

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA OPERACIONAL Nº 001/2022

Avaliar a descentralização da gestão e controles exercidos pela Secretaria Municipal da Educação no âmbito do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada de recursos destinados a ampliação, melhoria e reforma predial das unidades executoras.



Secretaria Municipal da Educação - SEMED

AUDITORIA OPERACIONAL 2022

Relatório de Auditoria: Avaliar a descentralização da gestão e controles exercidos pela Secretaria Municipal da Educação no âmbito do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada de recursos destinados a ampliação, melhoria e reforma predial nas Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino.

Modalidade: Auditoria Operacional

Ato originário: Plano Plurianual 2017-2021.

Ato de designação: Portaria/Gab/SETCI Nº 33, de 20 de agosto de 2021

Período abrangido pela Auditoria: Exercício de 2020

Composição da Equipe:

Nome	Matrícula	Cargo	Lotação
Rosangela Ribeiro Cerqueira Barbosa	31059-1	Analista de Controle Interno	SETCI/CGM
Ana Paula Rodrigues Pereira de Araújo	413043144	Analista técnico-jurídico	SETCI/CGM

Vinculação:

Secretaria Municipal da Educação.

Responsável:

Cleizenir Divina dos Santos – Secretária Municipal da Educação.

LISTAS DE SIGLAS

ACE	Associação Comunidade Escola
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
BDI	Benefícios e Despesas Indiretas
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CGM	Controladoria Geral do Município
CME	Centro Municipal de Ensino
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CONFEA	Conselho Federal de Engenharia e Agronomia
CRC	Conselho Regional de Contabilidade
CREA – TO	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Tocantins
DF	Distrito Federal
DOMP	Diário Oficial do Município de Palmas
ETI	Escola de Tempo Integral
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GAB	Gabinete
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
ISSAI	Normas internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PCCR	Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica do Município de Palmas
PME	Plano Municipal de Ensino
PPA	Plano Plurianual
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECESP	Secretaria Municipal De Cultura e Esportes
SEINSP	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos
SEMED	Secretaria Municipal da Educação
SETCI	Secretaria de Transparência e Controle Interno
SINAPI	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
TCE – TO	Tribunal de Contas Estadual do Tocantins
TCU	Tribunal de Contas da União
UEx	Unidades Executoras

SUMÁRIO

RESUMO	08
1.0. INTRODUÇÃO	10
1.1. Identificação do objeto	10
1.2. Antecedentes	10
1.3. Objetivo e Escopo da Auditoria	11
1.4. Critérios	12
1.5. Metodologia	14
2.0. VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO.....	16
2.1. Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada.....	16
2.2. Operacionalização do Programa e Descentralização de Recursos Financeiros.....	17
3.0. RESULTADOS DA AUDITORIA - QUESTÕES RELATIVAS AO REPASSE FINANCEIRO ÀS UNIDADES EXECUTORAS.....	17
3.1. A legislação que regulamenta o Programa tem acompanhado o resultado do processo evolutivo das decisões dos Tribunais fiscalizadores e demais legislações que são pertinentes ao Programa?	18
Achado 3.1.1. Involução legislativa municipal por modificação da Lei nº 8.666/1993 e demais normas regulamentadoras. Ausência de regulamentação e implementação do uso do Pregão Eletrônico como modalidade de licitação a ser adotada no âmbito do Programa.....	18
3.2. A Secretaria da Educação disponibiliza em portal de acesso às informações relativas ao orçamento e à execução dos recursos descentralizados por meio de repassse às Unidades Executoras, consoante Meta 15.10 do Plano Municipal da Educação?.....	23
Achado 3.2.1. Ausência de portal de acesso que contenha informações relativas ao orçamento e à execução dos recursos descentralizados por meio de repasse às Unidades Executoras.....	24
3.3. A Secretaria da Educação tem disponibilizado documentação de apoio às Unidades executoras, como manuais de procedimentos, fluxos e rotinas, como forma de orientar os membros das Unidades Executoras e Diretores das escolas?.....	28
Achado 3.3.1. Ausência de utilização de manuais como ferramenta de boa prática na gestão dos processos que objetivam a contratação de serviços de ampliação, melhoria e reforma predial pelas Unidades Executoras.....	29

3.4. Existe planejamento anual para a efetivação dos repasses às Unidades Executoras para a execução do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, destinados a ampliação, melhoria e reforma predial?.....31

Achado 3.4.1. Ausência de planejamento anual das demandas destinadas a ampliação, melhoria e reforma predial tanto pelas Unidades Executoras como pela Secretaria Municipal da Educação. Fracionamento de despesas realizadas pelas Unidades Executoras. Elevado índice de despesas empenhadas e liquidadas em 30/12/2020 inscritas em restos a pagar. Planos de Trabalho incompatíveis com a real execução da despesa.....32

3.5. Os membros das Unidades Executoras e Diretores das Unidades Escolares estão sendo capacitados continuamente conforme preconiza Meta 15.11 do Plano Municipal da Educação?.....44

Achado 3.5.1. Ausência de capacitação continuada dos membros das Unidades Executoras e dos Diretores das Unidades Escolares, descumprindo meta prevista no Plano Municipal da Educação.....45

3.6. Os Processos de Repasse encontram-se devidamente instruídos com toda documentação necessária e de acordo com legislação pertinente?49

Achado 3.6.1. Descumprimento de Metas previstas no Plano Municipal da Educação no tocante a escolha de gestores escolares da rede pública municipal de ensino.....49

Achado 3.6.2. Falhas na composição dos membros da Diretoria Executiva e Conselho Fiscal das Associações (Comunidade escolar e Comunidade local).....56

Achado 3.6.3. Ausência de Termo de Referência nos Processos de Repasses.....58

Achado 3.6.4. Inconsistência e inexistência de elementos indispensáveis na composição do Projeto básico e deficiências no orçamento de referência de obras e serviços de engenharia.....59

Achado 3.6.5. Emissão de Nota de Empenho e Nota de Liquidação antes da efetiva publicidade da Portaria de Repasse na Imprensa Oficial e descumprimento da Lei do FUNDEB.....66

Achado 3.6.6. Processos de repasse empenhados e liquidados sem apresentação de certidões de regularidade fiscal e trabalhista. Extenso lapso temporal entre a liquidação e o efetivo pagamento do repasse. Utilização de recursos financeiros pela UEx em desvio de finalidade por atraso no pagamento do repasse e descumprimento da Lei do FUNDEB.....68

Achado 3.6.7. Efetivação de transferências em contas alheias ao objeto do repasse (Contas de gestão e merenda).....75

4.0. RESULTADOS DA AUDITORIA - QUESTÕES RELATIVAS À EXECUÇÃO.....78

4.1. Os processos de execução das despesas estão em conformidade com os normativos e procedimentos legais aplicáveis?78

ACHADO 4.1.1. Termos de Referência deficientes e omissos, sem assinaturas dos responsáveis e com ofensa à segregação de funções.....78

ACHADO 4.1.2. Ausência de segregação de funções nas designações de membros para Comissão de licitação. Substituição temporária da presidente sem comprovação de impedimento e/ou afastamento. Participação indevida de agente não designado nos trabalhos da Comissão.....83

Achado 4.1.3. Edital de licitação sem assinatura da autoridade competente, sem data e hora de realização.....85

Achado 4.1.4. Elaboração de contratos sem aprovação de Minuta pela Assessoria Jurídica da SEMED.....87

Achado 4.1.5. Terceirização de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos do ente municipal/SEINSP e SEMED.....88

Achado 4.1.6. Falhas na formação dos preços das Propostas dos licitantes.....92

Achado 4.1.7. Processos licitatórios com restrição à competitividade.....94

Achado 4.1.8. Ausência de designação de fiscal de obra e gestor de contrato. Violação ao princípio da segregação de funções na designação de fiscal. Designação intempestiva de fiscal de contrato/obra. Notas fiscais não atestadas por servidor competente e sem a identificação do Programa no corpo do documento fiscal.....97

Achado 4.1.9. Descumprimento de regras editalícias e de dispensa de licitação. Falhas na celebração dos contratos. Ausência de ordem cronológica dos atos administrativos realizados. Emissão de Ordem de Serviço fora do prazo contratual. Redução significativa de prazo de execução. Deficiência na fiscalização da execução do contrato.....103

Achado 4.1.10. ART de execução com dados divergentes do contrato a que se vincula. ART's de execução e de fiscalização registradas antes da celebração do contrato. ART's de execução e de fiscalização registradas após o início das atividades técnicas.....110

Achado 4.1.11. Pagamento sem comprovação nos Autos da efetiva prestação dos serviços.....115

Achado 4.1.12. Diário de obra com informações divergentes e insuficientes. Ausência de registro de atuação do fiscal da obra.....117

Achado 4.1.13. Termo de Recebimento Provisório com data de emissão anterior à assinatura do contrato. Ausência de termo de recebimento definitivo. Ausência de

designação formal para fins de recebimento definitivo da obra. Pagamento final sem a aceitação definitiva dos serviços. Pagamento final antes do recebimento definitivo do objeto do contrato.....	121
5.0. RESULTADOS DA AUDITORIA - QUESTÕES RELATIVAS À PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	126
5.1. As Unidades Executoras que recebem recursos para execução de reformas e benfeitorias nas Unidades educacionais prestam contas dos recursos recebidos e despesas realizadas dentro do prazo legal e mediante a apresentação dos documentos arrolados na Lei Municipal nº 1.256/2003?.....	126
Achado 5.1.1. Prestações de Contas deficientes e fora do prazo legal. Ausência de análise e emissão de Parecer pela Secretaria de Educação sobre as contas recebidas das Unidades Executoras.....	127
5.2. O Controle interno do Município efetua a fiscalização e análise das prestações de contas apresentadas pelas Unidades executoras?.....	133
Achado 5.2.1. Ausência de atuação da Controladoria Geral do Município nos processos de execução e prestação de contas.....	133
6.0. COMENTÁRIOS DA GESTORA.....	136
7.0. CONCLUSÃO.....	137
8.0. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	138

RESUMO

A presente auditoria teve como objetivo avaliar a execução do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada no âmbito dos entes beneficiários (Unidades Executoras) e do Gestor Municipal (Secretaria Municipal da Educação) visando identificar pontos falhos e causas que permitiriam, conforme comprovado, a baixa efetividade do programa ao alcance dos resultados finalísticos pretendidos. A auditoria foi realizada junto à Secretaria Municipal da Educação através de listagem de despesas apresentadas pelo órgão, no exercício de 2020, conforme determinou o parágrafo único do art. 1º da PORTARIA/GAB/SETCI Nº 033, de 20/08/2021.

O referido programa promove a democratização das escolas com autonomia pedagógica e administrativa e descentralização de recursos públicos às Escolas Públicas da Rede Municipal de Ensino de Palmas, através de suas Unidades Executoras, que passam a ter a responsabilidade de gerir com eficácia, eficiência, efetividade e economicidade, os recursos destinados à melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas, fortalecendo a participação social e a autogestão escolar.

Os achados de auditoria abordaram 6 (seis) questões relativas ao repasse financeiro concedido às Unidades Executoras que resultaram em 12 (doze) achados; 1 (uma) questão referente aos processos de execução das despesas que gerou 13 (treze) achados e 2 (duas) questões inerentes a prestação de contas que suscitou em 2 (dois) achados.

Diante das situações encontradas a equipe de auditoria propôs “**recomendações**” à gestora da Secretaria Municipal da Educação, aos servidores públicos envolvidos no processo de operacionalização do programa, aos presidentes das Unidades Executoras, Diretoria de apoio e monitoramento das Unidades Executoras, Diretoria de legislação e normas, Gerência de Controle de Prestação de Contas, Engenheiros responsáveis pelo processo de orçamentação, membros de Comissão de Licitação, Fiscais de obra, gestores de contrato e controle interno.

As recomendações estão relacionadas a necessidade de cumprir todas as normas do ordenamento jurídico que regulamentam as ações a serem desenvolvidas pelo Gestor Municipal e pelas Unidades Executoras dos recursos descentralizados, de maior transparência, controle e avaliação sobre a operacionalização do programa, e que visam corrigir falhas e deficiências que afetam diretamente a eficácia, eficiência, efetividade e economicidade do Programa.

1.0. INTRODUÇÃO

1.1. Identificação do Objeto

O objeto desta auditoria é avaliar a gestão e controles exercidos pela Secretaria Municipal da Educação no âmbito do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada que destina recursos públicos para ampliação, melhoria e reforma predial às Unidades Executoras da Rede Pública Municipal de Ensino de Palmas.

1.2. Antecedentes

A presente auditoria decorre de obrigação constitucional insculpida no art. 70 da Constituição Federal de 1988, que estabelece a competência de o controle interno analisar e avaliar a gestão governamental quanto à economicidade, eficácia, eficiência e efetividade, sendo introduzido no Brasil o modelo de Auditoria Operacional, também denominada auditoria de programa ou de desempenho.

No caso dos Municípios, respeitando sua autonomia deferida pelo texto Constitucional, o sistema de controle interno está previsto no artigo 31, porém, a cargo do Poder Executivo. Assim, em simetria à Carta Constitucional de 1988, a Constituição Estadual define a forma de controle e fiscalização da Administração Pública e, especificamente para os municípios, o controle via sistema de controle interno está previsto no artigo 32.

O Sistema de Controle Interno no Município de Palmas foi instituído por meio da Lei Municipal nº 1.671, de 22 de outubro de 2009, em cumprimento ao disposto nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal, art. 36 da Constituição Estadual e no art. 55 da Lei Orgânica do Município.

Assim, partindo da missão institucional da Secretaria de Transparência e Controle Interno de avaliar a execução dos programas de governo e os seus resultados, quanto à eficácia e eficiência, tem-se que a **auditoria operacional** é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se os empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios da economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento (ISSAI 300/9).

Nesse prisma, a presente auditoria operacional foi determinada por meio da PORTARIA/GAB/SETCI Nº 033, de 20 de agosto de 2021, publicada no Diário Oficial do

Município nº 2.810, com retificação do seu artigo 1º através da PORTARIA/GAB/SETCI Nº 036, de 02 de setembro de 2021, publicada no Diário Oficial do Município nº 2.815.

1.3. Objetivo e Escopo da Auditoria

O objetivo da presente auditoria operacional foi realizar uma avaliação do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, por amostragem, em processos instaurados no exercício de 2020, destinados a ampliação, melhoria e reforma predial das unidades executoras da rede pública municipal de ensino, analisando questões afetas aos repasse efetuados pela Secretaria Municipal da Educação, execução e prestação de contas pelas Unidades Executoras, visando obter diagnósticos sobre a gestão, operacionalização e controle exercidos sobre esse Programa, bem como, conhecer as principais causas que limitam e impedem a eficiência, a eficácia, a economicidade e a efetividade dos resultados pretendidos.

Inicialmente, através da Matriz de Planejamento foram definidas 16 (dezesseis) questões de auditoria, as quais sofreram algumas alterações e/ou supressões, como também, houve inclusão de nova questão no decorrer dos trabalhos realizados. Assim sendo, restaram consignadas as seguintes questões de auditoria:

Questões relativas ao repasse financeiro às Unidades Executoras

- a) Questão 1. A legislação que regulamenta o Programa tem acompanhado o resultado do processo evolutivo das decisões dos Tribunais fiscalizadores e demais legislações que são pertinentes ao Programa?
- b) Questão 2. A Secretaria da Educação disponibiliza em portal de acesso às informações relativas ao orçamento e à execução dos recursos descentralizados por meio de repasse às Unidades Executoras, consoante Meta 15.10 do Plano Municipal da Educação?
- c) Questão 3. A Secretaria da Educação tem disponibilizado documentação de apoio às Unidades executoras, como manuais de procedimentos, fluxos e rotinas, como forma de orientar os membros das Unidades Executoras e Diretores das escolas?
- d) Questão 4. Existe planejamento anual para a efetivação dos repasses às Unidades Executoras para a execução do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, destinados a ampliação, melhoria e reforma predial?
- e) Questão 5. As Unidades Executoras mantêm cadastro atualizado anualmente, ou sempre que haja alterações, junto à Secretaria da Educação, como condição para recebimento dos recursos?

f) Questão 6. A Secretaria da Educação tem prestado as devidas orientações e apoio técnico aos membros da diretoria e dos conselhos fiscais das Unidades Executoras unidades executoras na realização das licitações e nos trâmites legais dos processos, conforme preconiza Meta 15.11 do Plano Municipal da Educação?

g) Questão 7. Os membros das Unidades Executoras e Diretores das Unidades Escolares estão sendo capacitados continuamente conforme preconiza Meta 15.11 do Plano Municipal da Educação?

h) Questão 8. Os Processos de Repasse encontram-se devidamente instruídos com toda documentação necessária e de acordo com legislação pertinente?

Questões relativas à execução

i) Questão 9. Os processos de execução das despesas estão em conformidade com os normativos e procedimentos legais aplicáveis?

Questões relativas à prestação de contas

j) Questão 10. As Unidades Executoras que recebem recursos para execução de reformas e benfeitorias nas Unidades educacionais prestam contas dos recursos recebidos e despesas realizadas dentro do prazo legal e mediante a apresentação dos documentos arrolados na Lei Municipal nº 1.256/2003?

k) Questão 11. O Controle interno do Município efetua a fiscalização e análise das prestações de contas apresentadas pelas Unidades executoras?

1.4. Critérios

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1998;
- Lei Complementar nº 101/2000 – Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal;
- Lei Federal nº 4.320/1964 – Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;
- Lei Federal nº 5.194/1966 – Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo;
- Lei Federal nº 6.496/1977 – Institui a " Anotação de Responsabilidade Técnica " na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e agronomia; autoriza a criação, pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA;
- Lei Federal nº 8.429/1992, alterada pela Lei nº 14.230/2021 – Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal;

- Lei Federal nº 8.666/1993 – Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública;
- Lei Federal nº 9.394/1996 - Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional;
- Lei Federal nº 10.406/2002 – Institui o Código Civil;
- Lei Federal nº 10.520/2002 – Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns;
- Lei Federal nº 12.527/2011 – Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal;
- Lei Federal nº 13.005/2014 - Aprova o Plano Nacional de Educação –PNE;
- Lei Federal 14.113/2020 – Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal;
- Lei nº 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos;
- Lei Municipal nº 1.256/2003 – Institui e regulamenta o Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada nas Unidades Escolares da Rede Pública Municipal;
- Lei Municipal nº 1.671/2009 – Institui no Município de Palmas o Sistema de Controle Interno e atribui sua competência;
- Lei Municipal nº 2.299/2017 – Dispõe sobre a reorganização administrativa do Poder Executivo do município de Palmas;
- Lei Municipal nº 2.238/2016 – Institui o Plano Municipal de Educação de Palmas;
- Decreto Federal nº 3.555/2000 – Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns;
- Decreto Federal nº 9.507/2018 – Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União;
- Decreto Federal nº 10.024/2019 – Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal;
- Decreto Federal nº 10.656/2021 - Regulamenta a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação;

- Decreto Municipal nº 203/2005 – Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da administração pública municipal;
- Decreto Municipal nº 1.031/2015 – Dispõe sobre os procedimentos para gestão das despesas públicas;
- Decreto Municipal nº 1.955/2020 – Regulamenta a licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública Municipal;
- PORTARIA/GAB/SEMED Nº 883/2015 - Estabelece procedimentos e prazos para execução e prestação de contas dos recursos descentralizados às Unidades Executoras das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino, através dos Programas Escola Autônoma de Gestão Compartilhada e Alimentação Escolar;
- Instrução Normativa TCE/TO nº 06/2013 – Dispõe sobre a fiscalização dos recursos destinados constitucionalmente ao fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB) e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nos âmbitos estadual e municipal;
- Resolução nº 1.010/2005 do CONFEA – Dispõe sobre a regulamentação da atribuição de títulos profissionais, atividades, competências e caracterização do âmbito de atuação dos profissionais inseridos no Sistema Confea/Crea, para efeito de fiscalização do exercício profissional;
- Resolução nº 1.094/2017 do CONFEA – Dispõe sobre a adoção do Livro de Ordem de obras e serviços das profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea;
- Resolução nº 1.025/2009 do CONFEA - Dispõe sobre a Anotação de Responsabilidade Técnica e o Acervo Técnico Profissional, e dá outras providências;
- Curso FUNDEB – Caderno de Estudos;
- Manual de Demonstrativos Fiscais do Tesouro Nacional, 12ª Edição.

1.5. Metodologia

Na fase de planejamento foi solicitado à Secretaria Municipal da Educação através do OFÍCIO Nº 001/2021/1ª COMISSÃO/SETCI/CGM, datado de 02/09/2021 (fls. 10/11), a listagem de todos os processos de despesas com recursos do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada instaurados no exercício de 2020, destinados a ampliação, melhoria e reforma predial das unidades executoras e suas respectivas prestações de contas.

A equipe de fiscalização solicitou ainda esclarecimentos quanto aos **critérios**

utilizados para o repasse financeiro anual às Unidades Executoras, advindos do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada destinados a manutenção predial, reformas e benfeitorias, bem como a indicação dos **atos normativos** federal, estadual (TCE-TO) e municipal, pertinentes à matéria, como leis complementares, leis ordinárias, decretos, portarias, resoluções e instruções normativas, apresentando, sempre que possível, as fontes de pesquisa.

A Secretaria Municipal da Educação encaminhou **Relatório de obras concluídas no período de 2020 a 2021** (fls. 16), contendo a relação de 22 (vinte e dois) processos de repasse, 25 (vinte e cinco) de execuções e 23 (vinte e três) de prestações de contas.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 01/2021, de 23/09/2021 (fls. 17/18), encaminhada à Secretaria da Educação, solicitamos a remessa física de 8 (oito) processos de repasse e respectivas execuções e prestação de contas, sendo escolhidas 4 (quatro) amostras de repasse.

A seleção objetivou obter amostra representativa do fluxo operacional utilizado para a contratação de bens, serviços e obras pelas Unidades Executoras, nas diversas modalidades de licitação e dispensa de licitação, sendo auditado 2 (duas) dispensas de licitação, 1 (uma) carta-convite e 1 (uma) tomada de preços, conforme relação grifada abaixo:

PROCESSOS DE REPASSE	PROCESSOS LICITATÓRIOS	PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS
2019040337 2020009477 ACE – ETI SANTA BÁRBARA	2020013693 TOMADA DE PREÇOS OBJETO: Reforma Elétrica (iluminação e tomadas de uso geral) VALOR: R\$ 91.830,95	2021031083
2020028918 ACE – LÚCIA SALES	2021012974 CARTA CONVITE OBJETO: Elaboração de projetos complementares VALOR: R\$ 61.999,99	2021034972
2020021334	2020022861	2020023575
2020013413	2020020197	2021058917
2020047006	2021021163 DISPENSA DE LICITAÇÃO	

ETI VINÍCIUS DE MORAES	OBJETO: serviços de instalação de reservatório metálico 10 mil litros VALOR: R\$ 30.632,64	2021034544
2020000079	2021032222	2021031770
2020019683	2020024719	2020051739
2020007619 ACE – ETI SANTA BÁRBARA	2020020078 DISPENSA DE LICITAÇÃO OBJETO: Reestruturação física no telhado VALOR: R\$ 15.774,68	2020026069

Os repasses e execuções do CMEI Romilda Budke Guarda e CMEI Ciranda Cirandinha não foram analisados, porém, os processos de prestação de contas de nº 2021058917 e 2020051739 foram referenciados no **Achado 5.1.1.** para demonstrar as diversas deficiências encontradas nas prestações de contas.

Na fase de execução foram expedidas pela Presidente da Comissão, 6 (seis) SOLICITAÇÕES DE AUDITORIA à Secretaria Municipal da Educação, visando esclarecimentos, informações e apresentação de documentos para subsidiar os achados de auditoria, procedendo à análise e comparação do conteúdo das informações, dos documentos recebidos e dos registros documentais, sendo ainda aplicados os procedimentos de consulta a legislações e decisões dos órgãos de controle.

2.0. VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO

2.1. Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada

O Município de Palmas, por meio da Lei Municipal nº 1.256/2003 instituiu e regulamentou o Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada nas Unidades Escolares da Rede Pública Municipal, com o objetivo de promover autonomia financeira, administrativa e pedagógica, além da garantia de participação democrática das comunidades escolar e local.

O objeto do Programa ora auditado envolve o repasse de recursos destinados a ampliação, melhoria e reforma predial das unidades executoras, incluindo materiais e serviços, consoante preconiza o § 5º do art. 4º da Lei nº 1.256, de 2003, e que deve obedecer ao disposto na Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 e demais legislações correlatas.

A implementação do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, é de competência da Secretaria Municipal da Educação a qual compete: I- a programação dos repasses às Unidades Executoras; II - as orientações referentes: a) à aplicação do recurso; b) às prestações de contas, e III - a programação e efetivação da capacitação dos membros das Unidades Executoras e dos Diretores das Unidades Escolares.

O programa fundamenta-se na participação efetiva da comunidade escolar e local no processo educativo, na responsabilidade social, na descentralização dos recursos públicos e na autonomia, visando à melhoria da qualidade do ensino.

A participação das Escolas Públicas junto ao Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada se dá através das Unidades Executoras que são as Associações Comunidade Escola – ACE e as Associações Comunidade Centro Municipal de Educação Infantil – ACCEI, formada por membros da comunidade escolar (pais, profissionais da educação, alunos) e local (comunidade geral).

2.2. Operacionalização do Programa e Descentralização de Recursos Financeiros

O Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada tem como finalidade o fortalecimento e a democratização da Gestão Escolar, amparado na Lei nº 1.256/2003 em seu artigo 6º que dispõe sobre a transferência de recursos financeiros, consignados no orçamento do Município para a execução do Programa.

Os recursos financeiros são repassados direto às Unidades Executoras da rede pública municipal de ensino de Palmas, automaticamente, sem necessidade de convênios, ajustes, acordos ou contratos.

3.0. RESULTADOS DA AUDITORIA - QUESTÕES RELATIVAS AO REPASSE FINANCEIRO ÀS UNIDADES EXECUTORAS

Os achados obtidos na presente Auditoria Operacional resultam das questões investigadas e descritas abaixo explicitando a **situação encontrada** pela equipe de auditoria, os **critérios** adotados, as **evidências** que respaldam as constatações da equipe, as possíveis **causas** dos problemas identificados e os **efeitos ou consequência** desses problemas sobre a gestão do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada e os controles fiscalizatórios exercidos pela Secretaria Municipal da Educação.

3.1. A legislação que regulamenta o Programa tem acompanhado o resultado do processo evolutivo das decisões dos Tribunais fiscalizadores e demais legislações que são pertinentes ao Programa?

A presente questão de auditoria visa verificar se a lei municipal que instituiu o Programa tem acompanhado as alterações legislativas que afetam diretamente a aplicação dos recursos financeiros, especialmente, no tocante ao advento de novas tecnologias que transformam e afetam diretamente uma sociedade, que clama constantemente por transparência, seriedade, honestidade, eficiência e eficácia no setor público e que anseia em se manter informada acerca dos serviços públicos utilizando-se dos meios de comunicação eletrônicos.

Todavia, compete destacar que, as recomendações suscitadas pela equipe de Auditoria estarão subsidiadas na Lei nº 8.666/93, considerando que o objeto auditado se encontra sob a égide desta lei, e que por força da nova lei de licitação (Lei nº 14.133/2020) permanece em vigor até 01/04/2023. Todavia, ressalta-se que, sempre que possível, as recomendações sejam colocadas em prática de acordo com o processo evolutivo de implementação, pelo Município, das diversas mudanças que a nova lei de licitação trará para o processo licitatório.

Da análise realizada resultou o seguinte **achado**:

Achado 3.1.1. Involução legislativa municipal por modificação da Lei nº 8.666/1993 e demais normas regulamentadoras. Ausência de regulamentação e implementação do uso do Pregão Eletrônico como modalidade de licitação a ser adotada no âmbito do Programa

Situação encontrada

Em exame à Lei Municipal nº 1.256, de 22 de dezembro de 2003, que instituiu o Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, observa-se que a última alteração ocorrera em 09/05/2017, inclusive dando nova redação ao § 5º do art. 4º, objeto de análise da presente auditoria. Ainda, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 02/2021 (fls. 36/37), por meio do OFÍCIO Nº 1769/2021/GAB/SEMED (fls. 38/39) fora informado que “*além das alterações, não há norma municipal complementar*”.

Assim sendo, constata-se que a referida lei municipal não tem acompanhado o processo de mudanças legislativas, e a título exemplificativo citamos a nova redação dada ao

inciso IV do art. 27 e inclusão do inciso V ao art. 29 da Lei de Licitações e Contratos, pela Lei Federal nº 12.440, de 2011, passando a vigorar nos seguintes termos:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

(...)

*IV – regularidade fiscal e **trabalhista**.*

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

(...)

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

De outro lado, ressalta-se ainda que a referida lei municipal ou até mesmo legislação secundária não tratou a nova modalidade de licitação denominada Pregão Eletrônico, de forma preferencial, para a aplicação dos recursos repassados para as Unidades Executoras, ou seja, para a aquisição de bens e serviços comuns, conforme preconiza a Lei Federal nº 10.520, de 2002.

Inicialmente, a referida modalidade de licitação fora regulamentada no âmbito desta Municipalidade através do Decreto Municipal nº 203, de 2005.

Contudo, em 13 de outubro de 2020, fora publicado o Decreto Municipal nº 1.955, que regulamenta a licitação na modalidade **pregão, na forma eletrônica**, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, **incluídos os serviços de engenharia**, no âmbito da Administração Pública Municipal, nos seguintes termos:

*Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, **incluídos os serviços de engenharia**, no âmbito da Administração Pública Municipal.*

§ 1º Quando da utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, será obrigatória a modalidade de pregão, na forma eletrônica, sobre a modalidade de transferência e discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.

§ 2º As licitações com recursos próprios deverão ser realizadas preferencialmente na forma eletrônica, conforme caput, e, excepcionalmente, poderá ocorrer na forma presencial, mediante prévia justificativa da autoridade competente, bem como de forma concreta da desvantagem para a Administração.

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

...

*II - **bens e serviços comuns**: bens cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado;*

...

*VI - **obra**: construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem imóvel, realizada por execução direta ou indireta;*

...

*VIII - **serviço comum de engenharia**: atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela Administração Pública, mediante especificações usuais de mercado.*

Critério

O Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada foi instituído por meio da Lei Municipal nº 1.256, de 2003, no âmbito das Escolas Públicas da Rede Municipal de Palmas, regulamentando o repasse de recursos financeiros diretamente às Unidades Executoras.

