

h  
E

**GOVERNO DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**

**Objeto:**

**Ordem de Serviço:**

Controladoria- Geral do Estado – CONTROL

Auditoria Geral

*RELATÓRIO DE AUDITORIA*

Órgão: Secretaria do Estado, da Cultura, do Esporte e do Lazer.

Unidade Examinada:

Ordem de Serviço: nº 001/2020 – AUGE/CONTROL

19 de maio de 2020.

**POR QUE A CONTROL REALIZOU ESSE TRABALHO?**



**QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CONTROL?**

Ação de controle destinada a verificar a regularidade na aquisição de cartilhas pela Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer do Rio Grande do Norte com recursos do FNDE, no montante fiscalizado de R\$ 3.875.370,00, referente aos exercícios de 2019 e 2020, objeto do contrato nº 28/2019, originado no processo nº 00410002.001253/2019-31.

O escopo da auditoria utilizou-se das técnicas de inspeção física, registros fotográficos, análise documental e realização de entrevistas. Os trabalhos de campo foram realizados entre o período de 24 de agosto de 2019 até a data de 14 de fevereiro de 2020.

h2  
3

A ação de controle foi desenvolvida em função da relevância do objeto e dos vultosos recursos aportados na aquisição de cartilhas e no desenvolvimento do curso de capacitação para educadores das dezesseis DIREC's da rede de ensino do Estado do Rio Grande do Norte. O trabalho, ademais, justifica-se por conta do período de calamidade financeira que a Administração Pública enfrenta, estabelecido oficialmente com o Decreto nº 28.689/2019, com fins de racionalizar as despesas públicas, frente à grave crise econômica, financeira e fiscal por qual passa o Estado.

**QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CONTROL? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?**

Com base nos exames realizados, verificou-se achados como os de lesão aos princípios administrativos; impropriedade do quantitativo planejado, contratado e executado; descumprimento de obrigações contratuais; e ineficácia na execução do contrato. Por esses motivos, recomenda-se a suspensão definitiva dos contrato, visto que, com o quantitativo já recebido pelo Estado, é possível dar prosseguimento ao pleito sem prejuízos ao Erário.



h3  
37

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CONTROL – Controladoria Geral do Estado

IN – Instrução Normativa

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

PPA – Plano Plurianual

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

TCU – Tribunal de Contas da União

UG – Unidade Gestora

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

SEEC - Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer

DIREC - Diretoria Regional de Educação e Cultura

CENTRAM - Centro de Trânsito de Materiais



# Sumário

hh  
g

1. INTRODUÇÃO
2. FASE DO PLANEJAMENTO PARA A AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS.
  - I. DA LESÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE E DA RESTRIÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA NA CONTRATAÇÃO DIRETA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.
  - II. DA IMPROPRIEDADE QUANTO AO OBJETO CONTRATADO E OS CUSTOS ASSOCIADOS.
  - III. DAS DEFICIÊNCIAS NO PLANEJAMENTO EM RELAÇÃO AO QUANTITATIVO DE CARTILHAS CONTRATADAS.
  - IV. DA INEFICÁCIA, DA INEFICIÊNCIA E DA ANTIECONOMICIDADE DO CONTRATO.
3. FASE DA EXECUÇÃO CONTRATUAL.
  - V. DAS CARTILHAS ARMAZENADAS EM QUANTITATIVO ELEVADO E DA REALIZAÇÃO DE MOVIMENTAÇÕES DISTINTAS DO CONTRATADO.
  - VI. DO RECEBIMENTO IRREGULAR, DESPROPORCIONAL E INCONGRUENTE DE CARTILHAS PARA CADA ESCOLA, E DO DESCUMPRIMENTO DO CURSO DE FORMAÇÃO.
4. CONCLUSÃO
5. RECOMENDAÇÕES



h/s  
7

## INTRODUÇÃO

O presente relatório é resultado da ação de controle desenvolvida concomitantemente à execução do contrato nº 28/2019, em que foi analisado sua conformidade com os aspectos contratuais, legais e principiológicos. O objetivo é o de avaliar a regularidade, economicidade e eficácia da despesa total de R\$ 3.875.370,00, valor este correspondente ao total de 129.181 cartilhas adquiridas pela Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer - SEEC. Este trabalho visa exercer o controle de legalidade, de legitimidade e de economicidade quanto a qualidade, a eficácia, a eficiência e a efetividade dos atos de gestão.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização, lei complementar nº 638/2018, normativo este que prevê que o Controle Interno terá como atribuições *“realizar inspeções”* e *“requisitar a órgão ou entidade da administração pública estadual as informações, os dados e os documentos necessários à realização dos trabalhos da Controladoria-Geral do Estado”*, em conformidade com os incisos IV e V do art 7º da referida lei.

Deste modo, os trabalhos de campo, iniciados dia 02/09/2019 e finalizados dia 14/02/2020, ocorreram durante o período de execução da primeira etapa do contrato, e dentre as atividades desenvolvidas, foram realizadas inspeções em algumas unidades da Rede de Educação Estadual, diligências no Centro de Trânsito de Materiais e visitas à SEEC. Durante os trabalhos foram aplicadas algumas técnicas de auditoria como a inspeção física e a realização de entrevistas.

O controle concomitantemente à execução do contrato tem vistas à subsidiar o fiel cumprimento do cronograma físico-financeiro estabelecido entre as partes e busca evitar danos ao Erário, com finalidade precípua de subsidiar a tomada de decisão governamental, proporcionando a melhoria contínua da eficácia, da governança, da efetividade e da qualidade do gasto público.

O processo de contratação em questão foi analisado desde seu planejamento até a sua execução. Após os trabalhos de auditoria, apurou-se que o planejamento e a execução do contrato, mesmo que firmado de maneira juridicamente regular, apresentam algumas falhas e impropriedades das quais merecem atenção por parte do gestor. Por fim, este relatório tem como objetivo principal apresentar recomendações ao Poder Público Estadual, decorrentes das constatações expostas, das quais devem ser consideradas, pois serão essenciais ao melhor funcionamento da administração pública.



# RESULTADO DOS EXAMES

446  
30

## 1. FASE DO PLANEJAMENTO PARA A AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS.

### I. DA LESÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE E DA RESTRIÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA NA CONTRATAÇÃO DIRETA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

#### DOS FATOS

Da análise do trâmite processual administrativo, em 18 de fevereiro de 2019, iniciou-se o processo para contratação por parte da Secretaria do Estado, da Cultura, do Esporte e Lazer -SEEC, via inexigibilidade de licitação, tendo como objeto a aquisição de bens e serviços a serem aplicados em toda Rede de Ensino Estadual. Quanto a viabilidade jurídica da contratação, a Procuradoria Geral do Estado (ID nº 2788054) manifestou-se recomendando uma série de diligências pendentes por parte da SEEC, dentre às quais, o esclarecimento quanto a justificativa para a aludida contratação e a razão da escolha do fornecedor.

Em cumprimento ao despacho da PGE, a Secretaria da Educação (ID nº 2853862) esclareceu as razões que justificavam a referida contratação, anexando em conjunto os Termo de Referência (ID nº 2853959), Termo de Inexigibilidade (ID nº 2853971), e Orçamento Detalhado (ID nº 2854026).

Sanadas as faltas, em parecer não vinculante, a PGE opinou (id 2891600) favoravelmente pela inexigibilidade da contratação, reconhecendo a discricionariedade administrativa do processo, bem como limitando sua análise aos aspectos jurídicos da matéria.

#### DA ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

Embora as justificativas legais para a inexigibilidade constem nos autos desse processo (ID nº 2891600), é finalidade do sistema de controle interno, conforme inciso II do art. 3º da lei 638/2018, exercer o controle de legalidade, da legitimidade e da economicidade quanto à qualidade, eficácia, eficiência e efetividade de quaisquer atos de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional.

