

RELATÓRIO TÁ DE PÉ 2022

Abril/2022

Análise da construção de obras de escolas e creches públicas financiadas pelo governo federal



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

abril/2022

DIREÇÃO EXECUTIVA

Manoel Galdino

SUPERVISÃO E EDIÇÃO

Juliana Sakai

REDAÇÃO

Jonas Coelho e Juliana Sakai

PESQUISA

Jonas Coelho

Para citar: Coelho, Jonas; Sakai, Juliana e Galdino, Manoel.

FINANCIAMENTO

Tinker
Foundation

Introdução

Este relatório apresenta uma atualização das análises realizadas em [2017](#), [2018](#) e [2020](#) pela Transparência Brasil sobre o estado de construção de obras de escolas e creches financiadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Foram analisadas obras financiadas por dois programas federais: o Programa de Ações Articuladas (PAR) e o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). No total, **15.732 obras de novas creches e escolas** foram aprovadas por ambos os programas **entre 2007 e 2022**.

FNDE e SIMEC Obras

O FNDE é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação. Através do Fundo, diversos programas da educação em estados e municípios são financiados com verba federal. No caso do PAR e do Proinfância, um convênio é celebrado entre o FNDE e o governo local (estado e município), em que o FNDE pode arcar parcial ou integralmente com o custo financeiro de obras educacionais. O valor acertado no convênio é repassado pelo FNDE para a prefeitura ou governo do estado, que será responsável por executar o projeto.

Há diversos procedimentos que devem ser observados pelos entes subnacionais para obter o financiamento. Primeiramente, um plano de trabalho precisa ser apresentado e aprovado pelo FNDE. O órgão fornece projetos padronizados, apesar de também admitir que projetos próprios sejam apresentados pelos entes. Uma vez assinado o convênio, um técnico é encarregado pelas prefeituras ou estados de inserir informações no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC) sobre o status da obra conforme ela avança. Para receber os repasses do convênio, é necessário que o órgão conveniado faça o correto preenchimento dessas informações. Além disso, por se tratar de

repasse federais, é importante observar que o não cumprimento de outras obrigações com órgãos da União também pode suspender os pagamentos.

Os projetos executivos do FNDE têm duração entre quatro e treze meses a depender do tipo do projeto adotado. Apesar de essa política ter uma aparente vantagem por permitir um número maior de entregas de creches e escolas, há uma desvantagem. A padronização dos projetos não leva em conta ajustes necessários a cada localidade específica, o que por vezes precisa ser financiado pelo governo local após a conclusão da obra.

Com base nas informações prestadas pelos conveniados, o FNDE disponibiliza acesso público no portal [SIMEC - Painel Obras](#). Nele, constam informações sobre repasses feitos, datas de assinatura do contrato, endereço da obra, entre diversos outros.

A presente análise utilizou os dados fornecidos neste portal para gerar os resultados apresentados. Também foram realizados pedidos de acesso a informação visando complementar dados ausentes em algumas obras, como a data prevista de conclusão. Como o FNDE financia diversos tipos de obras diferentes, foram selecionadas apenas aquelas referentes a construções de creches e escolas.

Transparência e prestação de contas

O relatório Tá de Pé de 2020 já apontava algumas omissões na base de dados do SIMEC. Notadamente, obras que não possuem endereço cadastrado ou o número do convênio. Essas omissões permanecem até hoje, com 1.765 obras sem endereço e 276 sem informações sobre o número do convênio.

Em ambos os casos, o valor permanece o mesmo visto em 2020, indicando que a ausência dos dados se restringe a obras antigas. Novas obras apresentam dados completos; no entanto, não houve adequação para suprir a ausência de informações de obras antigas. Como apontado no último relatório, o número de obras sem endereço praticamente não sofreu alteração a partir de 2017.