Conforme preconiza o art. 2º da lei instituidora do Programa o repasse financeiro ocorre direto às Unidades Executoras da rede pública municipal de ensino de Palmas, através dos seguintes recursos: I - do **Tesouro Municipal**; II - do **FUNDEF**.

A Lei Federal nº 14.113, de 2020, estabelece que o FUNDEB é um fundo de natureza contábil, instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e que tem como fonte de financiamento 20% das receitas elencadas em seu art. 3º, bem como de complementação da União na forma do art. 4º.

Posto isto, considerando que os recursos do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada são públicos, e também envolvem recursos da União, conforme o caso, sua utilização deve ser baseada nos princípios da legalidade, da eficiência e da transparência. Nesse sentido, as aquisições de materiais e bens e contratações de serviços com os repasses efetuados

do programa deverão ser realizadas pelas Unidades Executoras, mediante a adoção dos procedimentos estabelecidos pelas Leis nº 8.666, de 1993, Lei Federal nº 10.520, de 2002, Decreto Municipal nº 1.955, de 2020 e demais normas correlatas aplicáveis a entes públicos.

Todavia, deve-se considerar ainda que em abril de 2021 foi publicada a **nova lei de licitações** - Lei nº 14.133, de 2021, que altera a Lei Federal nº 8.666/1993 e que não contemplou as modalidades Convite e Tomada de Preços, sendo reforçada a adoção do Pregão (art. 28, inc. I).

A Lei nº 14.133, de 2021 prevê que sua vigência iniciará na data de sua publicação. No entanto, consta expressamente que as Leis nºs 8.666/93 (Lei de Licitações), 10.520/02 (Lei do Pregão) permanecerão vigentes até decorridos dois anos da publicação da nova lei, devendo o gestor público indicar expressamente no edital a lei pela qual realizará a licitação.

Evidência

Os achados se evidenciam, respectivamente, por ausência na lei municipal regulamentadora do Programa, da prova de regularidade fiscal trabalhista pelas Unidades Executoras como condição prévia de recebimento dos recursos¹, e por não regulamentar o uso do Pregão Eletrônico nas licitações realizadas pelas Unidades Executoras que recebem recursos oriundos do FUNDEB e do tesouro municipal para aquisição de materiais, bens e execução de serviços contemplados pelo Programa.

Causa

Ausência de providências legais pelo gestor municipal dos recursos no sentido de viabilizar a atualização da lei municipal que regulamenta o Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, visando conduzir de maneira mais dinâmica o ato de processar as aquisições de bens e contratações de serviços através da descentralização dos recursos públicos às Unidades Executoras.

Efeito

A não utilização do Pregão Eletrônico, no âmbito do Programa, como modalidade de licitação, para aquisição de bens e serviços comuns, inclusive serviços comuns de engenharia, prejudica a obtenção das potenciais vantagens que a ferramenta proporciona como,

¹ Observação: Embora sem previsão na lei municipal a Secretaria Municipal da Educação tem obedecido o dispositivo da Lei nº 8.666/93.

benefícios econômicos, ampliação do universo de licitantes, simplificação do procedimento licitatório, maior celeridade, transparência, eficiência, e, por fim, obter um maior controle gerencial das despesas.

Recomendações

- Proceda a atualização necessária na Lei Municipal nº 1.256/2003, bem como a regulamentação do uso Pregão Eletrônico no âmbito do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, conforme preconizado pela Lei Federal nº 10.520, de 2002, Decreto Municipal nº 1.955, de 2020 e nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021, por proporcionar agilidade, comodidade, maior transparência e competitividade entre os fornecedores.
- Sejam adotadas medidas administrativas necessárias para que as Unidades Executoras utilizem a modalidade pregão em sua forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, inclusive de engenharia, quando utilizarem recursos do FUNDEB, que conforme preconiza o Caderno de Estudos do FUNDEB/FNDE, 2016, os responsáveis pela execução dos recursos do Fundo poderão utilizar os portais Comprasnet, Banco do Brasil, Caixa Econômica ou outros do próprio estado da federação.
- Sejam adotadas medidas administrativas necessárias para que as Unidades Executoras utilizem, preferencialmente, a realização da modalidade pregão eletrônico nas licitações destinadas a aquisição de bens e serviços comuns, inclusive de engenharia, independente da fonte de recursos envolvida, salvo exceções previstas em lei.
- Proceda à indicação de qual sistema eletrônico será viabilizado pelo ente municipal às Unidades Executoras para realização de pregões, bem como a indicação do prazo estimado de conclusão de todos os trâmites necessários para colocação da ferramenta eletrônica escolhida em condições plenas de utilização (contratação do software, capacitação, etc.).
- Realize capacitação com profissionais habilitados, aos membros da Comissão de Licitação das Unidades Executoras, visando fornecer conhecimentos gerais, procedimentos e orientações acerca de licitações com ênfase em Pregão, oferecendo conhecimentos técnicos, diretrizes e normas gerais de licitação (Lei nº 8666/93), nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021), normas específicas (Decreto Municipal nº 1.955/2020) e demais legislações correlatas.

- Que a Gestora da Secretaria da Educação, como a alta administração do órgão e responsável pela governança das contratações no âmbito do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, **com a entrada em vigor de nova Lei de Licitações e Contratos**, promova a implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e as contratações realizadas pelas Unidades Executoras, com o intuito de assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia na gestão dos recursos públicos.

Manifestação da Unidade auditada

No que se refere à necessidade de atualização e normatização da Lei 1256/2003 que regulamenta os repasses de recursos para as unidades educacionais, informamos que está sendo formado comissão para análise da referida lei para alterações e adequações necessárias, ademais, as Unidades de Ensino já estão viabilizando contratações por meio de pregão eletrônico para registro de preços, possuindo servidores capacitados para tal fim.

Análise da equipe de auditoria

Conforme afirma o Órgão auditado medidas estão sendo adotadas para a atualização da Lei que institui e regulamenta o Programa e para implementação do uso do pregão eletrônico nas aquisições de bens e contratações de serviços.

Todavia, **mantém-se as recomendações do achado** por depender de ações a serem adotadas para solucionar os problemas apresentados no relatório e, assim, dar cumprimento ao recomendado pela equipe de auditoria.

3.2. A Secretaria da Educação disponibiliza em portal de acesso às informações relativas ao orçamento e à execução dos recursos descentralizados por meio de repasse às Unidades Executoras, consoante Meta 15.10 do Plano Municipal da Educação?

A presente questão de auditoria visa averiguar o cumprimento da Meta 15.10 da Lei Municipal nº 2.238/2016, que institui o Plano Municipal de Educação de Palmas, para o período 2015 a 2025.

Da análise efetivada pela equipe de auditoria constatou-se o seguinte **achado**:

Achado 3.2.1. Ausência de portal de acesso que contenha informações relativas ao orçamento e à execução dos recursos descentralizados por meio de repasse às Unidades Executoras

Situação encontrada

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 02/2021 (fls. 36/37) a presidente da Comissão de auditoria efetuou o seguinte questionamento ao órgão auditado:

2. A Secretaria da Educação disponibiliza em portal de acesso às informações relativas ao orçamento e à execução dos recursos descentralizados por meio de repasse às Unidades Executoras? Se sim, qual? Onde?

A Gestora da pasta em resposta apresentou as seguintes informações:

A Semed fez gestão junto à Secretaria de Transparência e Controle Interno sobre a necessidade de adequação no Portal de Transparência para organizar as informações sobre os repasses de recursos às unidades executoras para obras, assim como para dar transparência às transferências efetivadas. Ressaltando que foi encaminhado a essa Secretaria o Ofício nº 1.566/2021/GAB/SEMED, datado de 1º de setembro de 2021, em anexo, e, posteriormente, em 22/09/2021, foi realizada reunião com equipe de gestão do Portal da Transparência e PRODATA para discutir as especificidades da Pasta. O orçamento para as unidades é definido por meio de portarias publicadas no Diário Oficial do Município, considerando a previsão legal no PPA e LOA.

Critério

Lei Municipal nº 2.238, de 2016, que institui o Plano Municipal de Educação de Palmas, para o período 2015 a 2025, na forma do Anexo Único a esta Lei e que estabelece em sua Meta 15.10. o seguinte:

2.3 METAS E ESTRATÉGIAS

...

Gestão Democrática, Participação e Controle Social

META 15. Assegurar, no prazo de 1(um) ano, a aprovação da lei com regulamentação da gestão democrática e as condições para sua efetivação no âmbito das unidades educacionais públicas, em regime de colaboração com o Estado e a União, a realização do processo de escolha de gestor(a) escolar(a) mediante associação de critérios técnicos de mérito e desempenho à consulta pública e prevendo

recursos financeiros, apoio técnico e formação para os colegiados municipais da educação, grêmios estudantis e conselhos escolares.

...

15.10) criar, no prazo de 1 (um) ano, um portal de acesso às informações relativas ao orçamento e à execução dos recursos descentralizados por meio de repasse às Unidades Executoras.

O art. 5º da referida lei estabelece que “as metas previstas no Anexo Único a esta Lei serão cumpridas no prazo de vigência do PME, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas”.

Assim sendo, considerando que já se passaram mais de 5 (cinco) anos da vigência da lei, conclui-se que a referida Meta não fora cumprida pela Secretaria Municipal da Educação até a presente data.

O monitoramento e as avaliações periódicas da execução do PME de Palmas e o cumprimento de suas metas, estão regidas no art. 6º, que devem ser realizados pelas seguintes instâncias: I - Secretaria Municipal da Educação; II - Câmara Municipal de Palmas; III - Conselho Municipal de Educação (CME) e IV - Fórum Permanente da Educação de Palmas.

Estabelece ainda a **Lei Federal nº 14.113/2020** acerca do registro de contábeis, orçamentários e fiscais:

Do Registro de Dados Contábeis, Orçamentários e Fiscais

*Art. 36. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos, assim como os referentes às despesas realizadas, ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, **e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.** (grifo nosso)*

Art. 37. As informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais disponibilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, conforme previsto no art. 163-A da Constituição Federal, deverão conter os detalhamentos relacionados ao Fundeb e à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Ainda no tocante a transparência pública destaca-se dispositivos da **Lei Complementar nº 101, de 2000**, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

...

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

(...)

§ 4º A inobservância do disposto nos §§ 2º e 3º ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Importante destacar ainda sobre a **Lei Federal nº 12.527, de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação**, que obriga todos os órgãos e entidades do poder público na União, nos estados, no DF e nos municípios a dar publicidade tanto a seu orçamento e aos recursos recebidos como à destinação desses valores, para assegurar à população o direito fundamental de acesso à informação. Essa Lei determina (especialmente nos arts. 1º, 2º, 3º, 7º e 8º) que os entes e entidades devem não apenas responder às demandas por informações, mas promover a divulgação dessas informações em local de fácil acesso.

Evidência

Ausência de publicidade das informações relativas ao orçamento e à execução dos recursos descentralizados por meio de repasse às Unidades Executoras, com evidência confirmada através de resposta da Secretaria Municipal da Educação.

Causa

Violação de obrigação imposta aos administradores públicos que devem divulgar seus atos, obedecendo a um dos princípios constitucionais da Administração Pública, conhecido por “publicidade”, e ainda da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência (Constituição Federal, art. 37).

Efeito

Prejuízo do objetivo imposto pelo Plano Municipal da Educação de democratizar o acesso às informações sobre o orçamento e os recursos repassados às Unidades Executoras da Rede Municipal de Ensino de Palmas, no que diz respeito à sua operacionalização, especialmente sobre seu funcionamento, distribuição, aplicação e comprovação da utilização dos recursos repassados, além do acompanhamento e da fiscalização.

Recomendações

- Que a Secretaria Municipal da Educação faça cumprir o que determina a Meta 15.10 do Plano Municipal da Educação e o determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, dando publicidade das informações relativas ao orçamento e à execução dos recursos descentralizados por meio de repasse às Unidades Executoras, haja vista que a transparência na gestão fiscal é tratada na Lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, dar ao cidadão acesso as informações relativas ao orçamento e execuções dos recursos repassados às Unidades Executoras.

- Que a Gestora da Secretaria Municipal da Educação empregue esforços junto à Secretaria de Transparência e Controle Interno para que insira no Portal de Transparência, campos de informações condizentes com a realidade do Programa auditado, de modo a atender a sua real necessidade e divulgar informações dos gastos realizados na execução do programa e que sejam passíveis de acompanhamento pelos órgãos de controle e toda a sociedade.

- Que a Secretaria Municipal da Educação faça cumprir o que estabelece o art. 13 da PORTARIA/GAB/SEMED Nº 883/2015 (fls. 42/43), providenciando a *“implantação de Portal de Transparência no âmbito das Unidades Educacionais Executoras, ficando estas, após a implantação, responsáveis pela inserção de informações financeiras, relativamente aos recursos oriundos dos Programas Escola Autônoma de Gestão Compartilhada – Gestão e Reforma...”*.

Manifestação da Unidade auditada

Quanto ao acesso às informações da execução orçamentária e financeira dos recursos descentralizados às Unidades executora, a SEMED aguarda adequação no Portal de Transparência para que se efetive a divulgação das despesas realizadas.

Análise da equipe de auditoria

A Gestora apresenta manifestação que *“aguarda adequação no Portal de Transparência para que se efetive a divulgação das despesas realizadas”*, porém, ratifica-se orientação já registrada em relatório preliminar para que a Secretaria Municipal da Educação empregue todos os esforços necessários para darolutiva ao achado.

Mantém-se as recomendações do achado por depender de ações a serem adotadas para solucionar os problemas apresentados no relatório e, assim, dar cumprimento ao recomendado pela equipe de auditoria.

3.3. A Secretaria da Educação tem disponibilizado documentação de apoio às Unidades executoras, como manuais de procedimentos, fluxos e rotinas, como forma de orientar os membros das Unidades Executoras e Diretores das escolas?

A questão teve por objetivo averiguar se a Secretaria da Educação tem disponibilizado manuais de procedimentos, fluxos e rotinas, aos agentes responsáveis pela aplicação e fiscalização dos recursos, como instrumento de boa prática na gestão.

O tema proposto na presente auditoria resultou no seguinte achado:

Achado 3.3.1. Ausência de utilização de manuais como ferramenta de boa prática na gestão dos processos que objetivam a contratação de serviços de ampliação, melhoria e reforma predial pelas Unidades Executoras

Situação encontrada

Por meio da Solicitação de Auditoria N° 02/2021, de 01/10/2021, fora encaminhada à Secretaria Municipal da Educação o seguinte questionamento:

3. A Secretaria da Educação já disponibilizou documentação de apoio às Unidades executoras, como manuais de procedimentos, fluxos e rotinas, como forma de orientar os membros das Unidades Executoras e Diretores das escolas na execução do Programa? Se sim, juntar a documentação.

A gestora do órgão auditado através do OFÍCIO N° 1769/2021/GAB/SEMED informa que:

“3. A orientação para execução orçamentária e financeira, além do previsto na lei de gestão, é feita por meio de ofício e portarias; assim como, pela equipe técnica da semed, de forma presencial e on line. Segue anexa Portaria de orientação GAB/SEMED n° 883, de 02 de julho de 2015”.

Posto isto, observa-se que a Secretaria Municipal da Educação não tem utilizado manuais como ferramenta de orientação, sistematização das atividades de forma prática, mapeamento, esquematização de rotinas e procedimentos normativos que envolvem as execuções das despesas, o que certamente iria otimizar as ações administrativas realizadas pelos atores envolvidos na execução das despesas inerentes ao Programa.

Critério

Visando demonstrar a importância dos manuais como instrumento de gestão pública trazemos à baila o entendimento de diversos autores. Vejamos:

O manual é um instrumento que auxilia a organização a melhor organizar seus métodos, padronizar os procedimentos, melhorar a comunicação entre os setores organizacionais. Para tanto, os manuais precisam ser constituídos de normas, instruções e rotinas da própria organização como também utilizar ferramentas auxiliares. Além disso, os

manuals organizacionais contêm fatos e dados em forma de regra, procedimentos operacionais, diretrizes e instruções (ARAÚJO, 2006)².

O mesmo autor aponta ainda que a manualização consiste em um instrumento facilitador ao funcionamento de uma organização, pois permite agrupar as informações sistematicamente e segmentadamente.

No entanto, os manuais não devem ser considerados como uma ferramenta obrigatória, onde o comportamento do funcionário se restrinja ao que o manual informa, e sim como uma ferramenta de consulta, acessório, subsidiário. Este tipo de comportamento inibidor é devido ao tipo de estrutura e cultura organizacional. Muitas das vezes o manual é utilizado de maneira equivocada, ele não simboliza excessivamente a burocracia de normas, procedimentos e rotinas até porque pode surgir eventual circunstância em que não está descrito no manual (CARDOSO, 2011)³.

Para obter resultados positivos na adoção do manual, basta que a instituição adote alguns requisitos necessários em que o manual deve atender a definição da necessidade real e efetiva da organização, conter diagramação estruturada e adequada para suas finalidades, adesão de um estilo redacional simples, curto, eficiente e conciso e a utilização de representação gráfica de simples entendimento (MENDONÇA, 2012)⁴.

Evidência

A constatação se evidencia pela resposta da gestora da pasta através do OFÍCIO Nº 1769/2021/GAB/SEMED (fls. 38/39).

Causa

Não adoção pela Secretaria Municipal da Educação de fluxos formalizados e de documentação de apoio aos membros da diretoria executiva, conselho escolar, conselho fiscal e comissão de licitação das Unidades Executoras, tais como manuais dos procedimentos, fluxos, rotinas e diagramas, como forma de orientar os agentes nas diversas etapas que compõem a realização das despesas no âmbito do Programa.

² ARAÚJO, L. C. G. Organização e métodos. São Paulo: Atlas, 2006.

³ CARDOSO, M. M. G. Organização, sistemas e métodos. Núcleo de Educação à Distância de Maringá, 2011.

⁴ MENDONÇA, R. R. S. Processos Administrativos. 2012. Disponível em: [Processos Administrativos GPM Miolo online 2edicao @pmd \(ufpb.br\)](https://gpm.miool.com.br/2edicao/@pmd(ufpb.br)). Acessado em: 27 de abr. 2018.

Efeito

A inexistência de manuais no âmbito do Programa impossibilita normatizar, padronizar, levar conhecimento de modo prático e servir de apoio aos agentes envolvidos na obtenção de esclarecimentos para dúvidas rotineiras e mesmo complexa. O não emprego de sistemática do trabalho como: legislação, procedimentos, instruções, objetivos, técnicas, atividades, orientações, informações e sequências de operações a serem seguidos, possibilita o cometimento de erros por agentes que muitas vezes agem equivocadamente por ausência de informação e falta de conhecimento técnico.

Recomendação

- Que a Secretaria Municipal da Educação, por meio da Diretoria de Legislação e normas, elabore manuais contendo normas, instruções, rotinas, fluxos e procedimentos para orientar os membros das diretorias executivas, conselhos escolares, conselhos fiscais e comissões de licitações das Unidades Executoras, na realização de todos os atos administrativos necessários à execução das despesas, de modo que sejam eficientes e estejam sempre atualizados para acompanhar as mudanças trazidas pelas publicações de novas legislações.

Manifestação da Unidade auditada

Em relação à ausência de utilização de manuais como ferramenta de boa prática, informamos que está em fase de sistematização de um Manual de Orientação de Execução Orçamentária, Financeira e Prestação de Contas.

Análise da equipe de auditoria

Mantém-se a recomendação do achado por depender de ações a serem adotadas para solucionar os problemas apresentados no relatório e, assim, dar cumprimento ao recomendado pela equipe de auditoria.

3.4. Existe planejamento anual para a efetivação dos repasses às Unidades Executoras para a execução do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, destinados a ampliação, melhoria e reforma predial?

A presente questão visa avaliar se as transferências de recursos financeiros às Unidades Executoras da rede pública municipal de ensino de Palmas são efetivadas com base em um planejamento da Unidade executora, seguido de um estudo e análise por uma equipe de profissionais da área de arquitetura e engenharia da Secretaria da Educação, para posterior aprovação e definição da programação anual das demandas que serão atendidas pelo

Concedente/SEMED, de acordo com os padrões mínimos definidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, prioridades da Secretaria, requisitos legais vigentes, planejamento orçamentário e respeito ao princípio da equidade.

Diante disso, a análise realizada pela equipe resultou em **achados** de auditoria a seguir descritos:

Achado 3.4.1. Ausência de planejamento anual das demandas destinadas a ampliação, melhoria e reforma predial tanto pelas Unidades Executoras como pela Secretaria Municipal da Educação. Fracionamento de despesas realizadas pelas Unidades Executoras. Elevado índice de despesas empenhadas e liquidadas em 30/12/2020 inscritas em restos a pagar. Planos de Trabalho incompatíveis com a real execução da despesa.

Situação encontrada

Inicialmente, a Comissão de Auditoria requisitou à Secretaria Municipal da Educação via OFÍCIO Nº 001/2021/1ª COMISSÃO/SETCI/CGM (fls. 10/11), expedido em 02 de setembro de 2021, *“esclarecimentos quanto aos critérios utilizados para o repasse financeiro anual às Unidades Executoras, advindos do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada destinados a manutenção predial, reformas e benfeitorias.”*

Através do OFÍCIO Nº 1665/2021/GAB/SEMED, de 20 de setembro de 2021 (fls. 14/15), a Secretária da Educação informou que *“os repasses são efetivados, após análise da demanda de cada unidade educacional, pela equipe técnica de engenharia, que faz o levantamento de custo dos serviços e obras, com base na tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAP. Considerando o valor da despesa e a disponibilidade orçamentária e financeira é publicada a previsão de repasse, por meio de portaria, no Diário Oficial do Município, assinada pelo gestor da Pasta. Após publicação da portaria, a Unidade Executora dá início ao processo para execução da despesa prevista.”*

Em exame ao conteúdo da informação obtida e da análise documental das amostras avaliadas constatou-se que o repasse para reforma e ampliação se efetiva com base em **demandas isoladas e fragmentadas apresentadas pelas Unidades Executoras no decorrer do exercício financeiro**, através de Portarias que estabelecem valores a serem repassados para as Unidades de Ensino, não existindo, portanto, planejamento anual fundado nas prioridades

previamente levantadas e planejadas pelas UEx em cada exercício financeiro e que seja fruto de discussões coletivas entre os segmentos que compõem a gestão participativa da escola.

Observa-se também a **ausência de planejamento anual por parte da Secretaria Municipal da Educação** (órgão responsável pela descentralização dos recursos financeiros às Unidades Executoras), uma vez que inexistente uma programação anual de ações e objetivos inerentes à reestruturação físicas das Unidades no decorrer do exercício financeiro.

Considerando ainda a falta de planejamento encontra-se evidente em todas as amostras auditadas a ocorrência de **fracionamento de despesas** em virtude de demandas fragmentadas, e que, após aprovação pela Secretaria Municipal da Educação através de Portarias de Repasse, as Unidades Executoras efetuam várias dispensas de licitação, efetuando indevidamente contratação direta em função do pequeno valor ao longo do exercício financeiro. Por consequência, utilizam **modalidade de licitação inferior à cabível e determinada pela Lei de Licitações e Contratos**.

Verificou-se ainda que nas **amostras de nºs 2020047006, 2020028918, 2020007619 e 2019040337** a Secretaria Municipal da Educação, por meio de Portarias de Repasse às Unidades Executoras efetuou durante o exercício auditado, vários **empenhos e liquidações em 30 de dezembro de 2020, despesas inscritas em restos a pagar processados**, com pagamentos e execuções realizadas apenas no exercício seguinte, ou até mesmo execuções que serão finalizadas somente no segundo ano subsequente à transferência. Vejamos:

- PORTARIA/GAB/SEMED/Nº 0786, de 30/12/2020, que estabelece valores a serem repassados a 19 Unidades de Ensino, para construção de reservatório de água, totalizando R\$ 597.940,85 (Quinhentos e noventa e sete mil, novecentos e quarenta reais e oitenta e cinco reais). Publicada no DOMP em 05/01/2021. **Empenho e liquidação em 30/12/2021 e pagamento em 01/04/2021**⁵;

- PORTARIA/GAB/SEMED/Nº 0480, de 05/08/2020, que estabelece valores a serem repassados a 08 Unidades de Ensino, para ampliação, reforma e aparelhamento, totalizando R\$ 4.128.917,00 (Quatro milhões, cento e vinte e oito mil e novecentos e dezessete reais). Publicada no DOMP em 13/08/2020 e republicada em 05/01/2021. **Empenho e liquidação em 30/12/2020 e pagamento em 02/03/2021**⁶;

⁵ ACE – ETI Vinícius de Moraes – Construção reservatório de água, no valor de R\$ 31.389,71.

⁶ ACE – ETI Santa Bárbara – Ampliação no valor de R\$ 743.665,00. Contrato assinado com a empresa vencedora do certame em 22/11/2021.

▪ PORTARIA/GAB/SEMED/Nº 0480, de 05/08/2020, que estabelece valores a serem repassados a 08 Unidades de Ensino, para ampliação, reforma e aparelhamento, totalizando R\$ 4.128.917,00 (Quatro milhões, cento e vinte e oito mil e novecentos e dezessete reais). Publicada no DOMP em 13/08/2020 e republicada em 05/01/2021. **Empenho e liquidação em 30/12/2020 e pagamento em 12/04/2021⁷**;

▪ PORTARIA/GAB/SEMED/Nº 0404, de 02/07/2020, que estabelece valores a serem repassados a 08 Unidades de Ensino, para **reestruturação física**, totalizando R\$ 63.000,00 (Sessenta e três mil reais). Publicada no DOMP em 08/07/2020. **Empenho e liquidação em 30/12/2020 e pagamento em 28/01/2021⁸**;

▪ PORTARIA/GAB/SEMED/Nº 0987, de 10/12/2019, que estabelece valor a ser repassado a ACE – ETI Santa Bárbara, para **reestruturação física**, totalizando R\$ 80.000,00 (Oitenta mil reais). Publicada no DOMP em 16/12/2019. **Empenho e liquidação em 20/12/2019 e pagamento em 14/04/2020⁹**;

Questionada a autoridade competente sobre a ocorrência através da SOLICITAÇÃO DE AUDITORIA Nº 05/2021 (fls. 59/60), obteve-se os seguintes argumentos:

1. Os valores pagos em 2021, referentes às portarias citadas no item 1, da 5ª solicitação, ficaram registrados em restos a pagar processados e foram contabilizados como despesas executadas em 2020, o que não caracteriza saldo de recurso.

Importante ainda destacar que, consoante informação obtida no PARECER CFUNDEB/CME-PALMAS-TO nº 01/2021 (fls. 53/55) que aprova a prestação de contas do exercício de 2020 do FUNDEB, o exercício de 2020 fora encerrado com R\$ 7.317.020,45 (sete milhões, trezentos e dezessete mil, vinte reais e quarenta e cinco centavos) de despesas inscritas em restos a pagar.

Durante os exames realizados constatou-se ainda, nas mesmas amostras, divergências entre os períodos de execução previstos nos cronogramas físicos-financeiros e os previstos no Plano de Trabalho. Consideremos:

▪ **Proc. 2020047006:** Cronograma físico-financeiro de 30 (trinta) dias; Plano de Trabalho de 29/12/2020, com previsão de execução de apenas 2 (dois) dias;

▪ **Proc. 2020028918:** Mesmo com Portaria consolidada e publicada em 07/2020, o Plano de Trabalho só fora firmado em 29/12/2020, com período de execução de

⁷ ACE – ETI Santa Bárbara – Reforma no valor de R\$ 90.000,00.

⁸ ACE – ETI Lúcia Sales – Reestruturação Física, no valor de R\$ 63.000,00.

⁹ ACE – ETI Santa Barbara – Reestruturação Física, no valor de R\$ 80.000,00.

apenas 2 (dois) dias, isto é, em dissonância com o previsto no cronograma físico-financeiro que foi de 60 (sessenta) dias;

- **Proc. 2020007619:** Cronograma físico-financeiro de 30 (trinta) dias; Plano de Trabalho com previsão de execução de mais de 09 (nove) meses;
- **Proc. 2019040337:** Cronograma físico-financeiro de 60 (sessenta) dias; Plano de Trabalho de 20/12/2019, com previsão de execução de apenas 11 (onze) dias.

Critério

Inicialmente, compete destacar que a escola pública é parte integrante do sistema de administração pública da educação e tem o dever de atender a todas as obrigações legais, funcionais, operacionais e de ordem hierárquica que lhes cabem, como especifica o direito administrativo brasileiro. Por se tratar de gestão de recursos públicos, aos atos praticados na escola, inclusive aos das unidades executoras, devem-se aplicar os princípios básicos da administração pública: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

A Unidade Executora, instituição privada, sem fins lucrativos, constituída exclusivamente com o intuito de atuar junto às escolas, em conjunto com a administração pública, é considerada como canal adicional de captação, administração e controle dos recursos financeiros. Portanto, o atual processo de descentralização da administração dos sistemas de ensino, exige dos envolvidos na gestão financeira da unidade escolar maior competência e, consequente maior compromisso, devendo a gestão cumprir etapas fundamentais, como **planejamento**, execução e prestação de contas.

Sabe-se que o **planejamento** é uma das mais importantes ferramentas de administração, sendo a primeira etapa em qualquer processo de gestão, seja na entidade pública ou na entidade privada, pois este o instrumento que determina como se dará o processo de trabalho até que sejam alcançados os resultados finais, premissa essa que torna-se mais que fundamental, pois, além de ser uma determinação legal, trata-se de bem gerir os recursos públicos, por meio de uma gestão fiscal responsável¹⁰.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nº 101/2000) obriga a administração pública ao cumprimento de **planos orçamentários** e ao respeito de **limites de despesas e dívidas**, adequando-se à própria capacidade arrecadatória; ela passou também a ter de cumprir com a **finalidade de determinadas verbas**, não

¹⁰ MACHADO et al, 2011, p. 07.

empregando o recurso reservado à Educação com outros tipos de despesas, por exemplo. Assim, a atuação “planejada e transparente” dos administradores é assegurada por medidas de cumprimento obrigatório, como o respeito a determinados limites de despesas e a certos planos orçamentários.

No que concerne ao **fracionamento de despesas** destaca-se que a Administração, quando da feitura do planejamento de suas contratações, deve prever a totalidade dos recursos, dos valores, que serão gastos no decorrer do exercício financeiro. Em se tratando de objetos da mesma natureza, é obrigatório efetuar o somatório dos valores que serão gastos durante todo exercício financeiro com aquele objeto (o período do exercício financeiro, coincide com o ano civil, isto é, de 1º de janeiro a 31 de dezembro do mesmo ano).