**Art. 3º O Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo tem por finalidade:**



*II - exercer o controle de legalidade, da legitimidade e da economicidade quanto à qualidade, eficácia, eficiência e efetividade dos atos de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo, bem como a regularidade da aplicação de recursos públicos estaduais por qualquer ente público ou privado.*

*(...)*

Ademais, é competência do Órgão Central de Controle Interno a manifestação sobre os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e orçamentários desta contratação, visto que esse controle faz parte da lista de atribuições da Controladoria Geral do Estado do RN, art 5º, inciso IX da lei estadual 638/2018, *in verbis*.

***Art. 5º A Controladoria-Geral do Estado é o Órgão Central do Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo, a quem compete, sem prejuízo de outras atribuições:***

***IX - manifestar-se sobre os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e orçamentários nas contratações da Administração Pública;***

*(...)*

Em se tratando dos contratos para aquisição de bens ou serviços no âmbito da Administração Pública, a regra basilar, segundo art. 2º da lei 8666/93, é a de se realizar a licitação, tendo como objetivo garantir a observância de vários princípios constitucionais, dentre eles, o da impessoalidade e o da isonomia, conforme inciso XXI e caput do art 37 da CF/88.

A lei de licitações de nº 8.666/93 autoriza e disciplina as exceções à regra geral, sendo elas dispostas no art. 24, hipóteses de dispensa e no art. 25 da lei 8666/95, hipóteses de inexigibilidade. Apesar das exceções, as Entidades Públicas nesses processos de contratação direta, devem manter a observância aos princípios e regras que regem todos contratos administrativos.

A inexigibilidade neste processo de contratação foi justificada pela SEEC por se enquadrar nos casos de 'fornecedor exclusivo' e 'serviço singular', conforme preceitua o art. 25, I e II da lei 8666/93: :



118  
57

*“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:*

*I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes.”*

*II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no artigo 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;*

Na manifestação da Secretaria da Educação (ID nº 2853862), dentre as razões apresentadas, justificou-se a escolha pelo fornecedor, parágrafo 7º e 8º do item I, da seguinte maneira: *“é público e notório que os fornecedores são os fundadores do PROBEC- Programa Brasileira de Educação Cidadã e cujos integrantes são indiscutivelmente os idealizadores do Setembro Cidadão”*. A explicação segue argumentando que a empresa foi responsável por criar a Cartilha de A-Z, e que desde de que foi realizado o primeiro contrato ainda em 2015, contrato de nº 20/2016, o corpo docente e discente avaliou de forma positiva o material para educação cidadã.

Já na manifestação da Assessoria Jurídica do Órgão (ID nº 2745655), há citação explícita dos nomes dos fornecedores da empresa contratada, enfatizando novamente a relevância de eles serem os idealizadores do PROBEC e Setembro Cidadão. Posteriormente, a Assessoria seguiu com as justificativas de impossibilidade de disputa para realizar licitação, e dentre as razões, colaciona-se um trecho do parecer: *“A inviabilidade de competição, essencial à inexigibilidade de licitação, quer dizer que esse pressuposto - disputa entre alternativas possíveis - não está presente. Não é possível licitação porque não existem alternativas. O que existe é uma única opção!”*

O intuito de um procedimento licitatório é o de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, sem que haja favorecimento a nenhum particular, para que então se possa assegurar igual oportunidade a todos possíveis interessados e



449  
B

garantir o maior número de concorrentes ao certame. Desta forma, o Ordenamento Jurídico procura, como principal objetivo, satisfazer ao interesse público. Para realizar isto a contento, mesmo quando o Ente está abrangido pela discricionariedade administrativa na produção de um ato ou contratação, ele deve manter a observância de todos esses princípios e normas que regem o Poder Público. Deve ainda, considerar as situações fáticas do Estado com a cautela necessária na avaliação desta conveniência e oportunidade.

Da análise da manifestação da unidade examinada, fica claro desde o início o desrespeito ao princípio da impessoalidade, visto que escolha deste fornecedor esteve acima de qualquer critério técnico contratado. O ofício que deu início ao processo (ID nº 1580270) foi inclusive elaborado pela própria empresa com o pedido de se formalizar o contrato por inexigibilidade (parágrafo 22). De forma quase que integral, as razões então expostas neste documento foram acatadas pelo subsecretário da pasta, realizando pontuais ajustes somente quanto a base de cálculo das cartilhas que seriam adquiridas, tomando como referência o quantitativo de alunos e professores.

A menção explícita dos nomes dos fornecedores da empresa por parte da Assessoria Jurídica também demonstra a importância e favorecimento que o Órgão deu às pessoas envolvidas na contratação, e não especificamente ao serviço ou ao bem a ser adquirido.

Apesar de realmente envolver ampla discricionariedade da Administração, essa liberdade deve restringir-se às providências concretas a serem adotadas e não deve ser utilizada como uma brecha para o favorecimento de particulares. É inclusive necessário comprovar o preenchimento dos requisitos para contratação direta com dados concretos, repudiando escolhas meramente subjetivas, para que não haja desrespeito ao princípio da impessoalidade.

Outra falha vislumbrada no processo é quanto a recorrente justificativa do Órgão de se contratar com os idealizadores do PROBEC e Setembro Cidadão, de forma como se eles fossem os únicos fornecedores para contratar com a Administração nos projetos referentes à educação cidadã. Apesar do nome, o PROBEC - Programa Brasileiro de Educação Cidadã continua sendo uma empresa privada cuja razão social é o CEBEC - Centro Brasileiro de Educação Cidadã, fornecedor do contrato ora em comento, não devendo pois, ser um critério qualificador para a Administração quem são seus criadores.

Da mesma maneira, o citado *Setembro Cidadão*, instituído pela lei complementar de nº 494/2013, é o mês em que se promovem no Estado do RN diversas ações de educação cidadã. Sem ingressar na esfera da importância de projetos e práticas de cidadania, mas o *Setembro Cidadão* não deveria ser objeto de mérito dos que o idealizaram, nem mesmo critério para qualificá-los como únicos especialistas no assunto.



450  
50  
/

A especialização do profissional ou da empresa que anseia demonstrar que se enquadra como fornecedor exclusivo, inciso I, art. 25 da lei nº 8666/93, ou como prestadora de serviços de notória especialização, inciso II, art. 25 da lei nº 8666/93 deve ser feita no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, em que permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato, segundo o que se preceitua no § 1º do art. 25 da lei nº 8666/93.

Por fim, a função da lei em apreço, é primordialmente a de servir ao interesse público, bem como objetiva prever futuros e possíveis convênios e contratos por parte da SEEC. O intuito é dar cumprimento às atividades previstas na lei. Não há fundamento no texto, ou em outra norma, que favoreça exclusivamente determinada empresa ou projeto cidadão, a finalidade é essencialmente a de fomentar a educação cidadã e atender aos interesses da população.

Quanto ao princípio da isonomia, tanto o procedimento licitatório quanto o contrato celebrado visam o atendimento do interesse público, e para tanto é necessário que se forneça a melhor relação custo-benefício para a Administração Pública. Isto só é possível mediante a abertura ao público da oportunidade de lançar propostas que agreguem aos interesses da Administração. Assim, é necessário ao mesmo tempo, observar os princípios da isonomia e da impessoalidade, de forma a resguardar os direitos subjetivos dos particulares, inclusive nas situações em que cabem contratações diretas. Seguem as palavras de Marçal Justen Filho:

*A chamada “contratação direta” – aquela não precedida de um procedimento licitatório formal – não significa ausência de respeito aos princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes.<sup>11</sup>*

É dever da Administração Pública buscar sempre a melhor contratação possível. Ao não se realizar o procedimento licitatório, fica restrita a esfera dos potenciais participantes ao certame.

<sup>11</sup> FILHO, Marçal Justen. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, pag. 351



Mesmo que haja a impossibilidade de haver licitação, não se justifica valores altos simplesmente por ser a única alternativa do mercado:

25  
07.

