

ORÇAMENTO SECRETO EM CRECHES E ESCOLAS

Outubro/2022

Estados e municípios receberam R\$ 789 milhões em verbas do orçamento secreto para obras de creches e escolas em 2020 e 2021



Este trabalho está sob a licença [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Mediante atribuição de crédito à organização autora, pode ser copiado e redistribuído em qualquer suporte ou formato; remixado e adaptado para qualquer fim, inclusive comercial (nestes casos, as alterações feitas devem ser indicadas).

FICHA TÉCNICA

outubro/2022

DIREÇÃO EXECUTIVA

Juliana Sakai

PESQUISA E REDAÇÃO

Marina I. Atoji, Sarah Fernandes

Introdução

Este relatório apresenta um balanço sobre o montante empenhado via emendas de relator (RP9) pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para estados e municípios em 2020 e 2021 destinado à realização de obras em unidades educacionais. Esse mecanismo de repasse de verba é chamado “orçamento secreto”, por não exigir identificação dos parlamentares que solicitaram o recurso nem a distribuição igualitária entre deputados e senadores, compondo uma ferramenta de negociação de apoio do governo.

As emendas empenhadas totalizaram R\$ 789,8 milhões, destinados a 4,7 mil obras realizadas em creches e pré-escolas, em todos os estados do país. A maioria dos recursos (53%) está reservado a 1.939 obras que ainda não foram aprovadas pelo FNDE, ou seja, ainda não existem (ao mesmo tempo em que há 2,5 mil obras de creches e escolas atrasadas no país, segundo [levantamento](#) da Transparência Brasil de abril de 2022).

Segundo o órgão, tais obras têm apenas um “Termo de Compromisso com Cláusula Suspensiva”, que possibilita a reserva (empenho) do recurso para sua realização. Apenas após aprovação por engenheiros é que as prefeituras ou governos estaduais responsáveis pelas obras poderão realizar licitações e contratações e gastar o dinheiro. A construção de novas unidades corresponde a 45% das obras ainda inexistentes.

As emendas destinadas a 2.849 obras que já foram aprovadas pelo FNDE e podem ser executadas afetam processos abertos no período de 2007 a 2020, com exceção de 2008. Nenhuma emenda de relator foi direcionada a obras cujos processos foram abertos nesse ano.

Metodologia

Os dados aqui apresentados foram obtidos pela Transparência Brasil por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI). Eles [estão disponíveis no site do projeto](#) Achados e Pedidos, uma iniciativa da organização que reúne solicitações de informação de cidadãos à administração pública e suas respostas em áreas como educação, saúde, meio ambiente e segurança pública. Diversos dados são inéditos.

O primeiro pedido de informações foi respondido em 22.jul.2022, porém com algumas inconsistências: a planilha encaminhada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) indicava apenas o município, o tipo de obra à qual o recurso foi destinado e o valor, sem o ID da obra ou o ID do processo (números que identificam a construção ou as construções beneficiadas). Assim, não era possível vincular cada um dos empenhos às obras que os receberam.

A Transparência Brasil, então, entrou com um recurso por meio da LAI, em primeira instância, solicitando os números de identificação das obras e/ou dos processos.

Em 2.ago.2022, o FNDE respondeu à solicitação; no entanto, ainda havia inconsistências nos dados. A planilha fornecida pelo FNDE continha obras que não constam na base de dados do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), que deveria conter todas as obras financiadas pelo Fundo.

Após novo recurso, o FNDE esclareceu que as obras que ainda não constam no SIMEC correspondem a “obras ainda não aprovadas pela equipe de engenharia”. De acordo com o órgão, tais obras têm apenas um “Termo de Compromisso com Cláusula Suspensiva”, que garante o recurso para sua realização. Apenas após a aprovação a obra será incluída no sistema.

As emendas de relator

As emendas de relator, chamadas de RP9, foram criadas em 2019 para serem incluídas no Orçamento da União de 2020. A alocação dessas verbas é definida pelo relator-geral do Orçamento, que recebe demandas dos demais congressistas. Estes, por sua vez, recebem demandas de prefeitos e outros gestores locais sobre o destino final dos recursos. Elas recebem esse nome porque este foi o nono tipo de despesa a constar na legislação orçamentária.

Assim, trata-se de um orçamento cujo destino é definido por deputados e senadores sem critérios objetivos, e não há informações precisas sobre a autoria da emenda ou mesmo sua aplicação.

