



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Relatório de Auditoria 00013/2023-8

Processo(s):	05721/2023-6
Fiscalização:	00034/2023-1
Instrumento:	Auditoria de Conformidade
Conselheiro Relator:	Rodrigo Coelho do Carmo
Entidade(s):	Prefeitura Municipal de Itapemirim Secretaria de Estado da Educação Secretaria Municipal de Educação de Linhares Secretaria Municipal de Educação de São Mateus
Objetivo:	Fiscalizar a existência e/ou eficácia de plano de manutenção das unidades educacionais dos municípios conforme resultados apontados na Operação Educação
Período fiscalizado:	06/09/2023 a 31/10/2023
Usuário(s) Previsto(s):	Corpo Deliberativo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES Procuradores do Ministério Público de Contas/ES Usuários do Sistema Educacional Público do Estado
Unidade Técnica:	NED - Núcleo de Controle Externo de Edificações
Supervisor:	Guilherme Bride Fernandes
Equipe de fiscalização:	Marina de Oliveira Polese – Líder Emilene Santos Silva
Período da fiscalização:	1º/08/2023 a 30/11/2023

SUMÁRIO EXECUTIVO

O que o TCEES fiscalizou?

A presente auditoria teve como objetivo fiscalizar a existência e a eficácia de programa de manutenção das unidades educacionais do Estado e dos municípios a partir dos resultados apontados na Operação Educação da Atricon (Fiscalização 7/2023), que identificou inadequações nas edificações causadas pela ausência de manutenção e reparos.

São objeto da auditoria os programas de manutenção das edificações inspecionadas e a norma ABNT NBR 5674/2012, que trata do tema, é o principal critério de conformidade. A implantação de programa de manutenção corretiva e preventiva nas edificações é essencial para a manutenção dos níveis de desempenho ao longo da vida útil projetada.

Para seleção de entidades jurisdicionadas para aplicação de procedimentos de auditoria foi considerada a maior materialidade e abrangência da Secretaria de Estado de Educação e, no caso das unidades gestoras a nível municipal, foi considerado o critério de maior risco iminente pelo recorte apresentado nos anexos do Relatório de Levantamento 2/2023, sendo selecionados os municípios de Itapemirim, Linhares e São Mateus.

O volume de recursos referente aos bens imóveis, considerando apenas o inventário da Sedu, é de R\$ 421.051.918,65 (quatrocentos e vinte e um milhões, cinquenta e um mil, novecentos e dezoito reais e sessenta e cinco centavos).

Como forma de cumprir o objetivo proposto, foram definidas as seguintes questões:

Q1 - Existe Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012? Q2 - Os meios de gestão da Manutenção armazenam dados históricos e produzem indicadores gerenciais (item 7.5 da ANBT NBR 5674/2012)?

Para responder as questões de auditoria, os documentos e informações encaminhados pelas entidades foram examinados e confrontados com os critérios de auditoria estabelecidos. Foi verificada a existência de Programa de Manutenção das unidades escolares selecionadas ou do conjunto de unidades escolares da respectiva

UG, ou documentos correlatos, com os requisitos para Programa de Manutenção de Edificações contidos na norma ABNT NBR 5674/2012. Também foi comparada a descrição dos meios de gerenciamento da manutenção corretiva e preventiva do conjunto de unidades escolares da UG com requisitos da ABNT NBR 5674/2012, contidos no item 7.5, sobre indicadores de gestão. O período de realização da fiscalização correspondeu ao período examinado, visto que verificou-se a situação atual.

O que o TCEES encontrou?

Como resultado, em resposta às questões de auditoria, o TCEES verificou que nenhuma das entidades fiscalizadas possuem Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para as suas unidades escolares, tampouco meios de gerenciamento para a avaliação prevista no “item 7.5 - Indicadores gerenciais” da ABNT NBR 5674/2012.

De modo geral, os gestores acataram os achados de auditoria sem apresentar comentários significativos no mérito.

Qual é a proposta de encaminhamento?

Como proposta de encaminhamento foi sugerida a determinação às entidades fiscalizadas para que elaborem Plano de Ação para implantação de Programa de Manutenção de acordo com os requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012, remetendo-o a este TCEES no prazo de 180 dias.

Também foi sugerida a ciência às entidades fiscalizadas de que é exigível: (i) em contratos de obras de edificações, o fornecimento do Manual de uso, operação e manutenção como obrigação da empresa contratada para construção; (ii) que o procedimento para contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva seja fundamentado em diagnóstico e levantamento de demanda apropriados; (iii) que o contrato de serviços de manutenção corretiva e preventiva estabeleça critérios de verificação dos serviços aderentes ao objeto, tais como prazo de realização de serviço pontuais e controle de retrabalho.

Para as demais Prefeituras e Secretarias Municipais de Educação inspecionadas na Operação Educação, foi sugerida a ciência sobre o teor deste Relatório.

Os benefícios esperados caso as propostas sejam implementadas são o incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública, a melhoria da qualidade do gasto com manutenção na rede pública escolar e a melhoria das condições de ensino pela adequação da infraestrutura.

Quais os próximos passos?

Caso sejam acolhidas as propostas de deliberação, será indispensável o monitoramento da determinação para elaboração e remessa de Plano de Ação para implantação de Programa de Manutenção de acordo com os requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
1.1	Deliberação e razões da fiscalização	7
1.2	Visão geral do objeto.....	7
1.3	Objetivo e questões.....	31
1.4	Metodologia utilizada e limitações.....	32
1.5	Estimativa do volume de recursos fiscalizados	32
1.6	Benefícios à sociedade	34
1.7	Processos conexos	35
2	ACHADOS	35
2.1	A1(Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares da Sedu	35
2.2	A2(Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Sedu]....	50
2.3	A3(Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares do Município de Itapemirim.....	60
2.4	A4(Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Município de Itapemirim]	72
2.5	A5(Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares do Município de Linhares	78
2.6	A6(Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Município de Linhares]	89
2.7	A7(Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares do Município de São Mateus.....	97

2.8	A8(Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Município de São Mateus].....	109
3	ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES	116
4	CONCLUSÃO	116
4.1	Síntese dos fatos apurados.....	116
4.2	Posicionamento da equipe	117
5	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	118
5.1	Ciência (art. 2º, II, c.c. art. 9º da Resolução TC n.º 361/2022).....	118
5.2	Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES) 122	
5.3	Ciência do relatório a outros órgãos ou entidades para adoção de providências cabíveis	124

1 INTRODUÇÃO

1.1 Deliberação e razões da fiscalização

A presente fiscalização está prevista no Plano Anual de Controle Externo - Pace 2023 revisado (Decisão Plenária Nº 8, de 13 de junho de 2023) dentre as ações facultativas do Núcleo de Controle Externo de Edificações - NED, tem como descrição "Fiscalizar plano de manutenção de edificações escolares selecionadas através da fiscalização denominada Operação Educação e está associada ao Objetivo Estratégico de Desenvolvimento Sustentável - ODS de "Educação de qualidade".