Metodologia

Para analisar os dados fornecidos de forma agregada, diversos ajustes tiveram que ser realizados na base. Primeiramente, como nem toda obra possuía um prazo oficial para ser encerrada, utilizou-se o cronograma padrão de cada projeto para calcular, a partir da assinatura do contrato, a data estimada de entrega. Esse cronograma deve ser observado pelos entes conveniados e representa uma estimativa fidedigna do prazo para conclusão da obra.

Em seguida, foi necessário classificar cada obra como atrasada ou não, segundo a data de coleta dos dados no portal do SIMEC (23.mar.2022). Obras cujo percentual de execução não estivesse em 100% mas que já deveriam ter sido entregues foram classificadas como atrasadas.

Resultados

Até março de 2022, havia **15.732 obras de creches e escolas** cadastradas no SIMEC segundo os dados fornecidos pelo FNDE no SIMEC Obras. **Pouco mais da metade (8.121) foi concluída.** Comparado a dezembro de 2020, houve o cadastro de 346 novas obras, com a conclusão de 510 obras desde então até esse ano.

O número de obras canceladas também elevou-se, atingindo um total de 2.706 – 133 a mais que em dezembro de 2020. A proporção, no entanto, permaneceu a mesma, com 17% das obras cadastradas tendo sido canceladas. Cumpre lembrar que, apesar dessas obras canceladas gerarem uma obrigação de ressarcimento ao FNDE pelas prefeituras, isso nem sempre ocorre. Conforme dados do último relatório do Tá de Pé, a inadimplência em 2020 atingia 45% das obras, implicando possível prejuízo de R\$ 61 milhões ao governo federal.

Enquanto as obras canceladas mantiveram a mesma proporção observada no último relatório, as obras paralisadas apresentaram aumento de 13% para 16%, com 299 novas obras paralisadas, alcançando um total de 2.485.

Já em relação ao número de obras atrasadas, houve uma leve queda: são 2.530 obras em março de 2022 que já deveriam ter sido entregues. Assim como antes, a maior parte das obras atrasadas (72%) encontra-se paralisada. Ou seja, das obras atrasadas, 1.839 estão deteriorando, com sua execução suspensa. São 642 obras em andamento que estão atrasadas – o que significa que praticamente um terço das obras que estão hoje em execução já deveriam ter sido entregues. Por último, há ainda 49 obras cujo prazo de finalização já foi ultrapassado, mas sequer tiveram o início da sua construção registrado no SIMEC ainda.

A tabela 1 a seguir apresenta as obras a partir da situação que consta no SIMEC. O sistema classifica cada obra em etapas diversas, sem indicar o cumprimento de prazos ou não. Por esse motivo, a Transparência Brasil concebeu uma classificação própria do status de cada obra visando simplificar a compreensão dos dados fornecidos pelo FNDE.

Tabela 1. Distribuição por status

Status ¹	Obras	% das obras
cancelada	2706	17%
concluída	8121	52%
execução	1843	12%
não iniciada	577	4%
paralisada	2485	16%
Total	15732	100%

¹ Classificação elaborada pela Transparência Brasil. Para uma comparação com a classificação oficial, ver anexo 4.

Obras paralisadas

A paralisação de obras de creches e escolas indica ineficiência da gestão pública e acarreta perdas financeiras para o estado. A grande proporção de obras paralisadas evidencia graves falhas na execução do programa nacional de infraestrutura escolar.

A Transparência Brasil realizou anteriormente uma análise² de obras paralisadas e encontrou que entre as principais causas estavam a contratação de empresas sem condição financeira para concluir a obra, falhas no planejamento da contratação ou do projeto, deficiências na fiscalização das obras e atrasos nos repasses federais. O SIMEC disponibiliza uma coluna de observação em que aponta o motivo da paralisação para algumas obras. A tabela 2 traz a relação desses motivos.