*A Lei reprime o abuso na contratação direta, seja nos casos de inexigibilidade seja naqueles de dispensa. Deve ter-se em vista que a autorização para contratação direta não importa liberação para a Administração realizar contratações desastrosas, não vantajosas ou inadequadas. A Administração tem o dever de buscar, sempre, a maior vantagem para a realização dos interesses protegidos pelo Direito. Esse dever não é afastado nos casos de inexigibilidade de licitação. Mesmo nos casos de ausência de pluralidade de alternativas, a Administração tem o dever de buscar o melhor contrato possível. Não se justifica uma contratação com valores abusivos simplesmente porque a única alternativa era aquela.*<sup>22</sup>

Desta forma, conforme amplamente fundamentado, os princípios da impessoalidade e o da isonomia foram desrespeitados perante a escolha pela contratação direta da SEEC. Não houve a cautela necessária na avaliação da conveniência e oportunidade da contratação, inclusive tendo como agravante a situação financeira do Estado do RN e a vultosa despesa envolvida no contrato, o que acabou tornando a decisão do gestor subjetiva e arbitrária, fundada nos caracteres pessoais dos fornecedores. Os interesses privados foram sobrepostos ao interesse público-social.

## **II. DA IMPROPRIEDADE QUANTO AO OBJETO CONTRATADO E OS CUSTOS ASSOCIADOS.**

### **DOS FATOS**

<sup>22</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Dialética, 2008, 12ª edição, p 365



h52  
07.

O contrato ora em questão foi pactuado sem menção direta de qual seria a obrigação que alberga a relação jurídica, ou seja, não há cláusula no contrato 028/2019 que especifique qual é o objeto da obrigação. O objeto contratual sempre é um comportamento de dar, fazer ou não fazer. De outra maneira, as cláusulas quanto aos objetivos, metodologia, vigência, e outros, estão explícitas de forma clara no contrato. No decorrer do procedimento administrativo anterior à contratação, a SEEC sustenta tratar de uma aquisição de bens e serviços e esses seriam os objetos do contrato.

Quanto aos custos, a despesa pública total com a avença corresponde às exatas 129.179 cartilhas adquiridas pela Administração que serão distribuídas nas dezesseis DIREC' s do Estado do RN.

Segue a oferta documentada no Ofício (ID nº 1580270) da empresa fornecedora, em que se apresenta quais seriam os custo, seguem os trechos:

- ***“Assim sendo para apresentação deste mister apresenta a **proposta de aquisição de exemplares, ao custo unitário de trinta reais (R\$ 30,00), aqui já incluído o custo de formação destinado aos professores...” (item 7); e*****
- ***“Proposta de aquisição nos seguintes termos:***
  - e) ***O custo de capacitação de cada um dos Docentes por Direc, no tocante ao material utilizado, será de responsabilidade do Programa Brasileiro de Educação Cidadã (alínea “e” do item 22)***

O valor global corresponde exatamente ao cálculo do custo unitário (R\$ 30,00) versus o número integral das cartilhas (129.179). Não há outros gastos previstos contratualmente referentes a outros serviços que devam ser prestados pelos fornecedores. As demais obrigações contratuais, cláusula oitava, alíneas “c”, “d”, “e”, dão suporte às entregas dos livros e destas obrigações não advém nenhum dispêndio aos cofres públicos.

## DOS ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

Embora a SEEC tenha afirmado durante o processo que o contrato enquadra-se na modalidade de serviço misto, obrigação de dar e fazer concomitante, urge desta Controladoria expor os motivos que sucumbem este entendimento.

Há de se acrescentar o fato do contrato não prever de forma clara qual modalidade da obrigação, se é de dar ou fazer, ou cumulativamente os dois, e por isto, é necessário algumas considerações técnicas do porquê do contrato se tratar de uma obrigação principal de ‘dar’ acompanhada de obrigações acessórias de ‘fazer’.



Diante da dúvida e confusão que se possa fazer quanto ao objeto do contrato 028/2019 ser uma prestação de dar, ou de dar e fazer em conjunto, seguem as explicações doutrinárias para elucidar a questão.

h53  
01.

Silvio Rodrigues distingue brilhantemente a obrigação de dar e fazer:

*De certo modo se poderia dizer que, dentro da ideia de fazer, encontra-se a de dar, pois quem promete a entrega de determinada prestação está, em rigor, vinculando-se a fazer referida entrega. Mas as duas espécies de obrigações se distinguem sob outros ângulos, o principal dos quais é que na obrigação de dar existe uma prestação de coisa, enquanto na obrigação de fazer encontrasse uma prestação de fato. (RODRIGUES, 2006, pag.18).*

Fica claro, que desde o princípio havia como objetivo primordial da Administração a aquisição de um objeto, no caso, as cartilhas de A-Z, e isto condiz com a própria proposta da contratada, conforme já exposto no item 7, do Ofício (ID nº 1580270). Não é de interesse da administração a prestação de determinado serviço do contratado, a necessidade primordial sempre foi a de adquirir um bem, no caso em questão, as cartilhas.

Antunes Varela segue as explicações de como definir o objeto da prestação fazendo as distinções das formas imediatas e mediatas:

A prestação (dar, fazer e não fazer) é o objeto imediato (próximo, direto) da obrigação. Na compra e venda, como vimos, o vendedor se obriga a entregar, que é modalidade de obrigação de dar, a coisa alienada. A obrigação de entregar (de dar coisa certa) constitui o objeto imediato da aludida obrigação. Para saber qual o objeto mediato (distante, indireto) da obrigação, basta indagar: dar, fazer ou não fazer o quê? No citado exemplo da compra e venda, se o vendedor se obrigou a entregar um veículo, este será o objeto mediato da



obrigação, podendo ser também chamado de "objeto da prestação" <sup>3</sup>

hsh  
uug

É claro e explícito que o objeto imediato do contrato 028/2019 é a aquisição das mais de cem mil cartilhas com intuito de distribuir aos alunos da rede pública estadual. A pretensão imediata não foi a aquisição de um serviço, e sim de um bem.

Por fim, seguem os ensinamentos do ilustre Carlos Roberto Gonçalves sobre a explicação das obrigações distintas em principal e acessória para complementar o raciocínio que a demanda em apreço se traduz de uma obrigação principal de dar e outra acessória de prestar.

Reciprocamente consideradas, as obrigações dividem-se em principais e acessórias. As primeiras subsistem por si, sem depender de qualquer outra, como a de entregar a coisa, no contrato de compra e venda. As obrigações acessórias têm sua existência subordinada a outra relação jurídica, ou seja, dependem da obrigação principal.

É indubitável que a razão da avença firmada pela SEEC com a empresa contratada almejou a aquisição de bens, e esta obrigação existe independente dos outros objetivos, considerados como acessórios, dispostos no capítulo oitavo, inciso I, alíneas 'c', 'd', e 'e' do contrato em questão. Já o raciocínio contrário não se sustenta. A capacitação dos docentes e as ações voltadas para o setembro cidadão alicerçam o objeto principal, e essas prestações acessórias só estão presentes no contrato porque estão subordinadas à obrigação principal. A existência dessas obrigações acessórias têm relação de dependência com a principal, e só se sustentam por causa desta.

A douta Procuradoria do Estado também manifestou entendimento contrário ao Órgão quanto à capitulação do contrato como sendo de uma prestação de serviços, visto que o objeto principal era o de aquisição, no caso, do bem 'Cartilha A-Z', e os serviços apenas seriam prestações acessórias (ID nº 2891600).

A razão primária, principal e imediata de se firmar o contrato justificou-se pelo intuito de colaborar com o enriquecimento da educação cidadã de todos os alunos do Estado, e para realizar tal pleito, cada um deveria receber a cartilha, ou seja, a necessidade intrínseca da SEEC era a aquisição dos livros para posterior distribuição aos discentes, e não para obter determinado serviço, se assim o fosse, então, nada mais justo que pagar para tanto. Ocorre que, como já bem frisado, os custos envolvidos

<sup>3</sup> Antunes Varela, Direito das obrigações, cit., v. 1, p. 71; Álvaro Villaça Azevedo, Teoria geral das obrigações, p. 35.



no contrato se referem apenas ao valor integral das 129.179 cartilhas, que nada mais é que o objeto principal do contrato.

h55  
9.