Visa dar cumprimento à diretriz geral de "Avaliar a qualidade de serviços públicos e os resultados de políticas e programas públicos" e ao objetivo estratégico de "Contribuir para a melhoria da governança pública" com foco de atuação em obras e serviços de engenharia.

Cumpre registrar que o período de realização da fiscalização foi iniciado na data de autuação do presente processo e de emissão do Termo de Designação 57/2023, dia 31/8/2023.

1.2 Visão geral do objeto

1.2.1 Considerações preliminares

As edificações que constituem suporte físico para a realização das atividades escolares possuem valor social e são construídas para atender aos usuários durante muitos anos. Ao longo deste tempo de serviço devem apresentar condições adequadas ao uso a que se destinam, resistindo aos agentes ambientais e de uso que alteram suas propriedades técnicas iniciais.

Para atingir maior eficiência e eficácia na administração de uma edificação, ou de um conjunto de edificações, é necessária uma abordagem fundamentada em procedimentos organizados em um sistema na gestão da manutenção, segundo uma lógica de controle de qualidade e de custo. A implantação de programa de manutenção corretiva e preventiva nas edificações é essencial para a manutenção dos níveis de desempenho ao longo da vida útil projetada.

Compreendem o objeto da presente fiscalização os **Programas de Manutenção** das edificações inspecionadas para realização da Fiscalização 7/2023 (Processo TC 1447/2023), que constituiu parte da Operação Educação da Atricon¹ e avaliou condições de oferta educacional das redes públicas de ensino do Estado do Espírito Santo com base na infraestrutura das unidades escolares, conforme Relatório de Levantamento 2/2023-1.

A norma da ABNT **NBR 5674/2012** – Manutenção de edificações: Requisitos para o sistema de gestão de manutenção – estabelece requisitos e modelos simplificados para programas de manutenção com vistas a preservar as características originais e prevenir a perda de desempenho decorrente da degradação de sistemas, elementos ou componentes. A **NBR 5674/2012 é, portanto, o principal critério de conformidade para a presente fiscalização.**

A norma ABNT NBR 15575/2021, que trata do desempenho de edificações habitacionais, traz conceitos aplicáveis a todos os tipos de edificações, como vida útil (VU) e vida útil de projeto (VUP).

A vida útil é o período de tempo em que um edifício e/ou seus sistemas se prestam as atividades para as quais foram projetados e construídos, compreendido do início de operação até o momento em que o seu desempenho deixa de atender aos requisitos preestabelecidos.

A vida útil de projeto, que é definida pelo proprietário e projetista, é o período estimado de tempo para o qual um sistema é projetado, a fim de atender aos requisitos de desempenho estabelecidos.

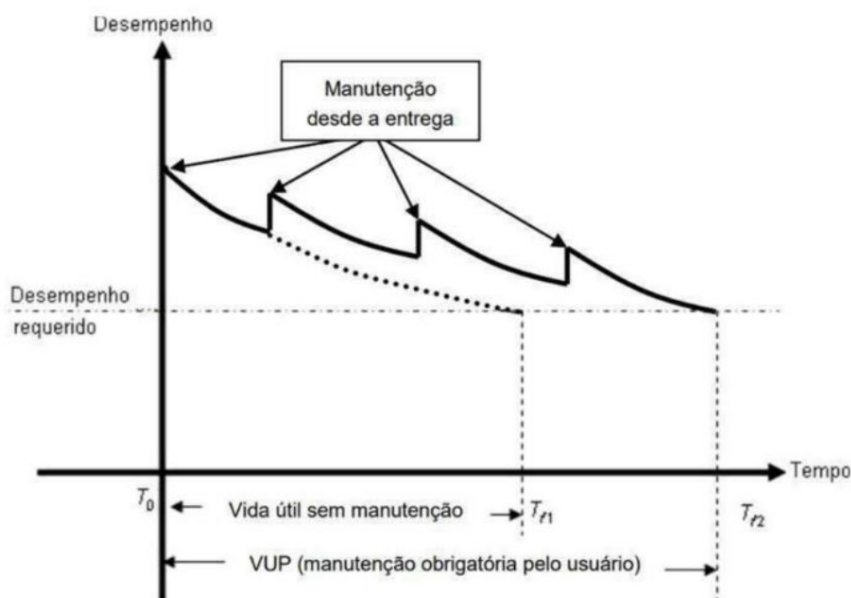
O valor final atingido de vida útil será uma composição do valor teórico de vida útil de projeto influenciado positivamente ou negativamente pelas ações de manutenção, da utilização, da natureza e da sua vizinhança. As negligências no atendimento integral dos programas definidos no manual de uso, operação e manutenção da edificação, bem como ações anormais do meio ambiente, reduzem o tempo de vida útil, que poderá ser inferior ao prazo teórico calculado como vida útil de projeto.

¹ Relatório da Operação Educação disponível em: https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Operacao_Educacao_Relatorio_Nacional.pdf. Acessado em: 12 set. 2023.

Para que a vida útil de projeto seja atingida, ações de manutenção devem ser realizadas de maneira a preservar as características originais da edificação e minimizar a perda de desempenho decorrente da degradação de seus sistemas, elementos ou componentes.

Os efeitos das ações de manutenção na vida útil da edificação podem ser visualizados na figura abaixo.

Figura 1 – Desempenho ao longo do tempo



Fonte: norma ABNT NBR 15575:2021 - Parte 1: Requisitos gerais (Figura C.1)

Nota-se que quando realizadas ações de manutenção há um incremento de desempenho que prolonga a vida útil. A execução integral das ações de manutenção garante que a vida útil de projeto seja atingida.

