensino fundamental, 35 escolas de ensino profissionalizante e 85 obras de reforma ou ampliação, além de 1.264 novas quadras esportivas ou coberturas de quadras.

11. Iniciativas anteriores do MEC e do FNDE implementadas por meio de Resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE, que permitiram a repactuação de obras inacabadas sem a correção dos valores a serem repassados, apresentaram baixa efetividade nos índices obtidos (menos de 9% de repactuações firmadas e obras retomadas).

12. Nesse sentido, a presente Medida Provisória propõe a correção pelo Índice Nacional de Custo da Construção – INCC dos valores a serem transferidos pela União aos entes apoiados.

13. Outra modificação proposta para assegurar mais efetividade à retomada é a permissão para que, mesmo nos casos em que o FNDE já tenha repassado todo o valor previsto para a obra ou para o serviço de engenharia inicialmente acordado, possam ser transferidos novos recursos federais para atender, total ou parcialmente, os montantes previstos nas repactuações. Tal previsão visa a reconhecer a situação factual em que, em razão de um tempo estendido de paralisação ou inexecução da obra, degradações de estrutura e deterioração de materiais e equipamentos tornem necessária a substituição ou o refazimento de etapas construtivas já realizadas e registradas anteriormente à paralisação ou ao início da inexecução da obra.

14. Há também na proposta o incentivo ao estabelecimento ainda mais robusto do regime de cooperação entre estados e municípios, que marcadamente tem demonstrado, quando adotado, excelentes resultados para a educação básica. Busca-se permitir que os recursos restantes para a consecução das obras e dos serviços de engenharia paralisados e inacabados sejam aportados não apenas pela União, por meio do FNDE, ou pelo ente diretamente beneficiado pela obra, mas também pelo estado a que o ente estiver jurisdicionado, caso se trate de obra da esfera municipal. Assim, avança-se, para o enfrentamento das obras que se encontrarem na situação de paralisadas e inacabadas na data de publicação da Medida Provisória, em relação ao arcabouço legal atualmente existente referente à cooperação, visto que a norma vigente não permite que determinado estado, mesmo tendo recursos suficientes para atender aos valores ainda não transferidos, possa assumir tal responsabilidade no âmbito do PAR. Os aportes de recursos sob responsabilidade de cada um dos

entes, necessários à finalização da obra ou do serviço de engenharia, constarão dos atos de repactuação firmados entre o FNDE e os estados, o Distrito Federal e os municípios.

15. Ademais, permite-se que as obras e os serviços de engenharia inacabados ou paralisados de que trata essa Medida Provisória sejam retomados com a utilização de recursos exclusivamente municipais e/ou estaduais.

16. Concernente à operacionalização do Pacto Nacional pela Retomada de Obras e Serviços de Engenharia destinados à Educação Básica, caberá aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios solicitar formalmente o interesse na adesão, o que preserva a configuração essencial do PAR, com um instrumento de apoio pela União que não fere a autonomia dos entes.

17. Para a priorização das obras e dos serviços de engenharia inacabados ou paralisados a serem contemplados pelo Pacto Nacional, novo ato do Executivo definirá diretrizes baseadas em critérios como o percentual de execução registrado no sistema informatizado de acompanhamento e o ano em que foi firmado o instrumento inicial, além de outros critérios técnicos julgados pertinentes.

18. Conforme contribuições da Controladoria-Geral da União – CGU, a viabilidade técnica da repactuação será avaliada pelo FNDE mediante a apresentação, pelos entes, de laudo técnico, acompanhado da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica ou Registro de Responsabilidade Técnica, que ateste o estado atual da obra ou do serviço de engenharia inacabado ou paralisado; da planilha orçamentária com valores atualizados para sua conclusão, observado o limite anual do INCC acumulado e constante no Anexo I da Medida Provisória; e ainda de novo cronograma físico- financeiro.

19. Também com base em proposição que consta do diagnóstico de obras paralisadas elaborado pela CGU, as obras inacabadas poderão ser retomadas após a celebração de novo instrumento firmado entre o FNDE e o ente federativo no qual conste repactuação dos valores, dos prazos e das metas iniciais. Para as obras paralisadas, a retomada deverá ser precedida da assinatura de termo aditivo ao termo de compromisso vigente no qual conste a repactuação dos valores inicialmente acordados com o FNDE.