O fracionamento de despesa consiste em fuga à modalidade licitatória cabível, em função do valor da contratação, com a utilização de modalidade menos ampla ou com a não realização de processo de licitação – quando contrata-se diretamente, utilizando indevidamente a dispensa de pequeno valor.

No tocante à forma em que a Secretaria Municipal da Educação vem gerindo os recursos do FUNDEB, **devido à falta de planejamento e a ausência de aplicação em tempo hábil de despesas inseridas no cálculo do limite constitucional em MDE (25%)**, tem gerado em grande escala a realização de empenhos e liquidações em 30 de dezembro do exercício, para pagamentos e execuções apenas no exercício seguinte, ou até mesmo estendendo as execuções para exercícios futuros, o que não é indicado pela Lei Federal nº 14.113/2020, que regulamenta o FUNDEB e a Instrução Normativa nº TCE/TO Nº 6, de 2013, que dispõe sobre a fiscalização dos recursos destinados constitucionalmente ao fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB). Vejamos

LEI FEDERAL Nº 14.113, de 2020

Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º Observado o disposto nos arts. 27 e 28 desta Lei e no § 2º deste artigo, os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e pelos Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de

estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 2º A aplicação dos recursos referida no **caput** deste artigo contemplará a ação redistributiva dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação a suas escolas, nos termos do § 6º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Instrução Normativa nº TCE/TO Nº 6, de 2013 (Não atualizada pela nova Lei do FUNDEB 14.113/2020)

Art. 14. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, **serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios no exercício financeiro em que lhes forem creditados**, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente, entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

§2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, recebidos nos termos do §1º do art. 6º da Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Por oportuno, e por ser de suma importância, trazemos à baila o que nos ensina o Curso Fundeb – Caderno de Estudos¹¹ sobre o seguinte questionamento: **“O que é o princípio da anualidade e qual a sua importância para a execução do Fundo?”**

Na organização do Fundo, o princípio da anualidade encontra-se presente o tempo todo, pois elementos como as estimativas (previsão, avaliação, cálculo, orçamento preliminar) de receitas, os cálculos do

¹¹ Curso Fundeb: Brasília: MEC, FNDE, 2016.

valor por aluno, o valor mínimo para os diversos segmentos da educação básica, as matrículas, a aplicação dos recursos, o ajuste de contas, e a programação orçamentária são efetuados anualmente. **Os recursos do Fundo, por originarem-se da parcela dos impostos e transferências vinculados à educação, consequentemente, também se submetem a essa regra geral da anualidade.** Dessa forma, tanto a programação orçamentária quanto a aplicação dos princípios devem se apoiar nessa regra.

Com base no princípio da “anualidade” que deve ser observada, não se permite a transferência das obrigações para outro exercício que, por lei, devem ser cumpridas em cada exercício.

Mas o que isso significa?

É simples. Os parceiros do Fundeb não podem deixar de realizar programação anual da aplicação dos recursos e de executar essa aplicação dentro do exercício em que os repasses são realizados aos estados, Distrito Federal e municípios. Todos estão submetidos a essa norma.

Assim, o orçamento e a execução financeira devem ocorrer de forma que:

:: 25% das receitas de impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios sejam aplicados na educação, no ano em que são disponibilizadas para utilização;

:: 100% do valor repassado (creditado) à conta do Fundeb seja efetivamente aplicado no mesmo exercício em que os valores financeiros são creditados nas contas específicas do Fundo.” (grifo nosso)

Por sua vez, a Lei nº 4.320/64, que institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos da União, dos Estados dos Municípios e do Distrito Federal, em seu artigo 71, dispõe que:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Demais disso, em conformidade com o disposto no artigo 34, ainda da Lei nº 4.320/64, ***“O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.”***

Assim, compete destacar que o princípio da anualidade encontra-se presente em toda a dinâmica do Fundo, considerando que os parâmetros que o disciplinam são baseados em periodicidade anual (valor por aluno, valor mínimo, matrículas, etc.), em consonância com a aplicação mínima de impostos e transferências vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento

do ensino na forma do artigo 212 da Constituição Federal. Destarte, sendo os recursos do FUNDEB originários de parcela dos impostos e transferências vinculados à educação, via de consequência, também se submetem a essa regra geral da anualidade. Assim, tanto a programação orçamentária quanto a execução financeira devem ocorrer de forma que 25% (vinte e cinco por cento) das receitas de impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios sejam aplicados na educação no ano em que são disponibilizadas para utilização.

Com relação ao período de aplicação dos recursos oriundos do FUNDEB, a Lei nº 14.113/2020, artigo 25, preconiza que os recursos deverão ser utilizados pelos Municípios, **no exercício financeiro em que lhes forem creditados**, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A exceção a essa regra limita-se à permissão de que até 10 % do valor total repassado à conta FUNDEB, no ano, sejam aplicados no primeiro quadrimestre do ano seguinte, devendo ser objeto de abertura de crédito adicional, no seu orçamento, com a efetivação do pagamento no decorrer do primeiro quadrimestre, conforme preconiza o § 3º do art. 25 da Lei do FUNDEB.

Quanto as inscrições de despesas em restos a pagar compete-nos fazer uma abordagem no que diz respeito a definição de restos a pagar, de acordo com a lei Federal nº. 4.320/64, definido da seguinte forma:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

É importante observar que, referente **a restos a pagar**, processados ou não processados, a regra da lei é imperativa no que tange à necessidade de cobertura de caixa, sem previsão de qualquer excepcionalidade, mesmo porque o objetivo primordial da lei, como já dito, é o equilíbrio das contas públicas, não permitindo que se gaste mais do que o que se arrecada, nem que o titular de cargo público venha a passar dívidas para o seu sucessor, aquelas decorrentes de possível imprevisão ou de excesso discricionário.

Consubstanciando esse entendimento, o art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, assim dispõe:

Art. 42 - É vedado ao titular de poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumpridas integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Nessas condições, conclui-se pela regra geral, tendo em vista o seu princípio orientador, que, ao final de cada exercício, que todas as despesas inscritas em Restos a Pagar e aquelas constantes do passivo financeiro deverão estar respaldadas em disponibilidade financeira existente em Caixa ou depósitos bancários.

Feitos tais esclarecimentos quanto aos restos a pagar, voltemos as restrições impostas pela Instrução Normativa TCE/TO nº 6/2013:

Art. 7º Considerar-se-ão despesas típicas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica Pública, de modo geral, as previstas no art. 70, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

(...)

§ 3º Serão consideradas como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de apuração dos percentuais de aplicação estabelecidos na Constituição Federal, as inscritas em restos a pagar processados ou não processados, desde que haja disponibilidade financeira vinculada à educação.

As despesas inscritas em restos a pagar não processados, **bem como as processadas inscritas sem o correspondente saldo financeiro, mesmo que liquidados ou pagos em exercícios subsequentes**, não serão consideradas como ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública. Portanto, para que as despesas inscritas em restos a pagar sejam consideradas como ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública para câmputo do FUNDEB, essas despesas têm que estar liquidadas até 31 de dezembro e **respaldadas com correspondente saldo financeiro**. Veja que a condição da disponibilidade de caixa existente é primordial, e não se confunde com créditos a receber, mesmo que líquidos e certos.

Evidência

Quanto a ausência de planejamento anual das demandas destinadas a ampliação,

melhoria e reforma das UEx, os achados se evidenciam nos atos consolidados nas Portarias de repasse, nos empenhos e liquidações emitidos em 30/12/2020 e inscritos em restos a pagar, como também, em pagamentos e execuções em exercícios futuros.

As ocorrências de fracionamento de despesas se evidenciam pela apresentação isolada de demandas pelas Unidades Executoras no decorrer do exercício, sendo repetida por várias vezes, em períodos distintos e inerentes a serviços da mesma natureza e semelhança aos já aprovados pela SEMED e executados pelas UEx ao longo do exercício financeiro.

Quanto a elaboração de Planos de Trabalhos irreais o achado se consolida pela análise comparativa dos dados constantes nos cronogramas físicos-financeiros elaborados pela Secretaria da Educação e as informações do campo 4 do plano que detalha a duração da meta - Cronograma de Execução (Meta, etapa ou fase).

Causa

As principais causas da falta de planejamento no âmbito do Programa que descentraliza recursos para ampliação, reforma e melhorias das UEx, decorrem do não cumprimento pelas Unidades Executoras e pela Secretaria da Educação, de normas legais que obrigam a adoção de boas práticas de planejamento estratégico como parte do instrumento básico de gestão, de modo a maximizar, em tempo hábil (dentro do exercício financeiro) as despesas que serão alocadas, resolver problemas por antecipação, atuar com oportunidade sobre questões estratégicas, obter melhores resultados e entregar benefícios efetivos à sociedade no exercício em que os recursos são creditados.

Efeito

A falta de planejamento estratégico como instrumento de gestão tem gerado situações que infringem as normas legais vigentes, como:

- ✓ A descentralização de recursos de forma não planejada podendo acarretar a distribuição não equitativa de recursos públicos às diversas Escolas Públicas da Rede Municipal de Ensino de Palmas, através de suas Unidades Executoras;
- ✓ Fracionamento ilegal de despesas por não adotar a modalidade correspondente ao somatório dos valores gastos durante todo o exercício financeiro para os objetos da mesma natureza, dividindo a despesa e adotando modalidades menos amplas para cada contratação, ou ainda, utilizando de contratação direta de pequeno valor (art. 24, I e II, Lei nº 8.666/93) para cada contratação;

✓ Realização de repasses não programados, no último dia útil do exercício, inviabilizando a aplicação do recurso no ano em que fora creditado, impactando diretamente no resultado finalístico pretendido pelo Programa, pelo elevado índice de despesas inscritas em restos a pagar.

Recomendações

- Que as Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino, através de suas Unidades executoras, realizem o planejamento anual (levantamento, identificação e quantificação), elaborado com a participação efetiva da comunidade escolar (pais, profissionais da educação, alunos) e local (comunidade geral) de suas demandas relacionadas as reformas e benfeitorias que serão contempladas por meio do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada em cada exercício financeiro, de forma a atingir plenamente os fins socioeducacionais.
- Que a Secretaria Municipal da Educação adote boas práticas de planejamento como parte do instrumental básico de gestão que contemple a programação anual de suas ações relacionadas as demandas de estruturação física advindas das Unidades executoras, definindo critérios e prioridades para aprovação e efetivo repasse durante o exercício financeiro, evitando o fracionamento de despesas e proporcionando o alcance dos objetivos e resultados eficazes do programa, de modo a assegurar atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade, conforme diretriz do Plano Municipal de Educação estabelecida no inciso VII do art. 3º da Lei Municipal nº 2.238, de 19 de janeiro de 2016.
- Que a Gestora do FUNDEB utilize os recursos do fundo dentro do exercício financeiro em que foram creditados (previsão no orçamento e aplicação da totalidade dos recursos), tendo em vista a dinâmica da anualidade da aplicação dos recursos destinados à educação, estabelecida no art. 212, caput, da CF/88, e os comandos positivados no art. 25 da Lei nº 14.113/2020. A única exceção ao princípio da anualidade da aplicação dos recursos do Fundeb foi estabelecida no art. 25, § 3º, da mesma lei, que admite a possibilidade de utilização mediante abertura de crédito adicional.
- Que a Gestora da Secretaria Municipal da Educação providencie, no prazo de exame do relatório preliminar de auditoria, o detalhamento das despesas inscritas em restos a pagar na ordem de **R\$ 5.319.678,88 (cinco milhões, trezentos e dezenove mil, seiscentos e setenta e oito reais e oitenta e oito centavos)**, consoante informado no item 2.3. do PARECER CFUNDEB/CME-PALMAS-TO nº 01/2021 (fls. 53/55) e que são inerentes ao objeto ora auditado. **Junte-se ainda justificativa motivada do não pagamento das referidas despesas**

inscritas em restos a pagar no período de 2012 a 2020. Segue abaixo modelo sugestivo para resposta:

AÇÃO	PPA	Restos a Pagar	Nº dos Processos	Datas dos empenhos (não processados) e das liquidações (processados), conforme o caso	Objetos	Valores	Beneficiários
1666	PPA-P- Construção de unid. educ. da educação fundamental	R\$ 413.451,41					
3057	Reestruturação física das escolas urbanas e do campo	R\$ 4.078.318,84					
3061	Reestruturação física dos centros de educação infantil	R\$ 607.233,63					
4404	Manutenção da infraestrutura das escolas	R\$ 220.675,00					
4495	Manutenção da infraestrutura dos centros de Educação infantil	R\$ 59.691,05					

Manifestação da Unidade auditada

Quanto à caracterização de ausência de planejamento ressaltada no relatório, esclarecemos que é feito o planejamento e os levantamentos das obras e benfeitorias a serem realizadas nas Unidades Educacionais. Entretanto, as ações são realizadas durante o ano, de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira. Quanto às contratações, a SEMED está se estruturando para melhor apoiar as Unidades Executoras nos procedimentos e evitar fracionamento de despesas.

Em relação aos restos a pagar, é importante ressaltar que grande parte dos recursos do FUNDEB entra no dia 30 de dezembro de cada ano, portanto, há um alto valor nessa data, visto que não se pode deixar empenhado sem o financeiro correspondente (restos a pagar), nem

se pode deixar de aplicar o recurso recebido, que contabiliza para os 25% (vinte e cinco por cento) do valor exigido constitucionalmente.

Quanto a solicitação de justificativa e não pagamento das despesas inscritas em restos a pagar, no período de 2012 a 2020, informamos que referente ao mencionado período restam apenas R\$ 67.921,15 (sessenta e sete mil, novecentos e vinte um reais e quinze centavos) a serem pagos.

Análise da equipe de auditoria

A manifestação da Secretaria Municipal da Educação afirma “*que é feito o planejamento e os levantamentos das obras e benfeitorias a serem realizadas nas Unidades Educacionais*”, no entanto, deve-se considerar a necessidade de **aprimorar o planejamento**, uma vez que, diante da “**situação encontrada**” restaram caracterizadas falhas na programação anual de ações pertinentes à reestruturação física das Unidades de Ensino no decorrer do exercício financeiro auditado.

No que tange à solicitação do detalhamento das despesas inscritas em restos a pagar fora informado pela Gestora da Órgão que, no período de 2012 a 2020 “*restam apenas R\$ 67.921,15 (sessenta e sete mil, novecentos e vinte um reais e quinze centavos) a serem pagos*”, porém, não consta da manifestação documento formal extraído do Sistema PRODATA que comprove os dados apresentados.

Assim sendo, **mantém-se as recomendações do achado** por depender de ações a serem adotadas para solucionar os problemas apresentados no relatório e, assim, dar cumprimento ao recomendado pela equipe de auditoria.

3.5. Os membros das Unidades Executoras e Diretores das Unidades Escolares estão sendo capacitados continuamente conforme preconiza Meta 15.11 do Plano Municipal da Educação?

A questão suscitada visa verificar se a Secretaria Municipal da Educação vem cumprindo meta prevista na Lei Municipal nº 2.238/2016 que exige a formação continuada aos membros da diretoria e dos conselhos fiscais das Unidades Executoras.

Do exame realizado constatou-se o seguinte **achado**:

Achado 3.5.1. Ausência de capacitação continuada dos membros das Unidades Executoras e dos Diretores das Unidades Escolares, descumprindo meta prevista no Plano Municipal da Educação.

Situação encontrada

Em 23/09/2021 por meio do item 4 da Solicitação de Auditoria Nº 01/2021 (fls. 17/18) solicitamos que a Secretaria da Educação, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, apresentasse “*programação oficial (exercícios de 2019 a 2021) para capacitação dos membros das Unidades Executoras, bem como a comprovação de efetivação das capacitações já realizadas, conforme preconiza o inciso II do art. 3º da Lei Municipal nº 1.256/2003*”.

Diante do não atendimento, reiteramos o pedido em 01/10/2021 através do item 5 da Solicitação de Auditoria Nº 02/2021, sendo concedido o prazo de até 5 (cinco) dias úteis.

Através do OFÍCIO Nº 1769/2021/GAB/SEMED, de 08/10/2021 (fls. 38/39), a Pasta informa que:

5. Quanto ao Programa de Capacitação dos Membros das Unidades Executoras, período 2019 a 2021, não se tem documento oficial de formalização do programa. Foi realizada uma formação em novembro de 2018, conforme Ofícios Circulares nº 128 e 129/GAB/SEMED, anexos. Em 2020 e 2021, em virtude da pandemia, não houve capacitações presenciais, contudo, vem sendo realizadas as orientações técnicas, por meio da equipe de analistas, de forma on line. Cada unidade conta com um Coordenador Financeiro, o qual recebe orientação direta, e é o responsável por coordenar as demandas orçamentárias e financeira junto com os membros das unidades executoras. Além da equipe de analistas, as unidades contam com o apoio de uma equipe da Semed, qualificada, para dar orientações sobre os processos licitatórios.

Como se vê, no período de 2019 a 2021 não houve programação de capacitação a ser ofertada aos membros das Unidades Executoras e dos Diretores das Unidades Escolares.

Quanto aos Ofícios Circulares nº 128 e 129, emitidos em 23/10/2018 (fls. 44/45), que convoca presidentes das Unidades Executoras e os Coordenadores financeiros das Unidades Educacionais para participarem de capacitação em “*Gestão de Recursos Públicos e Prestação de Contas de Recursos Descentralizados*” nos dias 6 e 7 de novembro, ressalta-se que não houve comprovação da efetiva realização da capacitação.

Critério

A Lei Municipal nº 1.256/2003 prevê em seu artigo 3º que:

Art. 3º Para assegurar a implementação do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, caberá à Secretaria Municipal da Educação – Semed:

(...)

III - a programação e efetivação da capacitação dos membros das Unidades Executoras e dos Diretores das Unidades Escolares.

De outro lado, a Lei Municipal nº 2.238/2016 que institui o Plano Municipal de Educação 2015-2025 estabeleceu em sua meta 15.11 que:

Gestão Democrática, Participação e Controle Social

META 15. Assegurar, no prazo de 1(um) ano, a aprovação da lei com regulamentação da gestão democrática e as condições para sua efetivação no âmbito das unidades educacionais públicas, em regime de colaboração com o Estado e a União, a realização do processo de escolha de gestor(a) escolar(a) mediante associação de critérios técnicos de mérito e desempenho à consulta pública **e prevendo recursos financeiros, apoio técnico e formação para os colegiados municipais da educação, grêmios estudantis e conselhos escolares.**
(grifo nosso)

15.11) assegurar, continuamente, acompanhamento, assessoria e formação, com profissionais habilitados, aos membros da diretoria e dos conselhos fiscais das Unidades Executoras.

Evidência

O achado fica evidente diante da análise da resposta fornecida pela Gestora da pasta, através do OFÍCIO Nº 1769/2021/GAB/SEMED, de 08/10/2021, como também, da ausência de efetiva comprovação de realização de cursos de formação aos membros da diretoria e dos conselhos fiscais das Unidades Executoras no período 2019 a 2021.

Causa

Descumprimento injustificado de comando normativo municipal que exige da Secretaria Municipal da Educação a capacitação continuada dos membros da diretoria e dos conselhos fiscais das Unidades Executoras.

Efeito

Ausência do fortalecimento e atuação dos membros das diretorias e dos conselhos fiscais das Unidades Executoras, envolvidos na execução, monitoramento, avaliação e prestação de contas do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, podendo acarretar a má gestão dos recursos públicos geridos pelas UEx pela ausência de aperfeiçoamento e competência técnica dos agentes públicos envolvidos no processo.

Recomendações

- Que a Secretaria Municipal da Educação defina diretrizes para a capacitação dos agentes públicos envolvidos na aplicação dos recursos do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, por meio de capacitação permanente que proporcione a constante adequação da força de trabalho às necessidades das Unidades Executoras.
- Que a Secretaria Municipal da Educação estabeleça de forma continuada programação oficial de capacitação, com profissionais habilitados, aos membros da diretoria, conselhos escolares e conselhos fiscais das Unidades Executoras, conforme preconiza meta 15.11. do Plano Municipal da Educação, com a aplicação de conteúdos sobre as legislações que norteiam a aplicação e a prestação de contas dos recursos descentralizados, formando uma rede de conhecimento e de boas práticas em torno dos recursos do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada.

Manifestação da Unidade auditada

Foi realizado capacitações conforme determina o Plano, documentos em anexo.

Quanto à formação dos membros da diretoria e conselhos fiscais das Unidades Executoras, informamos que está em fase de conclusão a sistematização do Programa de Formação para os servidores da Educação e Conselheiros. No programa estão previstas ações de formação para os membros da Diretoria, Conselhos Fiscais e Escolares.

Análise da equipe de auditoria

Por meio do Relatório Preliminar fora expedida a Solicitação de Auditoria Nº 01/2021 onde solicitamos da pasta a informação e comprovação das capacitações efetivadas no exercício de 2019, 2020 e 2021. Através do OFÍCIO Nº 1769/2021/GAB/SEMED, a Gestora informou que no período de 2019 a 2021 não houve programação oficial de formação no âmbito

do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, e consequentemente, não restou comprovada a realização de nenhuma capacitação.

A resposta da SEMED fora instruída com os seguintes documentos:

1. Minuta de ofício nº 014/2020/DAEF/SEMED, de 03/09/2020, inerente ao Curso do “**Programa Formação pela Escola: Plano de Ações Articuladas (PAR)**”, sem assinatura da Secretária (fls. 210);
2. Minuta de ofício sem nº GAB/SEMED, de 03/09/2019, referente a curso de “**Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE**”, sem assinatura da Secretária (fls. 211);
3. Minuta de Ofício nº 102/DAEF/SEMED, de 30/10/2019, que oferta o curso “**Controle Social para Conselheiros por meio do Programa Formação pela Escola**”, sem assinatura da Secretária (fls. 213/216);
4. Ficha de avaliação da turma 91104, referente ao “**Módulo de Controle Social para Conselheiros**” com início em 13/11/2019 e término em 20/12/2019 (fls. 217/218);
5. Relatório da turma 87511, referente ao “**Módulo SIOPE**” (fls. 219/220);
6. Relatório do Encontro da turma 85236, referente ao curso “**Programa do Livro**” com início em 11/03/2019 e término em 19/04/2019, com lista de chamada sem assinatura do responsável (fls. 221/224);
7. Relatório do Curso “**Módulo PNLD**”, realizado entre 21/03 a 25/04/2021, sem assinatura do responsável (fls. 225/228);
8. Ficha de avaliação de turma, referente aos Módulos “**Programa de Transporte Escolar**”, “**FUNDEB**”, “**Programa Dinheiro Direto na Escola**”, “**Programa do Livro**” e “**Programa Nacional de Alimentação Escolar**” (fls. 229/233).

Em análise a documentação carreada aos Autos, ressalta-se que os cursos apresentados são inerentes ao “**Programa Formação pela Escola**”, não abordando capacitação específica aos agentes públicos envolvidos na aplicação dos recursos descentralizados no âmbito do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada.

Assim sendo, considerando que as recomendações propostas constituem dever do Gestor Público na formação dos membros da diretoria e conselhos fiscais das Unidades

Executoras, **mantém-se as recomendações do achado** por depender de ações contínuas para o cumprimento de meta prevista no PPA e Lei Municipal nº 1.256/2003.

3.6. Os Processos de Repasse encontram-se devidamente instruídos com toda documentação necessária e de acordo com legislação pertinente?

A presente questão de auditoria visa avaliar se a instrução dos processos de repasses obedece aos critérios e formas preconizadas pela Lei Municipal nº 1.256, de 22 de dezembro de 2003 e demais normas aplicáveis.

Da análise realizada registra-se os seguintes **achados** de auditoria:

Achado 3.6.1. Descumprimento de Metas previstas no Plano Municipal da Educação no tocante a escolha de gestores escolares da rede pública municipal de ensino

Situação encontrada

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 06/2021 (fls. 61) solicitamos o atendimento do seguinte questionamento:

“2. A Secretaria Municipal da Educação tem cumprido o que estabelece as Metas 15.16 e 15.17 da Lei Municipal nº 2.238/2016, que institui o Plano Municipal de Educação de Palmas? Justificar a afirmativa e apresentar esclarecimentos de como acontece atualmente à escolha do Gestor Escolar na Rede Pública Municipal de Ensino com as devidas justificativas e motivações para o processo de escolha vigente....”.

A Secretária da Educação através do OFÍCIO Nº 2055/2021/GAB/SEMED (fls. 66), responde que:

“2. Quanto à Meta 15.16, que trata da eleição de diretores, a escolha leva-se em consideração os critérios técnicos e de aceitação da comunidade, sendo escolhidos entre os servidores concursados do quadro da educação, e, com experiência e habilidades de gestão, conforme estabelece o Art. 42, da Lei 1445, de 14 de agosto de 2006.

3. Em relação à Meta 15.17, que se trata da participação do Conselho Escolar, tal procedimento não se aplica, poie é prerrogativa do executivo a escolha direta do gestor escolar, com ato discriminatório”.
(grifo nosso)

Dessa forma, conforme já afirmado pela Gestora da Educação, o cargo de Diretor das escolas públicas municipais tem sido tratado como de natureza de cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, pelo Chefe do Poder Executivo, o que não guarda consonância com o previsto na lei municipal vigente.

Critério

A Lei de Diretrizes e Base da Educação, Lei Federal nº 9.394, de 1996, estabelece que:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A Lei Federal nº 13.005, de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação –PNE preconiza o seguinte:

*Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.*

(...)

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.

Estabelece ainda o Anexo da referida lei, Metas e Estratégias com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal, a qual destacamos a de nº 19 que assim dispõe:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Estratégias:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;

19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;

19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

19.7) *favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;*

19.8) *desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.*

Temos também o Decreto Federal Nº 10.656, de 2021, que regulamenta a Lei nº 14.113, de 2020, e que assim determina:

Art. 43. *As condicionalidades referidas no inciso III do caput do art. 5º da Lei nº 14.113, de 2020, serão as seguintes:*

I - provimento do cargo ou da função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar entre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho.

Ante todo o exposto, conforme já mencionado no item anterior, a **Lei Municipal nº 2.238/2016**, que institui o Plano Municipal de Educação de Palmas contempla, em consonância com o Plano Nacional da Educação, a **Meta 15.16**, que reza sobre a realização a cada 4 (quatro) anos o processo misto de escolha dos gestores escolares, e a **Meta 15.17**, que recomenda o envolvimento do Conselho Escolar na mobilização da comunidade para o processo de participação na escolha dos gestores escolares, nos seguintes termos:

15.16) realizar, a cada 4 (quatro) anos, sempre em anos ímpares, com direito a reeleição, o processo misto de escolha dos gestores escolares da rede pública municipal de ensino, associando critérios técnicos de mérito e desempenho à eleição com ampla divulgação e efetiva participação da comunidade escolar, garantindo formação específica antes da posse a todos os gestores eleitos.

15.17) envolver o Conselho Escolar na mobilização da comunidade para o processo de participação na escolha dos gestores escolares, assegurando ampla divulgação e discussão das propostas dos pleiteantes à função.

Evidência

O achado se evidencia nas atas de eleição e posses das Diretorias das Associações, Portarias de designação dos diretores de escolas e declaração da gestora da pasta.

Causa

Descumprimento de metas previstas no Plano Nacional de Educação –PNE e Plano Municipal da Educação.

Efeito

✓ A indicação política é a modalidade menos recomendada para escolha dos diretores das escolas públicas municipais, pelo seu caráter autoritário e antidemocrático. Por outro lado, a nomeação de diretores sem combinar critérios técnicos para seleção, como provas, exames de certificação, entrevistas e concursos, tem sido percebido como uma possibilidade de reprodução do clientelismo político, como fundamenta Paro¹² *“a prática de relação de dependência e de troca de favores entre pessoas e grupos sociais, embora característica de sociedades contemporâneas”*.

✓ O não cumprimento de lei municipal vigente poderá constituir ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública como qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, **legalidade**, e lealdade às instituições.

Recomendações

- Que a Secretaria Municipal de Educação faça cumprir o que determinam as Metas 15.16. e 15.17. do Plano Municipal da Educação, considerando ser lei municipal vigente que, inevitavelmente, precisa ser cumprida face ao princípio da legalidade, ou seja, que a escolha de gestores escolares da rede pública municipal de ensino, seja efetivada por combinação de critérios técnicos de mérito e desempenho à eleição com ampla divulgação e efetiva participação da comunidade escolar, garantindo formação específica antes da posse a todos os gestores eleitos, bem como, que haja o envolvimento do Conselho Escolar na mobilização da comunidade para o processo de participação na escolha dos gestores escolares, assegurando ampla divulgação e discussão das propostas dos pleiteantes à função.

- Que a Secretaria responsável pela realização do certame para escolha de diretores das unidades educacionais da Rede Municipal de Ensino de Palmas (SEMED), comprove nos Autos que a Meta prevista pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2019 fora devidamente cumprida, através de edital, devidamente publicado na imprensa oficial, nos termos regidos pelo Decreto Municipal nº 672, de 10/12/2013.

¹² PARO, Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia. Campinas: Papirus, pg. 15, 1996.

- Considerando que a Lei que estabelece o Plano Municipal da Educação, Lei nº 2.238/2016 é posterior a Lei Municipal nº 1.445/2006, que dispõe sobre PCCR da Educação, recomenda-se a análise das disposições em contrário trazidas pelo Plano Municipal da Educação e, se necessário, a alteração da Lei do PCCR, visto que a Meta 15.16. do Plano destoa do que preconiza o § 2º do art. 42 da Lei nº 1.445/2006.

Manifestação da Unidade auditada

Quanto à escolha de gestores escolares da Rede Pública Municipal de Ensino, para a referida escolha é considerado critérios técnicos e de aceitação da comunidade, sendo escolhidos entre os servidores efetivos do quadro da educação, e, com experiência e habilidades de gestão conforme estabelece o art. 42, da Lei 1.445/2006.

Análise da equipe de auditoria

Em resposta a recomendação do presente achado o Órgão afirma que a escolha dos gestores escolares obedece ao que estabelece o art. 42 da Lei Municipal nº 1.445/2006, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica do Município de Palmas - PCCR e assim preconiza:

Art. 42. O(A) Diretor(a) de Unidade de Ensino, selecionado dentre os Profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal, lotados e em exercício na Unidade de Ensino, será nomeado por Decreto, desde que atenda cumulativamente aos seguintes requisitos:

- I - ser portador de diploma de licenciatura plena;
- II - ter, no mínimo, dois anos de efetivo exercício de função docente ou atividade típica de magistério;
- III - ter recebido conceito igual ou superior a 70% (setenta por cento) na última avaliação do desempenho;
- IV - ter recebido conceito igual ou superior a 70% (setenta por cento) na aferição de conhecimentos;
- V - não ter sofrido pena decorrente de processo administrativo no período de um ano antes da eleição.