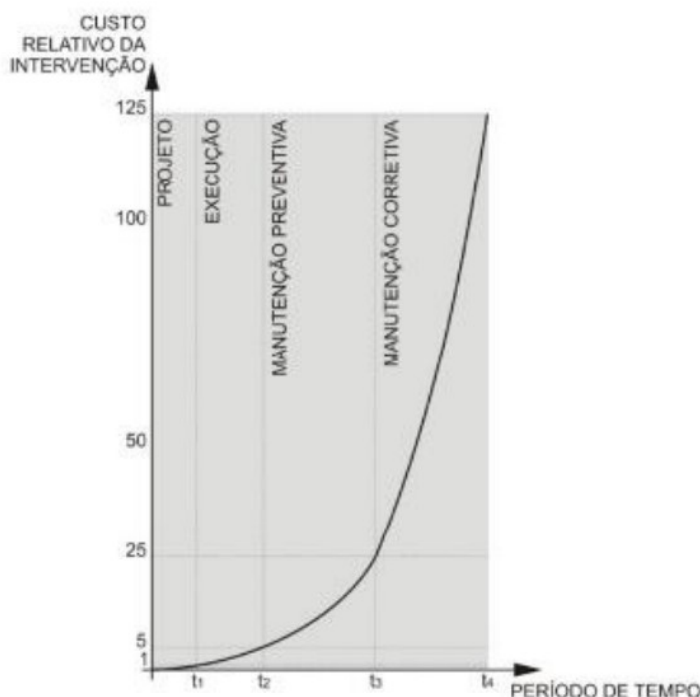
Cabe, portanto, aos usuários realizar as ações previstas no programa de manutenção da edificação (elaborado de acordo com a norma ABNT NBR 5674/2012), considerando as instruções do manual de uso, operação e manutenção (conforme norma ABNT NBR 14037/2011²) e recomendações técnicas indicadas no documento de inspeção predial.

² Trata das "Diretrizes para elaboração de manuais de uso, operação e manutenção das edificações - Requisitos para elaboração e apresentação dos conteúdos".

Conforme a norma ABNT NBR 5674/2012, a omissão em relação à manutenção das edificações pode ser constatada nos frequentes casos de edificações retiradas de serviço muito antes de cumprida a sua vida útil projetada (VUP), ocasionando transtornos aos seus usuários e um sobrecusto intensivo dos serviços de recuperação ou construção de novas edificações.

Acerca do aumento do custo pela execução de intervenções corretivas em detrimento de ações preventivas, o Manual de Auditoria de Obras Públicas - Parte I³, elaborado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, apresenta o gráfico abaixo que representa a chamada “Lei de Sitter” ou “Lei dos Cinco”, que interpreta a evolução progressiva de custos de manutenção, considerando os custos relativos à fase em que é aplicada.

Figura 2 – Evolução progressiva dos custos



Fonte: Manual de Auditoria de Obras Públicas - Parte I (p. 102)

³ Disponível em:

<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44975/5/Manual_de_Auditoria_de_Obras_Publicas.pdf>.

Acesso em: 14 nov. 2023

De acordo com o mencionado manual, considerando que em t2 o custo de intervenção corresponde a \$5,00, t3 a \$25,00, t4 a \$125,00, e assim por diante, nota-se que a manutenção preventiva (t2 a t3) custa muito menos que a corretiva (t3 em diante).

Segundo Helene⁴ (1992, p.25) o gráfico mostra a divisão das etapas construtivas e de uso em quatro períodos que correspondem ao projeto, à execução propriamente dita, à manutenção preventiva e à manutenção corretiva. A cada uma das etapas corresponderá um custo que segue uma progressão geométrica de razão cinco.

Helene destaca que “as correções serão mais duráveis, mais efetivas e mais fáceis de executar e muito mais baratas quanto mais cedo forem executadas” e que a demonstração mais expressiva dessa afirmação é a Lei de Sitter, que mostra que adiar uma intervenção significa aumentar os custos diretos em progressão geométrica de razão 5 (cinco).

Dessa forma, toda medida preventiva realizada no período de uso e manutenção da estrutura “pode ser associada a um custo 5 (cinco) vezes menor que aquele necessário à correção dos problemas gerados a partir de uma não intervenção preventiva”.

1.2.2 Abrangência da fiscalização

As unidades escolares inspecionadas pelo Levantamento “Operação Educação” foram, naquela fiscalização, selecionadas com base em indicador do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG, calculado a partir de dados do Censo Escolar da Educação Básica 2022⁵. O quadro a seguir apresenta a identificação de cada uma das unidades inspecionadas.

Quadro 1 – Unidades escolares inspecionadas no Levantamento “Operação Educação”

⁴ HELENE, Paulo R.L. Manual para reparo, reforço e proteção de estruturas de concreto. 2. ed. São Paulo: Pini, 1992.

⁵ O TCE-MG, por meio do Centro de Fiscalização Integrada e Inteligência desenvolveu um indicador de infraestrutura escolar a partir dos dados do Censo Escolar da Educação Básica 2022, com base no estudo da UNESCO (2019). Com o indicador em mãos, o software Suricato gerou para cada Tribunal de Contas do país uma lista de unidades escolares segundo o nível de criticidade da infraestrutura, indicando as com maior precariedade, servindo como uma proposta a ser utilizada pelos respectivos órgãos na escolha das unidades a serem fiscalizadas

Jurisdicionado	Identificação da Unidade Escolar
Secretaria do Estadual da Educação	ARACRUZ - EEIEM ALDEIA CAIEIRAS VELHA
	BARRA DE SÃO FRANCISCO - EEUEF ITAUNINHAS - BARRA DE SAO FRANCISCO
	CARIACICA - EEEF STELLITA RAMOS
	CARIACICA - EEEFM JOAO CRISOSTOMO BELESA
	CONCEIÇÃO DA BARRA - EEEF CORREGO DO CEDRO
	SERRA - EEEF VIRGINIO PEREIRA
	VITÓRIA - EEEM GOMES CARDIM
Prefeitura Municipal de Alegre	ALEGRE - EMEF PROFESSOR LELLIS
Secretaria Municipal de Educação de Aracruz	ARACRUZ - EMEFI DORVELINA COUTINHO
Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco	BARRA DE SÃO FRANCISCO - EM VARGEM ALEGRE
Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim	CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - EMEB MONTE ALEGRE
Secretaria Municipal de Educação de Cariacica	CARIACICA - EMEF PROFESSORA TANIA PONCIO LEITE
	CARIACICA - EMEF WELLINGTON FERREIRA BORGES
Prefeitura Municipal de Colatina	COLATINA - EMUCOR CABECEIRA DE MONTE BELO
Prefeitura Municipal de Domingos Martins	DOMINGOS MARTINS - EMPEF ALTO RIO PONTE
Prefeitura Municipal de Dorés do Rio Preto	DORES DO RIO PRETO - EMEF PEDRA MENINA
Prefeitura Municipal de Guarapari	GUARAPARI - EMPEF EMILIA ANA DE LYRIO
	GUARAPARI - EMPEF LOURENCO BRAMBATI
Prefeitura Municipal de Ibraçu	IBIRAÇU - EMEIF JOSE REBUZZI SARCINELLI
	IBIRAÇU - EMPEF PADRE CARLOS FURBETTA
Prefeitura Municipal de Itapemirim	ITAPEMIRIM - EMEIEF MANOEL MARCONDES DE SOUZA
Secretaria Municipal de Educação de Linhares	LINHARES - EMPEIPEF AREAL
Prefeitura Municipal de Maratáizes	MARATAÍZES - EMEIEF BONIFACIO JOAO MARVILA
Prefeitura Municipal de Marechal Floriano	MARECHAL FLORIANO - EMPEIEF FLORES PASSINATO KUSTER
Prefeitura Municipal de Marilândia	MARILÂNDIA - EMEIEF ANGELO BRAVIN
Prefeitura Municipal de Montanha	MONTANHA - EMEF PEDRO PALACIOS
Prefeitura Municipal de Pinheiros	PINHEIROS - EMEF JURACY CARDOSO VIANA
Secretaria Municipal de Educação de Presidente Kennedy	PRESIDENTE KENNEDY - EMEIEF PLURIDOCENTE MINEIRINHO