Tabela 2. Obras paralisadas por motivo

Motivo	Obras	% das obras paralisadas
Sem informação	1138	46%
Contrato Rescindido	452	18%
Abandono da empresa	326	13%
Outros	206	8%
Irregularidades na gestão anterior	97	4%
Medidas Administrativas do Estado/Município	66	3%
Descumprimento de Contrato	62	2%

² Disponível em

https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/18082018_relatorioOT.pdf

Paralisação por falta de pagamento à empresa executora	42	2%
Atraso no Pagamento Construtora	39	2%
Falha na execução de serviços	36	1%
Problemas de Infraestrutura	11	0%
Embargos	8	0%
Questões Climáticas	2	0%
Total	2.485	100%

Apesar de significativa parte (1.138) das obras paralisadas não contar com uma observação justificando a paralisação, ainda assim é possível traçar um panorama representativo. Abandono da empresa e rescisão do contrato figuram como as principais ocorrências em obras paralisadas, em linha com o descrito anteriormente. Em relação ao último relatório (2020), houve aumento no número de obras paralisadas por conta de rescisão contratual, saindo de 323 obras para 452.

Assim como nos anos anteriores, a distribuição geográfica das obras paralisadas segue desigual. Das 2.485 obras paralisadas, **mais da metade está concentrada em 5 estados**: Maranhão, Pará, Bahia, Amazonas e Minas Gerais.

Similarmente, há um grande desequilíbrio entre os entes federativos responsáveis pelas obras. Entre as obras paralisadas, 94% (2.327) eram tocadas por municípios, com apenas 158 obras paralisadas sendo de responsabilidade dos estados. Novamente, o Maranhão segue como emblemático dessa diferença. O local possui o maior número de obras paralisadas, com 403 obras paralisadas. No entanto, apenas 7 estão sob responsabilidade estadual. Entre os estados com o maior número de obras estaduais paralisadas, o Pará mantém a infame liderança, em um total de 34 creches e escolas. A figura 1 traz a relação

completa do número de obras paralisadas em março de 2022 por UF segundo a responsabilidade federativa de cada obra.

Como alguns estados possuem mais obras financiadas pelo FNDE do que outros, evidentemente o número de obras paralisadas também tende a ser maior. Por esse motivo, é relevante analisar os dados proporcionais de obras paralisadas, isto é, dentre as obras que ainda faltam ser entregues³, quantas estão paralisadas atualmente. Nessa análise, chama atenção o caso do Amapá, Espírito Santo, Piauí e Roraima. Os quatro estados possuem respectivamente 11, 3, 3 e 7 obras ativas (isto é, excluindo obras canceladas) de responsabilidade estadual, e todas estão paralisadas. O estado do Mato Grosso do Sul, apesar de ter somente uma obra estadual ativa, também está paralisada. Outros seis estados (Tocantins, Pará, Mato Grosso, Amazonas, Bahia e Rio Grande do Norte) possuem metade ou mais das obras ativas também paralisadas.

Assim como em 2020, o Estado do Pará segue apresentando um alto número de obras paralisadas tanto em termos proporcionais (68% das obras ativas de responsabilidade do estado) quanto absolutos (34 obras paralisadas). Os dados completos estão ilustrados na figura 2.

Analisando as obras municipais que se encontram paralisadas, os municípios paraenses perdem apenas para os do Maranhão, que possui o maior número de obras nessa condição (396 obras, ou 64% das obras municipais ativas). Chama a atenção os municípios de Breves e Currealinho, ambos no Pará. Os municípios possuem 23 e 22 obras ativas, respectivamente, e todas estão atualmente paralisadas.