### III. DAS DEFICIÊNCIAS NO PLANEJAMENTO EM RELAÇÃO AO QUANTITATIVO DE CARTILHAS CONTRATADAS.

#### DOS FATOS

Conforme os autos (ID nº 2438833), a aquisição das cartilhas foi planejada com base nos seguintes dados e procedimentos:

1) números de alunos matriculados atualizados para este ano escolar, fonte **SigEduc**;

2) diminuir na planilha o número de professores, uma vez que a escola dispõe de unidades na biblioteca da escola;

3) considerar a redução do índice de evasão escolar médio, no percentual de 8% (oito por cento);

4) retirar os alunos matriculados em séries iniciais do ensino fundamental;

5) por fim, sob o resultado, deverá ser **reduzido um percentual de 25%**.

O consequência desse protocolo resultou na Informação (ID nº 2743506) que trouxe como total o número de 129.179. Este montante corresponde a cifra dos destinatários das cartilhas. Segue a planilha com os dados de todas as dezesseis DIREC's:

TABELA 1

ATUALIZAÇÃO - SigEduc 30/05/2019						
DIREC	GRUPO DE ATENDIMENTO	TAXA EVASÃO (8%)	DEDUÇÃO (25%)	ALUNOS - T. TRADICIONAIS	ALUNOS - T. MÓDULO INTEGRAL	
1ª DIREC		3275	3016,68	1261	0	3251
2ª DIREC		4239	3950,06	1866	0	1749
3ª DIREC		4608	4289,33	2180	1118	262
4ª DIREC		5394	4962,48	2211	2722	0
5ª DIREC		5397	4965,24	2224	1764	940
6ª DIREC		5741	5281,72	2041	0	146
7ª DIREC		6183	5614,76	2211	1872	139
8ª DIREC		6240	5740,8	2205	1640	266
9ª DIREC		7483	6746,31	300	0	126
1ª DIPEC		8482	7803,44	2852	101	103
2ª DIPEC		8739	8095,08	3071	1194	177
3ª DIPEC		10140	9330,64	4098	0	170
4ª DIPEC		12290	11308,64	4281	0	113
5ª DIPEC		15779	18166,65	527	1	181
6ª DIPEC		22443	20647,55	1431	1	165
16ª DIPEC		5684	52334,1	1151	1	116
				12509	11953	10226

Fonte: ID 2743506, <https://sei.rn.gov.br/>



h56  
B

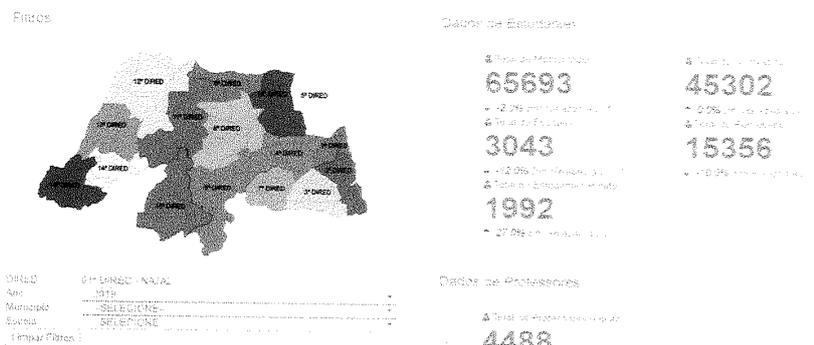
## DA ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

Para elucidar de forma simples as razões do porquê de o planejamento ter sido falho e ineficiente, defronta-se as informações que estão no processo (ID nº 2743506) com os dados oficiais do Sigeduc.

De forma amostral, serão anexadas imagens dos dados de algumas DIREC's extraídas do site Sigeduc para serem defrontadas com as informações apresentadas na planilha (ID nº 2743506) preparada pela SEEC, com intuito de demonstrar que a elaboração do cálculo conforme previamente planejado foi falho.

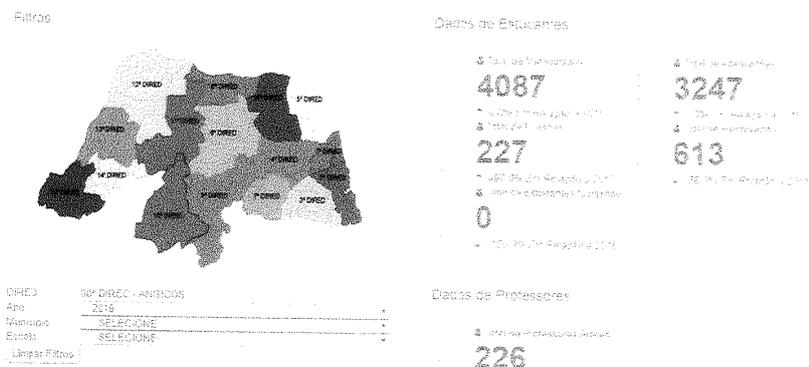
Seguem as imagens com os dados e em seguida a realização do passo a passo (os cinco itens do documento (ID nº 2438833), respeitando o procedimento que a SEEC requisitou para calcular o número total de cartilhas que deveriam ser enviadas a cada DIREC.

Figura 1 – 1º DIREC - Natal



Fonte: site <https://sigeduc.rn.gov.br/sigeduc/public/transparencia/pages/home/portal.jsf>.

Figura 2 – 8º DIREC - Angicos

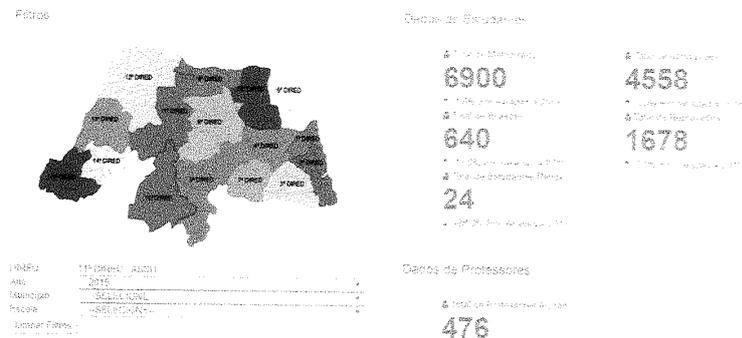


Fonte: site <https://sigeduc.rn.gov.br/sigeduc/public/transparencia/pages/home/portal.jsf>.



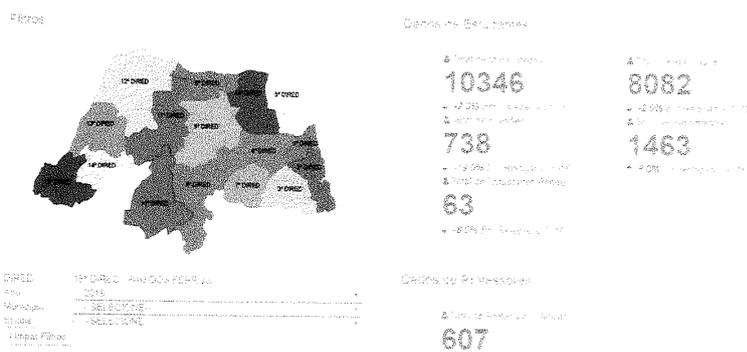
h57  
B

**Figura 3 – 11º DIREC - Assu**



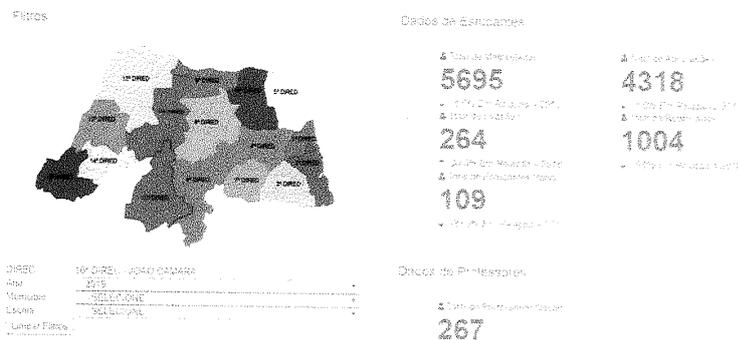
Fonte: site <https://sigeduc.rn.gov.br/sigeduc/public/transparencia/pages/home/portal.jsf>.

