

FINANCIAMENTO DE CRECHES E ESCOLAS: O IMPACTO DO ORÇAMENTO SECRETO

Dezembro/2022

Mudanças na distribuição de recursos federais para construção de creches e escolas após o surgimento das emendas de relator



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

dezembro/2022

DIREÇÃO EXECUTIVA

Juliana Sakai

EDIÇÃO

Marina Iemini Atoji

REVISÃO DE DADOS

Talita Lôbo

ANÁLISE DE DADOS E REDAÇÃO

Jonas Coelho

Introdução

O governo federal financia, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), dezenas de milhares de obras de escolas, creches e quadras escolares em estados e municípios. A execução dessas obras fica a cargo desses entes federativos, de quem é a competência para gerir o ensino básico.

Esse modelo de financiamento é o grande responsável pela expansão de infraestruturas do ensino básico em todo o país. De janeiro de 2008 a outubro de 2022, o FNDE contava com o registro de mais de 30 mil obras patrocinadas, em um total de mais de R\$ 5,6 bilhões já repassados.

Até 2019, a maior parte dos investimentos era decidida pela própria autarquia ligada ao Ministério da Educação, após análise de viabilidade das obras solicitadas pelos municípios. Naquele ano, 85% do valor empenhado pelo FNDE para obras escolares (R\$ 967 milhões) foi feita por decisão do poder Executivo, sem emendas parlamentares. Os 15% restantes foram decididos por emendas individuais e de bancada.

Em 2020, com a prática do Orçamento Secreto, a situação mudou radicalmente. Por ser uma fonte considerável de recursos para os entes subnacionais, o Fundo passou a ser uma das moedas de troca entre o Executivo e o Legislativo, permitindo que os parlamentares determinem a distribuição dos recursos para creches e escolas sem critérios técnicos ou objetivos.

No ano citado, **o Executivo não foi autor de nenhum empenho do FNDE para financiamento de obras escolares nos estados e municípios, enquanto o Orçamento Secreto determinou o destino de R\$ 718 milhões empenhados.** Houve, portanto, uma substituição de responsabilidades dos poderes na destinação de recursos para a infraestrutura de Educação básica.

Como resultado, observa-se distorção na distribuição de verbas e violações a princípios da administração pública.

Metodologia

A Transparência Brasil analisou dados sobre a aplicação de emendas de relator (instrumento de operacionalização do Orçamento Secreto) pelo FNDE em obras de creches e escolas em 2020 e 2021, obtidos via Lei de Acesso à Informação. [Os dados estão disponíveis no site do projeto Achados e Pedidos.](#)

Os dados foram complementados com informações do [SIMEC Obras](#) (sistema de divulgação de informações sobre obras do FNDE) e com informações de despesa do Portal de Transparência do governo federal. Cruzando as três bases, é possível acompanhar em detalhes a alocação orçamentária especificamente para obras financiadas pelo FNDE. Os dados expressos nesse relatório se referem apenas a valores que:

