



Grupo Nacional de
Direitos Humanos



NOTA TÉCNICA CNPG/GNDH Nº 002/2025

O Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação tem correlação direta com a efetivação do direito fundamental à educação e, bem assim, com diversas metas do Plano Nacional de Educação e, por essa razão, é de interesse do Ministério Público Brasileiro a fiscalização de seu cumprimento.

A atribuição do Ministério Público Federal, considerando-se a transferências de verbas da União para a consecução da conclusão das obras, não afasta a atribuição do Ministério Público Estadual no que diz respeito às suas consequências quanto ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação ou outras correlatas à concretização do direito fundamental à educação.

O Pacto Nacional pela Retomada de Obras e Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica foi estabelecido pela Medida Provisória nº 1.174/2023 e, em seguida, pela Lei 14.719/23, posteriormente regulamentado pela Resolução FNDE 27/23, com o objetivo de retomada de 5.642 obras ou serviços de engenharia (enquadradas para o programa), de infraestrutura escolar paralisadas ou inacabadas em todo o Brasil. A iniciativa, coordenada pelo Ministério da Educação (MEC) em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), conta com investimento previsto de aproximadamente R\$ 5.7 bilhões até 2026, com expectativa de geração de cerca de mais de 1 milhão de novas vagas na rede pública de ensino em todo o país.

De acordo com a normativa de regência, as obras aptas ao programa são as definidas, conforme artigo 2º da Lei 14.719/23, como inacabadas e paralisadas conforme situação registrada no sistema informatizado de acompanhamento do Ministério da Educação na data de entrada em vigor da referida lei. São obras ou serviços de engenharia inacabados aqueles no qual, vencido o respectivo instrumento jurídico entre o FNDE e o ente federativo, a obra ou o serviço de engenharia não tenha sido concluído. São obras ou

serviços de engenharia paralisados: a) aqueles que tenham instrumento vigente, ordem de serviço emitida e a não evolução da execução dos serviços registrada pelo ente beneficiário; b) aqueles que tenham, inseridos no sistema informatizado de acompanhamento do Ministério da Educação, na data de entrada em vigor desta Lei, documentos comprobatórios de nova licitação ou contratação de empresa executora após rescisão de contrato anterior; c) aqueles que tenham, registrada no sistema informatizado de acompanhamento do Ministério da Educação, evolução de execução física inferior a 5% (cinco por cento) nos últimos 120 (cento e vinte) dias ou a 15% (quinze por cento) nos últimos 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias anteriores à data de entrada em vigor desta Lei; d) aqueles que tenham solicitação de nova pactuação aprovada pelo FNDE, nos termos da Resolução nº 3 do Conselho Deliberativo do FNDE, de 20 de abril de 2021; ou, e) aqueles que tenham pedido de prorrogação de vigência indeferido entre 1º de abril de 2023 e a data de entrada em vigor desta Lei.

A regulamentação dada pela Resolução 27/CD/FNDE/2023, denota que serão priorizadas as repactuações de obras e serviços de engenharia paralisados e inacabados, em referida ordem, dando-se preferência àquelas com maiores percentuais de execução física. Em caso de mesmos percentuais de execução, a prioridade será para a obra mais antiga, conforme ano do instrumento inicial. Por sua vez, verificando-se mesmo ano dos instrumentos iniciais, a preferência será do ente com receita total arrecada inferior ao total de despesas final do último exercício fiscal. Poderão ser priorizadas, independente do percentual de execução: a) as obras e serviços de engenharia em instituições de ensino da educação básica e profissionalizante que atendam comunidades rurais, indígenas ou quilombolas; b) Obras e serviços de engenharia em instituições de ensino da educação básica e profissionalizante que apresentavam na data de 15 de maio de 2023 o status de paralisados ou inacabados no Simec e que já tenham manifestado interesse na retomada nos termos da Portaria Conjunta MEC/MGI/CGU nº 82, de 12 de julho de 2023 até o dia 10 de setembro de 2023; e, c) Obras e serviços de engenharia em instituições de ensino da educação básica e profissionalizante localizadas em Municípios que tenham sofrido desastres naturais e ambientais nos 10 (dez) anos anteriores à publicação da Lei nº 14.719, de 1º de novembro de 2023.