**Figura 4 – 15º DIREC - Pau dos Ferros**



Fonte: site <https://sigeduc.rn.gov.br/sigeduc/public/transparencia/pages/home/portal.jsf>.

**Figura 5 – 16º DIREC - João Câmara**



Fonte: site <https://sigeduc.rn.gov.br/sigeduc/public/transparencia/pages/home/portal.jsf>.



Com os dados dos gráficos acima, realizar-se-á o passo-a-passo seguindo os cinco itens do procedimento para contabilizar os dados da forma requisitada pela SEEC (ID nº 2438833). Vejamos:

458  
Bj

**TABELA 2**

	ALUNOS MATRICULADOS	NÚMERO DE PROFESSORES	EVASÃO DE 8%*	ALUNOS EM SÉRIES INICIAIS**	RESULTADO FINAL***	REDUÇÃO DE 25% DO RESULTADO FINAL
1º DIREC	65.693	4.488	5.255,44	10.182	45.768,56	34.325,67
8º DIREC	4.087	226	326,96	961	2.573,04	1.929,78
11º DIREC	6.900	476	552	1.030	4.842	3.631,5
15º DIREC	10.346	607	827,68	1.703	7.208,32	5.406,24
16º DIREC	5.695	267	455,6	546	4.426,4	3.319,8

\* Calculada em cima do total de 'alunos matriculados'.

\*\* Os dados do número de alunos nas séries iniciais foram extraídos do site SigEduc.

\*\*\* O resultado final foi obtido a partir do cálculo do número total de alunos matriculados subtraindo os valores das colunas 'número de professores', 'evasão de 8%' e 'alunos em séries iniciais'.

Conforme se vê, o resultado da última coluna da Tabela 2 deveria ser aquele a ser considerado pelo Órgão quando se elaborou os termos de referência da contratação. Ocorre, entretanto, que houve grave falha nestes cálculos, conforme mostra-se a seguir, e isto impactou de forma indevida o Erário, pois foi adquirido um quantitativo contratual muito acima das reais necessidades de cada DIREC.

**TABELA 3**

	1	2	3
	NÚMEROS OBTIDOS PELA SEEC.	NÚMEROS OBTIDOS PELA CONTROL*.	CONFRONTO COLUNA 2 X COLUNA 1
1º DIREC	2.262	34.325	- 32.063
8º DIREC	4.306	1.929	+2.377



11º DIREC	6.071	3.631	+ 2.440
15º DIREC	15.486	5.406	+10.080
16º DIREC	39.251	3.319	+35.932

159  
B

\* Os números foram exibidos sem considerar as casas decimais para facilitar o cálculo e a compreensão.

A última coluna é interpretada com a seguinte perspectiva: os valores negativos correspondem a uma quantia calculada a menor do que a necessária para atender o DIREC; enquanto que os valores positivos demonstram uma quantia a maior daquele que seria necessária ao DIREC. Somente com essa amostra do universo das dezesseis DIREC's, já é possível apresentar a grave falha da Secretaria da Educação no momento de calcular o quantitativo de cartilhas que deveriam ser adquiridas, visto que os números definidos no planejamento, e conseqüentemente contratados, destoam da real necessidade das DIREC's.

O próximo capítulo irá apresentar os demais dados das outras DIREC's corroborando para o que foi exposto neste, ou seja, que houve uma superestimativa no quantitativos de cartilhas, e isto se deve ao fato do Órgão ter negligenciado maiores cuidados no planejamento, momento, entretanto, que mais deveria ter zelado.

#### IV. DA INEFICÁCIA, DA INEFICIÊNCIA E DA ANTIECONOMICIDADE DO CONTRATO.

##### DOS FATOS

O valor global da despesa teve regular dotação orçamentária para o ano de 2019 (ID nº 743628) e 2020 (ID nº 2743729), perfazendo o montante de R\$ 3.875.370,00. Para os dois exercícios, o Orçamento (ID nº 2854026) prevê como fonte dois recursos federais: "Cota-Parte do Salário Educação" e "Outros Recursos do FNDE – Fomento ProMédio Integral".

O valor global do contrato corresponde ao total das cartilhas adquiridas pela SEEC. Segue o cronograma de execução dos quantitativos contratados, mostrando o grupo de atendimento dividido por DIREC.



460  
5

**TABELA 4**

Valor unitário		RS 30,00
CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO – 2019		
DIREC	GRUPO DE ATENDIMENTO	VALOR
1ª DIREC	2262	R\$ 67.860,00
4ª DIREC	3722	R\$ 111.660,00
6ª DIREC	3961	R\$ 118.830,00
8ª DIREC	4306	R\$ 129.180,00
13ª DIREC	8481	R\$ 254.430,00
16ª DIREC	39251	R\$ 1.177.530,00
<b>TOTAL</b>	<b>61983</b>	<b>R\$ 1.859.490,00</b>
Recursos do Salário Educação		R\$ 1.739.580,00
Recursos do Fomento Promédio Integral		R\$ 119.910,00
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 1.859.490,00</b>

Valor unitário		RS 30,00
CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO – 2020		
DIREC	GRUPO DE ATENDIMENTO	VALOR
2ª DIREC	2966	R\$ 88.980,00
3ª DIREC	3180	R\$ 95.400,00
5ª DIREC	3724	R\$ 111.720,00
7ª DIREC	4211	R\$ 126.330,00
9ª DIREC	5060	R\$ 151.800,00
10ª DIREC	5853	R\$ 175.590,00
11ª DIREC	6071	R\$ 182.130,00
12ª DIREC	6998	R\$ 209.940,00
14ª DIREC	13647	R\$ 409.410,00
15ª DIREC	15486	R\$ 464.580,00
<b>TOTAL</b>	<b>67196</b>	<b>R\$ 2.015.880,00</b>
Recursos do Salário Educação		R\$ 1.829.010,00
Recursos do Fomento Promédio Integral		R\$ 186.870,00
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 2.015.880,00</b>

A partir desses dados, elucidará o que já foi amplamente argumentado nos capítulos anteriores no que diz respeito a inconsistência desses números, e se explanará as razões do porquê do contrato em questão ter sido ineficaz, ineficiente e antieconômico.

## **DA ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO**

O planejamento em relação ao quantitativo de cartilhas contratadas foi realizado de forma carente quanto aos aspectos de cuidado e ponderação, conforme já fundamentado no capítulo anterior.

É indubitável que o Estado teve interesse em disseminar boas práticas de cidadania no momento em que firmou o contrato 028/2019, e para isso, buscou abranger o maior número possível de alunos, conforme exposto na Tabela 4.

Ocorre, entretanto, que por ter sido feito um planejamento falho e inconsistente com a realidade de cada uma das regiões educacionais do Estado, a SEEC acabou contratando um objeto em quantias desproporcionais para todas as DIREC's.



461  
16

A Tabela a seguir exibirá informações que ajudarão a construir o raciocínio que se quer explicar. Na primeira coluna constará o número total de alunos por DIREC; na segunda, a quantia contratada; e na terceira, o valor que deveria se chegar caso se cumprisse com o passo-a-passo do cálculo idealizado pelo gestor na fase do planejamento (ID nº 2438833). A última coluna apresentará o confronto dos dados da segunda e terceira, da mesma maneira que foi realizado na Tabela 3, de forma a demonstrar a ineficiência do que foi contratado e conseqüentemente irá exibir a explicação do porquê do contrato ter sido ineficaz e antieconômico.