§ 1º O ocupante da função de Diretor de Unidade de Ensino submete-se ao regime integral e dedicação exclusiva ao serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração Pública Municipal.

§ 2º O mandato do(a) diretor(a) é de dois anos, permitida uma recondução.

§ 3º Para a aferição de conhecimento, inciso IV, a Comissão Permanente de Gestão do Plano elaborará questões que permeiem as principais indagações educacionais, administrativas e financeiras do cotidiano escolar, cuja redação será submetida ao Secretário Municipal da Educação.

Contudo, convém destacar o que preconiza o art. 43 do mesmo diploma legal. Veja-se:

Art. 43. A escolha do profissional que exercerá a função de Diretor de Unidade de Ensino acontecerá por **processo misto** e deverá recair sempre em integrante da carreira dos Professores da Educação Básica, escolhido pela comunidade escolar.

Parágrafo único. O processo misto de que trata este Artigo, será regulamentado em legislação específica.

Por sua vez, o **Decreto Municipal nº 672, de 10/12/2013**, autoriza a realização do Processo Misto de Escolha dos Diretores das Unidades Educacionais da Rede Pública do Sistema Municipal de Educação de Palmas, nos seguintes termos:

Art. 1º É autorizada a realização do **processo misto de escolha** dos profissionais da educação que exercerão a **função de Direção** das Unidades Educacionais da Rede Pública do Sistema Municipal de Educação de Palmas.

Art. 2º Compete à Comissão Permanente de Gestão do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica – PCCR:

- I – elaborar e dar publicidade ao regulamento do processo;
- II – **estabelecer, através de edital, as normas e os critérios para a realização do processo;**
- III – dar publicidade ao edital e a todos os atos decorrentes do processo;
- IV – conhecer e decidir os recursos interpostos contra seus atos;
- V – conduzir todo o processo de seleção, inclusive cumprir com as determinações contidas no edital;
- VI – encaminhar ao Secretário da Educação lista dos aprovados e eleitos à função de diretor (a).

Para tanto, o **Decreto Municipal nº 1.109, de 15/09/2015** em seu art. 2º institui a Comissão Organizadora do processo misto para escolha de diretores das unidades educacionais da Rede Municipal de Ensino de Palmas, que deve ter como membros servidores indicados dos seguintes segmentos:

- I - Secretaria Municipal da Educação;
- II - Comissão do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR);
- III - Conselho Municipal de Educação.

Acerca do tema proposto, destaca-se ainda a **Lei Municipal nº 2.408, de 16/11/2018**, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária

do exercício financeiro de 2019, que propôs como meta e prioridade para o exercício de 2019 **processo de seleção para escolha dos gestores escolares**. Vejamos:

ANEXO V À LEI Nº 2.408, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2018.
METAS E PRIORIDADES

EIXOS REF	METAS E PRIORIDADES	PRODUTOS	ANO DE EXECUÇÃO	ÓRGÃOS ENVOLVIDOS
EIXO 2 POLÍTICAS PÚBLICAS: EQUIDADE, DIVERSIDADE E INCLUSÃO.				
	Realizar o processo misto de escolha dos gestores escolares, associando critérios técnicos de mérito e desempenho à eleição com ampla divulgação e efetiva participação da comunidade escolar, garantindo formação específica antes da posse a todos os gestores eleitos e promover a participação da comunidade escolar na avaliação dos gestores escolares;	Processo de seleção implantado	2019	SEMED

Ante todo o exposto, a equipe mantém a recomendação já consignada no relatório preliminar de auditoria, e **inclui 2 (duas) novas recomendações** face ao que preconiza o Decreto Municipal nº 672, de 10/12/2013 e Plano Municipal da Educação.

Achado 3.6.2. Falhas na composição dos membros da Diretoria Executiva e Conselho Fiscal das Associações (Comunidade escolar e Comunidade local)

Situação encontrada

Com base nas disposições impostas pelos Estatutos das Associações, em todas as amostras analisadas houve o descumprimento na composição dos membros da Diretoria Executiva e Conselho Fiscal, existindo em diversas situações, ora a ausência de participação da comunidade escolar, ora a ausência de participação da comunidade local, na aplicação dos recursos públicos destinados às Unidades Executoras.

Critério

Lei Municipal nº 2.238/2016, que institui o Plano Municipal de Educação de Palmas e Estatutos das Associações.

Evidência

A afirmativa se evidencia no normativo municipal e disposições firmadas nos Estatutos das Associações e Atas de Eleição e Posse das Diretorias Executivas e Conselhos Fiscais.

Causa

A inobservância pelo Gestor escolar (Diretor da Escola e Presidente da Associação) da composição exigida pelo Estatuto no ato de condução dos trabalhos de eleição e posse dos membros eleitos.

Efeito

Tem-se como efeito dessa situação o descumprimento do objetivo principal do programa que se fundamenta na participação efetiva da comunidade escolar (pais, alunos, funcionários e professores) e comunidade local, de modo que esses segmentos sejam representados na composição da Unidade Executora, com atuação ativa na gestão pedagógica, administrativa e financeira, na responsabilidade social, na descentralização dos recursos públicos e na autonomia, visando à melhoria da qualidade do ensino.

Recomendação

- Que a Secretaria Municipal da Educação, através da Diretoria de Apoio e Monitoramento as Unidades Executoras, orientem os Gestores das Unidades de Ensino da Rede Pública Municipal a implementar a correta composição dos membros das Diretorias Executivas e Conselhos Fiscais das Associações, visando a participação ativa da comunidade escolar e comunidade local, fortalecendo e promovendo o processo de democratização da escola pública, o controle social, a transparência, e estreitando assim, as relações entre escola e comunidade.

Manifestação da Unidade auditada

Quanto à falha na composição dos membros da Diretoria Executiva e Conselho Fiscal das associações, o setor competente providenciará as adequações necessárias no intuito de atender o fortalecimento e a promoção da transparência nos atos da Diretoria Executiva e Conselho Fiscal.

Análise da equipe de auditoria

Mantém-se a recomendação do achado por depender de ações a serem adotadas para solucionar os problemas apresentados no relatório e, assim, dar cumprimento ao recomendado pela equipe de auditoria.

Achado 3.6.3. Ausência de Termo de Referência nos Processos de Repasses

Situação encontrada

Os processos administrativos protocolizados visando o repasse de recursos financeiros diretamente às Unidades Executoras não são instruídos com Termo de Referência.

Critério

Decreto Municipal nº 1.031/2015, com foco principal no atendimento do inciso I do art. 57 que assim preconiza: *“a fim de assegurar o alinhamento da execução orçamentária ao Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual (LOA), os processos de despesas deverão ser encaminhados: I - ao núcleo setorial do sistema estruturante de planejamento e orçamento, que assinará conjuntamente o Termo de Referência, quanto a classificação da despesa”*.

Evidência

Essa constatação foi evidenciada em todas as amostras examinadas pela ausência nos Autos de Repasse de Termo de Referência devidamente preenchido e aprovado pelos setores competentes.

Causa

Não observância pela Secretaria Municipal de Educação das disposições legais contidas no Decreto Municipal nº 1.031/2015.

Efeito

A referida ocorrência tem como efeito principal a ausência de prévia aprovação (pela Assessoria de Planejamento do Órgão Concedente) do repasse às Unidades Executoras, inexistindo a participação do responsável pelo setor que tem a função de verificar a correta classificação da despesa e quanto à contribuição desta para o alcance das metas físicas e financeiras das ações previstas no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual.

Recomendação

- Que seja elaborado para os processos de repasse Termo de Referência conforme preconiza o Decreto Municipal nº 1.031/2015, com a participação efetiva da Assessoria de Planejamento da Secretaria Municipal da Educação, a fim de assegurar o alinhamento da execução orçamentária ao Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como, atuar no controle da utilização dos recursos do FUNDEB quanto ao cumprimento

do que determina o art. 25, caput da Lei Federal nº 14.113/2020 e art. 14, § 2º da Instrução Normativa TCE/TO nº 6, de 23/10/2013¹³.

Manifestação da Unidade auditada

Ausência de Termo de Referência nos processos de repasse. Entende-se que não se faz necessário o Termo de Referência para os processos de transferência de recursos para as Unidades Executoras, uma vez que já é apresentado o Plano de Trabalho e que a despesa é executada pela UEx. Contudo, será considerado a recomendação constante no relatório.

Análise da equipe de auditoria

Mantém-se a recomendação do achado por depender de ações a serem adotadas para solucionar os problemas apresentados no relatório e, assim, dar cumprimento ao recomendado pela equipe de auditoria.

Achado 3.6.4. Inconsistência e inexistência de elementos indispensáveis na composição do Projeto básico e deficiências no orçamento de referência de obras e serviços de engenharia

Situação encontrada

Nas amostras avaliadas (Processos de Repasse) foram constatadas várias falhas que comprometem a elaboração de um orçamento referencial adequado pela ausência de Projeto Básico composto por todas as disciplinas necessárias para a elaboração de um orçamento detalhado da obra, como:

- a) ausência de desenhos dos projetos (arquitetônicos e estruturais) citados nos Memoriais descritivos;
- b) ausência de orçamento detalhado ou analítico que expresse a composição de todos os custos unitários;

¹³ Art. 14. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

...

§2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, recebidos nos termos do §1º do art. 6º da Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional. (**Atenção: Lei Federal nº 11.494/2007 encontra-se revogada pela Lei Federal nº 14.113/2020, ressaltando o art. 12)**

c) ausência da composição dos Encargos Sociais e do BDI que integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia;

d) projeto elétrico realizado sem a apresentação da responsabilidade técnica através da ART - Anotação de Responsabilidade Técnica;

e) ausência de ART do responsável técnico pela elaboração do orçamento-base da licitação;

f) memoriais sem data de expedição; Memoriais descritivos incompletos e deficientes gerando a necessidade de complementação do orçamento à *posteriori* para execução dos serviços.;

g) orçamentos realizados com data de referência posterior à elaboração de Portarias de Repasse¹⁴

h) utilização de outros bancos referenciais de preços sem demonstrar documentalmente o detalhamento da pesquisa realizada mediante justificativa técnica com elementos suficientes que permitam o controle da motivação dos atos que fundamentaram os preços unitários dos insumos e dos serviços que integram o orçamento;

i) orçamento apresentado com indicação de uso da tabela SINAPI para serviços profissionais não contemplados pela referida tabela, sem, contudo, justificar nos Autos se os valores de referência foram extraídos das Tabelas de Honorários do CAU/BR ou outra fonte de referência;

j) cronograma físico-financeiro sem representação gráfica detalhada do desenvolvimento do objeto ao longo do tempo de duração da obra ou serviço, de forma a demonstrar, em cada período, o percentual físico a ser executado e o respectivo valor financeiro despendido.

Segue abaixo uma amostragem de Orçamento Sintético sem juntada aos Autos de peças técnicas imprescindíveis para a formação correta do valor referencial, como: Orçamento analítico, composições de preços unitários do orçamento-base, composição da taxa de BDI, composição dos encargos sociais, memorial descritivo, cronograma físico-financeiro que demonstre detalhadamente o percentual físico a ser executado em cada período, relatórios obtidos das pesquisas extraídas de outras fontes referenciais como: ASTURIAS, SEBRAE, SEMED, dpoe e outras).

¹⁴ Ocorrência registrada devido retificação de Portaria efetivada em 05/08/2020 com republicação apenas em 05/01/2021, sendo o respectivo valor empenhado e liquidado indevidamente em 30/12/2020, antes da Portaria entrar em vigor e produzir seus efeitos legais.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS Secretaria Municipal da Educação Diretoria de Projetos e Obras Telefone: (063) 3212-7516 - E-mail: dpoe@semmed.palmas.to.gov.br								
E.T.I. VINICIUS DE MORAES ENDEREÇO: Q. 706 Sul Alameda 10, s/n - Plano Diretor Sul, Palmas - TO SERVIÇO: INSTALAÇÃO DE RESERVATÓRIO METÁLICO 10.000 L								
Orçamento Sintético								
Item	Código	Banco	Descrição	Und	Quant.	Valor Unit.	Valor Unit. com BDI	Total
1			SERVIÇOS INICIAIS					1.545,63
1.1	dpoe - 00000013	Próprio	ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA PARA OBRA COM ORÇAMENTO SUPERIOR A QUINZE MIL REAIS	UN	2	226,50	280,41	560,82
1.2	74209/001	SINAPI	PLACA DE OBRA EM CHAPA DE AÇO GALVANIZADO	m²	1	351,01	462,88	462,88
1.3	ASTURIAS 015	Próprio	CARGA MANUAL DE ENTULHO EM CONTAINER 5M³	UND	1	333,52	427,63	427,63
1.4	SEBRAE 004	Próprio	ENGENHEIRO CIVIL DE OBRA PLENO C/ ENCARGOS COMPLEMENTARES	MÊS	0,0042484	13.647,02	17.498,70	74,30
2			INSTALAÇÃO DE CAIXA D'ÁGUA 10.000L					29.844,08
2.1	dpoe - 00001903	Próprio	FUNDAÇÃO PARA RESERVATÓRIO METÁLICO DE 10.000 LITROS	UND	1	2.513,83	3.223,23	3.223,23
2.2	8260	SINAPI	INSTALACAO PARA-RAIOS P/RESERVATORIO	UN	1	3.350,94	4.296,57	4.296,57
2.3	SEMED - DROPO000 0003	Próprio	RESERVATÓRIO METÁLICO 10.000 LITROS MODELO TAÇA E COLUNA CHEIA, EM CHAPA DE AÇO CARBONO ASTM-36, PINTURA INTERNA EM TINTA EPOXI E EXTERNA ESMALTE SINTÉTICO, ESCADA EXTERNA COM GUARDA CORPO TIPO MARINHEIRO E GUARDA-CORPO NO TETO, CONEXÕES DE ENTRADA E SAÍDA, BOCA DE VISITA NO TETO E SUSPIRO E BOCA DE INSPEÇÃO COM 600MM	UND	1	17.400,00	22.310,28	22.310,28
2.4	98524	SINAPI	LIMPEZA MANUAL DE VEGETAÇÃO EM TERRENO COM ENXADA AF. 05/2016	m²	5	2,19	2,80	14,00
Total sem BDI								24.481,20
Total do BDI								6.908,51
Total Geral								31.389,71

Critério¹⁵

Diante da importância da fase interna para o cumprimento dos objetivos do procedimento licitatório, mormente sob a vertente do planejamento adequado, o art. 7º da Lei nº 8.666/93 estabeleceu que as licitações para a execução de obras e serviços obedecerão à sequência de projeto básico, executivo e, finalmente, execução do objeto. O inciso IX do art. 6º da referida lei conceitua Projeto Básico e os seus elementos.

Ainda, segundo o § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93, as obras e serviços somente poderão ser licitados quando existir projeto básico, devidamente aprovado pela autoridade competente e disponível para o exame dos interessados em participar do certame, medida que, além de salvaguardar os interesses da Administração Pública, propicia o respeito aos princípios da publicidade e da isonomia. Em virtude do seu caráter de essencialidade, cita-se o mencionado dispositivo legal:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I – projeto básico;

II – projeto executivo;

¹⁵ Artigo do tribunal de Contas do Estado do Ceará, Termo de Referência, Projeto Básico e Projeto Executivo: Análise, Síntese e Compreensão, Diego Nogueira Kaur.

III – execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I – houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III – houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV – o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

Tais exigências, longe de constituírem meros entraves a atividade administrativa, configuram verdadeiros corolários do necessário planejamento administrativo, de forma a se possibilitar uma gestão pública mais eficiente e consentânea com o princípio da economicidade, tanto que o art. 40, § 2º, I da Lei nº 8.666/93 dispõe que os projetos básico e executivo, com seus desenhos, especificações e complementos e orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários constituem anexos e parte integrante do edital licitatório.

Por outro lado, a Lei Federal nº 5.194/66 em seus vários artigos estabelece uma série de condições que disciplinam a matéria, sobretudo com relação a responsabilidade de autoria do orçamento. Assim, todo o orçamento deve ter a sua autoria identificada pelo nome do engenheiro ou arquiteto que o elaborou, seu título profissional e o número de registro no CREA e o nome do órgão a que está vinculado.

Art. 7º As atividades e atribuições profissionais do engenheiro, do arquiteto e do engenheiro-agrônomo consistem em:

a) desempenho de cargos, funções e comissões em entidades estatais, paraestatais, autárquicas, de economia mista e privada;

(...)

Art. 8º As atividades e atribuições enunciadas nas alíneas a , b , c , d , e e f do artigo anterior são da competência de pessoas físicas, para tanto legalmente habilitadas.

(...)

Art. 12. Na União, nos Estados e nos Municípios, nas entidades autárquicas, paraestatais e de economia mista, os cargos e funções que exijam conhecimentos de engenharia, arquitetura e agronomia, relacionados conforme o disposto na alínea " g " do art. 27, somente poderão ser exercidos por profissionais habilitados de acordo com esta lei.

Art. 13. Os estudos, plantas, projetos, laudos e qualquer outro trabalho de engenharia, de arquitetura e de agronomia, quer público, quer particular, somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados de acordo com esta lei.

*Art. 14. Nos trabalhos gráficos, especificações, **orçamentos**, pareceres, laudos e atos judiciais ou administrativos, é obrigatória além da assinatura, precedida do nome da empresa, sociedade, instituição ou firma a que interessarem, a menção explícita do título do profissional que os subscrever e do número da carteira referida no art. 56.*

Considerando a Resolução nº 1.025/2009 do CONFEA (art. 2º e 3º) e § 1º do art. 2º da Lei Federal nº 6.496/77 é obrigatório o recolhimento de ART - Anotação de Responsabilidade Técnica pelo autor do orçamento, específico para cada obra objeto da licitação, atestando sua autoria, ficando sujeito as penalidades da lei pelo seu não cumprimento.

Evidência

As constatações se evidenciam pela falta de Projetos básicos que contemplem todos os elementos previstos na lei de licitações e contratos (desenhos, memoriais descritivos, orçamentos detalhados, composição de custos, composição da taxa de BDI e encargos sociais, cronograma físico-financeiro pertinente com as normas legais), conforme preconizam o art. 6º, IX, art. 7º, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/93, Manuais Orientativos para elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas e decisões do Tribunal de Contas da União.

Ausência de recolhimento de ART - Anotação de Responsabilidade Técnica pela elaboração dos projetos e do orçamento.

Causa

Inobservância pela equipe técnica de engenheiros e arquitetos que compõe a Diretoria de Projetos e Obras da Secretaria Municipal da Educação, das normas legais

aplicáveis ao processo de orçamentação de obras e serviços, resultando na deficiência do processo de formação de preços.

Efeito

✓ A inexistência no procedimento da licitação pública (especialmente quando se tratar de obras e serviços de engenharia) de um legítimo e eficiente projeto básico com orçamento detalhado e preciso, gera ofensa a princípios e garantias que visam proteger as contratações públicas, como a impessoalidade, a legalidade, a eficiência, a preservação da moralidade administrativa, o planejamento orçamentário-financeiro, de modo a evitar, erros, omissões, improvisos, discricionariedades e o desregramento nos gastos públicos (sobrepço e/ou superfaturamento).

✓ Projeto Básico deficiente constitui conduta grave e passível de responsabilização pelos órgãos de controle interno e externo.

✓ Aplicação de penalidades da lei pela ausência de recolhimento de ART - Anotação de Responsabilidade Técnica para elaboração de projetos e de orçamento, bem como, a inviabilidade de responsabilização do agente técnico em caso de eventuais desconformidades em qualquer fase do empreendimento.

Recomendações

- Adote como referencial para elaboração do orçamento de obras e serviços de engenharia, no que couber, as regras e os critérios disciplinados pelo Decreto Federal nº 7.983/2013.

- Faça constar nos processos de repasse Projeto básico que apresenta a perfeita caracterização das atividades a serem desenvolvidas pelo licitante, com todas as suas partes, como desenhos/plantas, memoriais descritivos bem delineados, orçamentos detalhados, composição de custos, composição da taxa de BDI e encargos sociais, cronograma físico-financeiro, conforme preconiza o art. 6º, IX e art. 7º, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/93.

- Que os responsáveis técnicos pela elaboração do processo de orçamentação desenvolvam projetos básicos que contenham um grau de desenvolvimento e detalhamento suficiente para a completa estimativa de custo da obra., pois orçamento detalhado da obra é a peça de fechamento e conclusão do projeto, pois é elaborado a partir de todas as plantas, especificações e memoriais que compõem o projeto, traduzindo-o em termos quantitativos e financeiros.

- Faça constar nos processos de repasse, orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, conforme prescrito no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93 e já determinado no Acórdão TCU nº 1.705/2003 – Plenário.

- Adote como fonte referencial o que preconiza o art. 9º do Decreto Federal nº 7.983, de 2013, de que o preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao BDI, que deverá evidenciar em sua composição, no mínimo: I - taxa de rateio da administração central; II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado; III - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e IV - taxa de lucro.

- Faça constar do projeto básico cronograma físico-financeiro da obra a ser executada, com a previsão de todas as etapas ou parcelas para a conclusão do objeto, e seus respectivos prazos;

- Adote o SINAPI como fonte oficial para elaboração dos orçamentos e, subsidiariamente, preços de outros sistemas aprovados por órgãos e entidades das esferas federal, estadual e municipal¹⁶ (com juntada aos Autos do relatório extraído do sistema referencial utilizado), na hipótese de não serem encontradas no sistema oficial, ou em caso de incompatibilidade técnica das composições desses paradigmas frente às peculiaridades do serviço, desde que demonstrada documentalmente mediante justificativa técnica (Arts. 3º, 5º e 6º do Decreto Federal nº 7.983, de 2013);

- Faça constar na documentação do processo de repasse as ART's dos profissionais legalmente habilitadas pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA) e responsáveis pela elaboração do orçamento-base da licitação e dos projetos (arquitetônicos, estruturais, elétricos...), conforme preconiza a Lei Federal nº 6.496/1977 e Súmula TCU nº 260¹⁷.

¹⁶ Incorpore-se às composições de custos dessas tabelas, sempre que possível, os custos de insumos constantes do SINAPI.

¹⁷ **SÚMULA Nº 260**

“É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do

Manifestação da Unidade auditada

Quanto às inconsistências e inexistência de elementos indispensáveis na composição do projeto básico e deficiências nos orçamentos de referência de obras e serviços de engenharia apontados no relatório, informamos que conforme as recomendações elencadas, o setor competente providenciará as adequações necessárias no intuito de zelar pela eficiência nos serviços prestados. Importante ressaltar que, após capacitações oferecidas no ano anterior, os procedimentos já estão sendo realizados seguindo as normas pertinentes.

Análise da equipe de auditoria

Mantém-se as recomendações do achado por depender de ações a serem adotadas para solucionar os problemas apresentados no relatório e, assim, dar cumprimento ao recomendado pela equipe de auditoria.

Achado 3.6.5. Emissão de Nota de Empenho e Nota de Liquidação antes da efetiva publicidade da Portaria de Repasse na Imprensa Oficial e descumprimento da Lei do FUNDEB.

Situação encontrada

Em análise ao Processo de nº 2020047006 verificou-se a elaboração da PORTARIA/GAB/SEMED/Nº 0789, em 30/12/2020, Plano de Trabalho em 29/12/2020, Nota de Empenho e Nota de Liquidação em 30/12/2020, com publicação da Portaria de Repasse somente em 05/01/2021.

Já no Processo de nº 2020007619 constatou-se emissão de Nota de Empenho e Nota de Liquidação em 30/12/2020, no valor de R\$ 90.000,00 à ACE –ETI Santa Bárbara, com amparo na PORTARIA/GAB/SEMED/Nº 0480, de 05/08/2020 a qual não contemplou previsão de reforma no respectivo valor, sendo posteriormente retificada com a inclusão, porém, com publicação efetivada na imprensa oficial apenas em 05/01/2021.

Por oportuno, registra-se que as referidas Portarias dispõem de artigos que preconizam da seguinte forma: “*Esta Portaria entra em vigor na data de publicação*”.

responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.”

Critério¹⁸

Cumpra-se ressaltar que a vigência das Portarias de Repasses depende de uma condição para entrada em vigor, isto é, sua publicação na imprensa oficial, momento este que teria sua vigência iniciada e passando a ter força vinculante.

Em concomitância, para a perfeição do ato administrativo (Portaria de Repasse) a publicação na imprensa oficial é etapa essencial para sua eficácia pois no Direito Brasileiro, o início da vigência do ato administrativo ocorre com a sua publicidade, ressalvadas exceções dispostas no ordenamento: *“O ato administrativo, como de resto todo ato jurídico, tem na sua publicação o início de sua existência no mundo jurídico, irradiando, a partir de então, seus legais efeitos, produzindo, assim, direitos e deveres.”*¹⁹

Assim sendo, como a publicidade normalmente ocorre em sentido amplo com a divulgação do ato no órgão oficial, é a publicação a providência que marca a entrada do ato administrativo no mundo jurídico, conforme preconiza o art. 37, caput, da Constituição Federal. Ademais, o início da eficácia é, em regra, simultâneo com o início da vigência. Em princípio, no momento em que o ato é publicado entra em vigor e, concomitantemente, passa a produzir efeitos.

Evidência

A constatação está evidenciada pela emissão de nota de empenho e liquidação antes da publicação da Portaria de Repasse que estabelece e consolida os valores a serem repassados para as Unidades de Ensino da Rede Pública Municipal, através de suas Unidades Executoras.

Causa

As principais causas da ocorrência decorrem de descumprimento pelo órgão concedente de norma constitucional que obriga a prévia publicação, para que seja dada ampla eficácia ao ato administrativo, assim como, da regra geral estabelecida pela Lei nº 14.113/2020 e IN TCE/TO nº 6/2013 que determinam que a utilização dos recursos sejam utilizados no exercício em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de

¹⁸ **Artigo** “Perfeição, vigência, validade e eficácia do ato administrativo: consequências da ausência de publicidade. Teoria das nulidades”. Publicado no link <http://raquelcarvalho.com.br/2019/03/14/perfeicao-vigencia-validade-e-eficacia-do-ato-administrativo-consequencias-da-ausencia-de-publicidade-teoria-das-nulidade>. Acessado em 26/10/2021 às 17h 03min.

¹⁹ Ag. Reg. no ROMS nº 15.350-DF, rel. Min. Hamilton Carvalhido, 6ª Turma do STJ, DJU de 08.09.2003, p. 367.

desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Efeito

Como consequência temos a prática de ato administrativo ineficaz por desatender a publicidade necessária, executando ações decorrentes de atos que não produziram seus regulares efeitos por violação a obrigação legal expressa na Constituição Federal e expondo à possível invalidação os atos eivados de vícios por falta dos requisitos de vigência, eficácia e transparência.

Recomendação

- Que a Secretaria Municipal da Educação não realize nenhum ato administrativo secundário decorrente de Portaria de Repasse que não tenha sido devidamente publicada na imprensa oficial, condição esta imprescindível para que o ato primário comece a produzir seus efeitos jurídicos, bem como, obedeça a regra imposta pelo art. 25 da Lei da FUNDEB.

Manifestação da Unidade auditada

Quanto à publicidade das portarias de repasse na imprensa oficial, esta secretaria estará mais atenta, no intuito de evitar falhas técnicas. Será considerado a recomendação constante no relatório.

Análise da equipe de auditoria

Mantém-se a recomendação do achado por depender de ações a serem adotadas para solucionar os problemas apresentados no relatório e, assim, dar cumprimento ao recomendado pela equipe de auditoria.

Achado 3.6.6. Processos de repasse empenhados e liquidados sem apresentação de certidões de regularidade fiscal e trabalhista. Extenso lapso temporal entre a liquidação e o efetivo pagamento do repasse. Utilização de recursos financeiros pela UEx em desvio de finalidade por atraso no pagamento do repasse e descumprimento da Lei do FUNDEB

Situação encontrada

Observou-se nas amostras avaliadas que:

- a) Os recursos financeiros destinados às Unidades Executoras são empenhados e liquidados, sem constar dos Autos de repasse, as certidões negativas de regularidade fiscal e trabalhista;
- b) Ocorre, repetidamente, emissões de Notas de empenho e liquidação no último dia útil do exercício financeiro, com inscrição da despesa em restos a pagar processados;
- c) Há morosidade no pagamento do repasse e extenso lapso temporal entre os atos de empenhar e liquidar, comparado ao ato de pagar.

Segue abaixo planilha demonstrativa de notas de empenho e Notas de Pagamento

Notas de Empenho e Liquidação	Notas de Pagamento	Lapso temporal	Fonte
20/12/2019	14/04/2020	3 meses e 24 dias	FUNDEB
17/03/2020	24/08/2020	5 meses e 7 dias	FUNDEB
30/12/2020	01/04/2021	3 meses	FUNDEB
30/12/2020	02/03/2021	1 mês e 3 dias	FUNDEB
30/12/2020	12/04/2021	3 meses e 12 dias	FUNDEB
30/12/2020	28/01/2021	28 dias	FUNDEB

Constatou-se ainda, na amostra acima grifada que, da despesa liquidada em **17/03/2020** formalizou-se dispensa de licitação em razão do valor, com contrato administrativo celebrado entre a Associação e a Empresa em **17/04/2020**, por conseguinte, Nota Fiscal emitida **02/06/2020** e pagamento à empresa prestadora dos serviços em **03/06/2020**, ou seja, a Unidade Executora efetuou o pagamento à empresa antes mesmo de receber o repasse pela Secretaria Municipal da Educação (**24/08/2020**), utilizando indevidamente recurso da Conta de Gestão para o referido pagamento.

Por meio da Solicitação de Auditoria Nº 05/2021 (fls. 59/60), solicitamos da Gestora da Pasta justificativa quanto ao “*extenso lapso temporal entre as Portarias de Repasse e o empenhamento e liquidação despesa, assim como, lapso temporal entre a liquidação e pagamento dos repasses liquidados*”.