Jurisdicionado	Identificação da Unidade Escolar
Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha	SÃO GABRIEL DA PALHA - EMEF PROFESSORA ANNA CAVATTI COLOMBI
Secretaria Municipal de Educação de São Mateus	SÃO MATEUS - EPM CORREGO DO CHIADO
Secretaria Municipal de Educação de Serra	SERRA - CMEI VOVO RITINHA
Prefeitura Municipal de Sooretama	SOORETAMA - CEMEIF JOSE MARTINS
Secretaria Municipal de Educação de Viana	VIANA - EMPEF NALY DO SACRAMENTO FREITAS
Secretaria Municipal de Educação de Vila Velha	VILA VELHA - UMEF DANTE MICHELINI
	VILA VELHA - UMEF MARINA BARCELLOS SILVEIRA
	VILA VELHA - UMEI DIRETORA BELYCARLLA RODRIGUES JUNIAR
	VILA VELHA - UMEI MARIA RITA NEVES MORAES
	VILA VELHA - UMEI SAO FRANCISCO DE ASSIS
Secretaria Municipal de Educação de Vitória	VITÓRIA - CMEI JACY ALVES FRAGA
	VITÓRIA - CMEI MARIA GORETTI COUTINHO COSME
	CMEI ZILMAR ALVES DE MELO
	VITÓRIA - EMEF PADRE GUIDO CEOTTO

Entre as 42 escolas visitadas, 24 são urbanas e 18 rurais, sendo duas em área de assentamento, três em terras indígenas e duas em comunidade remanescente quilombola.

Em resumo, o Levantamento identificou as seguintes inadequações relativas à manutenção de edificações.

- (i) 50% das unidades escolares apresentam inadequações aparentes na entrada;
- (ii) 61,9% dos banheiros das escolas apresentam inadequações estruturais;
- (iii) 47,62% das salas de aula apresentam inadequações aparentes causadas pela ausência de manutenção e reparos;

O Relatório de Levantamento 2/2023 concluiu que aquela fiscalização mostrou um recorte que pode ser realidade em outras escolas nos municípios capixabas.

Considerando o objetivo de fiscalizar a existência e/ou eficácia de programa de manutenção das unidades educacionais dos municípios inspecionados na Operação Educação, foi selecionado um número menor de entidades para aplicação de

procedimentos de auditoria, tendo em vista a condição de replicabilidade do principal resultado esperado (propostas de encaminhamento) que é a deliberação contemplando medidas a serem tomadas pelas UG com vistas à adequação da gestão de manutenção aos requisitos mínimos da NBR 5674/2012.

Para seleção de entidades jurisdicionadas para aplicação de procedimentos de auditoria foi considerada a maior materialidade e abrangência da Secretaria de Estado de Educação e, no caso das Unidades Gestoras - UG a nível municipal, foi considerado o critério de maior risco iminente pelo recorte apresentado nos Anexos do Relatório de Levantamento 2/2023.

A seleção foi conduzida de modo a identificar as UG de nível municipal com unidade escolar de maior quantidade de ocorrências negativas nos quesitos afetos à manutenção civil observados no referido Levantamento⁶.

Foram selecionadas 3 unidades escolares da rede escolar dos municípios de Itapemirim, Linhares e São Mateus. A seguir é apresentada a visão geral do objeto para as UG selecionadas.

1.2.2.1 Secretaria de Estado de Educação

A Secretaria de Estado de Educação - Sedu tem sua estrutura organizacional definida pela Lei Complementar 390 de 10 de maio de 2007⁷. De acordo com referida Lei, à Gerência de Rede Física Escolar compete realizar levantamentos e elaborar projetos de obras e serviços nos prédios escolares estaduais, gerenciar a execução de obras e serviços de engenharia de forma direta ou através de serviços terceirizados, efetuar vistorias, fiscalizar obras, avaliar medições e outras atividades correlatas.

Dentre as alterações promovidas na Lei Complementar 390/2007, destaca-se, com relação à presente fiscalização, aquela contida no Decreto 4803-R de 15 de janeiro de 2021, que criou as Subgerências de Fiscalização de Obras – SUFOB e de Projetos, Regularizações e Acompanhamento de Convênios.

DECRETO Nº 4803-R, DE 15 DE JANEIRO DE 2021.

⁶ . A seleção foi objeto de registro no papel de trabalho interno “Seleção de Unidades Escolares para Fiscalização 34/2023”.

⁷ Disponível em:

<https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEC3902007.html?identificador=320034003400350033003A004C00>. Acessado em: 12 set. 2023.

Altera a estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Educação - SEDU, e transforma cargos de provimento em comissão e função gratificada, sem elevação da despesa fixada.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso das atribuições que lhe confere o Art. 91, inciso V, da Constituição Estadual,

DECRETA:

Art. 1º Ficam criadas e incluídas na estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Educação - SEDU, em nível de execução programática, as seguintes unidades administrativas:

I - a Subgerência de Fiscalização de Obras - SUFOB, subordinada hierarquicamente à Gerência de Rede Física Escolar - GERFE;

II - a Subgerência de Projetos, Regularizações e Acompanhamento de Convênios - SUPROJ, subordinada hierarquicamente à **Gerência de Rede Física Escolar - GERFE**.

Art. 2º Compete à **Subgerência de Fiscalização de Obras - SUFOB**, dentre outras atividades correlatas e complementares na sua área de atuação:

I - **supervisionar, fiscalizar e executar as atividades relacionadas** a obras públicas e serviços de construção, ampliação, reconstrução e **manutenção de todos os prédios integrantes do patrimônio da SEDU**, realizadas por equipe própria ou terceiros contratados;

II - fiscalizar os contratos de prestação de serviços de todas as atividades sob sua responsabilidade.