**TABELA 5**

	1	2	3	4
	NÚMERO DE ALUNOS	NÚMEROS CONTRATADOS	VALORES CALCULADOS PELA CONTROL	CONFRONTO COLUNA 2 x COLUNA 3
1ª DIREC	65.693	2.262	34.325	- 32.063
2ª DIREC	20.704	2.966	12.169	- 9.203
3ª DIREC	14.305	3.180	7.056	-3.876
4ª DIREC	7.003	3.722	3.591	+ 131
5ª DIREC	11.813	3.724	6.311	+ 2.587
6ª DIREC	4.999	3.961	2.582	+ 1.379
7ª DIREC	7.223	4.211	3.641	+ 570
8ª DIREC	4.087	4.306	1.929	+ 2.377
9ª DIREC	9.753	5.060	5.201	- 141
10ª DIREC	8.303	5.853	4.283	+ 1.570
11ª DIREC	6.900	6.071	3.631	+ 2.440
12ª DIREC	28.062	6.998	13.645	-6.647
13ª DIREC	5.482	8.481	2.645	+ 5.836
14ª DIREC	6.538	13.647	3.060	+10.587



15ª DIREC	10.346	15.486	5.406	+10.080
16ª DIREC	5.695	39.251	3.319	+35.932
				+16.385

462  
37

A leitura da última coluna se faz da seguinte maneira: Os valores negativos demonstram uma subestimativa, ou seja, contratou-se em menor quantia do que a necessária. Já os valores positivos demonstram uma superestimativa, ou seja, contratou-se uma quantia além da necessária. Das dezesseis DIREC'S, seis apresentam uma subestimativa (1ª, 2ª, 3ª, 5ª, 9ª, 12ª), enquanto que as outras dez (4ª, 6ª, 7ª, 8ª, 10ª, 11ª, 13ª, 14ª, 15ª, 16ª) foram superestimadas. Ou seja, de uma maneira ou de outra, houve pactuação de quantias irrealistas, das quais, ou não serviram para atender todos alunos, ou foram enviadas em excesso.

Com essas informações, passa-se agora à análise dos aspectos da eficiência e da eficácia dos atos da Administração Pública .

*“a eficácia é a concreção dos objetivos desejados por determinada ação do Estado, não sendo levados em consideração os meios e os mecanismos utilizados para tanto. Assim, o Estado pode ser eficaz em resolver o problema do analfabetismo no Brasil, mas pode estar fazendo isso com mais recursos do que necessitaria. Na eficiência, por sua vez, há clara preocupação com os mecanismos que foram usados para a obtenção do êxito na atividade do Estado. Assim, procura-se buscar os meios mais econômicos e viáveis, para maximizar os resultados e minimizar os custos. Em síntese: é atingir o objetivo com o menor custo e os melhores resultados possíveis”<sup>4</sup>*

Ou seja, enquanto o aspecto da eficácia caracteriza-se pela busca de resultados, tendo, assim, uma dimensão quantitativa, o da eficiência diz respeito a otimizar a própria conduta, do modo menos oneroso possível, extraindo-se dos

<sup>4</sup> TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004. p. 175



recursos empregados a maior qualidade na sua prestação.

Quanto ao aspecto da economicidade dos atos e contratos da Administração Pública, BUGARIN faz as seguintes observações:

*“o gestor público deve, por meio de um comportamento ativo, criativo e desburocratizante tornar possível, de um lado, a eficiência por parte do servidor, e a economicidade como resultado das atividades, impondo-se o exame das relações custo/benefício nos processos administrativos que levam a decisões, especialmente as de maior amplitude, a fim de se aquilatar a economicidade das escolhas entre diversos caminhos propostos para a solução do problema, para a implementação da decisão”<sup>5</sup>*

Conclui-se que o aspecto da economicidade, refere-se a um menor custo aos cofres públicos, devendo-se, antes da realização de quaisquer contratações, realizar análise do custo/benefício do ato administrativo. Essa virtude se perfaz ao princípio da economicidade, previsto e disposto no art. 70 da Constituição Federal.

Com tudo o que foi exposto, clareiam-se os motivos pelos quais o Órgão contratante falhou no cumprimento dos três aspectos supracitados. No momento em que a SEEC firmou o contrato adquirindo um quantitativo de cartilhas divergente da real necessidade de cada DIREC, ela já atuou de forma ineficaz. Em seguida, conforme se viu no Tabela 5, realizando a subtração do que foi superestimado com o subestimado, ainda restou um excesso de 16.385 cartilhas, totalizando um desperdício de R\$ 491.550,00, depreende-se portanto que a contratação foi ineficiente e antieconômica, visto os altos custos envolvidos e a má aplicação dos recursos públicos.

## **2. FASE DA EXECUÇÃO CONTRATUAL.**

### **DOS DESCUMPRIMENTOS DAS OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS.**

<sup>5</sup> BUGARIN, Paulo Soares. O Princípio Constitucional da Eficiência, um Enfoque Doutrinário Multidisciplinar. Brasília: revista do Tribunal da União – Fórum Administrativo, mai/2001, p. 240.



Visto que os trabalhos de auditoria foram realizados de forma concomitante à execução contratual em sua primeira fase, ou seja, no ano de 2019, far-se-á referência às obrigações que deveriam ter sido cumpridos nesta primeira etapa.

Deste modo, conforme o cronograma de execução, a primeira fase abrange 1ª, 4ª, 8ª, 13ª e 16ª DIREC's, e essas Diretorias deveriam receber o quantitativo acordado de cartilhas juntamente com os cursos de capacitação dos docentes, conforme disposto na cláusula oitava do contrato 28/2019.

Assim, levando em consideração essas informações, foram realizadas diligências em algumas escolas de duas DIREC's (DIREC 1º- Natal e DIREC 16ª - João Câmara) e inspeções no CENTRAM, local que a SEEC utiliza como almoxarifado de materiais, e este serviu para guardar as cartilhas para posterior envio a cada DIREC. Foram requisitadas também dados da CODESE, para que fossem relatadas informações a respeito da execução contratual. Deste modo, todos esses dados foram documentados em processo, fazendo parte dos papéis de trabalho, e serviram para o embasamento deste relatório.

Das escolas visitadas no 1º DIREC, foram realizadas inspeções na Escola Estadual Jorge Fernandes, Escola Estadual Floriano Cavalcante, Escola Estadual Doutor Manoel Villaça e Escola Estadual Desembargador Régulo Tinôco, todas no dia 18/11/2019.

Já em relação às diligências feitas no 16º DIREC, a Escola Estadual Antonio Gomes e a sede do 16º DIREC foram fiscalizadas no dia 14/02/2020. Constava também no escopo da auditoria a Escola Estadual Marluce Lucas, porém a visita foi frustrada, pois o horário de funcionamento da escola é apenas no período da manhã, e só foi possível à equipe comparecer ao local no período da tarde. Não fomos atendidos por ninguém responsável pela escola, porque naquele dia estavam sendo feitas reformas estruturais e um dos trabalhadores da obra nos informou que a escola não estava funcionando mais naquele momento.

O CENTRAM - Centro de Trânsito de Materiais - que serve como um setor de carga e descarga de materiais do Estado, foi inspecionado por três vezes. A primeira diligência realizada em 02/09/2019, a segunda em 14/11/2019, e a última em 11/02/2020.

## **V - DAS CARTILHAS ARMAZENADAS EM QUANTITATIVO ELEVADO E DA REALIZAÇÃO DE MOVIMENTAÇÕES DISTINTAS DO CONTRATADO.**

### **DOS FATOS**



Conforme as documentações do processo, ID 3054415 e ID 3267152, após a verificação da qualidade e quantidade do material e conseqüente aceitação, o CENTRAM, conforme o artigo 73, inciso II, "b" da lei 8666/93, efetuou o recebimento definitivo das 61.983 cartilhas, quantitativo consoante à primeira fase da execução contratual.

### **DA ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO**

Embora os autos informem o regular recebimento dessa quantia, o que se verificou nas visitas ao CENTRAM foi uma quantia incompatível ao acordado no contrato nº 28/2019, bem como, em entrevistas com servidores deste órgão, foram relatadas informações irregulares a execução contratual.

Na primeira visita, datada de setembro, a equipe de auditoria verificou de fato uma grande monta de cartilhas já no depósito do CENTRAM, e em entrevista com servidores sobre aqueles bens, eles informaram que já existiam no almoxarifado uma quantia de cartilhas daquele mesmo modelo, pois as mesmas já haviam sido adquiridas pelo Estado em outros anos e não foram distribuídas de forma integral.

De forma a esclarecer o ocorrido, verificou-se de fato que este mesmo objeto, no caso a cartilha A-Z, já havia sido adquirida em 2018 pelo Estado, processo nº 01010046.000115/2018-02, e nesta ocasião foram contempladas as cidades de Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Santa Cruz, Mossoró, Assu e Macau, atendendo um número de 15.000 alunos, somando o valor de R\$ 450.000,00 ao Erário Público.