³ Obras cujo contrato já foi assinado mas ainda não foram concluídas ou canceladas

Figura 1. Obras paralisadas por UF

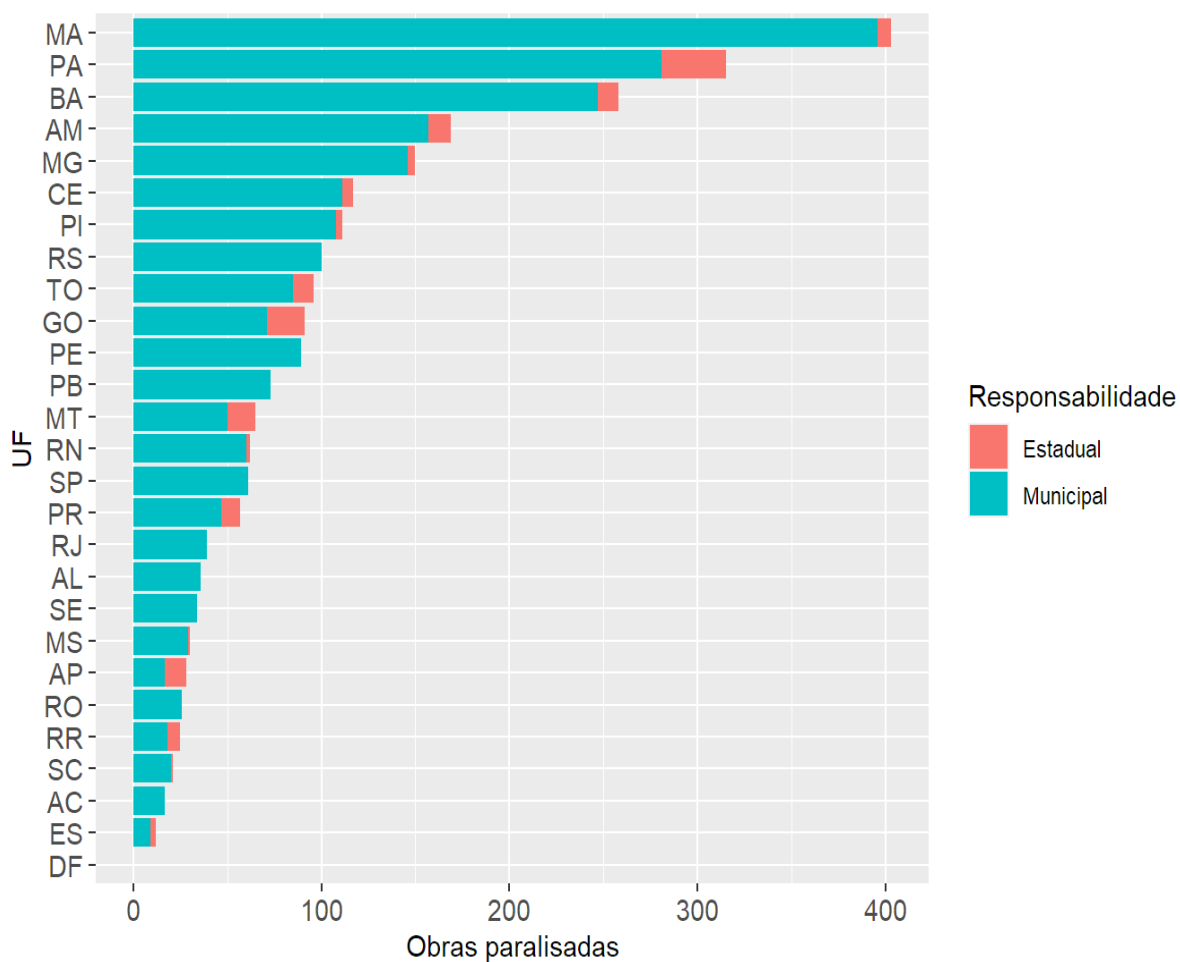
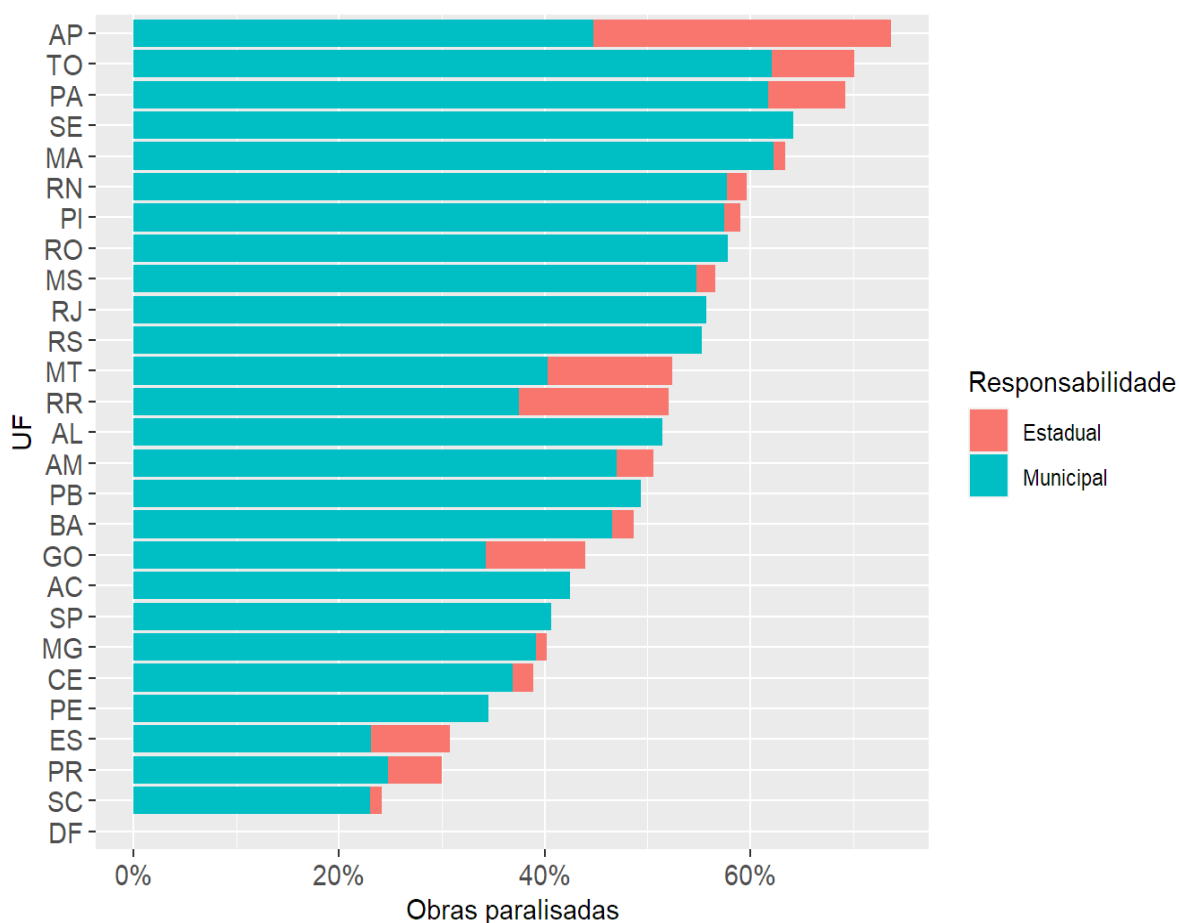