Através do OFÍCIO Nº 1928/2021/GAB/SEMED, a Secretária Municipal da Educação informou que:

2. Quanto ao lapso temporal entre portaria, empenho e liquidação, deve ao controle e equilíbrio da execução orçamentária e financeira, visto que a portaria caracteriza o orçamento para a unidade escolar proceder com a despesa e que a efetivação da transferência (pagamento) depende da disponibilidade financeira. Nos referidos casos, foi possível realizar empenho e liquidação em 30/12/20, em virtude do excesso de arrecadação que houve no final do exercício do referido ano. Contudo, não houve tempo hábil para pagamento no mesmo exercício, tendo sido realizado em 2021, após abertura do orçamento.

Critério

Consoante preconiza o art. 6º da Lei Municipal nº 1.256/2003 os recursos financeiros, consignados no orçamento do Município para execução do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, serão transferidos para as Unidades Executoras: I - automaticamente, sem a necessidade de convênios, ajustes, acordos ou contratos; II - mediante a apresentação de:

a) cópia autenticada das Certidões Negativas de Débitos junto à Receita Federal, Estadual e Municipal, Instituto Nacional da Seguridade Social - INSS e Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

No tocante aos recursos do FUNDEB tanto a Lei Federal nº 14.113/2020 quanto a Instrução Normativa TCE/TO Nº 6, de 2013, prescrevem que os recursos do Fundo, **deverão serem utilizados pelos Municípios no exercício financeiro em que lhes forem creditados**, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.

Assim, torna-se prudente ressaltar que não é possível a utilização de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) “vinculados ao exercício vigente para fazer face ao pagamento de restos a pagar de despesas com o Fundeb de exercícios anteriores”.

O empenhamento da despesa deve ser atrelado à fonte de recurso pagadora e, conseqüentemente, à sua disponibilidade de caixa, assim a execução de despesas que ultrapassem os recursos do FUNDEB são irregulares.

Os recursos do Fundeb recebidos em exercício posterior, não podem ser aplicados em despesas de exercício anterior, haja vista que o FUNDEB é um fundo constituído para

efetiva aplicação nas despesas públicas de manutenção e desenvolvimento do ensino, sobretudo para a melhoria do sistema educacional brasileiro, e por isso dever ser utilizado e exaurido dentro do exercício em que o recurso foi creditado.

Vejamos ainda o que preconiza o **Manual de Demonstrativos Fiscais do Tesouro Nacional**²⁰, já atualizado com a nova Lei do Fundeb nº 14.113/2020, pag. 340 a 342, que assim nos ensina:

“INDICADOR - Art. 25, § 3º - Lei nº 14.113, de 2020 - (Aplicação do Superávit de Exercício Anterior)

Apresenta as informações sobre a aplicação dos recursos do Fundeb recebidos e não utilizados no exercício anterior, para acompanhamento do cumprimento da regra estabelecida no art. 25, § 3º da Lei 14.113/2020, que define que os recursos não utilizados do exercício de recebimento devem ser aplicados até o final do primeiro quadrimestre do exercício subsequente.

O referido artigo estabelece que o percentual máximo que poderá ser deixado para aplicação no exercício subsequente é de 10% do total das receitas recebidas. As informações referentes às despesas custeadas com Fundeb - Impostos e Transferências de Impostos e Fundeb - Complementação da União (VAAF + VAAT) serão apresentadas de forma separada para seja identificado o impacto no cumprimento do limite mínimo constitucional da primeira informação. Com base na legislação citada, os recursos com MDE devem, em regra, ser aplicados no ano em que foram destinados. Entretanto, caso o ente não consiga dar destino a esses recursos, o superávit decorrente deve ser devidamente controlado a fim de assegurar a transparência das informações e do cumprimento das regras estabelecidas.

Para a finalidade de apuração do superávit financeiro, deve-se considerar a previsão do art. 43, § 2º, da Lei nº 4.320/64: “Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a ele vinculadas”.

VALOR DE SUPERÁVIT PERMITIDO NO EXERCÍCIO ANTERIOR (q)

Registra o valor correspondente ao percentual das receitas do Fundeb recebidas no exercício anterior, que, de acordo com a legislação, poderá ser aplicado no exercício atual. No exercício de 2021, o valor corresponde a 5% das receitas recebidas em 2020 e deverá ser aplicado até o final do primeiro trimestre. A partir do exercício de 2022, o valor corresponde a 10% das receitas recebidas no exercício anterior e deverá ser aplicado até o final do primeiro quadrimestre, conforme previsto no § 3º do art. 25 da Lei nº 14.113, de 2020.

O valor registrado nessa linha deve ser o mesmo valor informado no demonstrativo do exercício anterior como valor máximo permitido para o superávit.

VALOR NÃO APLICADO NO EXERCÍCIO ANTERIOR (r)

²⁰ 12ª Edição. Acessado em 19/11/2021 às 20h 03min.

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:40050

Registra o total das receitas do Fundeb recebidas e não utilizadas até o final do exercício anterior.

O valor registrado nessa linha deve ser o mesmo valor informado no demonstrativo do exercício anterior como valor não aplicado.

VALOR DE SUPERÁVIT APLICADO ATÉ O PRIMEIRO QUADRIMESTRE (s)

Registra o total das despesas do Fundeb executadas com recursos do superávit do Fundeb até o primeiro quadrimestre do exercício de referência.

VALOR APLICADO ATÉ O PRIMEIRO QUADRIMESTRE QUE INTEGRARÁ O LIMITE CONSTITUCIONAL (t)

Registra o valor das despesas do Fundeb executadas com recursos do superávit até o limite do valor máximo permitido em relação aos recursos recebidos no exercício anterior. Essa coluna se aplica somente à linha das despesas custeadas com o Fundeb – Impostos e Transferências de Impostos e o valor informado será incluído no total das despesas consideradas para o cálculo do limite mínimo constitucional, visto que para cumprimento desse limite serão consideradas as despesas com superávit somente até o percentual permitido na legislação e executadas até o primeiro quadrimestre.

VALOR APLICADO APÓS O PRIMEIRO QUADRIMESTRE (u)

Registra o total das despesas executadas com recursos do superávit do Fundeb após o primeiro quadrimestre do exercício de referência. As despesas aplicadas após o primeiro quadrimestre não comporão as despesas consideradas para o cálculo do mínimo constitucional, pois representam descumprimento das regras estabelecidas para utilização dos recursos do Fundeb.

VALOR NÃO APLICADO (v) = (r) - (s) - (u)

Registra o valor dos recursos do Fundeb que não foram aplicados em despesas com MDE até o final do exercício. A existência de valores nessa coluna indica descumprimento das regras estabelecidas para o Fundeb, pois os recursos não utilizados no exercício de recebimento devem ser aplicados até o final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte.”

Assim, pode-se afirmar que os recursos do FUNDEB devem ser utilizados dentro do exercício a que se referem, ou seja, em que são transferidos, em cumprimento de regra estabelecida no art. 25 da Lei Federal nº 14.113/2020.

Evidência

A primeira constatação se evidencia com o registro da realização dos atos administrativos de empenhar e liquidar a despesa, sem, contudo, vincular previamente aos Autos prova de regularidade perante a Fazenda federal, estadual e municipal, prova de regularidade relativa à Seguridade Social, FGTS e a regularidade perante a Justiça do

Trabalho²¹, visto que o processo somente é submetido ao crivo do Controle Interno após a emissão da nota de liquidação da despesa para liberação de pagamento.

Quanto ao gerenciamento dos recursos do Programa, com base nas notas de empenho e liquidação gerados em 30/12/2020, com pagamento efetivado após vários meses da liquidação, a falha se confirma com a justificativa apresentada pela gestora da SEMED²², de que o extenso lapso temporal entre liquidação e pagamento, *“deve ao controle e equilíbrio da execução orçamentária e financeira, visto que a portaria caracteriza o orçamento para a unidade escolar proceder com a despesa e que a efetivação da transferência (pagamento) depende da disponibilidade financeira”*.

Causa

As causas das ocorrências derivam das principais situações:

- ✓ Descumprimento do que preconiza o inciso II do art. 6º da Lei Municipal nº 1.256/2003;
- ✓ Ausência de planejamento e aplicação programada dos recursos no decorrer do exercício financeiro;
- ✓ Atraso injustificado de pagamento da despesa após a liberação pelo Controle interno, via Certificado de Verificação e Regularidade.

Efeito

✓ A observância da regularidade fiscal e trabalhista da Unidade Executora somente após a realização de empenho e liquidação do valor do repasse, poderá acarretar a celebração indevida de ato administrativo que possui como condição de eficácia o cumprimento de regras previstas pela lei reguladora do Programa (Lei Municipal nº 1.256/2003).

✓ O atraso no pagamento do repasse às Unidades Executoras gera consequências que afetam diretamente as ações de execução das despesas, prejudicando a comunidade escolar por não aplicação dos recursos dentro do exercício financeiro em que foi creditado, conforme determina a lei, e consequentemente priva a população de usufruir das benfeitorias que deveriam ser fruto de programação anual do órgão concedente.

²¹ Incluída na Lei nº 8.666/93 pela Lei nº 12.440, de 2011.

²² Resposta do item 12 da Solicitação de Auditoria Nº 05/2021.

✓ A morosidade no pagamento do repasse traz várias outras problemáticas como, abertura de licitação pela Unidade Executora antes do efetivo recebimento do repasse, utilização imprópria de recurso em desvio de finalidade do Programa, orçamentos defasados quando da execução do objeto do repasse, dentre outros.

✓ Embora constitua regra a aplicação integral dos recursos do FUNDEB dentro do exercício financeiro correspondente, autoriza o art. 25 da Lei Federal n. 14.113/2020 a aplicação de um remanescente no prazo previsto, mediante abertura de crédito adicional. Assim, quando não se verifica a abertura de crédito adicional para a regular utilização do saldo remanescente, tal fato constitui restrição passível de ressalva.

Recomendações

- Promover, quando da alteração da Lei Municipal nº 1.256/2003, a inclusão da obrigatoriedade de apresentação da prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, como condição para recebimento de recursos financeiros consignados no orçamento do Município para execução do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada.
- Que o Setor financeiro da Secretaria da Educação realize a verificação da regularidade fiscal das Unidades Executoras no momento da emissão da nota de empenho, cuja certificação dar-se-á pelo Controle Interno na liberação para pagamento (art. 59, § 4º do Decreto Municipal nº 1.031/2015).
- Que a Secretaria da Educação, Órgão Concedente dos recursos, efetive o pagamento do repasse, logo após certificação emitida pelo Controle Interno na liberação do pagamento, evitando atrasos e cumprindo o prazo legal para aplicação do recurso, consoante preconiza o caput do art. 25 da Lei Federal nº 14.113/2020 e § 2º do art. 14 da Instrução Normativa TCE/TO Nº 6, de 2013.
- Que a Secretaria da Educação adote o planejamento estratégico como peça principal de gestão, visando a otimização, a eficiência, a economicidade, a legalidade, a legitimidade, a imparcialidade e o cumprimento da finalidade legal dos recursos aplicados no âmbito do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada.

- Que o Órgão Gestor do Fundo proceda a aplicação regular dos recursos do FUNDEB, isto é, dentro do exercício em que os repasses são realizados ao Município, utilizando o valor de superávit permitido, conforme preconiza o § 3º do art. 25 da Lei nº 14.113/2020, bem como, ao que preconiza o art. 42 da LRF e arts. 34 e 71 da Lei nº 4.320/64.
- Não elaborem Portarias de Repasse sem a competente disponibilidade financeira para custear a despesa dentro do exercício financeiro em que o recurso foi creditado, em obediência a Lei do FUNDEB.
- Proceda a abertura de crédito adicional para utilização do percentual permitido para a realização de despesa com os saldos remanescentes dos recursos do FUNDEB (Superávit financeiro no exercício anterior).

Manifestação da Unidade auditada

Em referência ao apontamento relacionado a este item, informamos que serão tomadas as medidas necessárias para adequação da lei e cumprimento dos trâmites legais. Esclarecemos ainda que, apesar de não estar prevista a exigência a CND trabalhista na lei 1256/2003, elas são emitidas pelo próprio setor Financeiro da SEMED e incluídas nos processos de repasses.

Análise da equipe de auditoria

Consoante resposta apresentada pela SEMED foram acolhidas as recomendações propostas pela equipe de auditoria, todavia, **mantém-se as recomendações do achado** por depender de ações a serem adotadas para solucionar os problemas apresentados no relatório e, assim, dar cumprimento ao recomendado pela equipe de auditoria.

Achado 3.6.7. Efetivação de transferências em contas alheias ao objeto do repasse (Contas de gestão e merenda)

Situação encontrada

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 04/2021 (fls.58) solicitamos a **relação das contas bancárias** inerentes à Gestão, Merenda e Reforma das seguintes Unidades Executoras: ACE – ETI Santa Bárbara, ACE – Lúcia Sales, ACE – Escola Municipal Paula Freire, CMEI – Romilda Budke Guarda, ETI Vinícius de Moraes, ACE Anne Frank e CMEI - Ciranda Cirandinha.

Por meio do OFÍCIO Nº 1923/2021/GAB/SEMED (fls. 62/64), as referidas contas foram informadas e da análise comparativa dos dados constantes nas Notas de Pagamento e relação das contas, constatou-se que ocorre com frequência, **pagamentos efetuados em contas bancárias incorretas**. Vejamos:

a) Proc. 2020047006:

- Pagamento em 01/04/2021, de R\$ 31.389,71 (trinta e um mil, trezentos e oitenta e nove reais e setenta e um centavos) na **conta da Merenda**;
- Extrato da conta do dia 07/04/2021 comprova a entrada do referido valor na conta da reforma (sem justificativa na prestação de contas).

b) Proc. 2020007619:

- Pagamento em 02/03/2021, de R\$ 743.665,00 (setecentos e quarenta e três mil, seiscentos e sessenta e cinco reais) na **conta da Gestão**;
- Extrato da conta do dia 18/03/2021 comprova a entrada do referido valor na conta da reforma (com justificativa na prestação de contas – **Proc. 2021031083**).

c) Proc. 2019040337:

- Pagamento em 14/04/2021, de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) na **conta da Gestão**;
- Extrato da conta do dia 17/06/2021 comprova a entrada do referido valor na conta da reforma (com justificativa na prestação de contas – **Proc. 2020026069**).

Critério

A Lei Municipal nº 1.256/2003, que institui e regulamenta o Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada nas Unidades Escolares da Rede Pública Municipal assim dispõe:

Art. 6º Os recursos financeiros, consignados no orçamento do Município para execução do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, serão transferidos para as Unidades Executoras:

I - automaticamente, sem a necessidade de convênios, ajustes, acordos ou contratos;

II - mediante a apresentação de:

(...)

e) comprovante da conta bancária, específica para o Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, à qual deve ser aberta em conjunto, pelo Presidente e Tesoureiro da respectiva Unidade Executora, em instituição financeira oficial. (grifo nosso)

Evidência

O equívoco se tornou evidente no comparativo das informações constante no Contrato de abertura de conta-corrente (comprovante da conta bancária) e nas notas de empenho, liquidação e pagamento.

Causa

Erro do setor responsável pela expedição da nota de empenho e liquidação, como também, deficiência na certificação dada pelo controle interno antes do efetivo pagamento.

Efeito

- ✓ Possibilidade de utilização indevida pela Unidade Executora de recurso disponível para reformas e benfeitorias em outras despesas alheias ao repasse aprovado, como em “merenda” e “gestão”;
- ✓ Ausência de aplicação do recurso transferido incorretamente;
- ✓ Uso indevido de rendimentos de aplicação financeira em objeto estranho da transferência, ferindo o disposto no § 2º do art. 2º da PORTARIA/GAB/SEMED Nº 883, de 02 de julho de 2015.

Recomendações

- Que os servidores responsáveis pelas emissões das notas de empenho e liquidação (Núcleo Setorial de Finanças) informem as contas bancárias corretas das Associações credoras, evitando o equívoco de transferir o repasse em contas indevidas.
- Que o Controle Interno, no ato de certificação que antecede o efetivo pagamento (transferência), observe com cautela se o número da conta bancária da Unidade Executora está compatível com o objeto do repasse e com o comprovante anexo ao Autos.

Manifestação da Unidade auditada

Quanto ao pagamento de repasse em contas alheias ao objeto do repasse, ocorreram várias situações as quais foram tratadas com a Tesouraria, com vistas a evitar a recorrência dos fatos, sendo as contas informadas na capa dos processos. Em relação as Unidades Executoras, a orientação foi para efetivar a transferência para conta correta e justificar na prestação de contas.

Análise da equipe de auditoria

Mantém-se as recomendações do achado por depender de ações a serem adotadas para solucionar os problemas apresentados no relatório e, assim, dar cumprimento ao recomendado pela equipe de auditoria.

4.0. RESULTADOS DA AUDITORIA - QUESTÕES RELATIVAS À EXECUÇÃO

4.1. Os processos de execução das despesas estão em conformidade com os normativos e procedimentos legais aplicáveis?

A presente questão de auditoria visa avaliar a conformidade dos processos de execução do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada no tocante ao cumprimento da legislação pelas Unidades Executoras, tendo como diretriz principal a obtenção de diagnósticos acerca da eficácia, eficiência, economicidade e efetividade da aplicação dos recursos públicos.

A partir da avaliação da execução do Programa pelas Unidades Executoras e fiscalização pelo órgão concedente, verificou-se que, de modo geral, que os procedimentos de dispensas, licitações, contratações, pagamentos, execuções e fiscalizações pela SEMED, nem sempre estão em conformidade com a legislação aplicável.

Vejamos que os levantamentos realizados pela equipe nas amostras escolhidas resultaram nos seguintes **achados** de auditoria:

Achado 4.1.1. Termos de Referência deficientes e omissos, sem assinaturas dos responsáveis e com ofensa à segregação de funções

Situação encontrada

Considerando que os processos de execução são instruídos com documento denominado “Termo de Referência”, e visando apontar algumas das deficiências constatadas, efetuadas as análises das amostras de nº 2021021163, 2021012974, 2020020078 e 2020013693 destaca-se as seguintes situações:

- a) Campo 12 – sem assinatura do responsável pela elaboração do documento;
- b) Campos 13 (aprovação do valor estimado/cotação), 14 (Setor Solicitante) e 15 (Ordenador de Despesas/Presidente da ACE) assinados pelo Presidente da ACE, ferindo princípio da segregação de funções;

c) Campo 12 – sem assinatura do responsável pela elaboração do documento, 13 (aprovação do valor estimado/cotação) e 14 (Setor Solicitante) sem assinatura;

d) Termos de Referência deficientes e omissos, que não contemplam elementos indispensáveis como condições de habilitação, deveres do contratado, critérios de aceitação do objeto e da proposta, Qualificação técnica e econômico financeira, fiscalização e gerenciamento, sanções administrativas, etc..

Evidência

Os achados se evidenciam nos termos de referência das amostras supracitadas, constantes dos processos de execução conduzidos pela Unidades Executoras.

Critério

O procedimento licitatório possui, basicamente, duas fases: a interna e a externa. É na fase interna que a Administração Pública define o objeto, estabelece os parâmetros da obra ou do serviço que se deseja contratar ou do bem que se deseja adquirir.

O projeto básico é um instrumento que permite à Administração saber o que comprar/contratar, quando, estimar o custo, a viabilidade e disponibilidade do mercado em fornecer. Conforme conceitua a Lei nº 8666/93 em seu artigo 6º, inciso IX, transcrito abaixo:

Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

A partir do conceito legal, pode-se perceber que a Lei nº 8.666/1993 fixou a existência de Projetos Básicos para o caso de obras e serviços em geral. Deixa, todavia, mais clara a obrigatoriedade do referido instrumento para obras e serviços no art. 7º, § 2º, quando estabelece: “Art. 7º [...] § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: I – houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório [...]”.

Contudo, a Lei Federal nº 10.520/2002 criou a sexta modalidade de licitação, além das cinco já constantes na legislação vigente, o Pregão.

Todavia, desde o Decreto nº 3.555/2000, que regulamentou a modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União, já havia sido criado um novo instrumento para especificação dos bens e serviços a serem contratados. **É o chamado Termo de Referência, que possui função similar à do Projeto Básico previsto no art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/1993:** especificar o objeto a ser licitado. Possui complexidade e exigências inferiores às do Projeto Básico, até porque se presta a especificar bens e serviços comuns. Todavia, contém todos os requisitos necessários para subsidiar a licitação.

No entanto, considerando que os processos de execução são instruídos com documento denominado “Termo de Referência”, destaca-se por importante o conceito de Termo de Referência e o seu conteúdo obrigatório constante no inciso XI do art. 3º do Decreto Federal nº 10.024/2019 que assim preconiza:

XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

- a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:
 - 1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;
 - 2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e
 - 3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;
- b) o critério de aceitação do objeto;
- c) os deveres do contratado e do contratante;
- d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;
- e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;
- f) o prazo para execução do contrato; e
- g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

Assim, seja na fase interna do Pregão ou das licitações regidas pela Lei nº 8.666/1993, e também na fase prévia às contratações diretas, **sob a denominação de Termo de Referência, Projeto Básico ou especificação técnica**, o mais importante é que, guiados pelo princípio da eficiência e da economicidade, o documento concentre todas as informações necessárias à fiel execução do objeto da licitação.

Causa

Os “vícios” encontrados nos termos de referência são causados pela falta de conhecimento técnico dos responsáveis em elaborá-los.

Efeito

Os “vícios” e “omissões” praticados nos termos de referência comprometem a efetividade do processo licitatório conduzidos pelas Unidades Executoras, e expõem os responsáveis a reprovabilidade da conduta e responsabilização, os quais, tem o dever de observar os comandos legais aplicáveis.

Recomendações

- Que a Secretaria Municipal da Educação reforce investimentos em treinamentos e capacitação dos responsáveis das Unidades Executoras pela elaboração dos termos de referência.
- Que os termos de referência que instruem os processos de execução sejam devidamente elaborados de modo a conter elementos técnicos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o serviço a ser contratado e orientar a execução e fiscalização contratual, conforme descrito no inciso IX do art. 3º na alínea ‘a’ do inciso XI do art. 3º do Decreto Municipal nº 1955/2019 e inciso XI do art. 3º do Decreto Federal nº 10.024/2019.

Manifestação da Unidade auditada

Os termos de referências nos processos licitatórios estão devidamente assinados, acontece do servidor da Unidade de Ensino contar também o termo de referência como minutas, não sendo assinada. No que se refere à segregação de funções, as Unidades Executoras não possuem servidores suficientes que possa possibilitar o cumprimento do princípio da segregação de funções. Ademais, durante o ano de 2021 foi oferecido capacitação aos servidores responsáveis pelos procedimentos licitatórios. Documentos comprobatórios em anexo. Ademais, será considerado a recomendação constante no relatório.

Análise da equipe de auditoria

O órgão auditado em resposta ao achado alega que “*não possuem servidores suficientes*” para o cumprimento do princípio da segregação de funções.

No entanto, é imprescindível ressaltar que a **Segregação de Funções** deve prever a separação entre funções de autorização/aprovação, de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio²³.

Neste sentido, vejamos:

A segregação de funções é princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações”. (**Portaria nº 63/96, de 27/02/96 - Manual de Auditoria do TCU**)

A segregação é ferramenta para otimizar e gerar eficiência administrativa. (**Acórdão nº 409/2007 - TCU 1ª Câmara e Acórdão nº 611/2008 -TCU 1ª Câmara**).

Os procedimentos de controle devem existir em toda a instituição, em todos os níveis e em todas as funções. Eles incluem uma gama de procedimentos de detecção e prevenção, como a segregação de funções entre a autorização, execução, registro e controle de atividades. (**Cartilha de Orientação sobre Controle Interno – TCE/MG, 2012**)

De acordo com as Normas do Controle Interno do Setor Público da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI (2007, p. 45-46), a segregação de funções configura-se com o propósito de “*reduzir o risco de erro, desperdício ou procedimentos incorretos e o risco de não detectar tais problemas*”.

Ainda, segundo a INTOSAI (2007, p. 46), *in verbis*:

“...não deve haver apenas uma pessoa ou equipe que controle todas as etapas-chave de uma transação ou evento [ou processo de execução das despesas públicas]. As obrigações e responsabilidades devem estar sistematicamente atribuídas a um certo número de indivíduos, para assegurar a realização de revisões e avaliações efetivas. As funções-chave incluem autorização e registro de transações, execução e revisão ou auditoria das transações”.

²³ Manual Técnico de Auditoria – Controladoria Geral do Estado do Tocantins. 2005.

Deste modo, reiteramos a orientação quanto a importância de observar o princípio da segregação de funções nas diversas etapas que envolvem os processos de contratações.

Por fim, mantém-se as recomendações do achado por depender de ações a serem adotadas para solucionar os problemas apresentados no relatório e, assim, dar cumprimento ao recomendado pela equipe de auditoria.

Achado 4.1.2. Ausência de segregação de funções nas designações de membros para Comissão de licitação. Substituição temporária da presidente sem comprovação de impedimento e/ou afastamento. Participação indevida de agente não designado nos trabalhos da Comissão

Situação encontrada

Na **amostra de nº 2021021163** registre-se as seguintes situações consideradas reprováveis:

a) A Comissão Permanente de Licitação da ACE – Associação Comunidade Escola da ETI Vinícius de Moraes fora composta por: - Cintia de Sousa Almeida – Presidente, - Danielle de Oliveira Costa – Secretária, - Rosa Maria Miranda Ribeiro – 1º membro; Whalyson Ramos da Silva Vencio – 2º membro e - Luciana Malago – 3º Membro.

Todavia, observou-se que:

- Após a nomeação de Cintia, Danielle e Luciana Magaló (08/01/2021) as mesmas foram eleitas em 18/02/2021, respectivamente, como 1º secretário, 2º secretário e 2º tesoureiro, da Diretoria Executiva da Associação, ferindo o princípio da segregação de funções;
- A condução dos trabalhos se deu pela Secretária, Danielle de Oliveira Costa, sem constar nos Autos comprovação de impedimento e/ou afastamento da Presidente nomeada, e;
- A ata de resultado da dispensa de licitação fora assinada por agente não designado pela Portaria, Adilson Parrião de Sousa.

Da análise da **amostra de nº 2020020078** constatou-se que o secretário nomeado para compor a Comissão de Licitação, Professor Leomar dos Santos Gomes, também compõe a presidência do Conselho Fiscal da ACE – ETI Santa Bárbara, ferindo a segregação de funções.

No tocante à **amostra de nº 2021012974** detectou-se que

- Adelson Martins dos Santos, Luan Amorin de França e Francisca Alessônia dos Santos, eleitos em 11/02/2019 como membros da diretoria executiva e fiscal da Associação, foram designados em 26/01/2021 como membros da Comissão Permanente de Licitação da ACE da Escola Municipal Lúcia Sales, infringindo o princípio da segregação de funções.

Das 3 (três) amostras examinadas fora possível concluir que as nomeações pelos Presidentes das Unidades Executoras, visando compor as Comissões de Licitações, não tem prestigiado o princípio da segregação de funções.

Evidência

Os achados se confirmam no confronto dos dados constantes nas Atas de eleição de posse das Diretorias Executivas e Conselhos fiscais e Portarias de nomeação dos membros das Comissões Permanentes de Licitação das Unidades Executoras.

Critério

A segregação de funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização. Para evitar conflitos de interesses, é necessário repartir funções entre os servidores para que não exerçam atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade.

A segregação de funções destina-se a reduzir as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções, sendo ferramenta para otimizar e gerar eficiência administrativa.

Causa

Violação ao princípio da segregação de funções, haja vista que alguns dos servidores que compõem a Comissão de Licitação, exercem atividades como membros das diretorias executivas e dos conselhos fiscais da Unidade Executora, as quais são incompatíveis com as executadas no campo do procedimento licitatório e, que por conseguinte, terão que atuar na prestação de contas dos repasses recebidos e despesas executadas.

Efeito

O descumprimento do princípio da segregação de funções pode impedir a

prevenção de erros, condutas tendenciosas, conflitos de interesses, ocorrência de erros ocasionais, omissões, fraudes e o uso irregular de recursos públicos, haja vista que a separação de tarefas busca exatamente otimizar e gerar eficiência e eficácia administrativa.

Recomendações

- Que os Presidentes das Unidades Executoras de cada Associação adotem a segregação de funções, quando da nomeação de membros para integrar a Comissão de Licitação, sendo vedada a designação de agentes que compõem Diretoria Executiva, Conselho Fiscal e demais cargos que interagem em prol das Associações.
- Que a substituição temporária de membros de Comissão de Licitação possa estar devidamente justificada nos Autos e comprovado o afastamento e/ou impedimento de atuação do titular.
- Que os atos realizados pela Comissão de Licitação sejam devidamente efetivados por agentes designados pela autoridade competente, sob pena de nulidade do certame licitatório ou da dispensa de licitação.

Manifestação da Unidade auditada

Não houve manifestação da Secretaria Municipal da Educação sobre o achado.

Análise da equipe de auditoria

Mantém-se todas as recomendações do achado.

Achado 4.1.3. Edital de licitação sem assinatura da autoridade competente, sem data e hora de realização

Situação encontrada

Em análise a uma das amostras inerente a edital de licitação de Tomada de Preços verificou-se que fora encaminhado à Secretaria Municipal da Educação o Processo nº 2020013693 para análise da Minuta do edital e seus anexos, sendo emitido Parecer Jurídico pela Gerência de Acompanhamento de Licitações e Contratos. Por conseguinte, não fora expedido Edital devidamente preenchido com data e hora de abertura dos envelopes, data de expedição e assinatura da autoridade competente.

Critério

Se o edital é a lei da licitação, essa lei deve ser feita pela autoridade máxima ou alguém equivalente.

A Lei nº 8.666/1993, em seu art. 40, §1º, afirma que a autoridade competente deverá assinar o edital, ato, que por si só, implica responsabilização deste pelas cláusulas nele incluídas, ainda que esta não o tenha redigido.

Já a Lei nº 10.520/2002, art. 3º, I, prescreve que, a autoridade competente [...] definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento. Tais aspectos constituem, em verdade, as cláusulas do edital.

Evidência

O registro da ocorrência se evidencia no Edital de Tomada de Preços Nº 002/2020, que teve por objeto a contratação de empresa especializada no ramo de construção civil para execução de obra de reforma elétrica na ACE da Escola Santa Bárbara.

Causa

Elaboração do edital pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitação embora também não o tenha assinado, exercendo conduta que não se insere no rol de competências que lhe foram legalmente atribuídas.

Efeito

Atribuir ao Presidente da Licitação a responsabilidade pela elaboração do edital cumulativamente às atribuições de sua estrita competência afronta o princípio da segregação de funções e não encontra respaldo nos normativos legais que regem o procedimento.