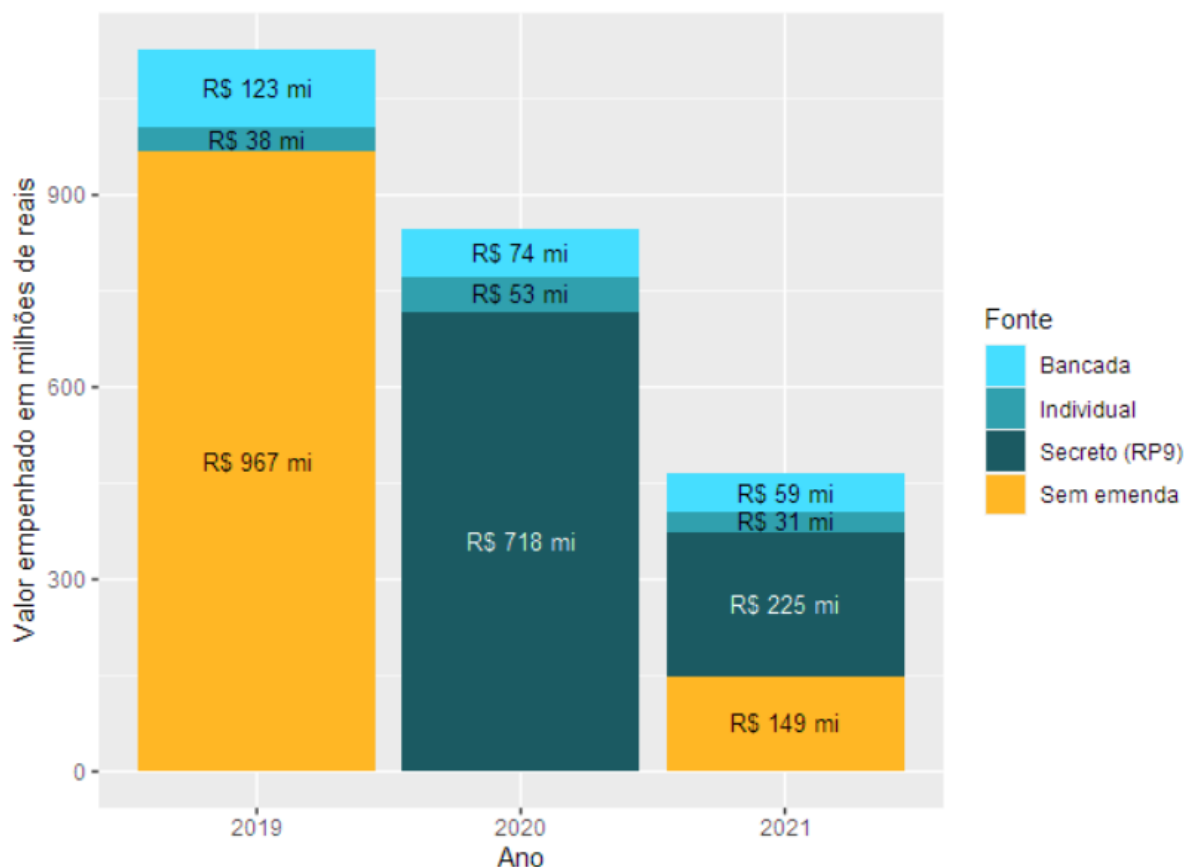
1. Sejam da modalidade de aplicação “Transferência a Estados e ao Distrito Federal / Municípios”
2. Tenham código de ação orçamentária '00SU', '12KU', '20RP' ou '509'
3. Contenham a palavra “INFRA” em sua descrição, excluindo aqueles que contenham os seguintes temas: 'MOBIL, EQUIP, MATERIAL, BRINQUEDOS, COZINHA'

Esse filtro permitiu listar apenas os empenhos da autarquia destinados a financiar obras de creches e escolas nos demais entes federativos.

Congresso toma lugar do governo

Em 2020, primeiro ano de uso das emendas de relator (RP9) nos moldes atuais, o Executivo não foi autor de nenhum empenho do FNDE para financiamento de obras escolares nos estados e municípios. Em 2021, foi apenas o segundo instrumento pelo qual o FNDE empenhou a maior parte dos recursos. O gráfico 1 abaixo ilustra a evolução dos empenhos segundo o tipo de emenda.

Gráfico 1 - Empenhos do FNDE para financiamento de obras escolares por ano, segundo a alocação orçamentária do recurso



Além da falta de transparência do Orçamento Secreto, a inversão da responsabilidade do Executivo pelo Legislativo de decidir onde financiar novas obras representa um grave problema para a gestão pública. Quando o Executivo é livre para alocar os recursos, órgãos como o FNDE devem utilizar critérios próprios segundo análises do seu quadro de servidores técnicos para alocar os recursos de maneira minimamente eficiente e seguindo os pressupostos das políticas públicas estabelecidas, como o Proinfância.