As emendas de relator não têm caráter impositivo como as emendas individuais, propostas por deputados e senadores, ou seja, não há obrigação de aplicá-las. Apesar disso, elas já representam a maior parcela de emendas orçamentárias feitas por parlamentares.

Em 2020, foram empenhadas R\$ 19,7 milhões em emendas de relator, segundo o [portal SIGA Brasil do Senado Federal](#). Em 2021, as emendas de relator empenhadas somaram R\$ 16,7 bilhões, o que correspondeu à metade de todas as emendas empenhadas.

Após o Supremo Tribunal Federal (STF) determinar a adoção de medidas de transparência sobre as emendas de relator, em ação que questiona a constitucionalidade do orçamento secreto (ADPF 854), o Congresso Nacional aprovou [uma resolução](#) que estabeleceu algumas regras de publicidade sobre as emendas de relator. A Câmara passou então a divulgar os pedidos por emendas de relator e planilhas com dados sobre sua liberação. Os formatos, no entanto, tornam o cruzamento de informações difícil.

Em março de 2022, a Comissão Mista de Orçamento lançou um [novo sistema eletrônico](#) para gerenciar os pedidos de emendas do relator e, segundo o Congresso, ampliar a transparência. O fato de deputados e senadores poderem escolher se informam ou não se foram autores da destinação da verba [torna a ferramenta pouco eficaz](#) para o acompanhamento público, segundo representantes da sociedade civil.

O governo federal também editou um [decreto](#) para conferir transparência às emendas de relator, mas o texto [não estabelece a obrigatoriedade de divulgar](#) a autoria dos pedidos por recursos.

As emendas de relator continuarão existindo no mesmo formato em 2023, pois constam na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aprovada em 2022.

Dinheiro reservado para obras inexistentes

De acordo com os dados obtidos junto ao FNDE, foram empenhados (reservados) ao todo R\$ 789.833.193,19 em emendas de relator (RP9) em 2020 e 2021 para 4.788 obras em creches e escolas.

Dessas obras, 1.939 (40%) não constam na base de dados do [SIMEC Obras](#), sistema público para consulta do andamento de obras de creches e escolas financiadas pelo FNDE, pois ainda não foram aprovadas pela equipe técnica do órgão.

Elas têm apenas um “Termo de Compromisso com Cláusula Suspensiva”, uma espécie de contrato provisório que garante o empenho (reserva) do recurso e só é tornado definitivo quando o estado ou município que realizará a obra encaminhar ao FNDE documentos que comprovem a propriedade dos imóveis a serem usados para as obras, plantas e medições do terreno.

Segundo nota técnica do FNDE enviada à Frente Parlamentar de Educação [em setembro de 2022](#), estados e municípios não podem iniciar licitação para executar os recursos empenhados para essas obras até que o órgão aprove tal documentação. Ou seja, as obras não existem na prática. A quase totalidade (99%) dos processos de convênio para essas obras teve início em 2020 e 2021.

Os maiores montantes de emendas destinadas em 2020 às obras que só têm esse contrato provisório estão no Amazonas, Paraná e São Paulo. Em 2021, Pernambuco, Piauí e Paraná.

Tabela 1. UFs com maior montante de emendas de relator empenhadas para obras inexistentes (2020)

UF	Montante em emendas empenhadas	Nº de obras inexistentes beneficiadas
AM	R\$ 34.575.305,86	114
PR	R\$ 27.199.041,77	94
SP	R\$ 25.700.177,82	90
DF	R\$ 25.211.021,33	25
PI	R\$ 22.794.238,25	69

Tabela 2. UFs com maior montante de emendas de relator empenhadas para obras inexistentes (2021)

UF	Montante em emendas empenhadas	Nº de obras inexistentes beneficiadas
PE	R\$ 11.728.752,36	67
PI	R\$ 10.720.187,24	26
PR	R\$ 9.556.467,60	84
MA	R\$ 8.500.000,00	50
PB	R\$ 7.259.900,00	47

A maior parte das obras corresponde à construção de novas unidades, seguida pela cobertura e quadras.