Art. 3º Compete à Subgerência de Projetos, Regularizações e Acompanhamento de Convênios - SUPROJ, dentre outras atividades correlatas e complementares

na sua área de atuação:

I - supervisionar, fiscalizar e executar as atividades relacionadas a projetos para construção, ampliação e regularização de todos os prédios integrantes do patrimônio da SEDU, realizadas por equipe própria ou terceiros contratados;

II - gerenciar os contratos de prestação de serviços de todas as atividades sob sua responsabilidade;

III - supervisionar os convênios realizados com os municípios.

Art. 4º Visando atender às necessidades específicas da Secretaria de Estado da Educação - SEDU, e sem implicar em aumento da despesa, ficam transformados os cargos de provimento em comissão e funções gratificadas, constantes do Anexo I que integra este decreto.

Art. 5º A representação gráfica da estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Educação - SEDU é a constante do Anexo II, que integra este decreto.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Anchieta, em Vitória, aos 15 dias do mês de janeiro de 2021, 200º da Independência, 133º da República e 487º do início da Colonização do Solo Espírito-santense.

JOSÉ RENATO CASAGRANDE

Governador do Estado

*Republicado por ter sido redigido com incorreção.

[grifo nosso]

A Gerência da Rede Física Escolar – GERFE possui, portanto, a competência para executar a **manutenção de todos os prédios integrantes do patrimônio da Sedu**, que em valores expressos no Inventário Anual de Bens Imóveis de 2022, remetido ao CiudadES, somam R\$ 757.390.063,78 (setecentos e cinquenta e sete milhões, trezentos e noventa mil, sessenta e três reais e setenta e oito centavos)⁸.

A Lei 5.471/1997, que dispõe sobre a gestão democrática do Ensino Público Estadual, estabelece a transferência aos Conselhos de Escolas recursos do orçamento estadual para, inclusive, a **realização de reparos** e conservação nas instalações físicas das unidades escolares.

Lei 5.471/1997

CAPÍTULO III - DA AUTONOMIA FINANCEIRA

Art. 26. A autonomia de gestão financeira das unidades escolares da rede pública estadual objetiva o seu funcionamento normal e a melhoria no padrão de qualidade e será assegurada pela administração parcial dos recursos mediante:

I - a alocação de recursos financeiros no orçamento anual da Secretaria de Estado da Educação;

II - a transferência periódica, aos Conselhos de Escolas, dos recursos referidos no inciso anterior;

III - a geração de recursos no âmbito das respectivas unidades escolares, inclusive as decorrentes de doações de pessoas físicas e jurídicas.

Art. 27. **Fica instituído, na forma desta Lei, a transferência de recursos financeiros aos Conselhos de Escola vinculados às unidades escolares**, a título de Subvenção Social e/ou Auxílio.

§ 1º Os recursos financeiros disponibilizados aos Conselhos de Escola serão administrados em consonância com o Projeto Político Pedagógico da unidade escolar.

§ 2º Aos recursos referidos no “caput” deste artigo serão agregados os oriundos de atividades desenvolvidas no âmbito de cada unidade escolar, nos termos da Lei, os decorrentes de repasses Federais às escolas, os prêmios decorrentes de realização de metas fixadas em programa de gestão, bem como doações oriundas de pessoas físicas e jurídicas.

§ 3º Os recursos adicionais próprios da unidade escolar, referidos no parágrafo anterior integrarão a receita dos Conselhos de Escola.

Art. 28. As despesas referidas no artigo anterior compreendem:

I - as necessárias para a manutenção e desenvolvimento do ensino, exceto despesas com pagamento de servidores;

II - a aquisição de móveis e equipamentos;

III - à realização de reparos e conservação em móveis, equipamentos e nas instalações físicas, incluídas as dos prédios locados.

⁸ Inclusive valores referentes aos terrenos.

IV - o pagamento de taxas, emolumentos e demais despesas cartorárias referentes ao seu registro estatutário e suas alterações. (Dispositivo incluído pela Lei nº 11.730, de 21 de dezembro de 2022)

[...]

[g.n.]

O Manual de Gestão Escolar 2023⁹ disponibiliza aos gestores escolares o conceito de pequenos reparos e de outras categorias de intervenções.

[...] As intervenções são classificadas em:

- **Pequenos reparos:** intervenções pontuais e de pequena monta, com baixa complexidade técnica, que não modificam a configuração dos ambientes, apenas reparam ou substituem elementos construtivos. Exemplo: troca de fechaduras, substituição de lâmpadas queimadas, substituição de torneiras, limpeza de caixas de gordura, limpeza de calhas, etc.
- **Manutenção:** intervenções de pequeno ou médio porte, em geral com até seis meses de execução, com baixa ou média complexidade técnica, que não modificam a configuração dos ambientes, com o objetivo de se manter a funcionalidade e conservar o prédio em boas condições. Exemplo: reparos na cobertura, substituição de pisos e azulejos, reparos em janelas e portas, reparos na rede elétrica, reparos na rede hidro sanitária, etc.
- **Reforma:** intervenções com média ou alta complexidade técnica, que modificam a configuração dos ambientes, ou quando não modificam os ambientes, mas representam grande valor de investimento e maior prazo de execução. Exemplo: construção de novas paredes internas, demolições de paredes internas, manutenções de grande porte incluindo substituição total de revestimentos, instalação de plataformas elevatórias, recuperação e reforço estrutural, etc.
- **Reforma e ampliação:** quando uma obra conjuga uma parte das intervenções com reforma e outra parte com ampliação. Trata-se de intervenções com média ou alta complexidade técnica.
- **Construção:** necessariamente quando se tratar da construção completa de novas edificações em um terreno ainda desocupado. Trata-se de construções de grande porte, portanto de intervenções com alta complexidade técnica.
- **Reconstrução:** quando for necessária a demolição de prédios existentes para construção de novas edificações, geralmente quando não existe a disponibilidade de se encontrar terrenos desocupados. Trata-se de construções de grande porte, portanto de intervenções com alta complexidade técnica.

[g.n.]

O Manual instrui a Direção Escolar e a Superintendência Regional de Educação - SRE a comunicarem à Gerência de Rede Física Escolar - GERFE, por meio de abertura de

⁹ Disponível em:

<https://sedu.es.gov.br/Media/sedu/pdf%20e%20Arquivos/manual%20de%20gestao%202023%20DIGITAL%20-%20FINAL.pdf>. Acessado em: 20 set. 2023.

chamado para Manutenção Predial via *site* do Sistema Integrado de Manutenção - SIM, quando existir necessidade de manutenção e melhorias na Rede Física Escolar.

O Manual do SIM¹⁰ classifica, com maior nível de especificidade, os reparos que a própria escola é responsável por contratar e supervisionar a execução e as demais intervenções para as quais a escola deve solicitar avaliação técnica da Unidade Central da Sedu.