Entretanto, quando o destino da verba é exclusivamente imposto pelo Congresso, a alocação passa a responder a critérios puramente políticos, tirando a liberdade dos órgãos e autarquias para não aplicarem recursos onde julgarem inapropriado. Conforme indicado [em relatório publicado em out.2022](#) pela Transparência Brasil, dos valores empenhados via Orçamento Secreto pelo FNDE para obras de creches e escolas em 2020 e 2021, mais da metade

destinava-se a obras que sequer haviam sido aprovadas ainda. Ou seja, a priorização sobre a alocação dos recursos passa a depender desproporcionalmente da relação de poucos atores políticos, em detrimento de uma análise institucional e democrática nos moldes existentes pré-Orçamento Secreto.

Recursos são reservados para novas obras enquanto outras ficam paralisadas

A análise dos destinatários desses valores reforça o grave cenário de violação dos princípios da eficiência e da economicidade. Foram identificados empenhos do Orçamento Secreto a 639 municípios que já tinham obras financiadas pelo FNDE paralisadas ou inacabadas. Ou seja, municípios que já receberam verba federal para alguma construção escolar, não concluíram essa obra e ainda assim receberam mais verbas para novas obras. A prática representa uma clara violação da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo art. 45 determina que só devem ser destinados recursos a novas obras se as que estiverem em andamento tiverem verbas garantidas para sua finalização.

O município de Campos dos Goytacazes, no Rio de Janeiro, é um caso emblemático: em 2020 e 2021, foi o destino de R\$ 3,2 milhões em empenhos do Orçamento Secreto para **23 novas obras – nenhuma delas com projeto aprovado pelo FNDE**, ou seja, inexistentes. Ao mesmo tempo, em dezembro de 2019 havia **dez obras financiadas pelo Fundo paralisadas** na cidade. Dois anos depois, em dezembro de 2021, as obras estavam no mesmo estágio de execução. [Uma obra de escola](#), cumpre observar, recebeu 100% do orçamento previsto mas até a presente data encontra-se com apenas 57% da execução concluída. Ou seja, mesmo com um histórico questionável de gestão dos recursos federais, o município foi destino da reserva de um alto volume de dinheiro público.



Fotografias da última vistoria realizada na construção da escola em Parque Prazeres, Campos dos Goytacazes. A obra financiada pelo FNDE, assim como outras 9 no município, encontra-se paralisada até hoje. Ainda assim, a prefeitura teve valores empenhados para 23 novas obras via Orçamento Secreto.

O município de Coari, no Amazonas, também merece destaque. Apesar de ter seis obras financiadas anteriormente pelo FNDE que não foram concluídas, a cidade foi o destino de mais de R\$ 5,7 milhões empenhados a partir do Orçamento Secreto para oito obras novas, que não estavam cadastradas no sistema de monitoramento de obras do FNDE ([SIMEC Obras](#)) em dezembro de 2019. Todas contam apenas com “Termo de Compromisso com Cláusula Suspensiva”, ou seja, inexistem. O município ainda precisa apresentar documentação (projeto, escritura de terreno, termos de desapropriação etc.) para aprovação do FNDE e, só depois, poderá iniciar o processo de licitação para concretização da obra.

Em dezembro de 2019, as seis obras inacabadas haviam recebido mais de R\$ 5,4 milhões e a execução de todas encontrava-se paralisada com menos da metade executada, segundo dados fornecidos pela Prefeitura ao FNDE. Mesmo dois anos depois, em dezembro de 2021, essas obras ainda estavam paralisadas no mesmo nível de execução.

Situação similar ocorreu em Aparecida de Goiânia, em Goiás. Lá, foram empenhados R\$ 4,6 milhões do Orçamento Secreto para seis novas obras. Novamente, todas sem projeto aprovado pelo órgão federal. Apesar disso, o município conta com [uma obra](#) paralisada de 2014 até hoje, com 4% de execução.

