



# CONGRESSO NACIONAL

## MEDIDA PROVISÓRIA

### Nº 1174, DE 2023

Institui o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica.

Mensagem nº 213 de 2023, na origem

**Apresentação de Emendas à Medida Provisória: 15/05/2023 - 22/05/2023**

**Deliberação da Medida Provisória: 15/05/2023 - 13/07/2023**

**Editada a Medida Provisória: 15/05/2023**

**Início do regime de urgência, sobrestando a pauta: 29/06/2023**

#### DOCUMENTOS:

- [Medida Provisória](#)
- [Exposição de Motivos](#)
- [Mensagem](#)



[Página da matéria](#)

## MEDIDA PROVISÓRIA N° 1.174, DE 12 DE MAIO DE 2023

Institui o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

**Art. 1º** Fica instituído o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica.

Parágrafo único. O Pacto Nacional de que trata o **caput** contemplará as obras e os serviços de engenharia de infraestrutura educacional cujos valores tenham sido repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, no âmbito do Plano de Ações Articuladas, que estiverem paralisados ou inacabados na data de entrada em vigor desta Medida Provisória.

**Art. 2º** Para fins do disposto nesta Medida Provisória, considera-se:

I - obra ou serviço de engenharia paralisado - obra ou serviço de engenharia cujo instrumento esteja vigente, tenha havido emissão de ordem de serviço e o ente beneficiário tenha registrado a não evolução da execução dos serviços; e

II - obra ou serviço de engenharia inacabado - obra ou serviço de engenharia cujo instrumento tenha vencido e a obra ou o serviço de engenharia não tenha sido concluído.

Parágrafo único. O enquadramento de obra ou serviço de engenharia como paralisado ou inacabado considerará a sua situação registrada no sistema informatizado de acompanhamento do Ministério da Educação na data de entrada em vigor desta Medida Provisória.

**Art. 3º** Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que possuam obras ou serviços de engenharia paralisados ou inacabados poderão manifestar interesse em sua retomada ao FNDE, conforme estabelecido em ato do Poder Executivo federal, observado o disposto no art. 9º.

**Art. 4º** Na hipótese de obra ou serviço de engenharia inacabado, a retomada será precedida de celebração de novo termo de compromisso entre o FNDE e o ente federativo, do qual deverá constar 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.

§ 1º Poderão ser admitidas mudanças nos projetos iniciais de obras ou serviços de engenharia inacabados, precedidas de análise técnica do FNDE, desde que:

I - as mudanças sejam devidamente fundamentadas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelo Município; e

II - o valor das alterações propostas não exceda ao valor de repactuação previsto no art. 6º.

§ 2º A análise da prestação de contas final deverá contemplar o termo de compromisso inicial e o termo de compromisso de repactuação de que trata esta Medida Provisória.

Art. 5º Na hipótese de obra ou serviço de engenharia paralisado, a retomada será precedida da assinatura de termo aditivo ao termo de compromisso vigente, que deverá contemplar:

I - o termo de compromisso de conclusão da obra;

II - a reprogramação física da execução da obra, incluídos os prazos repactuados; e

III - os novos recursos que serão aportados pelas partes.

Art. 6º As repactuações de valores de que tratam os art. 4º e art. 5º observarão os limites percentuais estabelecidos no Anexo, aplicados sobre o valor correspondente à fração não executada da obra ou do serviço de engenharia, de acordo com as informações contidas no sistema informatizado de acompanhamento.

§ 1º Fica autorizado o FNDE a transferir recursos adicionais com a finalidade de prestar apoio à execução da obra ou do serviço de engenharia repactuado nos termos do disposto nesta Medida Provisória, ainda que os recursos inicialmente acordados tenham sido totalmente transferidos.

§ 2º Nas repactuações de que trata o **caput**, serão computados os saldos financeiros depositados em conta bancária específica vinculada à obra ou ao serviço de engenharia, devidamente atualizados, inclusive aqueles provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas.