Recomendação

- Que os originais dos editais de licitação sejam devidamente datados, rubricados em todas as folhas e assinados pela autoridade competente (Presidente da Associação) conforme preconiza o § 1º do art. 40 da Lei de Licitações e Contratos.

Manifestação da Unidade auditada

Não houve manifestação da Secretaria Municipal da Educação sobre o achado.

Análise da equipe de auditoria

Mantém-se a recomendação do achado.

Achado 4.1.4. Elaboração de contratos sem aprovação de Minuta pela Assessoria Jurídica da SEMED

Situação encontrada

Nas duas amostras de dispensa de licitação em razão do valor constatou-se que houve a elaboração de contrato, sem, contudo, constar o registro nos Autos da análise e aprovação da minuta e seus anexos pela Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal da Educação.

Evidência

Ausência de pronunciamento do órgão jurídico acerca da minuta de contrato, em contrariedade ao parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93 nas duas amostras examinadas.

Critério

Consoante preconiza o art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 “*as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração*”.

Reza ainda o Decreto Municipal nº 1.031/2015 que as minutas de editais e contratos devem ser submetidos à aprovação da Assessoria Jurídica da Administração, sendo obrigatória a emissão de parecer jurídico nas contratações de pequeno valor, com fundamento no art. 24, I ou II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, quando houver necessidade de análise de minuta de contrato.

Causa

Descumprimento de exigência constante na Lei de Licitações e Contratos e Decreto Municipal nº 1.031/2015.

Efeito

Manifestação de defeitos a *posteriori* nos contratos administrativos celebrados pelas Unidades Executoras, desprestigiando o prévio controle de legalidade, o que poderia

evitar futuros infortúnios ou até mesmo invalidação de atos administrativos realizados.

Recomendação

- Que as Unidades Executoras façam constar nos processos de dispensa de licitação em razão do valor a análise jurídica da minuta dos contratos, conforme preconiza o art. 38 da Lei Federal nº 8.666/93, de modo a conferir segurança jurídica ao gestor público na tomada de decisões de sua competência.

Manifestação da Unidade auditada

Não houve manifestação da Secretaria Municipal da Educação sobre o achado.

Análise da equipe de auditoria

Mantém-se a recomendação do achado.

Achado 4.1.5. Terceirização de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos do ente municipal/SEINSP e SEMED

Situação encontrada

Em análise ao Processo de Repasse nº 2020028918 da ACE – Lúcia Sales Pereira Ramos, autuado em 02/07/2020, constatou-se a solicitação de recurso financeiro para contratação de empresa especializada em elaboração de projetos complementares para a referida Unidade Executora.

O Orçamento-base realizado por engenheiro civil efetivo do quadro de servidores da Secretaria Municipal da Educação contemplou os seguintes serviços:

- 1.1. Projeto estrutural de concreto armado
- 1.2. Projeto estrutura metálica
- 1.3. Projeto Hidro Sanitário
- 1.4. Projeto Drenagem Águas Pluviais
- 1.5. Planilhas Orçamentárias (Orçamento, Cronograma)
- 1.6. Projeto Prevenção e Combate Incêndio

Por meio da PORTARIA/GAB/SEMED/Nº 0404, de 02/07/2020, publicada no D.O.M. em 08/07/2020, estabeleceu-se o valor de R\$ 63.000,00 (sessenta e três mil reais) a ser

repassado para a referida Associação.

Critério

Consoante preconiza o artigo 47 do Decreto Municipal nº 1.031/2015, “***as unidades orçamentárias são responsáveis pela elaboração dos projetos básicos e executivos de suas obras e serviços de engenharia, pelo orçamento necessário a sua execução e pelos demais atos contratuais do processo de despesas***”.

O dispositivo legal reza ainda que “*a competência de que trata o caput não exclui a responsabilidade da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos, Trânsito e Transporte em elaborar projetos básicos e executivos, quando solicitados por qualquer unidade orçamentária*”.

É sabido que a Administração pública, na sua atuação deve obediência obrigatória aos princípios instituídos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Por conseguinte, propõe-se ainda destacar o que dispõe o Decreto Federal nº 9.507/2018, que reza sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União:

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

...

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

As **atividades-fim** são aquelas constitucionalmente conferidas aos poderes constituídos e legalmente distribuídas e incumbidas **a cargos existentes na estrutura de seus**

entes, não sendo passíveis, portanto, de atribuição a particulares (salvo aquelas delegáveis, nos termos das Leis n. 8.666/93 e 8.987/95).

O Tribunal de Contas da União ao debruçar-se sobre o tema, em decisão paradigmática recente, em sede de consulta, já considerando o novo arcabouço legislativo da matéria, assim se pronunciou:

Acórdão 1184/2020-Plenário TCU. Data da sessão: 13/05/2020.

Enunciado

É possível a contratação da execução indireta da prestação dos serviços acessórios ou complementares realizados por servidores efetivos da área técnica da Fundação Nacional da Saúde, nos termos da IN MPDG 5/2017 e do Decreto 9.507/2018, **desde não estejam presentes, na relação entre o pessoal da prestadora de serviço e a Administração Pública, as características da pessoalidade e da subordinação**, próprias da relação empregatícia, e não se incorra nas vedações do art. 3º do mencionado decreto, de modo que, entre outras, **não constituam atividade inerente às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da entidade**, salvo disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, ou em extinção.

Assim, no que se refere à terceirização das atividades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, entende-se que os novos regramentos legais em nada alteraram o entendimento anteriormente adotado, de que a execução indireta será lícita se corresponder a um serviço acessório/instrumental e sem correspondência no plano de cargos do órgão ou entidade.

Evidência

O achado se torna aparente diante da autorização de repasse de valores à ACE para contratação de empresa especializada em elaboração de projetos básicos e executivos de suas obras e serviços de engenharia, bem como, da apresentação pela Secretaria da Educação através do OFÍCIO Nº 1769/2021/GAB/SEMED²⁴, da estrutura administrativa da Diretoria de Projetos e Obras que, conforme informado possui 4 (quatro) Engenheiros civil, 5 (cinco) Arquitetos e urbanistas e 2 (dois) engenheiros eletricitista que compõem o quadro de servidores da Pasta.

Causa

Entre as causas que contribuem para o achado da terceirização ilícita, destacam-se:

²⁴ Resposta à SOLICITAÇÃO DE AUDITORIA Nº 02/2021.

✓ Descumprimento injustificado pelo Órgão Concedente de Decreto Municipal que atribui às Unidades Orçamentárias a competência de elaborar projetos básicos e executivos de suas obras e serviços de engenharia e pelo orçamento necessário.

✓ Violação à regra do concurso público (artigo 37, II da Constituição), uma vez que, a terceirização na Administração Pública Direta municipal, só é admitida, quando cumpridas cumulativamente as seguintes condições: * tratar-se de atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias (atividades-meio); * **não constante do quadro de cargos, empregos e funções do órgão ou entidade**; e, *inexistentes na relação os elementos da pessoalidade e subordinação direta.

Efeito

✓ Descumprimento do disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal o que poderá implicar na nulidade do ato e na punição da autoridade responsável, consoante prevê o § 2º do referido artigo;

✓ Utilização indevida de recurso financeiro destinado a atender reformas e benfeitorias nas Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino e, por conseguinte, deixando de produzir os reais benefícios que objetivam o programa;

✓ A autoridade responsável poderá se sujeitar à disciplina da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), assim como ao ressarcimento dos prejuízos que venha causar ao erário público;

✓ Violação ao que preconiza o § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000, que tem por objetivo tentar conter artifícios que comprometam o equilíbrio das contas públicas: *“Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’”*.

Recomendação

- Que o recurso do Programa não seja utilizado para a contratação de empresa para a elaboração de projetos básicos e executivos, planilhas orçamentárias e cronograma físico-financeiro por compreender serviços inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos desta Municipalidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Manifestação da Unidade auditada

Não houve manifestação da Secretaria Municipal da Educação sobre o achado.

Análise da equipe de auditoria

Mantém-se a recomendação do achado.

Achado 4.1.6. Falhas na formação dos preços das Propostas dos licitantes

Situação encontrada

Em análise as propostas de preços que comporam a instrução dos processos de Dispensa de licitação em razão do valor e Convite, constatou-se as seguintes ocorrências:

- ✓ Ausência de composição dos custos unitários;
- ✓ Ausência de composição dos encargos sociais e taxa de BDI;
- ✓ Ausência de Cronograma-físico detalhado para todas as etapas;
- ✓ Utilização de uso da tabela SINAPI para serviços para serviços profissionais não contemplados pela referida tabela, sem identificar a origem da fonte aplicada (Tabelas de Honorários do CAU/BR ou outra fonte de referência);
- ✓ Propostas com prazo de execução dos serviços de 30 (trinta) dias, em desconformidade com o previsto no cronograma físico financeiro da Secretaria da Educação – 60 (sessenta) dias;
- ✓ Composição analítica de serviços não contemplados em Planilha Orçamentária e em Memorial Descritivo;

Critério²⁵

O Estatuto das Licitações determina, ainda, que o projeto básico contenha, entre outros aspectos, o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

O orçamento-base de uma licitação tem como objetivo servir de paradigma para a Administração fixar os critérios de aceitabilidade de preços – total e unitários – no edital, sendo a principal referência para a análise das propostas das empresas participantes na fase externa do certame licitatório.

Na elaboração do orçamento detalhado de uma obra, é preciso:

²⁵ Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas. 4ª edição. TCU

- a. conhecer os serviços necessários para a exata execução da obra, que constam dos projetos, memoriais descritivos e especificações técnicas;
- b. levantar com precisão os quantitativos desses serviços;
- c. calcular o custo unitário dos serviços;
- d. calcular o custo direto da obra;
- e. estimar as despesas indiretas e a remuneração da construtora. Os custos diretos e a taxa de Benefício e Despesas Indiretas (BDI), a qual engloba os custos indiretos e o lucro, compõem o preço final estimado para a obra.

Evidência

Os achados se evidenciam nas propostas de preços apresentadas pelos licitantes nos processos administrativos autuados pelas Unidades Executoras na realização de despesas através de dispensa de licitação em razão do valor e de licitação na modalidade Convite visando a execução e aplicação dos recursos repassados.

Causa

Pode-se afirmar que as possíveis causas sejam decorrentes das seguintes situações:

✓ Falhas oriundas do orçamento-base realizado pela equipe técnica da Secretaria Municipal da Educação quando dos levantamentos dos preços dos serviços para definição dos valores a serem repassados às Unidades Executoras, conforme já registrado no **Achado 3.6.4²⁶**.

✓ Ausência de capacitação, orientação e apoio técnico, pela equipe de engenheiros e arquitetos da Secretaria Municipal da Educação, aos membros das Unidades Executoras e aos membros das respectivas Comissões de Licitação.

Efeito

Orçamentos deficientes têm representado um dos principais apontamentos no rol de indícios de irregularidades, gerando falhas tanto no procedimento licitatório quanto na própria execução da obra ou serviço, e consequentemente, não alcançando a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos públicos.

Recomendações

- Que os agentes técnicos da SEMED, responsáveis pelo processo de

²⁶ **Achado 3.6.4. Inconsistência e inexistência de elementos indispensáveis na composição do Projeto básico e deficiências no orçamento de referência de obras e serviços de engenharia**

orçamentação/repasso, elaborem Projetos básicos precisos e eficiente, consoante preconiza o inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93, o qual apresenta como um dos seus elementos o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, de forma que as composições de custos unitários e o detalhamento de Encargos Sociais e do BDI integrem o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia.

- Que os responsáveis pelas Unidades Executoras façam incluir nos editais de licitação a necessidade de detalhamento pelas empresas em suas propostas comerciais, de forma explícita e sob pena de desclassificação, do percentual de BDI, bem como a descrição de todos os seus componentes, de forma a garantir maior transparência na execução das despesas e a evitar sobrepreço no orçamento pela inclusão indevida de parcelas (Acórdão TCU nº 2.583/2010 – Plenário);

- Que a Secretaria Municipal da Educação por meio de profissionais habilitados, promova a orientação e o apoio técnico necessário aos membros das Unidades Executoras e aos membros das respectivas Comissões de Licitação, de modo a propiciar a correção das falhas existentes na formação de preços das propostas dos licitantes nos processos de descentralização dos recursos públicos.

Manifestação da Unidade auditada

Não houve manifestação da Secretaria Municipal da Educação sobre o achado.

Análise da equipe de auditoria

Mantém-se todas as recomendações do achado.

Achado 4.1.7. Processos licitatórios com restrição à competitividade.

Situação encontrada

Em análise as propostas de preços que instruíram as amostras avaliadas inerentes à dispensa de licitação em razão do valor e convite²⁷ verificaram-se falhas que levantaram indícios de restrição à competitividade dos certames. Vejamos:

²⁷ Proc. nº 20210211163 e Proc. nº 2020020078.

- ✓ Propostas com o mesmo padrão de apresentação (layout, tipo de letra semelhante, papel timbrado similar, carimbos com mesma formatação);
- ✓ Endereços comuns apenas com mudança de nº de sala;
- ✓ Mesmos dizeres em propostas de licitantes concorrentes: *“Caso nos seja adjudicado o objeto, comprometemos a assinar o Contrato no prazo determinado na convocação, e para esse fim fornecemos os seguintes dados do Representante legal da Empresa, o qual assinará o contrato”*.
- ✓ Sócios de empresas concorrentes com o mesmo sobrenome “Rocha Araújo”;
- ✓ Empresas que não possui no CNPJ o ramo de atividade compatível com o objeto;
- ✓ Diferença mínima de valor entre as propostas;
- ✓ Empresas concorrentes com o mesmo engenheiro técnico responsável no CREA.

Em uma das amostras avaliadas em que se adotou a modalidade **Convite**²⁸ **(publicado apenas em Placar)** para a aquisição de projetos complementares, observou-se que **houve descumprimento (sem justificativa nos autos) de recomendação pertinente registrada em Parecer Jurídico** que examinou previamente a minuta do edital e do contrato, quando destacou que, mesmo não sendo obrigatória a publicação, providenciasse a publicação dos documentos relativos ao convite na imprensa oficial por tratar de ferramenta que auxilia a ampliar a disputa e, conseqüentemente, potencializa as chances de se obter uma melhor proposta.

Critério

O art. 3º da Lei nº 8.666/1993 preconiza que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Evidência

Os achados possuem características que representam evidências que se atrelam a indícios de ligações aparentes entre licitantes indicando que eles podem estar conectados de

²⁸ Proc. nº 2021012974

alguma forma (endereços comuns, padrões de documentos idênticos, propostas com o mesmo padrão de apresentação, coincidências de responsáveis técnicos, etc.)

Causa

Para os achados apontados destacam-se como principais causas:

- ✓ Violação aos princípios da moralidade, impessoalidade e competitividade dos certames licitatórios e das dispensas de licitação (art. 24, inc. I da Lei nº 8.666/93);
- ✓ Indícios de existência de vínculo subjetivo entre os concorrentes, em detrimento dos princípios da isonomia e competitividade;
- ✓ Ausência de publicidade das dispensas de licitação (art. 24, inc. II da Lei nº 8.666/93) e da ampliação da publicidade dos certames licitatórios (Convite e Tomada de Preços) restringindo a competitividade.

Efeito

Ausência de competição e possível direcionamento da licitação, violando-se o fim maior do certame, que é o de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Recomendações

- Que a Secretaria Municipal da Educação, através da Diretoria de apoio e Monitoramento às Unidades Executoras, exerça o devido apoio técnico e monitoramento contínuo das ações realizadas no âmbito dos processos administrativos de execução, visando orientar e fiscalizar a lisura dos procedimentos licitatórios, correta aplicação dos recursos repassados e alcance dos objetivos e metas estabelecidos no âmbito do Programa.
- Que os membros das Comissões de Licitação nomeados pelos Presidentes das Associações obedeçam aos princípios que norteiam a licitação pública, de modo a propiciar uma disputa isonômica e distante de escolhas impróprias à satisfação do interesse precípuo.
- Considerando que o princípio da publicidade possui status constitucional e elencado como um dos princípios norteadores de toda a atividade administrativa, recomenda-se que a Secretaria Municipal da Educação (**enquanto não implementadas as recomendações do Achado 3.1.1.**²⁹) adote mecanismos que torne viável o processamento eletrônico das

²⁹ Realização da modalidade pregão eletrônico nas licitações destinadas a aquisição de bens e serviços comuns, inclusive de engenharia, independente da fonte de recursos envolvida.

dispensas de licitação em razão do valor, bem como, a publicação na imprensa oficial das licitações realizadas na modalidade Convite, visto que, além de possibilitar o amplo acesso dos interessados aos certames, promove transparência, propicia a verificação da regularidade dos atos praticados e também a seleção de proposta mais vantajosa.

Manifestação da Unidade auditada

Não houve manifestação da Secretaria Municipal da Educação sobre o achado.

Análise da equipe de auditoria

Mantém-se todas as recomendações do achado.

Achado 4.1.8. Ausência de designação de fiscal de contrato e gestor de contrato. Violação ao princípio da segregação de funções na designação de fiscal. Designação intempestiva de fiscal de contrato. Notas fiscais não atestadas por servidor competente e sem a identificação do Programa no corpo do documento fiscal

Situação encontrada

Analisando as amostras de nºs 2021012974, 2021021163, 20200013693 e 2020020078 averiguou-se que algumas situações que merecem destacar:

- ✓ Designação, como fiscal contrato, de servidor que elaborou o projeto básico (Planilha Orçamentária, cronograma físico-financeiro e memorial descritivo) e pareceres técnicos na fase de habilitação da licitação)³⁰;
- ✓ Ausência de designação formal de fiscal de contrato³¹;
- ✓ Ausência de publicação na imprensa oficial da Portaria de designação de fiscal de contrato³²;
- ✓ Designação de fiscal de contrato após o início de vigência do contrato³³
- ✓ Ausência de nomeação de Gestor de Contrato³⁴;

³⁰ Proc. 2021012974 e Proc. 2021013693.

³¹ Proc. 2020020078.

³² Proc. 2021021163 e Proc. 2021013693.

³³ Proc. 2021013693.

³⁴ Proc. 2021012974, Proc. 2020020078, Proc. 2021021163 e Proc. 2021013693.

Constatou-se ainda que as notas fiscais nos processos de execução não atestadas pelo fiscal de contrato designado. Apenas a Nota fiscal emitida no Proc. 20200013693 teve o atesto do fiscal do contrato/técnico.

Observou-se ainda que não constam no corpo da Nota Fiscal Eletrônica a identificação do “**Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada**” instituído legalmente pela Administração Pública Municipal e que regulamenta o repasse de recursos financeiros direto às Unidades Executoras da rede pública municipal de ensino de Palmas.

Critério

Consoante preconiza o art. 67, § 1º da Lei nº 8.666/93 a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, que anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Nos contratos de execução de obra ou prestação de serviços de engenharia, o desempenho das atividades de acompanhamento e fiscalização da execução contratual pressupõe a designação de um servidor ocupante do cargo de engenheiro devidamente inscrito e habilitado no CREA. Isso porque, nos termos da Lei Federal nº 5.194/1966, a fiscalização de obras e serviços de engenharia constitui competência exclusiva dos profissionais devidamente habilitados no CREA (art. 7º, alínea “e”, c/c art. 8º).

Para cada contrato de obra e serviços de engenharia a ser fiscalizado, faz-se necessária a obtenção de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) específica, conforme previsto no art. 44 da Resolução nº 1.025/2009 do CONFEA:

Art. 44 O registro da ART de cargo ou função de profissional integrante do quadro técnico da pessoa jurídica não exige o registro de ART de execução de obra ou prestação de serviço – específica ou múltipla.

Diante disso, o servidor público designado para o exercício da função de fiscal técnico dos contratos de engenharia deve, não só estar inscrito no CREA, mas também ocupar cargo de engenheiro, sob pena de incorrer em desvio de função.

Nesse sentido, concluiu o Plenário do TCU no **Acórdão nº 581/2013** que constitui irregularidade a:

“não designação formal de um representante da administração para acompanhar e fiscalizar os contratos administrativos, do ponto de vista gerencial-administrativo [...], ainda que o contrato trate de obra, quando é obrigatória também a emissão de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de fiscalização para um profissional registrado junto ao CREA. Esta última se restringe aos aspectos técnico-construtivos da obra, portanto, não substitui e não deve ser confundida com a fiscalização prevista na Lei de Licitações”.

O Plenário do TCU expediu, no **Acórdão nº 1.094/2013**, algumas diretrizes a serem observadas pela Administração quando da designação de servidores para exercer a função de fiscal de contrato, a saber:

- a) expedição de portaria de designação específica ou outro instrumento equivalente para a nomeação/designação dos representantes, constando do ato as atribuições do fiscal;
- b) compatibilidade da formação acadêmica do servidor com o contrato fiscalizado;
- c) segregação de funções de gestão e de fiscalização do contrato;
- d) acompanhamento dos trabalhos de fiscalização; e
- e) orientação dos fiscais para documentar todos os eventos do processo de fiscalização

A observância ao princípio da segregação de funções é requisito fundamental para se preservarem a isenção e a imparcialidade em quaisquer atividades que envolvam a função de fiscalizar. Dessa forma, na designação do fiscal de obra e gestor do contrato administrativo, a autoridade designante deve verificar se ao indicar determinado servidor estaria ferindo o princípio da segregação de funções, devendo evitar nomear servidores que por vínculos com outras atividades administrativas poderiam fragilizar o processo de fiscalização.

Não faz sentido que o órgão executor e fiscalizador sejam o mesmo. Com fundamento no princípio da segregação de funções, como garantia da independência da fiscalização, é fundamental que o agente fiscalizador não seja ao mesmo tempo executor. Mais ainda, é essencial que o agente que fiscaliza detenha independência e não tenha compromissos ou relações com o executor. Atribuir a execução e fiscalização a um mesmo agente seria ir contra todos esses princípios (**Acórdão nº 140/2007 – Plenário TCU**).

Quanto ao momento em que deve ser formalizada a designação do fiscal da obra e do gestor do contrato, ainda que silente a Lei nº 8.666/93, a fim de atender plenamente à finalidade a que se destina essa atividade, outra não pode ser a conclusão senão a de que tal ato ocorra em momento prévio ou, no máximo, contemporâneo ao início da vigência contratual, tendo em vista que a atividade fiscalizatória pressupõe o acompanhamento das obrigações contratuais, para que a função seja exercida de modo efetivo e seu objetivo seja resguardado³⁵.

O art. 38 do Decreto Municipal nº 1.031/2015 estabelece que “os *ordenadores de despesas* deverão designar **fiscais** e **gestores** de contrato através de portaria publicada no *Diário Oficial*, para fiscalização e gerenciamento de cada contrato”. Estando as atribuições básicas elencadas no art. 39 do referido decreto.

No que tange ao Gestor de Contrato destaca-se ainda o que nos ensina o Manual de Orientação para Gestão e Fiscalização de Contratos da Controladoria Geral do Estado do Tocantins³⁶, também utilizado pela Controladoria Geral do Município como referência externa:

“2 – GESTÃO DO CONTRATO A Gestão de Contratos é a atividade exercida pela Administração visando o controle, acompanhamento e fiscalização do fiel cumprimento das obrigações assumidas pelas partes. Deve se pautar em especial, nos princípios de eficiência e eficácia, além dos demais princípios que regem a Administração Pública, de forma a garantir que a execução do Contrato ocorra com qualidade e em respeito à legislação vigente. Não se deve confundir gestão com fiscalização de Contrato. A gestão é o serviço geral de gerenciamento de todos os Contratos; a fiscalização é pontual. Ela é exercida necessariamente por um representante da Administração, especialmente designado, conforme exigência legal, que cuidará pontualmente de cada Contrato. Na gestão (administração de Contratos), cuida-se, por exemplo, do reequilíbrio econômico-financeiro, de incidentes relativos a pagamentos, de questões ligadas à documentação, ao controle dos prazos de vencimento, de prorrogação, etc. É um serviço administrativo propriamente dito, que pode ser exercido por uma pessoa ou um setor.

(...)

Atribuições do gestor: Juntar aos autos toda a documentação relativa à fiscalização e ao acompanhamento da execução contratual,

³⁵ Artigo: “Em que momento deve ser formalizada a designação do fiscal do Contrato?” Blog Zenite, publicado em 07/12/2015 por equipe técnica da Zênite. Acessado em 10/11/2021 às 15h e 50m.

³⁶ https://www.palmas.to.gov.br/media/orgao/documentos/Manual-de-Orienta---o-para-Gest--o-e-Fiscaliza---o-de-Contratos_y8N4ohD.pdf

*arquivando, por cópia, o que se fizer necessário; Receber a fatura de cobrança, conferindo: Se as condições para o pagamento do Contrato foram obedecidas; Se o valor cobrado corresponde exatamente àquilo que foi executado; Se a nota fiscal/fatura está corretamente preenchida; Se está acompanhada das guias de quitação do FGTS/INSS sobre a mão de obra empregada (no caso de manutenção, serviço de engenharia, limpeza, etc.), conforme determina o Contrato; Obs: atentar sempre para as datas de recolhimento/retenção de tributos (ISS, INSS, etc.). **Encaminhar a nota fiscal/fatura devidamente atestada ao setor competente, visando o pagamento;***

Por fim, no tocante as regras preconizadas na Lei Municipal nº 1.256/2003 inerentes a forma de apresentação dos documentos comprobatórios de realização de despesas (Notas fiscais) destaca-se:

*Art. 13. A Unidade Executora que receber recursos, na forma estabelecida nesta Lei, ficará obrigada a apresentar prestação de contas dos recursos recebidos e despesas realizadas, no prazo de até 30 (trinta) dias após o término de cada quadrimestre do exercício, que será constituída dos seguintes documentos:
(...)*

§ 4º Os documentos comprobatórios de realização de despesas devem:

I - ser atestados por uma terceira pessoa, outra que não o Diretor da Escola, o Presidente da Unidade Executora, Tesoureiro ou um dos membros do Conselho Fiscal da Unidade Executora;

II - conter o nome da Unidade Executora e a identificação do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada.

Evidência

As constatações se confirmam pela análise dos dados consolidados nas Portarias de designação de fiscais, notas fiscais, assim como, em ausência de Portarias.

Causa

✓ Violação a dispositivo constitucional e da Lei de Licitações e Contratos, desprestigiando a atuação dos gestores de contrato e fiscais de obras como instrumento de extrema importância no alcance do controle dos gastos públicos e proteção ao erário Municipal, sendo eles em primeira instância os responsáveis por defender o interesse público;

✓ Violação da norma expressa no § 4º do art. 13 da Lei Municipal nº 1.256/2003 e art. 63 da Lei nº 4.320/64;

✓ Descumprimento de Cláusulas contratuais que condicionam o pagamento das notas fiscais somente após conferidas e atestadas pela fiscalização da Secretaria Municipal da Educação.

Efeito

✓ A ausência de gerenciamento e fiscalização da execução do contrato poderá provocar sérios incidentes causadores de prejuízos ao interesse público, face a não atuação de gestores e fiscais de contrato que são os garantidores do cumprimento de todas as condições contratuais, quanto à qualidade e a quantidade de produtos ou serviços licitados.

✓ Responsabilização do Gestor Público por desobediência aos princípios da administração pública, bem como a norma vigente que tem por objetivo salvaguardar o interesse público e prestigiar à eficiência administrativa.

Recomendações

- Que a gestora da Secretaria Municipal da Educação designe formalmente fiscais de contrato (art. 67, caput e seus parágrafos da Lei nº 8.666/93) e gestores de contrato (art. 38 do Decreto Municipal nº 1.031/2015, em momento prévio ou, no máximo, contemporâneo ao início da vigência contratual, no âmbito dos processos executados pelas Unidades Executoras da Rede Pública Municipal de Ensino, bem como, sua efetiva publicação na imprensa oficial.

- Que o(a) Gestor(a) da Secretaria Municipal da Educação desenvolva mecanismos eficientes para a fiscalização e o gerenciamento dos contratos de obras e serviços de engenharia, porque assim procedendo, estará resguardando o interesse público e resguardando a si próprio.

- Faça cumprir nas designações de fiscais de obra/técnico e gestores de contrato o princípio da segregação de funções visando evitar que um agente detenha atribuições de fiscalização e controle sobre seus próprios atos, pois trata-se de medida preventiva que visa a evitar não somente fraudes, mas sobretudo riscos de conflitos de interesses, descon sideração de falhas e continuidade de erros.

- Faça cumprir o que determina o § 4º do art. 13 da Lei Municipal nº 1.256/2003, de modo que as notas fiscais sejam atestadas pelo fiscal de contrato, e que contenha

no corpo da Nota Fiscal eletrônica a identificação do “**Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada**”.

Manifestação da Unidade auditada

Não houve manifestação da Secretaria Municipal da Educação sobre o achado.

Análise da equipe de auditoria

Mantém-se todas as recomendações do achado.

Achado 4.1.9. Descumprimento de regras editalícias e de dispensa de licitação.

Falhas na celebração dos contratos. Ausência de ordem cronológica dos atos administrativos realizados. Emissão de Ordem de Serviço fora do prazo contratual. Redução significativa de prazo de execução. Deficiência na fiscalização da execução do contrato

Situação encontrada

Preliminarmente, compete destacar que, tratando de auditoria operacional, a equipe não adentrou na análise da legalidade das cláusulas consignadas nos Contratos firmados entre as Associações e as empresas contratadas, considerando que as respectivas minutas devem ser devidamente analisadas e aprovadas pela Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal da Educação de acordo com as normas legais vigentes e por profissionais legalmente habilitados.

Todavia, achou-se oportuno registrar que, em análise superficial de alguns contratos celebrados e de alguns atos administrativos decorrentes da contratação, vislumbrou-se a ocorrência de falhas na elaboração de cláusulas contratuais e alterações de regras previamente estabelecidas no Termo de Referência, dentre outras. Notemos:

- ✓ Contratos celebrados com prazo de execução divergente do consignado no Cronograma físico-financeiro e Termo de Referência³⁷;
- ✓ Contratos não informam objetivamente a fonte que custeará a despesa do contrato; ao contrário, cita todas as fontes consignadas nas Portaria de Repasse;
- ✓ Contratos com cláusulas totalmente alheias ao objeto contratado;
- ✓ Extrato de contrato publicado antes mesmos da formalização do contrato;

³⁷ Proc. 2021021163 (Cronograma: 30 dias / Contrato: 60 dias).

✓ Extrato de contrato publicado com datas diversas de assinatura e de prazo de vigência.