Nesta primeira visita ao CENTRAM, registrou-se imagens do quantitativo que estava em depósito, e que posteriormente deveriam ser enviadas aos seis DIRECS, obrigação referente a primeira fase da execução contratual.



*Imagem depósito CENTRAM 02/09/2019*





Imagem depósito CENTRAM 02/09/2019

466  
E

De forma a verificar a regular execução contratual, as duas inspeções seguintes tiveram como finalidade observar se as notas de envio estavam compatíveis com o acordado - tabela 4 -, bem como tive como objetivo observar se o quantitativo depositado no CENTRAM estava decrescendo conforme os envios eram feitos.

O que se constatou, independente da análise das notas de envio, foi que a monta de cartilhas no almoxarifado continuava grande. Em novas entrevistas com servidores do CENTRAM, foi informado que já haviam sido enviados grandes quantitativos para a maioria das DIREC's e que os envios estavam ocorrendo a mando de um dos representante da empresa fornecedora. Situação essa, entretanto, destoante da regular execução de qualquer contrato administrativo.

Na segunda inspeção, pediu-se o levantamento do quantitativo de cartilhas que ainda não haviam sido enviadas, o chefe do almoxarifado do CENTRAM, o senhor Gilmar Virgínio, informou que ainda constavam um total de 36.773 cartilhas.





Imagem depósito CENTRAM 14/11/2020

A terceira, e última, inspeção, realizada somente em fevereiro de 2020, teve como objetivo verificar se o quantitativo restante de mais de trinta e seis mil cartilhas, informadas em novembro, já haviam sido enviadas às seis DIREC's, conforme o pactuado para a primeira fase da execução do contrato nº 28/2019.

No entanto, constatou-se um montante de cartilhas ainda em depósito. Em entrevista com os servidores, eles informaram que o CENTRAM não havia recebido novas cartilhas e que aquelas eram as mesma que já havíamos observado em novembro.



Imagem depósito CENTRAM 11/02/2020

hbx  
w



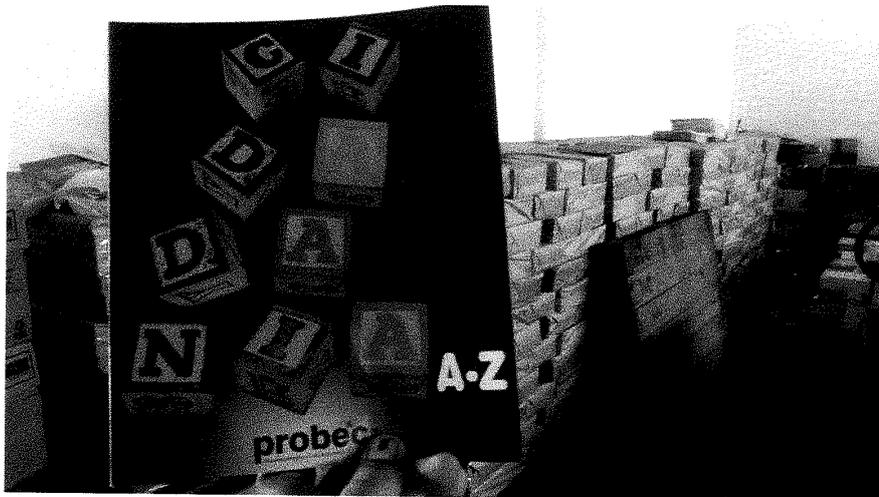


Imagem depósito CENTRAM 11/02/2020

Com vistas a subsidiar os trabalhos de auditoria relativos à execução contratual, foram solicitadas algumas informações à CODESE, ID 4697577, e dentre os pedidos, pediu-se a apresentação de todos os registros de entrada, saída, posição inicial e final de estoque, compreendendo o período de 01/01/2018 até a data de 11/02/2020, referentes as cartilhas CIDADANIA A-Z do CENTRAM para às respectivas Diretorias Regionais de Educação - DIREC's, segundo o contrato n° 28/2019.

As informações foram parcialmente prestadas no dia 18/02/2020, pois quanto ao pedido de posição de estoque final e inicial das referidas datas do ofício, apenas foi informado o estoque final de fevereiro.

Com base nesses dados enviados pelo CODESE, constatou-se a movimentação irregular dos quantitativos acordados no contrato, o que reforça a malversação da Secretaria quanto aos recursos públicos investidos nessa aquisição. Segue a Tabela 6, confrontando os dados, em que se mostrará o que deveria ter sido entregue, ou seja, números em conformidade com os dados do SIGEDUC do ano de 2019, o que foi contratado, conforme contrato 28/2019 - Tabela 1, e o que foi efetivamente executado, conforme documentação do CENTRAM.

**TABELA 6**

	1	2	3
	DADOS DO SIGEDUC.	DADOS DO CONTRATO.	DADOS DO CENTRAM.
1º DIREC	65.724	2.262	17.849



4º DIREC	6.992	3.722	1.019
6º DIREC	5.014	3.961	849
8º DIREC	4.087	4.306	939
13º DIREC	5.480	8.481	1.608
16º DIREC	5.692	39.251	1.482

Confirma-se assim a malversação dos recursos utilizados pela Administração Pública em virtude da execução ineficaz e irregular da avença ora firmada com o setor privado. É clara a destoância dos dados demonstrado na planilha acima, e isto confirma a efetividade nos trabalhos do controle interno ao sugerir a suspensão do contrato em questão para minimizar os danos ao Erário.

Constata-se ainda da documentação que no almoxarifado o estoque final no dia 18/02/2020 havia uma quantia referente à 59% do quantitativo total recebido pelo CENTRAM em 2019, ou seja, das 61.983 cartilhas recebidas, ainda estavam em depósito o número de 36.569. Conclusão clara que apenas 41% da primeira fase foi cumprida, e isto já com o ano de 2019 encerrado, e a primeira fase concluída.

Ineficaz, pois, a execução contratual, haja vista que a maior parte do quantitativo não foi entregue nas respectivas DIREC's e isto teve como consequência prejuízos graves ao Erário. De forma mais precisa e transparente, em um cálculo simples, o montante desperdiçado foi de R\$ 1.097.099,1 (um milhão noventa e sete mil noventa e nove reais e dez centavos).

## **VI - DO RECEBIMENTO IRREGULAR, DESPROPORCIONAL E INCONGRUENTE DE CARTILHAS PARA CADA ESCOLA, E DO DESCUMPRIMENTO DO CURSO DE FORMAÇÃO.**

### **DOS FATOS**

Das inspeções realizadas nas escolas, foram realizadas técnicas de auditoria, dentre elas: entrevistas com funcionários e análises documentais referentes ao recebimento das cartilhas e ao treinamento dos docentes. Ambas obrigações deveriam ter sido cumpridas ainda no ano de 2019, e conforme apontamentos a seguir, irá se



concluir pelo descumprimento das duas obrigações firmadas pela contratada. Neste capítulo, será abordado os achados referentes à obrigação do envio conforme o contratado - Tabela 4 - e à respeito da obrigação referente ao curso de formação dos profissionais de ensino.

Do espaço amostral selecionado, no 1º DIREC - Natal, foram visitadas quatro escolas da capital para verificar se havia conformidade nos quantitativos acordados no contrato nº 28/2019, conforme Tabela 4. O total de 2.262 cartilhas deveria ter sido distribuído ao universo de alunos das Escolas Estaduais da primeira DIREC.

De maneira a subsidiar da melhor forma a amostra de auditoria, foi escolhida a 16º DIREC - João Câmara para se inspecionar por causa da vultuosidade de cartilhas previstas para serem entregues nessa DIREC, conforme contrato nº 28/2019. As inspeções ocorreram dia 10/02/2020 na sede da DIREC e na escola Escola Estadual Antônio Gomes para verificar a conformidade dos quantitativos acordados, de acordo com Tabela 4. O total de 39.251 cartilhas deveria ter sido distribuído ao universo de alunos das Escolas Estaduais da décima sexta DIREC.