20. As obras passíveis de serem alcançadas por esta Medida Provisória passarão a ter, após a repactuação, novo prazo de 24 meses para a sua conclusão, prazo que poderá ser prorrogado pelo FNDE por igual período, uma única vez.

21. Destaca-se, adicionalmente, que a publicação desta Medida Provisória não afastará para as obras por ela alcançadas a necessidade de prestação de contas prevista nos artigos 5º, 6º e 7º da Lei nº 12.695, de 2012, apenas permitindo que tais obras gozem de um novo prazo para sua conclusão, e postergando para após esse novo prazo o termo inicial para a prestação de contas devida.

22. Para o exercício de 2023, estima-se impacto de R\$ 458.222.526,00 (quatrocentos e cinquenta e oito milhões, duzentos e vinte e dois mil e quinhentos e vinte e seis reais). Em 2024 e 2025, a estimativa é, para cada um dos exercícios, R\$ 1.580.823.769,69 (um bilhão, quinhentos e oitenta milhões, oitocentos e vinte e três mil e setecentos e sessenta e nove reais e sessenta e nove centavos) e, para 2026, R\$ 332.189.358,89 (trezentos e trinta e dois milhões, cento e oitenta e nove mil, trezentos e cinquenta e oito reais e oitenta e nove centavos).

23. As despesas para as transferências decorrentes desta Medida Provisória serão suportadas à conta das dotações dos créditos orçamentários fixadas no orçamento do FNDE. Não haverá, portanto, qualquer acréscimo às despesas já consignadas na lei orçamentária vigente. A

24. A previsão de recursos para os orçamentos subsequentes será considerada nas propostas orçamentárias encaminhadas ao Congresso Nacional.

25. Destaca-se, na oportunidade, que diversas medidas possíveis dentro do arcabouço normativo vigente na atualidade têm sido adotadas pelo MEC e pelo FNDE desde janeiro de 2023, como a retomada de um fluxo regular de transferências de recursos financeiros aos entes apoiados no PAR, o fortalecimento da assistência técnica e o aperfeiçoamento do modelo de monitoramento durante as fases de planejamento e fases iniciais da obra. Tais medidas, conquanto bastante efetivas para aumentar as taxas de conclusão das obras em andamento e em fluxo normal de realização, possuem, contudo, capacidade limitada para enfrentar a situação das obras em que estejam paralisadas e inacabadas retratadas neste documento.

26. Com efeito, o próprio Tribunal de Contas da União – TCU reconheceu que a ausência de um plano central para gestão das obras paralisadas, inacabadas e canceladas e a ausência de atualização técnica e financeira dos projetos encontram-se entre as principais causas para a existência do alto número de obras paralisadas e inacabadas no País. Nesse mister, a Medida Provisória alcança efeito sobre essas duas causas, ao propor uma articulação nacional de esforços liderada pela União para o enfrentamento da situação na educação básica sob o formato de um pacto entre os entes e a possibilidade de que os estados e municípios interessados na retomada das obras inacabadas submetam atualizações técnicas de projeto que viabilizem a conclusão da obra, assim como a correção, pelo INCC, de saldos a serem transferidos pela União.

27. Considerando o papel da União de prestar assistência técnica e financeira aos entes federados, com vistas à implementação das funções redistributivas e supletivas no contexto do regime de colaboração federativa previsto no art. 211 da Constituição, o apoio federal para a expansão e qualificação da infraestrutura da educação básica é fundamental para a melhoria da qualidade do ensino público e do direito fundamental à aprendizagem em condições adequadas. A paralisação e o inacabamento de edifícios escolares e demais obras constituem desperdícios de recursos públicos que precisam ser corrigidos com urgência e eficiência pelo Estado brasileiro em seu conjunto, dadas as múltiplas causas do problema.

28. Essas, Senhor Presidente, são as razões que nos levam a submeter, à sua elevada consideração, a presente proposta de Medida Provisória.

Atenciosamente,

Assinado por: Maria Izolda Cela de Arruda Coelho, Esther Dweck, Vinicius Marques de Carvalho