Visando ainda demonstrar algumas das irregularidades anotadas, reporta-se a amostra de nº **2021021163**³⁸ referente ao Contrato Nº 010/2021, celebrado entre a ACE Vinícius de Moraes e a Empresa Lacerda Construtora Ltda., tendo por objeto a instalação de um reservatório metálico de 10 mil litros.

Os registros dos atos administrativos realizados no processo em epígrafe **evidenciam verdadeira desordem na execução do contrato**, e mesmo assim, **nenhuma ocorrência fora registrada por parte da fiscalização do contrato**:

- a) **O Contrato fora assinado em 19/06/2021** com prazo de vigência 60 (sessenta) dias, isto é, diverso do previsto no cronograma físico-financeiro e termo de referência (30 dias);
- b) O prazo de execução do contrato fora definido, indevidamente, em 60 (sessenta) dias, com redução significativa do tempo previsto no cronograma inicial para a execução do objeto, que segundo Relatório da 1ª Medição/Final ocorrera em apenas 12 (doze) dias, e ainda descumpriu o previsto na cláusula 5.5.1. do contrato (A primeira medição ocorrerá no prazo de 30 dias a contar da expedição da Ordem de Serviços)³⁹;
- c) A cláusula oitava – Da dotação, não identifica a fonte selecionada para custear a despesa (0030);
- d) O extrato do contrato fora publicado no D.O.M. em 10/05/2021, ou seja, antes da formalização do contrato em 19/06/2021;
- e) **O extrato do contrato menciona outra data de assinatura do contrato em 25/03/2021**;
- f) O prazo de vigência do contrato constante no extrato é 24/05/2021 (antes da assinatura do contrato), com errata retificando para 19/06/2021;
- g) Ordem de serviço datada de 10/05/2021 e recebido em 03/05/2021 pela empresa contratada antes mesmo de sua emissão;

³⁸ Referente ao Processo de Repasse nº 2020047006.

³⁹ Observação: Despesa paga sem a comprovação nos Autos da efetiva prestação dos serviços (**Achado 4.1.11.**).

- h) Portaria de Nomeação de fiscal de contrato de 10/05/2021;
- i) Solicitação de Medição pela empresa em 17/05/2021 (antes da assinatura do contrato);
- j) Relatório da 1ª Medição em 18/05/2021, **informando outra data de assinatura do contrato 26/04/2021** e outro prazo de vigência 26/06/2021;
- k) Relatório de Medição de Maio/2021, no período avaliado de 06/05/2021 a 17/05/2021;
- l) Relatório de Medição constatou inexecução de um serviço previsto em planilha orçamentária, sendo a ocorrência registrada em uma declaração, ao invés, de um relatório detalhado de fiscalização do contrato. Por conseguinte, não comunicou o fato à autoridade competente e não solicitou providências jurídicas cabíveis em desfavor da empresa contratada;
- m) Nota fiscal emitida em 19/05/2021.

Conforme relatado acima, o contrato teve **3 (três) datas diferentes de assinatura** e em análise aos dados do contrato na ART do responsável técnico pela execução dos serviços (**registrada em 12/05/2019**) consta que o mesmo fora celebrado em **25/03/2021**. Assim sendo, diante de tantas divergências de informações não se sabe ao certo qual a real data de formalização do contrato.

No tocante à amostra de nº **2021012974**, inerente ao Contrato de Prestação de Serviços nº 012/2021, firmado entre a ACE da Escola Municipal Lúcia Sales Pereira Ramos e a empresa Sérgio de G. Monteiro Filho, vejamos:

- a) **O Contrato fora assinado em 18/06/2021**, com prazo de execução de 60 (sessenta) dias, todavia, observa-se uma diminuição significativa do tempo de execução do objeto, ou seja, em apenas 13 (treze) dias executou os serviços e houve a expedição da 1ª Medição/Final, descumprindo cláusula 5.5.1. do contrato (A primeira medição ocorrerá no prazo de 30 dias a contar da expedição da Ordem de Serviços)⁴⁰;
- b) Extrato do Contrato menciona 5 (cinco) tipos diferentes de fonte;

⁴⁰ Achado 4.1.11. Pagamento sem comprovação nos Autos da efetiva prestação dos serviços.

c) Relatório de Medição datado de **07/06/2021**, sem assinatura da Presidente da ACE e Termo de recebimento provisório datado de **07/05/2021** (nessa amostra acredita-se que as divergências de datas tenham ocorrido por erro meramente formal, mas que afeta diretamente a regularidade da instrução processual).

Percebe-se que **nas duas amostras referenciadas que houve ampliação dos prazos de execução previamente fixados (Edital/Dispensa)**, regras que deveriam ser respeitadas estando a Administração estritamente vinculadas a elas.

Critério

É sabido que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório possui extrema relevância, na medida em que vincula não só a Administração, como também os administrados às regras nele estipuladas.

Assim é o que estabelecem os artigos 3º, 41 e 55, XI, da Lei nº 8.666/1993, *verbis*:

***Art. 3º** A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

***Art. 41.** A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.*

***Art. 55.** São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:*

[...]

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor.

Trata-se, na verdade, de princípio inerente a toda licitação e que evita não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também o descumprimento de diversos outros princípios atinentes ao certame, tais como o da **transparência, da igualdade, da**

impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo.

Nesse sentido, vale citar a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴¹:

Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos; ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou.

Também estariam descumpridos os princípios da publicidade, da livre competição e do julgamento objetivo com base em critérios fixados no edital.

A fim de dirimir o cerne da questão, faz-se mister trazer à baila alguns Acórdãos do Tribunal de Contas da União, que assim nos ensinam:

Acórdão 1705/2003 Plenário

Observe que o instrumento de contrato vincula-se aos termos da licitação, conforme disposto no art. 54, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, não podendo acrescentar direitos ou obrigações não previstos no instrumento convocatório.

Acórdão 392/2002 Plenário

Observe a obrigatoriedade de vinculação entre o edital e o contrato prevista no art. 41 da Lei nº 8.666/1993.

Acórdão 286/2002 Plenário

Deve ser cumprido o disposto no art. 54, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, no que tange à conformidade entre os contratos assinados com os termos das respectivas licitações e propostas a que se vinculam.

É sabido que o regime jurídico dos contratos administrativos confere à Administração a prerrogativa de “*fiscalizar-lhes a execução*” (art. 58, inc. III da Lei nº

⁴¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 299.

8.666/93) e a determinação legal decorre do artigo 67 da Lei 8.666/93. Assim prescreve o dispositivo:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, designado por meio de indicação do Ordenador de Despesa em cada processo administrativo de contratação.

O fiscal deverá adotar as providências necessárias ao fiel cumprimento do ajuste, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato. As decisões e providências que ultrapassarem a sua competência deverão ser encaminhadas a seus superiores hierárquicos, em tempo hábil, para a adoção das medidas convenientes

Evidência

Os achados se evidenciam nas regras consignadas nas cláusulas contratuais e demais atos administrativos decorrentes da execução do contrato e sua fiscalização.

Causa

✓ Ofensa a princípios constitucionais da Administração Pública expressos no art. 37 da Constituição Federal e aos princípios basilares da licitação previstos no art. 3º da Lei de Licitações e Contratos: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, eficiência, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo;

✓ Ausência de designação de gestor do contrato que tem a função, dentre outras, de comunicar as irregularidades encontradas, como situações que se mostrem desconformes com o Edital ou Contrato e com a Lei;

- ✓ Atuação ineficiente da Assessoria Jurídica que analisa e aprova as minutas de contrato;
- ✓ Deficiência na fiscalização da execução contratual em face da omissão do dever de registrar todas as imperfeições, inexecuções e irregularidades constatadas na execução dos contratos.

Efeito

- ✓ A condução desordenada dos processos de execução pelas Unidades Executoras podem originar atos administrativos eivados de vícios que os tornam ilegais, podendo ser anulado sob a direção do princípio da legalidade, de modo que, se o ato é ilegal, deve proceder à sua anulação para o fim de restaurar a legalidade malferida;
- ✓ A realização de atos administrativos irregulares pode causar lesões ao patrimônio da administração, podendo assim, gerar responsabilidade civil, penal ou administrativa dos responsáveis envolvidos.

Recomendações

- Que os Presidentes das Associações, membros da Comissão de licitação, fiscais de contratos e demais servidores envolvidos nas diversas etapas da execução contratual atuem estritamente dentro do que a lei permite, obedecendo princípios e normas que regem a licitação pública.
- Que a gestora da Secretaria Municipal da Educação designe gestores de contrato através de portaria publicada na imprensa oficial para gerenciamento dos contratos realizados no âmbito do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, de modo a acompanhar o cumprimento de regras editalícias, do ato que dispensou e dos contratos.
- Que a Assessoria Jurídica do Órgão seja devidamente composta por servidores capacitados a atuarem de forma segura e eficiente, realizando o prévio controle de legalidade da contratação com o objetivo de atender o interesse público.
- Que as cláusulas contratuais inerentes à dotação de recursos possam expressar taxativamente a fonte que custeará a despesa a ser executada.
- Que a autoridade competente faça incorporar à gestão do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada uma adequada cultura de fiscalização, na qual servidores especialmente designados e adequadamente capacitados conjuguem ao seu conhecimento

profissional a necessária postura quando do exercício da fiscalização de contratos administrativos.

- Orientem os fiscais de contrato que, a constatação de inexecução de serviço na fiscalização, deve ser devidamente registrada em relatório de fiscalização detalhado, devendo comunicar o fato à autoridade competente para que tome as providências jurídicas necessárias para aplicação das penalidades previstas em contrato.
- Que a gestora da Secretaria Municipal da Educação tome todas as medidas administrativas internas para apurar as **irregularidades constatadas no Processo de nº 2021021163**, vinculado ao processo de repasse de nº 2020047006, com atenção especial aos **Achados 4.1.10.**⁴² e **4.1.11.**⁴³, visando apurar os fatos, identificar os responsáveis e promover, se for o caso, o levantamento de possível dano, convertendo, se necessário, em tomada de contas para a recomposição do Erário.

Manifestação da Unidade auditada

Não houve manifestação da Secretaria Municipal da Educação sobre o achado.

Análise da equipe de auditoria

Mantém-se todas as recomendações do achado.

Achado 4.1.10. ART de execução com dados divergentes do contrato a que se vincula. ART's de execução e de fiscalização registradas antes da celebração do contrato. ART's de execução e de fiscalização registradas após o início das atividades técnicas

Situação encontrada

Na **amostra de nº 2021012974**, referente ao Contrato de Prestação de Serviços nº 012/2021⁴⁴, datado de 18/06/2021 (de forma manuscrita à caneta), tendo como objeto a contratação de empresa para aquisição de projetos complementares, planilha orçamentária, cronograma físico-financeiro, memorial descritivo e projetos anexos, no valor de R\$ 61.999,99

⁴² Achado 4.1.10. ART de execução com dados divergentes do contrato a que se vincula, ART's de execução e de fiscalização registradas antes da celebração do contrato e ART's de execução e de fiscalização registradas após o início das atividades técnicas

⁴³ Achado 4.1.11. Pagamento sem comprovação nos Autos da efetiva prestação dos serviços.

⁴⁴ Achado 4.1.5. Terceirização de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos do ente municipal/SEINSP e SEMED.

(sessenta e um mil, novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos), **temos ART com informações divergentes do contrato e registro de execução em ano anterior (2019) à celebração do contrato (18/06/2021), ou seja, quase 2 (dois) anos antes da existência do instrumento contratual, suscitando indícios de que os serviços foram contratados e executados ainda em 2019.** Vejamos:

- a) ART OBRA/SERVIÇO dos projetos (estrutura metálica, concreto armado, Rede hidrossanitária, Rede de águas pluviais) em nome do responsável técnico Sérgio de Goes Monteiro Filho, sem número do contrato, sem data de celebração do contrato, no valor de R\$ 53.000,00 (cinquenta e três mil reais), registrada em 13/12/2019 e assinada manualmente em 05/07/2021;
- b) ART OBRA/SERVIÇO dos projetos (Sistema de Prevenção e combate a incêndio, Central de Gás e Hidrantes) em nome do responsável técnico Sérgio de Goes Monteiro Filho, com nº 002 para contrato, sem data de celebração, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), registrada em 18/11/2019 e assinada manualmente em 05/07/2021.

Na **amostra de nº 2021021163**, referente ao Contrato de Prestação de Serviços nº 010/2021, datado de 19/06/2021, tendo como objeto a contratação de empresa para instalação de um reservatório metálico de 10 mil litros na Escola Municipal de Tempo Integral Vinícius de Moraes, no valor de R\$ 31.091,12 (trinta e um mil, noventa e um reais e noventa e doze centavos), devido as inúmeras divergências já apontadas no Achado 4.1.9.⁴⁵ e os dados constantes na ART de execução que contemplou o número da dispensa de licitação e a data de celebração da contratação em 25/03/2021, supõe-se que o início dos serviços se deram antes mesmo da Dispensa de licitação Nº 06/2021 expedida em 31/03/2021.

Na **amostra de nº 2020013693**, referente ao Contrato de Prestação de Serviços nº 021/2020, datado de 04/08/2020, tendo como objeto a contratação de empresa para execução de reforma das instalações elétricas na ACE da Escola Municipal de Tempo Integral Santa Bárbara, no valor de R\$ 91.830,95 (noventa e um mil, oitocentos e trinta reais e noventa e cinco centavos), constatou-se que as **ART's de execução e fiscalização** foram todas registradas em 18/09/2020, ou seja, faltando apenas 7 (sete) dias para a conclusão dos serviços conforme Relatório de Medição expedido em 29/09/2020, no período de 13/08/2020 a 25/09/2020.

⁴⁵ Achado 4.1.9. Descumprimento de regras editalícias e de dispensa de licitação. Falhas na celebração dos contratos. Ausência de ordem cronológica dos atos administrativos realizados. Emissão de Ordem de Serviço fora do prazo contratual. Redução significativa de prazo de execução. Deficiência na fiscalização da execução do contrato.

Critério

A ART é um registro do contrato, entre o profissional e o seu respectivo cliente, a sua exigência tem embasamento legal na Lei Federal 6.496/77, que determina em seu artigo 1º que: todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia e à Agronomia fica sujeito à “Anotação de Responsabilidade Técnica” (ART).

A Lei Federal nº 6.496/1977 institui a ART e caracteriza legalmente os direitos e obrigações entre profissionais e usuários de seus serviços técnicos, além de determinar a responsabilidade profissional por eventuais defeitos ou erros técnicos. A ART é o instrumento que define, os responsáveis técnicos pelo desenvolvimento de atividade técnica no âmbito das profissões abrangidas pelo Sistema CONFEA/CREA.

Deste modo, todo contrato escrito ou verbal para execução de obras ou prestação de serviços relativos às profissões abrangidas pelo Sistema CONFEA/CREA e todo vínculo de profissional com pessoa jurídica para o desempenho de cargo ou função que envolva atividades para as quais sejam necessários habilitação legal e conhecimentos técnicos nas profissões abrangidas pelo Sistema CONFEA fica sujeito ao registro da ART no CREA em cuja circunscrição for exercida a respectiva atividade, conforme Lei nº 6.496/77 e Resolução do CONFEA 1.025/2009.

A atividade de “fiscalização” é definida na Resolução nº 1.010/2005 do CONFEA, Anexo I, como *“atividade que envolve a inspeção e o controle técnicos sistemáticos de obra ou serviço, com a finalidade de examinar ou verificar se sua execução obedece ao projeto e às especificações e prazos estabelecidos”*.

O “Fiscal” de obras e serviços de engenharia, agronomia e geociências deve ser legalmente habilitado no CREA, registrar ART específica da fiscalização que realiza e deve se municiar de instrumentos que materializem o controle sobre a obra ou serviço, em forma de livros ou formulários de registro das atividades.

Acrescente-se que a Resolução nº 1.025, de 30/10/2009, no seu Art. 28, § 1º estabelece que no caso de obras públicas, a ART pode ser registrada em até dez dias após a liberação da ordem de serviço ou após a assinatura do contrato ou de documento equivalente, desde que não esteja caracterizado o início da atividade.

Assim sendo, as ART's relativas à execução e fiscalização de obra ou à prestação de serviço, devem ser registradas antes do início da respectiva atividade técnica, de acordo com as informações constantes do contrato firmado entre as partes.

Evidência

Os achados se revelam nas informações contidas nas Anotações de Responsabilidade Técnica de execução e de fiscalização, pelas datas de registros das ART's e dos contratos a que se vinculam.

Causa

✓ Ofensa as normativas instituídas pela Lei nº 8.666/1993 (art. 30, inciso II), Lei Federal nº 6.496/77, Lei Federal nº 5.194/1966, art. 3º da Resolução do CONFEA 1.025/2009 e Resolução do CONFEA 1.010/2005.

✓ Violação dos princípios aplicáveis às licitações: legalidade; impessoalidade; moralidade; igualdade; publicidade; probidade administrativa; vinculação ao instrumento convocatório; julgamento objetivo, e, dos que lhes são correlatos (formalismo, motivação, economicidade e razoabilidade;

✓ Deficiência de acompanhamento pela Diretoria de Apoio e Monitoramento da Secretaria Municipal de Educação das atividades desenvolvidas pelas Unidades Executoras no âmbito dos processos de execução.

✓ Ausência de análise dos processos de execução das Unidades Executoras pela Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno para verificação da regularidade e formalidade dos autos.

Efeito

A ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica não permite a definição, para os efeitos legais, dos responsáveis técnicos pela execução das obras ou prestação dos serviços e pela fiscalização;

✓ A ausência da ART pode gerar ainda, responsabilidades para o Gestor Público que a deixou de exigir, fazendo recair sobre ele a responsabilidade sobre os defeitos, vícios ou incorreções, resultantes da fiscalização da obra ou serviços de engenharia, estando sujeito a penalidades como multas nos termos da lei;

✓ Possíveis prejuízos ao erário municipal pela não comprovação de boa e regular aplicação dos recursos públicos;

✓ O início da atividade profissional sem o recolhimento do valor da ART ensejará as sanções legais cabíveis (art. 4º, §1º da Resolução nº 1.025/2009).

Recomendações

- Que os Presidentes das Unidades Executoras, como órgão contratante, não permitam que os Contratos de Prestação de serviços sejam datados de forma manuscrita.
- Que os Presidentes das Unidades Executoras, como gestores públicos, exijam a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) dos profissionais técnicos responsáveis pela elaboração do projeto, da planilha orçamentária e de outros documentos pertinentes, bem como dos responsáveis pela **execução e fiscalização** de obras e serviços de engenharia, em observância ao disposto na Lei n.º 6.496/77, Resoluções 1.010/2005 e 1.025/2009/CONFEA e Súmula 260 do TCU.
- Que as ART's relativas à execução e fiscalização de obra ou prestação de serviço, sejam registradas dentro do prazo legal e os valores recolhidos antes do início da respectiva atividade técnica, de acordo com as informações constantes do contrato firmado entre as partes.
- Que a Secretaria Municipal da Educação tome todas as medidas administrativas internas para apurar as **irregularidades constatadas no presente achado com referência ao Processo de nº 2021012974**, vinculado ao processo de repasse de nº 2020028918, assim como, em relação ao **Achado 4.1.5.**⁴⁶, visando apurar os fatos, identificar os responsáveis e promover, se for o caso, o levantamento de possível dano, convertendo, se necessário, em tomada de contas para a recomposição do Erário.
- Que a Secretaria Municipal da Educação intensifique o apoio técnico e a orientação dos membros da diretoria e dos conselhos fiscais das Unidades Executoras na realização das licitações e nos trâmites legais dos processos de execução, bem como, proceda periodicamente auditorias e inspeções.
- Que os processos de execução de competência das Unidades Executoras sejam submetidos à análise à Controladoria Geral do Município da Secretaria de Transparência

⁴⁶ Achado 4.1.5. Terceirização de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos do ente municipal/SEINSP e SEMED.

e Controle Interno para verificação da regularidade e formalidade dos Autos, nos termos já recomendados no Achado 5.2.1.

Manifestação da Unidade auditada

Não houve manifestação da Secretaria Municipal da Educação sobre o achado.

Análise da equipe de auditoria

Mantém-se todas as recomendações do achado.

Achado 4.1.11. Pagamento sem comprovação nos Autos da efetiva prestação dos serviços.

Situação encontrada

Do exame da amostra de nº 2021012974 referente ao Contrato de Prestação de Serviços nº 012/2021, celebrado entre a ACE da Escola Municipal Lúcia Sales Pereira Ramos e a empresa Sérgio de G. Monteiro Filho, tendo como objeto a aquisição de projetos complementares, constatou-se que a despesa fora paga em 08/07/2021 através de cheque compensado, porém, não houve comprovação da efetiva execução dos projetos contratados, os quais, deveriam constar dos Autos.

De outro lado, verificou-se ainda que a nota fiscal não fora atestada pelo fiscal designado e o Termo de Recebimento Provisório fora emitido em 07/05/2021, ou seja, antes mesmo da assinatura do contrato (18/06/2021).

Evidência

O achado se evidencia pela ausência nos Autos do Processo de Execução e nos Autos de Prestação de Contas dos seguintes projetos destinados a construção de oito salas de aula, um bloco esportivo e uma quadra poliesportiva coberta, conforme consta do Ofício nº 021/2020EMLSPR de lavra da Presidente da ACE Lúcia Sales⁴⁷: Sendo eles:

- 1.1. Projeto estrutural de concreto armado
- 1.2. Projeto estrutura metálica
- 1.3. Projeto Hidro Sanitário
- 1.4. Projeto Drenagem Águas Pluviais
- 1.5. Planilhas Orçamentárias (Orçamento, Cronograma)

⁴⁷ Proc. 2020028918

1.6. Projeto Prevenção e Combate Incêndio

Critério

A Lei nº 4.320/64 estabelece como condição para o pagamento da despesa pública a sua regular liquidação, nos seguintes termos:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Portanto, a fase de liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, e, esse direito somente poderá ser aferido após a certificação de que o serviço foi efetivamente entregue/prestado e em conformidade com o que foi contratado, o que, em regra, ocorre com a apresentação de documentos devidamente atestados ou recebidos pelo fiscal.

Além da manifestação expressa do fiscal do contrato (atesto), a liquidação da despesa poderá demandar, outros documentos comprobatórios que a legislação exija, **que nesse caso da amostra seria a apresentação dos “Projetos elaborados” conforme descritos acima.**

Causa

Atuação deficiente do fiscal designado que expediu Relatório de Medição e Termo de Recebimento Provisório sem exigir da empresa contratada a apresentação dos projetos realizados, para posterior juntada aos Autos dos documentos hábeis a comprovar que efetivamente os serviços foram prestados.

Efeito

✓ Possível dano ao erário por efetuar pagamento à empresa contratada sem a

efetiva comprovação nos Autos de que cumpriu fielmente as cláusulas contratuais.

✓ Responsabilização dos agentes envolvidos como os gestores e fiscais de contrato, já que estão sob seu encargo as anotações relativas a ocorrências, a avaliação dos impactos da possível infração nos objetivos do contrato e a prestação de informações necessárias à instrução do processo de aplicação de sanções, que poderá culminar em uma rescisão.

Recomendações

- Que os fiscais da obra e gestores do contrato exijam dos prestadores de serviços todos os documentos comprobatórios da realização da despesa antes do efetivo atesto e certificação.
- Que os fiscais da obra e gestores de contrato sejam zelosos e proativos nas missões de fiscalizar e gerenciar os contratos administrativos, negando a emissão do atesto e recomendando à autoridade competente, sempre que necessário, glosas e/ou não pagamento das despesas cuja execução contratual não foi realizada em conformidade com o contratado, inclusive para evitar possíveis responsabilizações decorrentes de atesto irregular.

Manifestação da Unidade auditada

Não houve manifestação da Secretaria Municipal da Educação sobre o achado.

Análise da equipe de auditoria

Mantém-se todas as recomendações do achado.

Achado 4.1.12. Diário de obra com informações divergentes e insuficientes.

Ausência de registro de atuação do fiscal da obra

Situação encontrada

Em exame ao Diário de Obra da **amostra de nº 2020013693** constatou-se as seguintes deficiências:

- a) não contempla informações detalhadas da execução dos serviços e dos materiais utilizados (omissão), com repetição em vários dias consecutivos dos

- mesmos serviços, sem, contudo, demonstrar adequadamente todas as atividades desenvolvidas de modo a garantir a real função do diário de obra;
- b) informa incorretamente os dias da semana, alterando dia útil do calendário (quarta-feira) por domingo;
 - c) confirma a existência de empregados na obra em dia de domingo sem informações de serviços executados;
 - d) comunica a existência de serviços executados, porém, informa a inexistência de empregados na obra;
 - e) Ausência de registro efetuado pelo fiscal do contrato (técnico).

Evidência

Registros consolidados no Diário de obra.

Critério⁴⁸

Através da Resolução Confea nº 1.094/2017, o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) trouxe novas disposições a respeito da adoção do Livro de Ordem de obras e serviços das profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia (Crea).

A edição da citada Resolução, considerou, entre outros motivos, a necessidade de adoção de mecanismos que propiciem eficiente acompanhamento e controle da participação efetiva dos profissionais nas obras e serviços pelos quais são responsáveis técnicos, de sorte a preservar os interesses da sociedade. Também considerou o fato que os instrumentos tradicionais de fiscalização verificam a autoria dos projetos e a existência de responsável técnico pelas obras e serviços, mas não conseguem verificar o efetivo acompanhamento do profissional.

Assim, levando-se em conta a melhora nos processos de fiscalização, o Livro de Ordem de obras e serviços profissionais será:

- a. preferencialmente eletrônico e estará vinculado à respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART);
- b. obrigatório para a emissão de Certidão de Acervo Técnico (CAT) aos responsáveis pela execução e fiscalização de obras iniciadas a partir de 01/01/2018.

⁴⁸ Valor Consulting. **Confea: Livro de Ordem de obras e serviços das profissões** (Área: Profissões regulamentadas). Disponível em: <https://www.valor.srv.br/artigo.php?id=590&titulo=confea-livro-de-ordem-de-obras-e-servicos-das-profissoes>. Acesso em: 09/12/2021.

O Livro de Ordem constituirá a memória escrita de todas as atividades relacionadas com a obra ou serviço e servirá de subsídio para:

- a. comprovar autoria de trabalhos;
- b. garantir o cumprimento das instruções, tanto técnicas como administrativas;
- c. dirimir dúvidas sobre a orientação técnica relativa à obra;
- d. avaliar motivos de eventuais falhas técnicas, gastos imprevistos e acidentes de trabalho; e
- e. eventual fonte de dados para trabalhos estatísticos.

O Livro de Ordem tem ainda por objetivo confirmar, juntamente com a ART, a efetiva participação do profissional na execução dos trabalhos da obra ou serviço, de modo a permitir a verificação da medida dessa participação, inclusive para a expedição de CAT.

Devem ser registrados no **Livro de Ordem** informações tais como:

- I - dados do empreendimento, de seu proprietário, do responsável técnico e da respectiva ART;
- II - as datas de início e de previsão da conclusão da obra ou serviço;
- III - as datas de início e de conclusão de cada etapa programada;
- IV - os relatos de visitas do responsável técnico;
- V - o atual estágio de desenvolvimento do empreendimento no dia de cada visita técnica;
- VI - orientação de execução, mediante a determinação de providências relevantes para o cumprimento dos projetos e especificações;
- VII - acidentes e danos materiais ocorridos durante os trabalhos;
- VIII - nomes de empresas e prestadores de serviço contratados ou subcontratados, caracterizando seus encargos e as atividades, com as datas de início e conclusão, e números das ARTs respectivas;
- IX - os períodos de interrupção dos trabalhos e seus motivos, quer de caráter financeiro ou meteorológico, quer por falhas em serviços de terceiros não sujeitas à ingerência do responsável técnico; e
- X - outros fatos e observações que, a juízo ou conveniência do responsável técnico pelo empreendimento, devam ser registrados.

Causa

- ✓ Descumprimento de exigência expressa na Resolução nº 1.094/2017 do

CONFEA, negligenciando a importância de utilizar o Diário de obra/livro de ordem como ferramenta essencial para manter bons registros da obra para consultas futuras e para esclarecer dúvidas sobre a obra, deixando de constituir a correta e eficiente memória escrita de todas as atividades relacionadas com a obra ou serviço e que servirá de subsídio para:

- a) Comprovar autoria de trabalhos;
- b) Garantir o cumprimento das instruções, tanto técnicas como administrativas;
- c) Dirimir dúvidas sobre a orientação técnica relativa à obra;
- d) Avaliar motivos de eventuais falhas técnicas, gastos imprevistos e acidentes de trabalho;
- e) Além de eventual fonte de dados para trabalhos estatísticos.

✓ Acompanhamento deficiente da execução contratual pelo fiscal do contrato (técnico) que permite a realização/execução das obras sem o devido registro de todas as ocorrências que são relevantes e importantes de acordo com a obra, deixando o mesmo de cumprir sua função.

Efeito

Um diário de obra/livro de ordem sem detalhamento e omissos em relação a informações importantes durante a execução da obra ou serviço inviabiliza o gerenciamento correto do empreendimento, assim como, não cumpre a sua função de manter o registro do cronograma atualizado da obra, de detalhar possíveis mudanças que possam ocorrer nos projetos, de registrar ocorrências que proporcionem interrupção dos trabalhos como alterações meteorológicas, acidentes, imprevistos, atrasos ou falta de materiais, desfalque nas equipes, entre outros.

Recomendações

- Orientem os fiscais de contrato acerca da importância do Livro de Ordem que contemple todas as informações durante a execução da obra ou serviços, a fim de realizar uma fiscalização adequada de forma concomitante à execução dos serviços, procedendo aos devidos e detalhados registros, preferencialmente eletrônico (Art. 1º, § 1º da Resolução Confea nº 1.094/2017).
- Que os fiscais de contrato exijam da contratada o registro claro e completo das ocorrências dos fatos e observações relevantes em livro de ordem que contenha todos as

exigências da Resolução Confea nº 1.094/2017, e atuem diariamente na fiscalização e efetuem os devidos registros, que, direta ou indiretamente, tenham relação com a execução dos serviços.

- Os modelos porventura já existentes, físicos ou eletrônicos, tais como Boletim Diário, Livro de Ocorrências Diárias, Diário de Obras, Cadernetas de Obras etc., ainda em uso pelos órgãos públicos, poderão ser admitidos como Livro de Ordem, desde que atendam às exigências da Resolução Confea nº 1.094/2017 (art. 5º).
- Que os fiscais de contrato observem determinação contida no § 2º do art. 4º da Resolução CONFEA Nº 1094/2017: “A data de encerramento do Livro de Ordem será a mesma de solicitação da baixa por conclusão do empreendimento, por distrato ou por outro motivo cabível”.