A fim de fomentar os achados, com base nos documentos que a CODESE enviou à CONTROL, é possível obter informações das remessas que o CENTRAM fez à cada local. Através das notas de envio informa-se que no dia 23/01/2019 foram remetidas 624 cartilhas para a 16º DIREC, e no dia 06/11/2019, 191 cartilhas foram enviadas à Escola Antônio Gomes. Ocorre, entretanto, que essas informações não se harmonizam com as obtidas no momento das diligências.

## DA ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

No dia 18/11/2019, foi feita diligência na Escola Estadual Jorge Fernandes onde foi relatado pela diretora, Sra. Lúcia, que o número total de alunos daquela Unidade Escolar era de 120 alunos, e este número "deveria" corresponder ao universo de cartilhas a serem enviadas à esta Unidade Escolar. A diretora não soube informar nem recordava o quantitativo de cartilhas que teria sido enviado àquela escola naquele ano, mas que conhecia o projeto de anos anteriores, pois a escola já havia recebido aquele material.

Ainda em conversa informou, ela relatou que o montante de R\$ 3.600,00, referente a multiplicação de alunos pelo valor da cartilha, corresponde igualmente ao total que a Escola Jorge Fernandes recebe por ano para se manter. Valor este, segundo ela própria, que não seria suficiente para arcar com os custos e despesas da Escola, pois as finanças daquela Unidade eram comprometidas rapidamente. Por fim, a Diretora relatou que não houve durante o ano de 2019 orientação ou treinamento dos professores referente ao Programa Setembro Cidadão.



Em visita à Escola Estadual Floriano Cavalcante, no mesmo dia 18/11/2019, entrevistou-se a Diretora Graça que nos informou que as funcionárias do setor da Biblioteca ficaram com o controle das cartilhas, contudo não havia sido registrado por elas a quantia entregue. O que essas servidoras relataram foi que o que havia chegado já tinha sido entregue aos alunos, porém sem nenhuma orientação.

No dia 14/11/2019 visitamos esta Unidade e conversamos com Fabiano, Vice-Diretor, que neste dia nos atendeu, pois o Diretor não estava no local. Ao chegar na diretoria foram vistas algumas resmas no chão ainda encaixotadas, além de outras duas resmas em cima da mesa do diretor. Fabiano não soube informar o quantitativo deixado na escola, mas expôs que a iniciativa do projeto era muito boa, porém informou que os professores não receberam nenhuma capacitação.

Neste mesmo dia, visitou-se a Escola Estadual Desembargador Régulo Tinôco e entrevistou-se a Coordenadora Fátima Lúcia que informou não ter havido orientação dos dois idealizadores nesta Escola, porém não houve instrução de que as cartilhas deveriam ser entregues a cada aluno. Foram distribuídas 370 livros nesta Escola.

Já quanto às inspeções no 16º DIREC, a sede do DIREC foi o local da primeira visita, e nela foi realizada entrevista com Senhor Francisco, que naquele momento estava respondendo pelo Diretor, e com Dona Sônia, Coordenadora Pedagógica. Informalmente, Francisco relatou que não entendia o sentido daquelas cartilhas, inclusive afirmando que era um material antigo, que tinha conhecimento do objeto, pois já havia chegado remessas em outros anos, mas afirmou que achava inútil o quantitativo até então recebido. Informou também que no início de 2019 foi enviado 1 pacote daquele material para cada escola, e que escutava como reclamação dos responsáveis pela escola que aquilo não era mais preciso, pois no colégio já havia aquele material. Perguntado se havia chegado mais remessas daquele material no segundo semestre de 2019, Francisco afirmou que não. Por fim, questionado se houve alguma orientação a respeito de como seriam usadas as cartilhas, Francisco relatou que não houve qualquer orientação.

Dona Sônia chegou após a entrevista com Francisco, e informou que não havia ocorrido nenhum recebimento daquele material em 2019, mas que a DIREC havia recebido no ano de 2018. Neste ano que ocorreu recebimento, ela afirma que não foi orientada por ninguém de como seriam feitos os trabalhos de apresentação daquela cartilha aos alunos e que por conta própria realizou remessas às escolas. Relatou que era provável que em 2019 as entregas da cartilha tenham ido direto aos colégios e por isso não passaram pela sede da 16ª DIREC

Já em relação à visita à Escola Antônio Gomes, foi realizada uma entrevista com a Coordenadora, Carla, e esta relatou que houve entrega de cerca de 74 cartilhas entre os meses de junho e julho de 2019. Informou que houve orientação aos professores, porém as

h  
x  
1  
0



cartilhas ficaram em biblioteca e não foram dadas aos alunos. A escola em 2019 possuía um total de 1.067 alunos, segundo o portal Sigiduc.

haz  
7

## CONCLUSÃO

Conforme tudo que foi exposto, resta claro que o processo de aquisição das cartilhas escolares apresenta vulnerabilidade e deficiência significativas, a falta de zelo em quaisquer contratos firmados pelo Poder Público aumenta o risco de perdas, desvios ou desperdícios, e isto impede que seja atingida a melhoria contínua da eficácia, da efetividade e da qualidade do gasto público.

Tal situação decorreu da falta de comprometimento da administração com a gestão dos recursos públicos, e este trabalho de auditoria permite demonstrar a existência das falhas encontradas no decorrer de todo o processo de contratação.

Há achados de auditoria que perpassam desde a fase de planejamento até à primeira fase da execução do contrato nº 28/2019, constatando a lesão aos princípios administrativos, como os da impessoalidade e da isonomia; as impropriedades quanto aos quantitativos e custos do bem adquiridos; e as irregularidades quanto às obrigações contratuais das quais até o presente momento não foram devidamente cumpridas.

As conclusões desta Controladoria relacionadas ao processo examinado tem finalidade de subsidiar a tomada de decisão governamental, proporcionando a melhoria contínua da governança e da qualidade da aplicação dos recursos públicos.

Espera-se que a presente avaliação contribua com o propósito de auxiliar à SEEC quanto à adoção de boas práticas atinentes ao planejamento, gestão e fiscalização dos contratos administrativos, a fim de reduzir a ocorrência de descumprimento de princípios e cláusulas da avença, para que não ocorra a inexecução total ou parcial do contrato, e para que se atenuem as irregularidades, danos e fraudes relacionados à execução contratual.



h x 3  
E

## RECOMENDAÇÕES

Conforme o escopo e os aspectos abrangidos pelos trabalhos de auditoria, foram registradas constatações, consignadas ao longo deste relatório, que devem ser objeto de adoção de providências para atendimento por parte do responsável pela Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer.

Recomenda-se a adoção de medidas imediatas visando sanar as falhas apontadas, quais sejam:

- a) Suspender de forma definitiva o contrato nº 28/2019, conforme justificativas amplamente expostas neste relatório, de maneira a resguardar o Erário e evitar malversação. A finalidade da Secretária de levar o conhecimento dos valores da cidadania aos alunos será cumprida com o quantitativo já recebido pelo Estado, pois a quantia é suficiente para tanto.
- b) Avaliar a conveniência e a oportunidade, bem como a razoabilidade e a proporcionalidade em procedimentos de inexigibilidade, principalmente quando o advier de um objeto de grande vulto. É necessário também conciliar esses aspectos com a situação financeira que momentaneamente pode não ser favorável à Administração.
- c) Estabelecer método para quantificação de bens e serviços a serem adquiridos por meio de ato normativo ou manual de procedimentos, de modo que as estimativas de quantidades avaliadas na fase do planejamento sejam adequadas, evitando desperdício de recursos financeiros por sobra ou falta de bens e serviços.
- d) Verificar se todos os contratos em vigor possuem fiscais designados, cientes desta designação, de forma a garantir a continuidade da fiscalização contratual, e os registros da ciência destes servidores acerca do contrato que deverão acompanhar, com vistas a aprimorar a regular execução do contrato.

**Rozane Cortês Bezerra D'Oliveira**

Auditora de Controle Interno

**Danielle Carvalho Assunção**

Auditora de Controle Interno

**Junio Peres Galvão**

Assistente Técnico de Controle Interno