A Norma de Procedimento 1/2020¹¹ (Portaria 135-R, de 17/11/2020) que visa padronizar o **recebimento e tratamento das demandas de manutenção**, reformas e reformas com ampliação das unidades escolares da Rede Pública Estadual e das unidades administrativas da SEDU, traz descrição e fluxograma de tratamento de demandas recebidas pelo SIM.

Em resposta ao Ofício de Comunicação da presente fiscalização (Ofício 04168/2023-9), por meio do qual foram solicitados o "Programa de Manutenção" e a descrição dos meios para gestão da manutenção das unidades escolares no âmbito da SEDU com base na NBR 5674, a Sedu/GERFE informou que: (i) grande parte das 406 escolas estaduais foram construídas nas décadas de 60 a 90, antes das atuais exigências de segurança e acessibilidade; (ii) um programa de manutenção padronizado encontra barreiras em sua aplicação, tais como diferentes estados de conservação e características construtivas diversas; (iii) cerca de 80% das unidades escolares da SEDU necessitam de intervenções significativas; (iv) um levantamento arquitetônico/atualização do projeto de arquitetura, com relatórios técnicos das unidades de ensino foi iniciado em 2020 e deve encerrar no ano corrente; (v) com isso, a elaboração de um plano de manutenção padronizado deve ser possível em 2024 e 2025; (vi) não dispõe de um Sistema de Manutenção ativo, todavia, os estudos, o desenvolvimento de documentos e o planejamento estão voltados para a criação de Programa de Manutenção nos próximos anos e; (vii) a elaboração de Plano de Ação, com objetivo de definir prioridades para obras de infraestrutura com vistas a atender o Acórdão TCEES 233/2022 está em andamento.

¹⁰ Disponível em: <https://sedu.es.gov.br/Media/sedu/pdf%20e%20Arquivos/cartilha%20WEB2022-1.pdf>.

Acessado em: 12 set. 2023.

¹¹ Disponível em: <https://sedu.es.gov.br/Media/sedu/pdf%20e%20Arquivos/SEC%20-%20001.pdf>.

Acessado em: 12 set. 2023.

Ainda em sua resposta ao Ofício 04168/2023-9, a Sedu apresentou o citado Plano de Ação e, no que se refere à infraestrutura, podem ser identificadas as seguintes ações que envolvem a participação da GERFE:

- Criar um GT (Grupo Técnico), com o objetivo de definir as prioridades referentes à infraestrutura, por Superintendência, respondendo à questão: “Qual escola é mais estratégica na SRE?” para que a Engenharia possa planejar as ações a curto, médio e longo prazo;
- Mapear as necessidades das redes de ensino capixabas, contendo objetivos, indicadores, metas, competências e prazos;
- Desenvolver um plano de enfrentamento das desigualdades educacionais (abordando pelo menos, a gestão escolar, a infraestrutura e o aprendizado).

Cumpre trazer o relato da GERFE sobre suas ações relacionadas à infraestrutura, no bojo do Processo TC 1405/2020, em que foi proclamado o Acórdão citado acima.

Por meio da Comunicação Interna SEDU 15/2022 (Anexo 838/2022-1), a GERFE relatou que: (i) tem sistematizado e aprimorado seus processos com vistas ao atendimento à Resolução Conselho Estadual de Educação - CEE 3777/2014, em especial artigo 6812; (ii) adota requisitos técnicos mínimos, dispostos em documento interno denominado “PREMISSAS DO PROJETO ARQUITETONICO” que contempla, entre outros, Programa de necessidades Padrão, Fluxograma de atividades-estrutura das escolas, Caderno de detalhes e especificações técnicas de arquitetura e engenharia; (iii) monitora os edifícios, através de várias frente de trabalho, desenvolvendo serviços de requalificação, conforme as necessidades pedagógicas e legais vigentes; (iv) busca equidade em todas as escolas que receberam ou receberão intervenções mas considerando a relação custo/benefício, na maioria dos casos, não se viabiliza a demolição completa das edificações e sua respectiva

¹²Resolução CEE Nº 3.777/2014 que fixa normas para a Educação no Sistema de Ensino do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências.

Art. 68 Para análise das instalações físicas das instituições públicas e privadas de ensino serão exigidos os seguintes documentos relativos ao prédio escolar:

I – Habite-se;

II – Alvará de Funcionamento;

III – planta baixa aprovada pelo órgão próprio da prefeitura do município;

IV – Alvará de Licença Sanitário;

V – Certidão de Vistoria do Corpo de Bombeiros; e

VI – planta de localização do prédio, com indicação do seu entorno.

reconstrução, o que dificulta a padronização de forma irrestrita; (v) conduz contratação realizada em 2019 para elaboração de projetos de modernização de 120 unidades de ensino para otimizar o atendimento em escolas com mais de 300 alunos.

Sobre suas linhas de ação, a que chamou de “frentes de trabalho e serviços”, especificou: (i) regularização com objetivo a regularização junto ao Corpo de Bombeiros e a realização de um diagnóstico da situação das unidades visando subsidiar o planejamento da GERFE; (ii) contratação para elaboração de projetos; (iii) gerenciamento de contratos, em 2022 atuando em seis contratos de projeto de engenharia; (iv) acompanhamento de projetos/orçamentos/licitações/obras que estão sob a responsabilidade do DER; (v) contratações por meio de “Atas de Manutenção”, com objetivo de ampliar a vida útil das edificações e melhorar suas condições, com atendimento por lotes equivalentes às Superintendências Regionais que abrangem todo Estado e seus 78 municípios.

Cumprir registrar que, de acordo com o Relatório de Levantamento 7/2022-4 deste TCEES (Processo TC 4832/2022), para levantar dados sobre as equipes de engenharia/arquitetura nas unidades jurisdicionadas que executam obras e serviços de engenharia, a SEDU possui na GERFE a quantidade de 14 técnicos habilitados. A quantidade de técnicos, em relação ao volume de recursos contratados, na análise do Levantamento produz alto risco de: (i) equipe de pessoal em quantidade insuficiente para atender todas as demandas referentes a obras e serviços de engenharia e (ii) elaboração de projetos tecnicamente inadequados.

Por fim, cumprir registrar também que a Sedu possui Unidade Executora de Controle Interno - UECI¹³, instituída em 2017 e estruturada em formato de Comissão Permanente¹⁴. A UECI – Sedu tem como uma de suas competências “impulsionar e coordenar a elaboração das Normas de Procedimentos da SEDU”.

1.2.2.2 Prefeitura Municipal de Itapemirim

¹³ Disponível em: <https://sedu.es.gov.br/sobre-a-ueci-sedu>. Acessado em: 12 set. 2023.

¹⁴ Tem sua última composição definida na Portaria 801-S de 11/8/2023.