Manifestação da Unidade auditada

Não houve manifestação da Secretaria Municipal da Educação sobre o achado.

Análise da equipe de auditoria

Mantém-se todas as recomendações do achado.

Achado 4.1.13. Termo de Recebimento Provisório com data de emissão anterior à assinatura do contrato. Ausência de termo de recebimento definitivo. Ausência de designação formal para fins de recebimento definitivo da obra. Pagamento final sem a aceitação definitiva dos serviços. Pagamento final antes do recebimento definitivo do objeto do contrato.

Situação encontrada

Considerado que a etapa de recebimento em contratos de obras e serviços de engenharia constitui prerrogativas legalmente atribuídas à Administração Pública, examinou-se os **termos de recebimento provisório e definitivo** no âmbito das amostras de nºs 2021021163, 2021012974, 2020026069 e 2020013693 onde constatou-se as seguintes situações:

- a) Termo de Recebimento provisório com data de emissão anterior à assinatura do contrato e Ordem de serviço⁴⁹;

⁴⁹ Proc. 2021012974

- b) Ausência de termo de recebimento definitivo⁵⁰;
- c) Termo de Recebimento definitivo assinado pelo fiscal suplente nomeado para fiscalizar a obra, sem, contudo, constar dos Autos designação específica para o recebimento definitivo da obra⁵¹;
- d) Ausência de designação formal e específica de servidor técnico ou comissão para o recebimento definitivo da obra⁵²;
- e) Pagamento final efetuado à empresa contratada sem a formalização do recebimento definitivo/final dos serviços⁵³.
- f) Pagamento final efetuado à empresa contratada antes de emitir o recebimento definitivo dos serviços⁵⁴

Critério

A Lei de Licitações e Contratos estabelece o seguinte:

Art. 69. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.

Art. 70. O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.

(...)

Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

- a) **provisoriamente**, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;*
- b) **definitivamente**, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;*

⁵⁰ Proc. 2021021163, 2021012974, Proc. 2021012974

⁵¹ Proc. 2020013693

⁵² Proc. 2020013693

⁵³ Proc. 2021012974, Proc. 2021021163 e 20200200078

⁵⁴ Proc. 2020013693

(...)

§ 2º O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

§ 3º O prazo a que se refere a alínea "b" do inciso I deste artigo não poderá ser superior a 90 (noventa) dias, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados e previstos no edital.

§ 4º Na hipótese de o termo circunstanciado ou a verificação a que se refere este artigo não serem, respectivamente, lavrado ou procedida dentro dos prazos fixados, reputar-se-ão como realizados, desde que comunicados à Administração nos 15 (quinze) dias anteriores à exaustão dos mesmos.

Art. 76. A Administração rejeitará, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato.

Termo de Recebimento Provisório é o documento emitido pela fiscalização em conjunto com a gestão do contrato e deve ocorrer dentro de 15 dias a partir da comunicação à Administração da conclusão da execução (art. 73, I, “a”). A emissão do Termo de Recebimento Provisório só ocorre quando da inexistência de vícios aparentes.

O Termo de Recebimento Definitivo é um documento formal circunstanciado, exarado por servidor público ou comissão designada pela autoridade competente, que após o decurso do prazo de observação ou vistoria comprova a adequação do objeto aos termos contratuais e o recebe em definitivo pelo prazo máximo de 90 dias.

Nesse período de até 90 (noventa) dias o servidor ou comissão designada deverá verificar se a qualidade e demais especificações técnicas da obra estão em conformidade com o Projeto Básico/Termo de Referência que acompanham o contrato. Com a obra em plena utilização, poderão surgir patologias construtivas ou problemas com o funcionamento da obra, cabendo ao servidor ou comissão, elaborar nova lista de defeitos construtivos a ser de pronto encaminhada ao construtor que adotará as devidas correções dentro do prazo máximo para emissão do Termo de Recebimento Definitivo.

O contratado resta ainda obrigado (art. 69 da Lei 8.666/1993) a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais

empregados. O recebimento definitivo (art.73, II, § 2º) também não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato. Já o Código Civil (art. 618) fixa o prazo de 5 anos de garantia pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais como do solo.

Em caso de transcorrido o prazo do recebimento provisório sem impugnação da Administração, entende-se que o objeto do contrato foi recebido definitivamente, mas permanecendo o contratado responsável por sua perfeição e segurança nos termos da legislação civil, profissional e penal aplicável à espécie⁵⁵.

Sabendo-se que o termo de recebimento definitivo libera o particular da obrigação, porque atestará que o objeto foi executado adequadamente sob os aspectos técnicos e contratuais estabelecidos, não há possibilidade de formalizar o ato sem a participação de profissional habilitado – no caso, engenheiro. Desse modo, tal como no âmbito da designação de fiscal técnico, é preciso que a Administração avalie se a comissão de recebimento definitivo tem membros com a necessária habilitação técnica relacionada à área de execução do objeto contratado.

Se inviável, na prática, instituir uma comissão de recebimento formada exclusivamente por engenheiros, por exemplo, entende-se possível que o recebimento definitivo seja realizado por um único servidor engenheiro. O ideal, nesse caso, é que se observe a segregação de função, de modo que o servidor que atuou na fiscalização não seja o mesmo que receberá o objeto.

Evidência

Os achados se evidenciam pela materialização nos amostras avaliadas de Termo de recebimento provisório com data de expedição incompatível com a ordem cronológica de realização dos atos administrativos realizados, falta de termos de recebimento definitivo das obras e ausência de designação formal de fiscal técnico ou comissão para proceder o recebimento definitivo nos contratos de obras e serviços de engenharia.

Causa

- ✓ Inobservância do que preconiza o art. 73, inciso I, “b” da Lei nº 8.666/93;

⁵⁵ Licitação e Contrato Administrativo, 15ª ed. São Paulo, Malheiros, 2010, p. 306.

✓ Descumprimento de cláusulas contratuais que rezam sobre a aceitação dos serviços e assim determinam “O recebimento definitivo dos serviços será realizado após o decurso de prazo necessário à observação ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, sendo necessária nova fiscalização por parte da Secretaria Municipal da Educação”;

✓ Não observância de condições pré-fixadas no termo de referência: “Proceder ao pagamento após a aceitação e consequente recebimento final dos serviços, mediante emissão da Nota Fiscal”⁵⁶.

✓ Ausência de orientação e monitoramento pela Secretaria Municipal da Educação nos processos licitatórios conduzidos pelas Unidades Executoras.

Efeito

✓ A ausência de designação específica para fins de recebimento definitivo das obras e serviços de engenharia, bem como, a não expedição do competente termo circunstanciado assinado pelas partes, prejudica o principal objetivo do recebimento definitivo que é propiciar que profissionais não envolvidos diretamente na fiscalização façam uma avaliação final independente a respeito da viabilidade do recebimento e adequação do objeto entregue pelo contratado.

✓ A omissão da Administração relativamente ao prazo de 90 dias constitui conduta irregular, incompatível com o previsto na Lei nº 8.666/93. A consequência da omissão no recebimento definitivo do contrato é a configuração do recebimento tácito pelo § 4º do art. 73 da Lei de Licitações e Contratos.

✓ Em caso de descumprimento do prazo máximo estipulado pela legislação para a emissão do Termo de Recebimento Definitivo, poderá ocorrer responsabilização solidária dos representantes da Secretaria Municipal da Educação e das Unidades Executoras.

Recomendações

- Que a Secretaria Municipal da Educação faça cumprir nas etapas de recebimentos dos objetos dos contratos o que preconiza o art. 73, inciso I e § 3º da Lei nº 8.666/93, assim como, as cláusulas consignadas em contrato de “aceitação dos serviços”.
- Que os termos de recebimento provisório e definitivo sejam devidamente

⁵⁶ Proc. 2020013693

datados e realizados de acordo com a ordem cronológica dos atos administrativos consumados;

- Que a Diretoria de apoio e monitoramento da SEMED promova a orientação dos agentes envolvidos no processo de execução e o devido monitoramento para verificação da regularidade dos procedimentos licitatórios conduzidos pelas Unidades Executoras.
- Que a gestora da Secretaria Municipal da Educação providencie no âmbito dos processos de execução a designação de fiscais de contrato para a fiscalização da obra e o respectivo recebimento provisório, assim como, fiscal ou comissão para o recebimento definitivo do objeto contratual, sempre prestigiando o princípio da segregação de funções entre os fiscais.
- Que os pagamentos sejam processados após o efetivo recebimento definitivo dos serviços prestados (Acórdão Nº 805/2016 – TCU – Plenário).

Manifestação da Unidade auditada

Devido ao número de servidores lotados nas Unidades de Ensino a segregação de funções nas designações para composição da Comissão de Licitação, resta prejudicada. Será feita orientação aos servidores para que atenda as determinações conforme a recomendação.

Análise da equipe de auditoria

A manifestação da Pasta não guarda consonância com o achado proposto que reporta-se a “**recebimento provisório e definitivo**”. No entanto, presume-se que houve um equívoco do órgão quanto a numeração do item a ser respondido, isto é, o correto seria **4.1.2.** que registra a “**ausência de segregação de funções nas designações de membros para Comissão de licitação**”.

Por fim, **mantém-se as recomendações do achado** por depender de ações a serem adotadas para solucionar os problemas apresentados no relatório e, assim, dar cumprimento ao recomendado pela equipe de auditoria.

5.0. RESULTADOS DA AUDITORIA - QUESTÕES RELATIVAS À PRESTAÇÃO DE CONTAS

5.1. As Unidades Executoras que recebem recursos para execução de reformas e benfeitorias nas Unidades educacionais prestam contas dos recursos recebidos e

despesas realizadas dentro do prazo legal e mediante a apresentação dos documentos arrolados na Lei Municipal nº 1.256/2003?

A presente questão de auditoria visa verificar se as Unidades Executoras prestam contas dos recursos recebidos e se o órgão concedente dos recursos exercem os controles devidos, tudo de acordo com o preconizado pela Lei Municipal nº 1.256/2003.

Da análise da documentação constatou o seguinte **achado**:

Achado 5.1.1. Prestações de Contas deficientes e fora do prazo legal. Ausência de análise e emissão de Parecer pela Secretaria de Educação sobre as contas recebidas das Unidades Executoras.

Situação encontrada

Do exame realizado em 3 (três) amostras escolhidas⁵⁷, observou-se que as prestações de contas possuem falhas que comprometem a sua regularidade e aprovação. Em síntese, arrolamos abaixo as diversas situações encontradas:

- a) Processo de prestação de contas referente ao exercício de 2020⁵⁸, protocolado fora do prazo legal (17/09/2021), ou seja, somente após a instauração da presente auditoria com portaria de designação publicada em 20/08/2021⁵⁹;
- b) Processo de prestação de contas referente ao exercício de 2020, protocolado fora do prazo legal (04/11/2021)⁶⁰;
- c) Processos de Prestação de Contas sem numeração sequencial das folhas em todas as amostras avaliadas;
- d) Transferência de recurso pela Unidade Executora de “conta merenda” para “conta reforma” sem justificativa nos Autos;
- e) Não constam nos Autos cópia de Portaria de designação dos fiscais de contrato/obra;
- f) Relação da Execução da Receita e Despesa sem assinatura do responsável pela prestação de contas;
- g) Relação da Execução da Receita e Despesa assinada por servidor não responsável pela prestação de contas;

⁵⁷ Processos nºs 2021034544, 2021031083 e 2021034972.

⁵⁸ Processo nº 2021058917 – ACE – CMEI Romilda Budke.

⁵⁹ DOMP nº 2.810/2021.

⁶⁰ Processo nº 2020051739 – ACE – CMEI Ciranda Cirandinha.

- h) Formulário de Relação da Execução da Receita e Despesa em desacordo com o previsto no Anexo III da Lei nº 1.256/2003;
- i) Relação de pagamentos com fonte de recurso incorreta, ausência do nº do cheque e assinada por servidor não responsável pela prestação de contas;
- j) Formulário de Relação de pagamentos em desacordo com o previsto no Anexo III da Lei nº 1.256/2003, sem informação da fonte de recurso e da indicação do Programa, bem como, preenchimento incorreto de data de pagamento;
- k) Ausência de Relação de bens em todas as amostras;
- l) Ausência de balancete de verificação contábil do período;
- m) Ausência de cópia do ato de contratação e habilitação do contador;
- n) Ausência de Plano de Trabalho emitido pela SEMED em todas as amostras;
- o) Ausência de Planilha consolidada da pesquisa de Preços e verificação de menor preço;
- p) Ausência da cópia do ato de adjudicação e homologação do certame;
- q) Ordem de serviço com data divergente da Ordem de serviço expedida no processo de execução;
- r) Ausência de cópia do Termo recebimento definitivo da obra;
- s) Nota fiscal rubricada, porém, sem identificação do responsável por seu atesto;
- t) Nota fiscal atestada por servidor não designado para a função de fiscal de contrato/obra;
- u) Parecer do Conselho Fiscal sem assinatura dos membros;
- v) Parecer do Conselho Fiscal sem data de expedição;
- w) Ausência de assinatura de Contador registrado no Conselho Regional de Contabilidade – CRC;
- x) Prestação de contas omissa devido a pagamento irregular efetuado pela “conta da gestão”⁶¹;
- y) Ausência de aprovação das prestações de contas pela Secretaria da Educação em todas as amostras avaliadas.

Critério

A Constituição Federal, em seu art. 70, parágrafo único estabelece que: “*Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize e arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária*”.

⁶¹ Proc. 2021031083 – ACE –ETI Santa Bárbara

Conforme estabelece a alínea b, inc. II do art. 5º da Lei Municipal nº 1.256/2003, compete às Unidades Executoras das Unidades Escolares a prestação de contas dos recursos financeiros recebidos. Por sua vez, o exame e aprovação dos documentos das prestações de contas caberá à Secretaria Municipal da Educação, segundo determina a alínea b, inc. I do art. 5º da mesma lei.

Vejamos ainda quais documentos deverão constituir a prestação de contas:

Art. 13. A Unidade Executora que receber recursos, na forma estabelecida nesta Lei, ficará obrigada a apresentar prestação de contas dos recursos recebidos e despesas realizadas, no prazo de até 30 (trinta) dias após o término de cada quadrimestre do exercício, que será constituída dos seguintes documentos:

I - ofício de encaminhamento à Concedente;

II - cópia do ato de designação do responsável pela aplicação dos recursos;

III - portaria de nomeação dos responsáveis pelos atesto das despesas emitidas pela UEx;

IV - Plano de Trabalho/Cronograma de Desembolso, emitido pela SEMED;

V - Demonstrativo Consolidado da Execução Físico Financeira, por fonte de recurso e natureza da despesa separadamente;

VI - Relação de pagamentos por fonte de recursos e natureza da despesa separadamente;

VII - relação de bens (adquiridos, produzidos ou construídos);

VIII - extrato da conta corrente e de aplicação, compreendendo toda a movimentação financeira do período;

IX - conciliação bancária da movimentação financeira;

X- comprovantes de restituições identificados com a origem e finalidade dos recursos restituídos, quando houver;

XI- balancete de verificação contábil do período;

XII - cópia do ato de contratação e habilitação do contador

XIII - parecer emitido pelo Conselho Fiscal sobre a aplicação dos recursos;

XIV - notas explicativas quanto ao não cumprimento da presente Lei e demais legislações pertinentes, no todo ou em parte;

XV - documentos comprobatórios de despesa, devidamente identificados com o Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, quitados e atestados, em vias originais, em ordem cronológica e sem rasuras, acompanhados de:

a) Termo de adjudicação/homologação do certame, quando se tratar de aquisições e contratação de serviços decorrentes de procedimentos licitatórios realizados pelas Unidades Executoras;

- b) Cotação/Planilha de Pesquisa de Preços, Verificação de Menor Preço, Ordem de Compra/Serviços, na hipótese de contratação direta
- c) cópias de cheques, ordens de pagamento ou outros meios eletrônicos que comprove transação autorizada pelo Banco Central do Brasil, com identificação nominal do beneficiário
- XVI - Termo de Doação de Bens Móveis (adquiridos e produzidos);
- XVII - Cópia do Termo de Entrega e Recebimento de Obras, quando se tratar de obras de construção e reforma;

§ 1º ...

§ 2º A prestação de contas constituir-se-á dos seguintes demonstrativos:

- I - resumo financeiro;
- II - relação de pagamentos.

§ 3º A prestação de contas deve conter, ainda:

- I - o parecer conclusivo do Conselho Fiscal da Unidade Executora;
- II - os documentos comprobatórios de realização de despesas, a saber:
 - a) ofício de encaminhamento;
 - b) extrato bancário completo;
 - c) extrato bancário de aplicação financeira;
 - d) conciliação bancária, quando for o caso;
 - e) comprovantes originais de ressarcimento/restrições, quando for o caso;
 - f) comprovantes de despesas, nas modalidades:
 - 1) cópia de cheque;
 - 2) notas fiscais;
 - 3) cupons fiscais;
 - 4) recibos - permitido somente para aquisição de produtos para as escolas isoladas ou zona rural;
 - 5) assinatura de Contador registrado no Conselho Regional de Contabilidade - CRC.

§ 4º Os documentos comprobatórios de realização de despesas devem:

- I - ser atestados por uma terceira pessoa, outra que não o Diretor da Escola, o Presidente da Unidade Executora, Tesoureiro ou um dos membros do Conselho Fiscal da Unidade Executora;
- II - conter o nome da Unidade Executora e a identificação do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada.

§ 5º Os comprovantes de despesas devem estar acompanhados de:

- I - planilhas de pesquisa de preço;
- II - verificação de menor preço;
- III - ordem de compras/serviços.

§ 6º A primeira via dos documentos listados neste artigo será remetida à SECESP, e a segunda, arquivada na Unidade Executora até a aprovação das prestações de contas.

§ 7º A prestação de contas verificar-se-á através de processo, cuja montagem respeitará a uma forma determinada pela SECESP.

§ 8º Todos os documentos da prestação de contas devem ser arquivados por 5 (cinco) anos, contados da data de aprovação da mesma pela Unidade Executora, ficando à disposição da SECESP, dos órgãos de Controle Interno do Poder Executivo e do Tribunal de Contas do Estado - TCE.

Temos também a PORTARIA/GAB/SEMED Nº 883, de 02/07/2015, publicada no DOMP nº 1.300/2015, que estabelece procedimentos e prazos para execução e prestação de contas dos recursos descentralizados às Unidades Executoras das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino, através dos Programas Escola Autônoma de Gestão Compartilhada.

Evidência

As falhas nas prestações de contas se evidenciam nos relatórios apresentados pelas Unidades Executoras em cada quadrimestre do exercício.

No tocante à ausência de aprovação das prestações de contas pela Secretaria da Educação o achado se comprova por inexistir no processo de prestação de contas parecer detalhado sobre aprovação ou relatório contendo informações sobre irregularidades ou ilegalidades eventualmente constatadas.

A inadimplência quanto ao prazo de apresentação da prestação de contas pelas Unidades Executoras fica evidente pelas datas de protocolo dos processos citados.

Causa

Descumprimento de normas previstas na Lei Municipal nº 1.256/2003 e PORTARIA/GAB/SEMED Nº 883, de 02/07/2015, tanto pelas Unidades Executoras que apresentam prestação de contas deficientes e fora do prazo legal, quanto pela Secretaria Municipal da Educação pela ausência de emissão, nos processos de prestação de contas, de parecer de aprovação, diligência ou desaprovação das contas apresentadas pelas Unidades Executoras.

Efeito

✓ As deficiências nos documentos que obrigatoriamente devem compor a prestação de contas, como omissões ou qualquer desconformidade, poderá resultar na desaprovação das contas e suspensão dos repasses às Unidades Executoras, conforme estabelece o art. 14 da Lei Municipal nº 1.256/2003, como também, punições disciplinares administrativas aos responsáveis, além das sanções penais, na forma prevista em lei;

✓ Na hipótese de pendências de que resultem dano ao erário e ofende com gravidade as normas que regulam a matéria, o órgão concedente tomará todas as providências administrativas internas com vistas à recomposição ao erário, e se restar infrutífera, será adotada como medida extrema a abertura de Tomada de Contas, nos termos que regem a Instrução Normativa TCE/TO nº 14, de 2003;

✓ A omissão da Secretaria Municipal da Educação em não apresentar Relatório detalhado da análise da prestação de contas de forma a deliberar motivadamente pela aprovação ou desaprovação das contas, configura ausência de fiscalização e monitoramento dos recursos repassados, podendo resultar na malversação dos recursos públicos concedidos.

Recomendações

- Que a Secretaria Municipal da Educação, como guardiã primária dos recursos repassados, através da Gerência de Controle de Prestação de Contas, fortaleça sua atuação no monitoramento da aplicação dos recursos pelas UEx e faça cumprir o que determina a Lei Municipal nº 1.256/2003 e a PORTARIA/GAB/SEMED Nº 883, de 02/07/2015, de modo a emitir dentro do prazo legal “*parecer sugerindo a aprovação das contas ou Relatório contendo informações sobre as ocorrências, irregularidades ou ilegalidades eventualmente constatadas*”, exercendo com eficiência a fiscalização da aplicação dos recursos pelas Unidades Executoras.

- Que na omissão das Unidades Executoras em apresentar as prestações de contas parcial e final no exercício, no prazo e na forma estabelecida pela Lei Municipal nº 1.256/2003 e PORTARIA/GAB/SEMED Nº 883, de 02/07/2015, sejam devidamente notificadas pela Secretaria Municipal da Educação para as providências pertinentes.

- Verificada a ocorrência de qualquer hipótese que desaconselhe a aprovação das contas, com a prática de irregularidade na aplicação dos recursos, a SEMED deverá, conforme o caso, tomar todas as medidas administrativas internas cabíveis, inclusive Tomada

de Contas e/ou Tomada de Contas Especial, consoante recomenda a PORTARIA/GAB/SEMED Nº 883, de 02/07/2015 e Instrução Normativa TCE/TO Nº 14, de 2003.

Manifestação da Unidade auditada

Não houve manifestação da Secretaria Municipal da Educação sobre o achado.

Análise da equipe de auditoria

Mantém-se todas as recomendações do achado.

5.2. O Controle interno do Município efetua a fiscalização e análise das prestações de contas apresentadas pelas Unidades executoras?

Objetivou-se avaliar se o Controle Interno tem atuado na fiscalização dos processos de prestação de contas, assim como nos processos de execução de despesas conduzidas pelas Unidades Executoras.

Da análise da questão resultou o seguinte **achado**.

Achado 5.2.1. Ausência de atuação da Controladoria Geral do Município nos processos de execução e prestação de contas

Situação encontrada

Da análise das amostras constatou-se que a Controladoria Geral do Município de Palmas - CGM, órgão central do Sistema de Controle Interno do município, não tem atuado nos processos de execução e prestação de contas das Unidades Executoras da Rede Municipal de Ensino de Palmas.

Critério

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 70, determina que o sistema de controle interno de cada poder e órgão autônomo deve fiscalizar o uso eficiente, econômico e regular dos recursos públicos, conforme demonstrado a seguir:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação

das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Mais adiante, a CF88 estabelece que o sistema de controle interno dos poderes e órgãos autônomos devem atuar de forma integrada para garantir a execução dos programas de governo (ou políticas públicas) seja realizada com eficiência, eficácia e regularidade, de modo que os objetivos da ação estatal sejam plenamente alcançados (finalidade pública):

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A Lei Municipal nº 1.671, de 2009, que institui no Município de Palmas o Sistema de Controle Interno e atribui sua competência, assim preconiza:

Art. 4º Ao Sistema de Controle Interno compete verificar a regularidade das despesas de qualquer valor, de todos os órgãos da Administração Direta, Autárquica, Fundacional, Fundos Especiais, das Agências Executivas e das Empresas Públicas controladas pela municipalidade.

Estabelece ainda a Lei Municipal nº 2.299, de 2017, que dispõe sobre a reorganização administrativa do Poder Executivo do município de Palmas:

Art. 28. Compete à Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno:

VI - verificar e avaliar, conforme a legislação pertinente, a regularidade dos processos licitatório, da execução de contratos, acordos e convênios, bem como dos pagamentos e prestação de contas realizadas pelos órgãos e entidades da administração municipal”.

Evidência

O achado se evidencia quando não constatamos manifestação do controle interno

quanto a verificação da regularidade e formalidade dos autos de execução das despesas e prestação de contas apresentadas pelas Unidades Executoras.

Causa

Inexistência de controle prévio, concomitante ou corretivo pela Controladoria Geral do Município nos processos de execução e prestação de contas das Unidades Executoras, inutilizando os mecanismos de controle que detectam possíveis erros, fraudes e/ou desperdícios, proporcionando além da transparência, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e o bom uso dos recursos públicos.

Efeito

A ausência de atuação do Controle Interno no âmbito do referido Programa caracteriza a omissão no cumprimento de sua missão institucional de acompanhar a execução orçamentária tanto das receitas como despesas, fornecendo subsídios ao gestor através de relatórios, das eventuais distorções, da possível utilização despropositada dos recursos ou de qualquer eventualidade de dano ao erário público.

Recomendação

- Que a gestora da Secretaria Municipal da Educação, considerando a atual estrutura de pessoal do controle interno, delibere juntamente com o Controlador Geral do Município, qual a forma de controle (prévio, concomitante e/ou subsequente ou corretivo) que será adotada no âmbito dos processos de execução e prestação de contas do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, ponderando que há uma correlação entre as formas de controle, onde os mesmos se interligam como um ciclo, para que o controle interno seja bem planejado, executado, verificado e corrigido quando preciso.

Manifestação da Unidade auditada

Não houve manifestação da Secretaria Municipal da Educação sobre o achado.

Análise da equipe de auditoria

Mantém-se a recomendação do achado.

6.0. COMENTÁRIOS DA GESTORA

Em atendimento as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 3000/4.5, 2004), desenvolvidas pela INTOSAI⁶², o Controlador Geral do Município via Ofício Externo nº 017/2021/SETCI/CGM (fls. 202), procedeu-se à abertura de vista do **Relatório Preliminar de Auditoria Operacional nº 001/2021** à Gestora da Secretaria Municipal da Educação, que tomou conhecimento dos achados de auditoria que foram constituídos dos seguintes conteúdos: Situação encontrada, Critério, Evidência, Causa, Efeito e Recomendação.

Consoante desenvolvido pela equipe de auditoria as questões foram distribuídas em 3 (três) eixos principais: “**Repasse financeiro às Unidades Executoras**”, “**Execução**” e “**Prestação de Contas**”.

A Secretária da Pasta, através do OFÍCIO Nº 0125/2022/GAB/SEMED (fls. 206), encaminhou respostas aos Achados de Auditoria (fls. 207/209). Dos 27 (vinte e sete) achados registrados no relatório, 13 (treze) não foram respondidos pela Secretaria Municipal da Educação, quais sejam, 4.1.3. a 4.1.13., 5.1.1. e 5.2.1.. Por oportuno, ressalta-se que, por equívoco, o achado 4.1.2. fora respondido no achado 4.1.13.

Assim sendo, como resultado da análise dos comentários da Gestora, a equipe de auditoria efetuou novas considerações, incluiu novas recomendações, bem como, manteve-se todas as recomendações propostas no relatório preliminar, por depender de ações a serem adotadas para solucionar os problemas apresentados e, assim, dar cumprimento ao recomendado pela equipe de auditoria.

⁶² Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores.

7.0. CONCLUSÃO

O objeto auditado no âmbito do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada, inerente a aplicação de recursos destinados a reformas e benfeitorias nas Unidades Executoras das Escolas Públicas da Rede Municipal de Ensino de Palmas, apresenta, conforme externado no corpo deste relatório, uma série de fragilidades, deficiências e distorções que resultam na baixa efetividade do programa, principalmente por falta de planejamento anual como instrumento de boa gestão, que resulte a entrega efetiva à população-alvo (no exercício em que os recursos são creditados) dos objetivos finalísticos do programa de acordo com o previsto pelo ordenamento jurídico vigente.

Dentre as várias falhas detectadas constatou-se ainda falta de transparência na utilização dos recursos do Programa, inviabilizando o controle social dos atos e gastos públicos destinados às Unidades Executoras; ausência de capacitação continuada dos membros das Unidades Executoras e dos Diretores das Unidades Escolares; descumprimento de normas que regulamentam a escolha de gestores escolares da rede pública municipal de ensino e fragilidades nos atos administrativos que consolidam o repasse.

No tocante a gestão dos responsáveis pelas Unidades Executoras restou evidente a ausência de participação efetiva da comunidade local na composição dos membros da Diretoria Executiva e Conselho Fiscal das Associações (condição essencial para dar legitimidade e eficácia às políticas públicas) e várias irregularidades na execução das despesas, as quais refletem deficiências na operacionalização dos recursos públicos auditados.

De modo geral, pelas situações encontradas e pela ausência de pareceres detalhados de monitoramento e aprovação nos processos de prestação de contas, constatou-se que a Secretaria Municipal da Educação não está suficientemente envolvida com as atribuições que lhe cabem relativas ao acompanhamento e monitoramento das UEx. Assim, torna-se estratégico que haja a efetiva fiscalização dos recursos descentralizados, com vistas ao aprimoramento da governança da política pública e efetividade do Programa.

Destarte, diante do explanado nos achados da auditoria é imprescindível que o(a) Gestor(a) Municipal do Programa implemente as recomendações propostas visando corrigir as principais causas das deficiências de desempenho identificadas no objeto auditado, contribuindo para a melhoria das atividades de gestão do programa e de sua execução.

8.0. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto no presente relatório e visando contribuir para o aprimoramento da gestão municipal, a equipe de auditoria propõe que a Gestora da Secretaria Municipal da Educação apresente **Plano de Ação**, especificando as medidas que serão adotadas para atender às **recomendações** emitidas, com os respectivos responsáveis e prazos previstos para implementação de cada uma delas, distribuídas por Eixo (Repasse financeiro às Unidades Executoras, Execução e Prestação de Contas) e por Achado de auditoria.

Assim sendo, submetemos este relatório final à consideração do Controlador Geral do Município, para conhecimento e providências de *mister*, propondo-se ainda, o posterior **monitoramento**, conforme previsto no **Plano Anual de Atividades e Auditorias internas (PAI)** da Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno para o exercício de 2022.

1º COMISSÃO DE AUDITORIA, Palmas-TO, aos 25 dias do mês fevereiro de 2022.

Rosangela R. Cerqueira Barbosa
Presidente

Ana Paula Rodrigues Pereira de Araújo
2º membro