Tabela 3. Tipos de obras inexistentes com emendas de relator empenhadas (2020-2021)

Tipo de obra	Nº de obras inexistentes beneficiadas	% das obras inexistentes beneficiadas
Construção	876	45%
Quadra e cobertura	601	31%
Ampliação	263	13,5%
Reforma	201	10%

O maior montante direcionado para uma única obra foi de R\$ 7,5 milhões, uma construção ainda não aprovada a ser realizada no município de Gurupi (TO). Apenas uma emenda lançada em 2020 foi a origem desse alto valor.

O empenho de verbas por emenda de relator a obras inexistentes tem outro ponto de atenção: parece haver um padrão para os valores. Diferentes obras em municípios distintos tiveram exatamente o mesmo montante empenhado.

Para a construção de quadras ou coberturas, por exemplo, 64 obras em 46 cidades e 18 estados diferentes empenharam o mesmo valor de emenda: R\$ 200 mil. O valor de R\$ 150 mil foi destinado a 52 obras em 31 cidades de 13 estados.

No Amazonas, houve empenhos de R\$ 85.714,29 a 14 obras em sete cidades diferentes.

O mesmo se observa para obras de ampliação: emendas de R\$ 200 mil foram destinadas a 47 obras em 42 cidades diferentes em 15 estados.

Tais reservas de recurso evidenciam a ausência de critérios objetivos na destinação do orçamento federal para obras de escolas e creches por meio das emendas de relator. São direcionadas a novas frentes ainda não aprovadas, enquanto há 2,5 mil obras do tipo que já deveriam estar concluídas, segundo levantamento publicado em abril de 2022 pela Transparência Brasil. Potencialmente, violam o art. 45 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) (LRF), segundo o qual só se deve alocar recursos em novas obras quando houver recurso garantido para as que já estão em andamento.

Na prática, essas emendas servem de capital político aos parlamentares e gestores públicos que as aprovaram, que podem propagandear a obtenção de recursos sem precisar garantir a conversão em benefício concreto à população. Afinal, a execução das obras está condicionada à apresentação de documentações e à aprovação técnica do FNDE.

Em obras existentes, emendas substituem decisão do Executivo

Dentre as 2.849 obras existentes para as quais foram empenhadas emendas de relator em 2020 e 2021, a maioria (53%) é de construções de novas unidades.

Tabela 4. Tipos de obras existentes com emendas de relator empenhadas (2020-2021)

Tipo de obra	Nº de obras existentes beneficiadas	% das obras inexistentes beneficiadas
Construção	1.529	53%

Quadra e cobertura	1.242	43%
Ampliação	52	2%
Reforma	37	1%

Em 2020, o maior montante dessas emendas destinadas a obras já aprovadas pelo FNDE e aptas a serem executadas foi para a Bahia, seguida por Pernambuco. Em 2021, o Paraná tomou a segunda posição.

Tabela 5. UFs com maior montante de emendas de relator empenhadas para obras existentes (2020)

UF	Montante em emendas empenhadas	Nº de obras existentes beneficiadas
BA	R\$ 46.595.140,50	204
PE	R\$ 24.828.924,18	453
PR	R\$ 20.392.342,41	81
PI	R\$ 18.951.664,25	147
MA	R\$ 16.060.119,97	184

Tabela 6. UFs com maior montante de emendas de relator empenhadas para obras existentes (2021)

UF	Montante em emendas empenhadas	Nº de obras existentes beneficiadas
BA	R\$ 20.859.554,21	117
PR	R\$ 15.401.702,09	75
CE	R\$ 11.987.290,42	136
PE	R\$ 11.497.640,50	79
MA	R\$ 10.446.487,74	96

Tabela 5. Os 5 maiores montantes de emendas de relator para uma única obra existente (2020)

UF	Entidade	Obra	Nº de emendas	Montante empenhado
BA	Município de Uruçuca	Construção das Escolas Integradas de Serra Grande	1	R\$ 4.459.597,04
PR	Município de Guaratuba	Construção da Escola Municipal João Gualberto da Silva	1	R\$ 4.396.880,00
PE	Município do Recife	Construção da Escola Abílio Gomes	1	R\$ 3.932.321,14
BA	Município de Quijingue	Construção de escola de 12 salas no Distrito de Algodões	3	R\$ 2.235.474,01
MS	Secretaria de Estado de Educação do MS	Reforma geral da EE Antônio Valadares	2	R\$ 2.182.974,88

Os dados de 2021 revelam uma queda significativa nos montantes destinados por emendas de relator a obras de creches e escolas existentes por meio do FNDE. O maior montante destinado a uma só obra não chega a R\$ 2 milhões. Observa-se, ainda, a descentralização das emendas: há mais emendas para cada obra.