A Prefeitura Municipal de Itapemirim - PMI tem sua estrutura organizacional definida pela Lei Complementar 71 de 30 de junho de 2009¹⁵.

Conforme o Anexo I da referida lei, dentre os órgãos de atividade fim se encontra a Secretaria Municipal de Educação – SEME, que foi reestruturada pela Lei Complementar 95 de 15 de fevereiro de 2011¹⁶ e passou a ter a seguinte estrutura organizacional:

1. Departamento Geral de Políticas Pedagógicas – NPP
[...]
2. Departamento Geral de Gestão Administrativa – DGGA
 - 2.1 – Departamento de Apoio Logístico às Unidades Escolares – DEPAL
 - 2.1.1 – Gerência de Suprimento e Controle de Material – GSCM
[...]
 - 2.1.2 – **Gerência de Manutenção das Escolas – Rede Física – GME**
 - 2.1.3 – Gerência de Administração da Frota e do Transporte Escolar – GAFT
 - 2.2 – Departamento de Assuntos Administrativos e Financeiros – DAAF
[...]
3. Gerência de Administração e Coordenação do Pólo UAB – GAC.UAB
4. Assessoria para Assuntos Educacionais – AAE
5. Assessoria para Assuntos Administrativos e Financeiros – AAF
[g.n.]

De acordo com o Anexo III da Lei Complementar 95/2011, são atribuições do Gerente de Manutenção das Escolas – Rede Física:

- I – Acompanhar as obras de construção, reforma, adaptação, ampliação e, ainda, fiscalizar as instalações das Unidades Escolares, Centros Municipais de Educação Infantil e Secretaria Municipal de Educação;
- II – **Proceder a levantamentos de necessidades quanto aos serviços de manutenção das unidades escolares;**
- III – Proceder a levantamentos de necessidades quanto a reformas e ampliações das unidades escolares, em conjunto com a área pedagógica;
- IV – Verificação e localização da área para construção de novas Unidades Escolares, em conjunto com a área pedagógica;

¹⁵ Dispõe sobre a nova estrutura administrativa básica da Prefeitura Municipal de Itapemirim, e dá outras providências. Disponível em: https://camaraitapemirim.splonline.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/C712009.html. Acesso em: 19 set. 2023.

¹⁶ Dispõe sobre a reestruturação da Secretaria Municipal de Educação de Itapemirim, e dá outras providências. Disponível em: <https://camaraitapemirim.splonline.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/image/C952011.pdf>. Acesso em: 25 set. 2023.

V – **Levantamento do quantitativo de materiais a serem utilizados** nas reformas em geral e **na manutenção das unidades escolares**;

VI – Executar outras atividades correlatas.

[g.n.]

Cabe, portanto, ao Gerente de Manutenção das Escolas – Rede Física realizar as atividades necessárias à manutenção das unidades escolares da rede municipal de ensino.

Em relação ao controle dos bens pertencentes ao Município de Itapemirim, a Lei Complementar 144 de 31 de maio de 2012¹⁷, que dispõe o Sistema de Controle Interno do Município de Itapemirim, estabelece:

Artigo 2º O controle interno do Município de Itapemirim compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotados pela administração para **salvaguardar os ativos**, desenvolver a eficiência nas operações, avaliar o cumprimento dos programas, objetivos, metas e orçamentos e das políticas administrativas prescritas, verificar a exatidão e a fidelidade das informações e assegurar o cumprimento da Lei.

Artigo 3º **Entende-se por Sistema de Controle Interno o conjunto de atividades de controle exercidas no âmbito do Poder Executivo, incluindo as Administrações Direta e Indireta, de forma integrada**, compreendendo particularmente:

I - O Controle exercido diretamente pelos diversos níveis de chefia objetivando o cumprimento dos programas, metas e orçamentos e a observância à legislação e às normas que orientam a atividade específica da unidade controlada;

II - O controle, pelas diversas unidades da estrutura organizacional, da observância à legislação e às normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;

III - **O controle do uso e guarda dos bens pertencentes ao Município, efetuado pelos órgãos próprios**;

[...]

V - O controle exercido pela Controladoria Geral do Município – CGM destinado a avaliar a eficiência e eficácia do Sistema de Controle Interno da Administração e a assegurar a observância dos dispositivos constitucionais e dos relativos aos incisos I a VI, do art. 59, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Parágrafo único - **Os Poderes e Órgãos referidos no caput deste artigo deverão se submeter às disposições desta Lei e às normas de padronização de procedimentos e rotinas expedidas no âmbito de cada Poder ou Órgão**, incluindo as respectivas administrações Direta e Indireta, se for o caso.

[...]

[g.n.]

¹⁷ Disponível em:

<<https://camaraitapemirim.splonline.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/C1442012.html>>.

Acesso em: 25 set. 2023.

Acerca da observância às normas de padronização de procedimentos e rotinas, conforme mencionado no parágrafo único do art. 3º da Lei Complementar 144/2012, verifica-se que no Decreto 19.229¹⁸, de 04 de outubro de 2022, consta a informação de que a “Prefeitura de Itapemirim (Gestões anteriores)”, não cumpriu com os prazos determinados pela Resolução do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo 227/2011¹⁹, alterada pela nº 257/2013²⁰, que estabeleceu o prazo para a devida elaboração e aprovação do Manual de Procedimentos e Rotinas Internas.

Nesse contexto, de acordo com o art. 1º do mencionado decreto, foi aprovado o “Plano de Ação para implementação do Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle, nos termos do anexo que integra o decreto. O art. 2º aprovou os termos das instruções normativas relativas ao Sistema de Controle Interno - SCI, de responsabilidade da Unidade Central de Controle Interno (UCCI), e o art. 3º, os termos das instruções normativas relativas ao Sistema de Planejamento e Orçamento - SPO, de responsabilidade da Secretaria Municipal de Integridade Governamental e Transparência. Não foram identificadas instruções normativas para atividades relativas ao Sistema de Educação.

Em consulta ao site da Prefeitura Municipal de Itapemirim²¹ não foi encontrado o Manual de Procedimentos e Rotinas Internas, tampouco normativo que trate da

¹⁸ Dispõe sobre a aprovação do plano de ação, da norma das normas, e da adesão à Normas de Auditoria Governamentais, visando estartar a elaboração das instruções normativas para a implantação e organização do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Município de Itapemirim – ES e dá outras providências. Disponível em: https://www.itapemirim.es.gov.br/arquivo/legislacao/decretos-administrativos_19229_2022. Acesso em: 25 set. 2023.

¹⁹ Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da administração Pública, aprova o “Guia de orientação para implantação do Sistema de controle Interno na Administração Pública”, estabelece prazos e dá outras providências. (Alterada pelas Res. nºs 257/2013 e 319/2018).