Figura 2. Proporção de obras paralisadas por UF



Obras atrasadas

O atraso na entrega de obras pode comprometer a oferta de vagas na rede pública de educação, além de gerar risco de maior encargo financeiro. O SIMEC não informa se a obra está atrasada ou não, o que revela lacunas no controle. Para contornar essa falta de transparência na prestação de informações sobre o andamento de obras, a Transparência Brasil usa o prazo de entrega, informação presente na base do SIMEC, identificando as obras que já deveriam ter sido entregues. Quando não há nem mesmo essa informação na base de dados, a Transparência Brasil estima a data a partir do tipo de projeto padrão do FNDE.

Por meio de um pedido de acesso à informação, o FNDE forneceu o prazo padrão de cada tipo de obra. Ao contar o número de dias do cronograma

informado a partir da data de assinatura do contrato, é possível obter a estimativa da data de finalização da obra. Há também situações em que a prefeitura informa sua própria estimativa, sendo possível calcular a data de entrega da mesma forma.

A partir dessas estimativas, é possível identificar se cada obra está atrasada ou não. No total, **2.530 obras** encontram-se atrasadas, quantia marginalmente menor do que o verificado em 2020 (2.604). Cumpre notar que algumas obras, apesar de atrasadas, estão em estágio avançado de conclusão, como uma creche em Santa Bárbara (MG) que encontra-se 98% concluída, tendo recebido mais de R\$ 2 milhões de verba federal em valores corrigidos pela inflação. Entretanto, oficialmente a obra aparece como paralisada e incompleta até hoje na base do governo. Das obras atrasadas, **apenas 642 encontram-se em execução**, com as demais paralisadas ou sequer tendo começado.

Por conta dessa convergência entre atraso e paralisação, as concentrações geográficas das obras atrasadas convergem com as obras paralisadas. Assim como antes, o Maranhão é o estado com maior concentração de obras atrasadas. A figura 3 ilustra o valor absoluto de obras atrasadas enquanto a figura 4 ilustra o valor proporcional.

Importante frisar que o atraso não é, necessariamente, decorrente de culpa das prefeituras. Por serem verbas discricionárias, a liberação de repasses do FNDE é frequentemente usada como moeda política em detrimento da lógica do interesse público, ou ainda usada para práticas de corrupção, como o recente caso dos pastores do MEC ilustra⁴. O resultado é que obras cujos municípios têm menor capital político dentro do governo federal podem ter repasses atrasados, o que naturalmente afeta o pagamento dos fornecedores e, como consequência, a execução da obra.

⁴ Estadão, 25.mar.2022. Disponível em:
<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dez-prefeitos-ja-denunciaram-esquemas-de-gabinete-paralelo-de-pastores-no-mec,70004018988>