Tabela 6. Os 5 maiores montantes de emendas de relator para uma única obra existente (2021)

UF	Entidade	Tipo de Obra	Nº de emendas	Montante empenhado
PR	Município de Dois Vizinhos	Construção da Escola Municipal Jardim da Colina	11	R\$ 1.934.627,59
PR	Município de Santa Helena	Construção de escola de 12 salas na Cidade Alta	6	R\$ 1.714.783,54
SC	Município de Chapecó	Construção da Escola Municipal São Pedro	4	R\$ 1.385.338,84
ES	Município de São Domingos do Norte	Construção de escola de 12 salas no Bairro Niterói	2	R\$ 1.382.632,03
MG	Município de Juruáia	Construção de escola de 12 salas no Bairro Jardim Santo Antonio II	6	R\$ 1.309.586,44

A partir dos dados dessas obras que constam na base do SIMEC, é possível verificar indícios de ineficiência no gasto público pelo Fundo, e como o orçamento secreto acaba sendo usado para financiar políticas públicas estruturantes quase integralmente.

A construção de uma [creche de pré-escola](#) em São Joaquim (SC), no bairro São José, foi objeto de um convênio firmado pela prefeitura com o FNDE em 2010, no valor de R\$ 1.233.363,18. Segundo dados do SIMEC, houve [apenas um repasse para a prefeitura em 2011](#) no valor de R\$ 616.681,59.

Só em 2019 a prefeitura licitou e contratou uma empresa para a realização da obra, cujo valor corrigido foi para R\$ 1.370.733,83. Em 2021, uma emenda de relator de R\$ 681.504,31 foi empenhada para a obra, para “possibilitar o pagamento da obra”, segundo o FNDE informou à Transparência Brasil após questionamento.

Situação semelhante é observada na [ampliação da creche Maria Pereira Couto](#) em Ibirajuba (PE). O termo de convênio com o FNDE é de 2018, mas o SIMEC mostra que só houve licitação para execução do serviço [em 2020](#) e o [total dos repasses](#) registrados no sistema, feitos em 2020 e 2021, coincide com o montante destinado à obra via emenda de relator.

Conclusão

Os dados evidenciam três pontos críticos do gasto público federal com creches e escolas. O primeiro deles é que o secretismo das emendas de relator não se restringe à identificação de seus verdadeiros autores; estende-se ao processo de execução por parte dos órgãos públicos federais através dos quais o dinheiro é distribuído. No caso do FNDE, o sintoma é a ausência de informações sobre milhares de obras que contam com reservas de emendas de relator sob o dito Termo de Compromisso com Cláusula Suspensiva.

Em se tratando de uma área tão estratégica quanto a educação, e de um volume de recursos públicos tão significativo, a lacuna na possibilidade de controle é gravíssima. Torna impossível verificar se, quando e quais obras serão ou não afinal aprovadas e estarão aptas a iniciar. O problema de transparência no SIMEC Obras não é novo. A própria Transparência Brasil identificou questões nessa seara em relatórios anteriores.

A reserva de recursos para obras ainda não existentes em detrimento de obras paralisadas ou atrasadas é o segundo ponto crítico. Revela ineficiência e falta de planejamento da política pública, além de deixar flagrante o caráter político-eleitoral das emendas de relator.

O terceiro ponto é a dependência da capacidade de gestores municipais exercerem influência política para conseguir a destinação e a liberação de recursos federais para a finalização ou realização de obras de creches e escolas. Essa necessidade já aparece na própria dinâmica de liberação dos recursos

conveniados diretamente com o FNDE – cuja velocidade é afetada pela proximidade do gestor municipal com o Fundo, o que abre caminho para desvios como o recente [escândalo dos pastores no MEC](#). As emendas de relator são uma modalidade paralela dessa dinâmica, com ainda menos transparência e possibilidade de controle. Nota-se a transferência da responsabilidade de parte do financiamento da política pública (a infraestrutura educacional) para o Congresso, em lugar do Executivo, o que fragiliza sua execução.

Anexos

[Pedido, resposta e recursos ao FNDE](#)

[Resumo dos dados do relatório](#)