Os dados atualizados sobre a situação das obras enquadradas, manifestações de interesse, não adesão, em processo de retomada, obras aprovadas, ente respectivo, situação da solicitação, obras por ano do termo/convênio, dentre outras, podem ser verificados na Plataforma Antônia de Barros, no seguinte link: <https://www.fnde.gov.br/plataforma-antonieta-de-barros/#dados>.

A conclusão de obras destinadas à educação básica é essencial para o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), especialmente aquelas relacionadas à ampliação do acesso, melhoria da qualidade e garantia da equidade no ensino. Estruturas adequadas, como escolas, creches e espaços esportivos, são fundamentais para atender à crescente demanda por matrículas, reduzir desigualdades regionais e proporcionar um ambiente propício ao aprendizado.

As metas do PNE incluem, por exemplo, a universalização da educação infantil para crianças de 4 a 5 anos e a ampliação do atendimento em creches para pelo menos 50% das crianças de até 3 anos. Para isso, é indispensável dispor de unidades escolares adequadas e suficientes para acolher esse público. Da mesma forma, a melhoria do ensino fundamental e a expansão do ensino médio técnico-profissionalizante dependem de instalações apropriadas para práticas pedagógicas modernas e inclusivas.

Nessa esteira, é interesse do Ministério Público Brasileiro a defesa do Direito Fundamental à Educação, e, nesse passo, o respeito e cumprimento às metas do Plano Nacional de Educação. Sobre o tema, colaciono o enunciado COPEDUC n.º 2/23, aprovado à unanimidade na 4ª Reunião Ordinária do CNPG, de 31 de maio de 2023:

“Enunciado nº 02/2023 – COPEDUC - Cabe ao Ministério Público reforçar os mecanismos de monitoramento e fiscalização em relação às metas a serem estipuladas pelo Novo Plano Nacional de Educação, em razão do descumprimento sistêmico do ora vigente. Deve, ainda, em vista do regime de colaboração estipulado na Constituição Federal (art. 211 da CF), zelar, especialmente por suas comissões e órgãos de representação nacional, para que o novo Plano a ser elaborado respeite o princípio do não retrocesso e contenha normas claras de financiamento, de fiscalização e de responsabilização por seu descumprimento ao final. O Ministério Público, na mesma linha, deve colaborar para que haja, na norma, mecanismos de análise periódica dos percentuais de adimplemento em ciclos menores de tempo, num modelo de processo incremental e estruturante, além de regras específicas quanto aos deveres de informações suficientes à avaliação precisa da evolução progressiva de cada meta.”

Destaca-se que o Plano Nacional de Educação 2014/2024, prorrogado até 31 de dezembro de 2025 pela Lei 14.934/24, encontra-se com a maioria de suas metas em descumprimento, conforme destaca o Balanço do Plano Nacional de Educação (PNE) 2024 da Campanha Nacional pelo Direito à Educação¹.

Assim sendo, a decisão de um ente federativo por aderir ou não a planos de ações ou programas governamentais voltados à melhoria da educação não é puramente discricionária, afinal, a garantia do núcleo duro do direito fundamental à educação, conforme princípios correlatos dispostos no artigo 208 da Constituição Federal não é uma opção do gestor. Desse modo, a não adesão à referidos programas, como o Pacto Nacional pela Retomada das Obras, somente é possível quando arrimada em fundamentos concretos, baseadas na análise das condições e necessidades da educação local, considerando as obrigações legais do ente federado, o regime de colaboração entre União, estados e municípios, e as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE). É esse o exato teor do:

“Enunciado COPEDUC 06/23 - A escolha por não adesão a planos de ações e/ou programas de governo destinados à melhoria da educação não é puramente discricionária, devendo ser devidamente motivada na realidade da educação local, com vistas nas obrigações básicas do

1 <https://campanha.org.br/especiais/balanco-do-pne-2024/#:~:text=O%20Balan%C3%A7o%20do%20Plano%20Nacional,seguem%20andando%20de%20m%C3%A3os%20dadas>.

ente, regime de colaboração e metas do Plano Nacional de Educação (...)"

Portanto, o Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação tem correlação direta com a efetivação do direito fundamental à educação e, bem assim, com diversas metas do Plano Nacional de Educação e, por essa razão, é de interesse do Ministério Público Brasileiro a fiscalização de seu cumprimento.