Figura 3. Obras atrasadas por UF

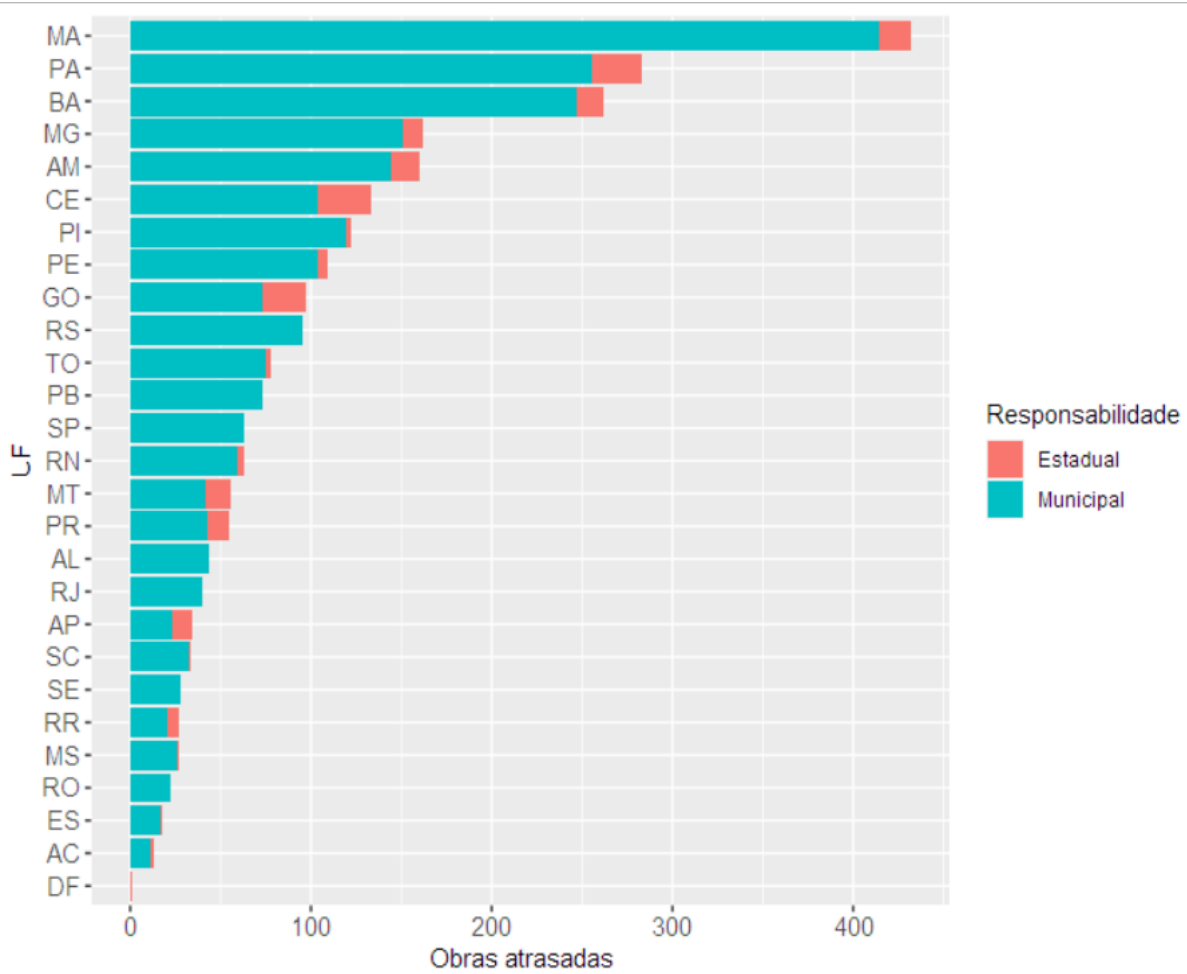