Art. 7º A repactuação dos prazos para a execução das obras e dos serviços de engenharia, em qualquer hipótese, terá vigência máxima de vinte e quatro meses, e poderá ser prorrogada pelo FNDE uma vez por igual período.

Art. 8º Na repactuação entre o FNDE e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, serão estabelecidos os aportes de recursos necessários à finalização da obra ou do serviço de engenharia sob responsabilidade de cada ente federativo.

Parágrafo único. A repactuação poderá ocorrer entre:

I - o FNDE e o Estado ou o Distrito Federal;

II - o FNDE e o Município; ou

III - o FNDE, o Município e o Estado.

Art. 9º Ato do Poder Executivo federal estabelecerá as diretrizes de priorização das obras e dos serviços de engenharia inacabados ou paralisados, observados os limites orçamentários e financeiros disponíveis, de acordo com os seguintes critérios:

- I - percentual de execução registrado no sistema informatizado de acompanhamento;
- II - ano em que foi firmado o instrumento inicial; e
- III - outros critérios técnicos julgados pertinentes.

§ 1º Na repactuação, é indispensável a apresentação dos seguintes documentos pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município:

I - laudo técnico, acompanhado da anotação de responsabilidade técnica ou do registro de responsabilidade técnica, para atestar o estado atual da obra ou do serviço de engenharia inacabado ou paralisado;

II - planilha orçamentária com valores atualizados para a sua conclusão, de acordo com o ano de pontuação da obra ou do serviço de engenharia, observado o disposto no Anexo; e

III - novo cronograma físico-financeiro.

§ 2º A planilha orçamentária a que se refere o inciso II do § 1º observará as regras e os critérios estabelecidos para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos do Orçamento Geral da União.

Art. 10. As obras e os serviços de engenharia inacabados ou paralisados de que trata esta Medida Provisória poderão ser retomados com a utilização de recursos exclusivamente oriundos dos orçamentos municipais, estaduais ou distritais.

Parágrafo único. Para fins de atendimento ao disposto no **caput**, os Municípios, o Distrito Federal e os Estados poderão utilizar recursos recebidos na modalidade transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição.

Art. 11. As obras e os serviços de engenharia inacabados ou paralisados que estejam em processo de tomada de contas especial não poderão ser incluídos no Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica.

Parágrafo único. A retomada de obras e serviços de engenharia de que trata esta Medida Provisória não impedirá a eventual apuração de responsabilidade das pessoas naturais e jurídicas que tenham dado causa ao descumprimento dos instrumentos originais.

Art. 12. A retomada de obras e serviços de engenharia de que trata esta Medida Provisória não afasta a aplicação do disposto nos art. 5º e art. 6º da Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012.

Parágrafo único. O termo inicial para a prestação de contas estabelecido no art. 6º da Lei nº 12.695, de 2012, terá início após a finalização do prazo pactuado no art. 7º desta Medida Provisória.

Art. 13. As despesas para a retomada das obras ou dos serviços de engenharia correrão à conta das dotações consignadas aos recursos orçamentários do FNDE.

Art. 14. O Poder Executivo federal poderá editar normas complementares para dispor sobre questões operacionais necessárias à repactuação de que trata esta Medida Provisória.

Art. 15. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 12 de maio de 2023; 202º da Independência e 135º da República.



## ANEXO

OBRAS COM INSTRUMENTO PACTUADO EM	ÍNDICE NACIONAL DE CUSTO DA CONSTRUÇÃO - INCC ACUMULADO NO PERÍODO
2007	206,51%
2008	188,40%
2009	158,29%
2010	149,17%
2011	131,92%
2012	114,70%
2013	100,31%
2014	85,40%
2015	73,32%
2016	61,72%
2017	52,21%
2018	46,91%
2019	41,29%
2020	35,50%
2021	22,00%
2022	8,97%

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 n° 6.094, de 24 de abril de 2007, e alçado a status de lei por meio da Lei n° 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 de 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

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

24. 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.

25. 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.

26. 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.

27. 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**

MENSAGEM N° 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.