Alterações nos padrões de emendas parlamentares

Como é possível notar no gráfico 1 apresentado em seção anterior, além do completo desaparecimento dos empenhos determinados pelo Executivo (sem emenda), o Orçamento Secreto passou a ser a forma quase exclusiva pela qual o Legislativo destina os recursos públicos para obras de creches e escolas, ultrapassando os montantes destinados via emendas individuais e de bancada. Em 2020, ano de eleições municipais, esse método foi usado para destinar 85% do total empenhado naquele ano.

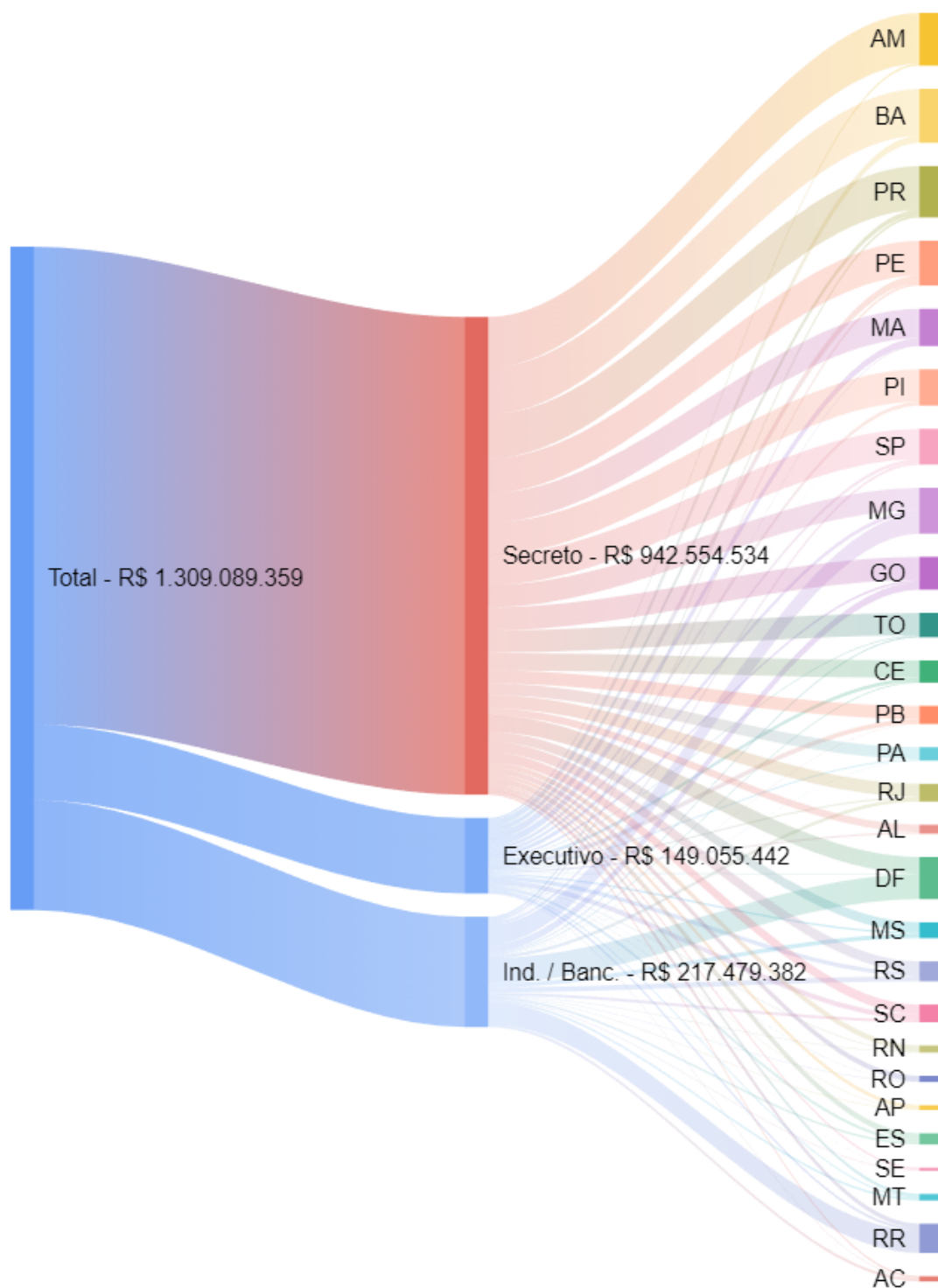
O padrão distributivo de alocação dos gastos pelo Orçamento Secreto apresenta diferenças não apenas com o Executivo, mas também com o próprio Legislativo, se compararmos com as emendas individuais e de bancada. O gráfico 2 abaixo ilustra os totais empenhados em 2020 e 2021 por estado onde os municípios beneficiados estão localizados.