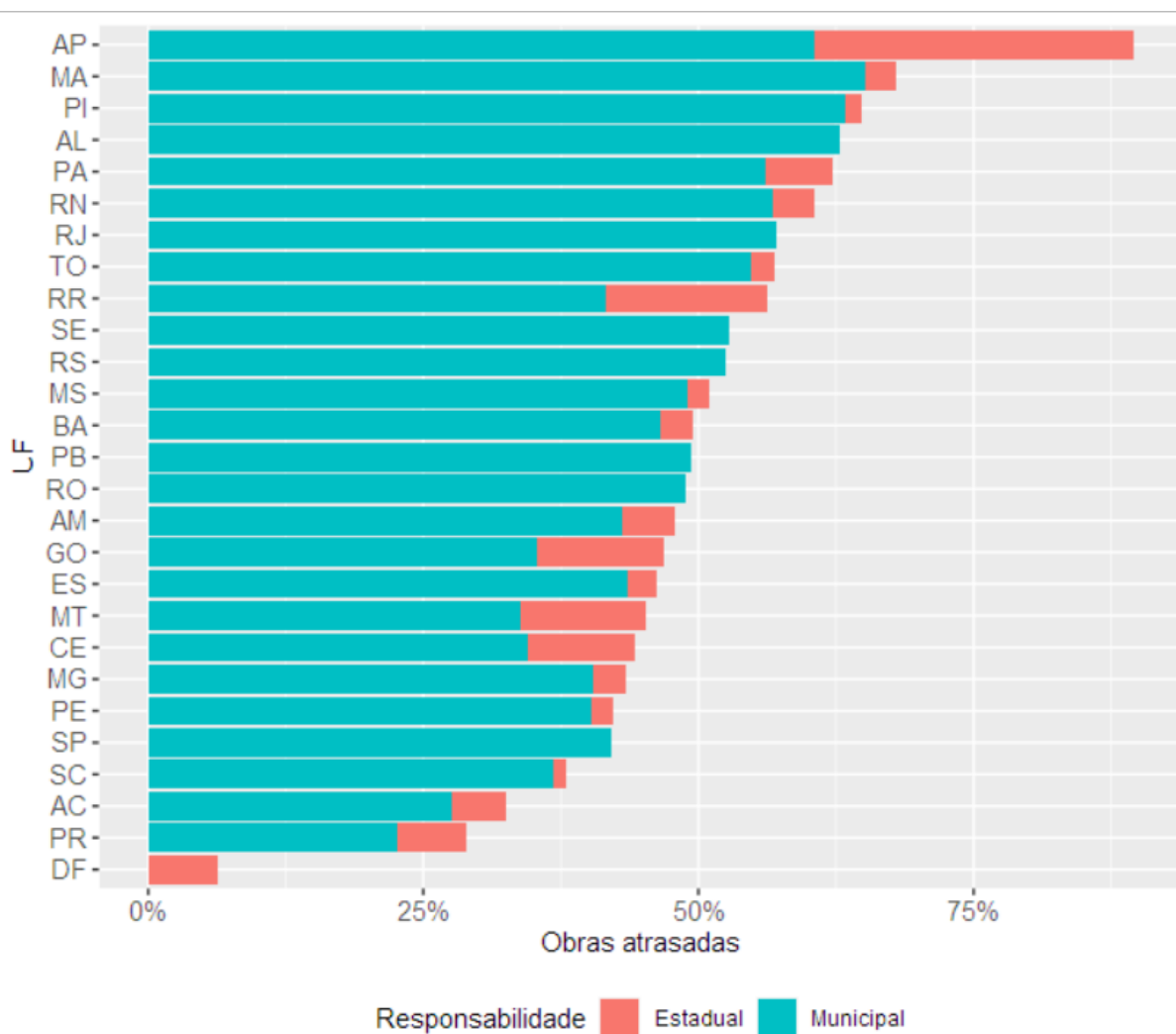


