

INFRAESTRUTURA CRECHES ESCOLAS QUADRAS

Os retornos sociais e econômicos dos investimentos em educação justificam o aumento nos recursos públicos investidos no setor, que passou de 4,5% para 6,6% do PIB. Apenas os investimentos federais mais que triplicaram desde 2001, de R\$ 26 bilhões para quase R\$ 94 bilhões. Contudo, a educação brasileira ainda enfrenta déficits de cobertura e qualidade do atendimento. Segundo relatório divulgado pela Unesco, o Brasil está entre os países que não alcançaram os seis objetivos traçados pela Cúpula Mundial de Educação de 2000.

Objetivos da Auditoria

A auditoria teve por objetivo avaliar a efetividade das transferências de recursos públicos federais aos municípios e estados, com vistas à ampliação da rede de infraestrutura da educação básica, contemplando mais de 20 mil obras. Também visou avaliar a atuação das empresas contratadas pelo FNDE para a supervisão das intervenções.

Para as creches do Proinfância, foram previstos R\$ 9,3 bilhões para mais de 8 mil novas creches. Já para o Programa de Implantação para a Educação Básica (ensinos fundamental e médio), foram alocados R\$ 4,3 bilhões, enquanto para o Programa de Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares, R\$ 2,7 bilhões. As transferências de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para obras são controladas pelo Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec).

Outro foco foi avaliar a evolução das obras do Proinfância executadas por metodologias inovadoras (sistemas construtivos pré-fabricados). Foram fiscalizadas 153 obras, situadas em 42 municípios de nove estados. Para tanto, a auditoria coordenada pela SeinfraUrbana contou com a participação de sete secretarias regionais do TCU (BA, ES, MT, PB, PI, SC e SP).

Constatações

Os trabalhos foram executados durante o primeiro semestre de 2014. Para cada unidade da federação, foi elaborado relatório específico, trazendo as medidas corretivas necessárias para cada obra. A análise conjunta das ocorrências revelou:

1 – alto índice de obras paralisadas ou inoperantes

O Simec revelou, em julho/2014, cerca de 800 obras paralisadas em todo o país (8% das iniciadas). Contudo o número de obras realmente paralisadas é maior, pois a situação da obra é declarada pelo tomador do recurso, sofrendo alterações frequentes. Na inspeção de campo, identificou-se que quase um quarto das obras paralisadas ou inoperantes constava no Simec como “em execução” ou “concluída”.

As principais causas de paralisação de obras levantadas pelas equipes de auditoria são: i) descompasso entre a evolução física da obra e o cronograma contratual, com atrasos ou antecipações de pagamentos; ii) abandono pela construtora; iii) rescisões contratuais; e iv) decisões judiciais. A paralisação de uma obra resulta em riscos de deterioração, trazendo custos adicionais para a sua retomada. O TCU está monitorando as 45 obras paralisadas registradas pela auditoria.

2 – atrasos injustificáveis

Na amostra fiscalizada, cerca de 70% das obras em andamento apresentavam atrasos expressivos. Entre as principais causas, destacam-se: i) falhas e atrasos no planejamento da licitação; ii) problemas na preparação do terreno, de responsabilidade dos municípios ou estados (insuficiência de estudos geotécnicos anteriores à licitação e/ou falta de controle na compactação dos terrenos); iii) deficiências na fiscalização da execução das obras pelos municípios ou estados; iv) ritmo lento de execução e/ou retrabalhos pelas construtoras; v) insuficiência de recursos municipais para a contrapartida; e vi) descontinuidades na transição da gestão municipal.

3 – execução de serviços com qualidade deficiente

Na amostra verificada, mais de 85% das 39 obras concluídas apresentaram deficiências de qualidade.

Foram observadas principalmente falhas na concretagem e surgimento de trincas e infiltrações, problemas tipicamente causados por descuidos na execução e/ou uso de materiais de baixa qualidade, que contribuem para a diminuição da vida útil da edificação e para o aumento dos gastos com manutenção. Em algumas obras foram apontados ainda problemas estruturais. Gestores locais relataram dúvidas quanto às manutenções nas instalações elétrica e hidráulica.

4 – falta de acessibilidade para pessoas com deficiência

Foi observado o descumprimento da norma técnica de acessibilidade em quase todas as obras concluídas da amostra, em especial: i) ausência de rampa de acesso externa às edificações; ii) declividade excessiva das rampas; iii) problemas de altura e posição de barras de apoio em banheiros; iv) distância inadequada entre corrimãos nas rampas; e v) obstáculos à aproximação de cadeirantes.

5 – deficiências na assistência técnica e financeira prestada pelo FNDE

Foi verificado que o FNDE não está desempenhando adequadamente o dever de disponibilizar instrumentos que promovam a eficiência na gestão dos recursos e o aperfeiçoamento dos programas/projetos, o que se evidenciou pela recorrência de paralisações, atrasos e falhas de qualidade. Embora a execução direta das obras seja competência dos estados e municípios, cabe ao FNDE agir de forma articulada para identificar as causas dessas ocorrências e minimizar seus impactos.

Deliberações

As principais determinações do TCU ao FNDE envolvem: i) revisar procedimentos para aprovação dos terrenos; ii) implementar críticas automatizadas no Simec, aprimorando seu controle sobre as obras; iii) melhorar os relatórios produzidos pelas empresas supervisoras; iv) adotar medidas junto às contratadas das metodologias inovadoras, para evitar atrasos; v) orientar os gestores de estados e municípios para correção dos problemas de qualidade nas obras; vi) verificar o cumprimento dos requisitos de acessibilidade; e viii) detalhar a situação atual e as perspectivas de retomada das 45 obras que se encontravam paralisadas.

Quanto às recomendações, as principais foram: i) implantar mecanismos de controle social; ii) aperfeiçoar as análises da capacidade técnico-gerencial dos municípios e estados e dos instrumentos de transferência dos recursos; iii) adotar medidas para aprimorar a capacidade operacional do FNDE na prestação de assistência técnica à distância; iv) criar treinamentos periódicos aos profissionais; v) avaliar a viabilidade de cadastro restritivo de empresas envolvidas em abandono de obras ou execução com qualidade deficiente.

Benefícios da Auditoria

Como principais benefícios potenciais advindos desta auditoria, têm-se a correção e o aprimoramento de procedimentos do FNDE, com vistas a evitar que descompassos na execução das obras prejudiquem a entrada em funcionamento da escola. Ademais, o monitoramento das deliberações do Tribunal auxiliará na prevenção de ocorrências semelhantes nas demais obras dos programas do FNDE.

Acórdão

Acórdão: 608/2015-TCU-Plenário

Data da sessão: 25/3/2015

Relator: Ministro Bruno Dantas

TC: 001.073/2014-1

Unidade Responsável: SeinfraUrbana