Os municípios de Minas Gerais foram destino de R\$ 37 milhões de repasses empenhados pelo FNDE para obras de creches e escolas. Esse valor só foi possível graças a emendas individuais alocadas por 23 parlamentares diferentes.

O valor, no entanto, é consideravelmente pequeno comparado aos R\$ 86 milhões empenhados para municípios da Bahia via orçamento secreto. Ou seja, mesmo quando um número significativo de parlamentares de um estado utiliza da prerrogativa das emendas orçamentárias para alocar recursos para seus eleitores, esse valor mal se compara à metade do que um número muito menor de deputados de outros estados conseguem através do orçamento secreto.

Enquanto as emendas individuais e de bancada possibilitam que parlamentares aloquem recursos de maneira proporcional à sua representação, o Orçamento Secreto permite que um grupo de poucos parlamentares possa decidir o destino de massivos montantes de recurso público, gerando grande desproporção no federalismo brasileiro.

Gráfico 2 - Distribuição dos valores empenhados em 2020 e 2021 pelo FNDE para obras de creches e escolas com base no tipo de autoria do orçamento e localidade final



Pagamentos

Para além das alterações existentes nos valores empenhados pelo governo federal através do FNDE, o orçamento secreto também provocou consideráveis mudanças no padrão de pagamentos realizados a cada prefeitura e estado. Para compreender as implicações dessa mudança, é necessário antes repassar as fases de pagamento da administração pública.

Primeiramente, os gastos são empenhados, ou seja, há a reserva de um valor para atender a determinada compra ou prestação de serviço pela administração pública. Os empenhos podem, por decisão do Tesouro Nacional, serem revistos e cancelados.

Posteriormente, há a fase de liquidação, em que se verifica a obtenção/prestação de bens/serviços nos termos da contratação. Nesta fase, o fornecedor passa a ter direito ao recebimento dos valores. Por fim, há o pagamento, quando são emitidas ordens bancárias e de pagamento, com efetiva transferência do dinheiro dos cofres públicos ao fornecedor.

No caso dos repasses para obras, diferentemente do que ocorre com a aquisição de produtos, a fase de liquidação pode levar anos até que os pagamentos sejam liberados, a depender da conclusão de cada etapa da obra.

Justamente por isso, os valores pagos pelo FNDE referentes a empenhos emitidos no mesmo ano são feitos em baixo volume comparado aos valores que o órgão opera. Isso pode ser visualizado nos dados obtidos do Portal da Transparência. Essa prática, no entanto, virou costumeira a partir de 2020, tornando-se inclusive o modelo padrão de pagamentos associados ao Orçamento Secreto. A tabela 1 abaixo mostra quantos empenhos de obras do FNDE foram pagos no mesmo ano de emissão do documento, bem como os valores pagos e a quantidade de pagamentos.