Figura 4. Obras atrasadas por UF proporcionalmente



Conclusão

Os dados da situação de obras de creches e escolas apresentados neste relatório demonstram o fracasso da gestão federal, que em quinze anos do programa de infraestrutura escolar, conseguiu entregar pouco mais da metade das 15.732 escolas e creches planejadas.

O diagnóstico dos problemas de obras atrasadas e paralisadas não é novo; no entanto, não há notícias de que o governo federal tenha adotado medidas para contorná-los e garantir que as obras já iniciadas sejam priorizadas e concluídas. Os números corroboram neste sentido: não houve mudanças significativas na quantidade de obras atrasadas ou paralisadas desde o final de 2020. Por outro lado, há fartas notícias do uso criminoso do MEC e FNDE para liberação de recursos de obras em troca de propina.

Em um país em que não são obedecidos princípios constitucionais de economicidade e impessoalidade para liberação de recursos, torna-se necessário aumentar o controle sobre a gestão como forma de impor racionalidade na execução das políticas públicas. Mostram-se urgentes novas regras para garantir previsibilidade a municípios no recebimento de verbas não-discrecionárias, impedindo uso político indevido pelos ocupantes do governo federal.

Anexos

[Anexo 1](#): Obras por UF

[Anexo 2](#): Lista de todas as obras analisadas

Anexo 3: Tabela comparativa da classificação das obras SIMEC e Transparência Brasil

Situação TBrasil	Situação SIMEC	Obras
em andamento	Execução	1201
em andamento e já devia ter sido entregue	Execução	642
não iniciada	Não informado	2
	Contratação	46
	Em Reformulação	22
	Execução	69
	Licitação	104
	Planejamento pelo proponente	285
não iniciada e já devia ter sido entregue	Contratação	18
	Em Reformulação	10
	Execução	12
	Licitação	1
	Planejamento pelo proponente	8
obra cancelada	Obra Cancelada	2706
obra concluída	Concluída	8121
paralisada	Contratação	34
	Inacabada	163

	Licitação	141
	Paralisada	305
	Planejamento pelo proponente	3
paralisada e já devia ter sido entregue	Contratação	15
	Em Reformulação	18
	Inacabada	1492
	Licitação	1
	Paralisada	313