A atribuição do Ministério Público Federal, considerando-se a transferências de verbas da União para a consecução da conclusão das obras, não afasta a atribuição do Ministério Público Estadual no que diz respeito às suas consequências quanto ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação ou outras correlatas à concretização do direito fundamental à educação.

Em consequência dessas premissas, entende-se que:

- 1) o Ministério Público Estadual possui atribuição para acompanhar, sob a perspectiva preventiva, resolutiva e estrutural, o cumprimento pelos entes federativos das medidas e obrigações indispensáveis à execução, monitoramento e conclusão das obras do Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação. Neste viés, sugere-se a instauração de Procedimento Administrativo para o acompanhamento da retomada e execução da obra até o efetivo funcionamento do estabelecimento de ensino. Para tanto, pode o Promotor de Justiça: I - solicitar informações diretamente à Secretaria Municipal de Educação para comprovar a celebração do termo aditivo ao termo de compromisso vigente, acompanhado de TCCO (termo de compromisso de conclusão de obra), para obras paralisadas, ou do termo de compromisso de repactuação, para obras de engenharia registradas como inacabadas no Simec; II - no prazo máximo de 12 meses a partir da assinatura do instrumento (termo aditivo, TCCO ou termo de compromisso de repactuação), instar o município a apresentar o contrato assinado com a empresa contratada para a retomada da obra ou serviço de engenharia, acompanhado da respectiva ordem de serviço e cronograma físico-financeiro; III - durante a execução das obras, que terão um prazo máximo de 24 meses, com possibilidade de prorrogação pelo FNDE por igual período, instar o município a comprovar que está inserindo no Simec relatórios mensais que evidenciem a evolução física da obra. Desde o início do procedimento, entende-se importante a atuação integrada com os entes que atuam na fiscalização da execução das obras, como: o Ministério Público Federal em cada localidade, os Tribunais de Contas, o FNDE e os órgãos representativos da área da educação (UNDIME, UNCME etc), no intuito de garantir a atuação coordenada entre os órgãos de controle, assegurar a resolutividade na intervenção ministerial e evitar atuações sobrepostas e contraditórias;
- 2) É de fundamental importância que as Promotorias de Justiça identifiquem e verifiquem todas as obras que estavam aptas à repactuação (cuja lista se encontra disponível na Plataforma Antonieta de Barros), inclusive aquelas em que Estados e Municípios **decidiram não aderir ao Pacto**, neste caso para entender as razões que levaram à recusa da retomada da obra e/ou do recebimento dos recursos complementares da União. A título exemplificativo, podem ser solicitadas informações diretamente à Secretaria Municipal de Educação, tais quais: apresente justificativa que corrobore o abandono da obra, especificando as razões técnicas, financeiras ou administrativas que impedem a sua continuação; a comprovação de que todos os alunos da localidade têm matrícula assegurada em escolas próximas às suas residências. A comprovação deve incluir a localização dessas escolas, a distância em relação às residências dos alunos e a capacidade de atendimento

dessas instituições educacionais para acolher a demanda existente. Por fim, não se pode olvidar a importância de reunião com a gestão municipal e outros atores interessados na demanda, como o MPF, o FNDE, os Tribunais de Contas, a UNDIME e a UNCME, primando-se por solução concatenada e resolutive para a efetivação da criação de vagas, conforme determinado pelo plano nacional de educação.

- 3) caso haja indícios fundamentados de desvio ou malversação de recursos públicos na retomada da obra caberá ao Ministério Público Federal apurar os fatos específicos na esfera criminal e/ou cível para a defesa do patrimônio público, desde que tenha havido recebimento de recursos da União pelo ente subnacional em razão do Pacto. Sugere-se, nesse caso, a extração de peças do procedimento e encaminhamento ao MPF dos documentos pertinentes, mantendo-se na Promotoria de Justiça o procedimento administrativo de acompanhamento da obra sob o viés prestacional.
- 4) Observe-se que o Ministério Público Federal possui a atribuição de acompanhar e fiscalizar o Pacto Nacional pela Retomada das Obras da Educação no que toca à atuação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), garantindo a atuação adequada e tempestiva do órgão na análise dos projetos e no repasse dos recursos aos entes subnacionais.

Brasília, 09 de abril de 2025.

GEORGES CARLOS FREDDERICO MOREIRA SEIGNEUR
Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Presidente do CNPG

ELAINE CARDOSO DE MATOS NOVAIS TEIXEIRA
Procuradora-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte
Presidente do GNDH