Tabela 1 - Valores pagos pelo FNDE no mesmo ano de emissão do empenho por ano e autoria da alocação do recurso

Ano do pagamento	Autoria	Total pago no mesmo ano do empenho	Percentual
2019	Executivo	R\$ 36.314.177	100%
2019	Emendas indiv./ banc.	R\$ 0	0%
2019	Orçamento secreto	R\$ 0	0%
2020	Executivo	R\$ 0	0%
2020	Emendas indiv./ banc	R\$ 0	0%
2020	Orçamento secreto	R\$ 143.986.408	100%
2021	Executivo	R\$ 39.075.673	74%
2021	Emendas indiv./ banc	R\$ 0	0%
2021	Orçamento secreto	R\$ 113.029.076	26%

Da leitura da tabela, dois fatores se destacam. O primeiro consiste na ausência de valores alocados por emendas individuais ou de bancadas. Isso ocorre porque, nos três anos analisados, nenhum empenho para obras desse tipo foi pago no mesmo ano de sua emissão. Também é possível notar a ausência de valores para pagamentos de autoria do governo no ano de 2020. O que é esperado, considerando a ausência de empenhos do governo neste ano, conforme apresentado no gráfico 1.

O último fator de destaque consiste na grande discrepância entre os valores pagos no mesmo ano quando se trata do orçamento secreto comparado a gastos de autoria do governo. Enquanto em 2019 apenas R\$ 36 milhões foram

pagos referentes a empenhos do mesmo ano, essa quantia saltou quase quatro vezes, para R\$ 143 milhões em 2020.

Ou seja, além dos problemas já apontados, o orçamento secreto também apresenta uma atipicidade na velocidade com que os recursos são efetivamente liberados. Enquanto gastos de emendas parlamentares individuais/de bancada podem levar anos entre empenho e pagamento, esse processo é reduzido a meros dias para empenhos do orçamento secreto. Há inúmeros exemplos de casos assim, como o do [pagamento de R\\$ 1,5 milhão](#) ao município de Cansanção, na Bahia. O empenho referente a esse valor foi emitido apenas quatro dias antes do pagamento, uma velocidade consideravelmente atípica.

O impacto dessa diferença na política pública é significativo. Na prática, valores de emendas impositivas que deveriam ser obrigatoriamente pagos pelo Executivo ganham certa discricionariedade no pagamento, aumentando o risco de pagamento pelo poder público local. Como muitas prefeituras dependem da verba federal para arcar com os custos da obra, a ausência desse pagamento implica em falha no repasse para as construtoras, que muitas vezes abandonam a obra.

Em contraste, como os repasses do Orçamento Secreto não seguem os mesmos ritos da liberação regular de verbas, prefeituras beneficiadas pelo sistema de emendas do relator conseguem obter os pagamentos de forma muito mais célere. Isso não apenas gera uma inversão de prioridades como ainda resulta em um comprometimento da fiscalização e prestação de contas, visto que a exigência para comprovação dos planos de trabalho é praticamente inexistente nesse caso.

Conclusão

Diferentemente das emendas individuais e de bancada, o Orçamento Secreto não permite saber qual o parlamentar foi responsável pela indicação do recurso. O relator geral do Orçamento da União é quem aparece como autor da emenda, ainda que tenha sido apresentada a pedido de outro congressista. Mesmo após determinação do Supremo Tribunal Federal (STF), o Congresso Nacional continua driblando a transparência das indicações apontando "usuários

externos" como autores das emendas. Assim, as RP-9 continuam constituindo uma gravíssima violação ao princípio constitucional da publicidade.

Além do prejuízo para a transparência pública e o controle social, a análise dos dados orçamentários do Programa de Infraestrutura Escolar (ProInfância) revela os sérios impactos que o orçamento secreto produz nas decisões alocativas da política pública federal para expansão de escolas e creches no país. A inexistência (2020) e redução (2021) de empenhos de autoria do próprio governo federal em favor das emendas do relator demonstra que o orçamento secreto não pode ser mais considerado apenas um tipo de emenda ao orçamento. Os interesses obscuros de destinação das RP-9 tornaram-se a própria materialização da distribuição dos recursos e da escolha dos beneficiários finais de uma política pública deixada de lado pelo governo federal.