²⁰ Conforme art. 6º da Resolução TC Nº 257, de 7 de março de 2013:

Art. 6º. O Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle a que se refere o Guia anexo a esta Resolução deverá ser concluído até o dia 30 (trinta) de setembro do exercício de 2015, observando a seguinte ordem de prioridades para a normatização das atividades relativas aos sistemas administrativos a seguir dispostos:

I - até 30/12/2013:

- a) Sistema de Controle Interno;
- b) Sistema de Planejamento e Orçamento;
- c) Sistema de Controle Patrimonial;
- d) Sistema de Contabilidade;
- e) **Sistema de Educação;**

[...] [g.n.]

²¹ Na pesquisa foram utilizadas as palavras-chave “manual” e “manutenção” e foram consultadas as opções de downloads e legislação do resultado da pesquisa.

II - realizar inspeção periódica nas unidades escolares da rede municipal de ensino, para averiguar a necessidade de conservação ou recuperação das instalações.

III - interagir com a Secretaria Municipal de Obras nos assuntos ligados a manutenção dos prédios escolares.

IV - providenciar os servidores de manutenção dos equipamentos da Secretaria.

V - executar atividades de conservação de bens patrimoniais da Secretaria, solicitando os consertos e reparos que se fizerem necessários.

VI - desenvolver programas com o objetivo de manter as unidades escolares da rede municipal de ensino em boas condições no que diz respeito aos serviços de jardinagem, pintura, vidraçaria e outros afins.

[...]

Cabe, portanto, à Divisão de Conservação e Manutenção de Prédios Escolares realizar as atividades necessárias à manutenção das unidades escolares da rede municipal de ensino.

Acerca do controle dos bens pertencentes ao município, a Lei Complementar 23²⁵, de 16 de agosto de 2013, que instituiu o Sistema de Controle Interno do Município de Linhares, dispõe:

Art. 3º Entende-se por Sistema de Controle Interno do Município o conjunto de atividades de controle exercidas no âmbito dos Poderes Executivos e Legislativo Municipal, incluindo as Administrações Direta e Indireta, de forma integrada, compreendendo particularmente:

I – o controle exercido diretamente pelos diversos níveis de chefia objetivando o cumprimento dos programas, metas e orçamentos e a observância à legislação e às normas que orientam a atividade específica da unidade controlada;

II – o controle, pelas diversas unidades da estrutura organizacional, da observância à legislação e às normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;

III – o controle do uso e guarda dos bens pertencentes ao Município, efetuado pelos órgãos próprios;

[...]

Art. 6º As diversas unidades componentes da estrutura organizacional dos Poderes ou Órgãos indicados no caput do artigo 3º, incluindo as administrações Direta e Indireta, no que tange ao controle interno, têm as seguintes responsabilidades:

I – exercer os controles estabelecidos nos diversos sistemas administrativos afetos à sua área de atuação, no que tange a atividades específicas ou auxiliares, objetivando a observância à legislação, a **salvaguarda do patrimônio** e a busca da eficiência operacional;

25

Disponível em: <https://linhares.es.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/Lei_Complementar_23_2013.pdf>. Acesso em: 21 set. 2023.

[...]

[g.n.]

Nesse sentido, o Decreto 1.473 de 26 de agosto de 2013²⁶, que regulamentou a aplicação da Lei Complementar 23/2013, estabelece:

Art. 1º O funcionamento do Sistema de Controle Interno do Município de Linhares (ES), abrangendo a Administração Direta, Indireta e Fundações, sujeita-se, ao disposto na Lei Complementar nº 23 de 16 de agosto de 2013, **à legislação e normas regulamentares aplicáveis ao Município, ao conjunto de instruções normativas que integrarem o Manual de Rotinas Internas com Procedimentos de Controle da Administração Municipal e às regras constantes deste Decreto.**

Art. 2º A Unidade Central de Controle Interno – UCCI, representada no âmbito do Poder Executivo pela Controladoria Geral do Município – CGM, caberá elaborar e manter atualizada a Instrução Normativa que servirá de referência e orientação aos Sistemas Administrativos para a elaboração das instruções normativas que, farão parte Manual de Rotinas com Procedimentos de Controle, observando as rotinas de trabalho estabelecidas pelas Unidades Executoras, **cabendo aos Gestores dos Sistemas Administrativos identificar e normatizar as demais atividades internas de caráter finalístico.**

Art. 3º Para os fins deste Decreto, considera-se **Sistemas Administrativos da Administração Direta, Indireta e Fundações, o conjunto de atividades afins, relacionadas a funções finalísticas ou de apoio, distribuídas em diversas unidades da organização e executadas sob a orientação técnica do respectivo órgão central, com o objetivo de atingir algum resultado.**

§ 1º Os Sistemas Administrativos do Poder Executivo Municipal e seus respectivos Órgãos Centrais se subdividem da seguinte forma:

[...]

V – SEC – SISTEMA DE EDUCAÇÃO / SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO;

[...]

Art. 4º As Unidades Executoras a que se refere o artigo 6º da Lei Complementar nº 23/2013, terão seus procedimentos supervisionados pela UCCI e, pelos Sistemas Administrativos correspondentes, onde estes responderão diretamente pelos resultados de suas ações, assim como, sobre os controles internos que se fizerem necessários as suas Unidades.

[...]

[g.n.]

Cabe aos Sistemas Administrativos elaborar instruções normativas, que tratem das atividades internas de caráter finalístico, que farão parte Manual de Rotinas com Procedimentos de Controle, observando as rotinas de trabalho estabelecidas pelas

²⁶

Disponível

em:

https://linhares.es.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/DECRETO_REGULAMENTA_LEI_COMPLEMENTAR_23_2013.pdf. Acesso em: 21 set. 2023.

Unidades Executoras. Tais normativos devem ter como referência e orientação a Instrução Normativa elaborada e atualizada pela Controladoria Geral do Município.

Em consulta ao site da PML²⁷, foi identificado, dentre os documentos disponibilizados pelo Controle Interno, o Manual de Rotinas com Procedimentos de Controle²⁸, que apresenta uma coletânea de instruções normativas dos Sistemas Administrativos do município

No referido manual não foi encontrado normativo que trate da manutenção dos prédios escolares ou das edificações da administração municipal²⁹. Para o Sistema de Educação consta somente a Instrução Normativa SEC 1/2013, que traz procedimentos da alimentação escolar da SEME.

Também não foi encontrado normativo que trate do tema na lista de instruções normativas disponibilizadas na seção do Controle Interno do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Linhares³⁰.

Cumpre salientar que, além de supervisionar os procedimentos dos Sistemas Administrativos, a Controladoria Geral do Município de Linhares³¹, deve, dentre as atividades de controle exercidas no dia-a-dia em toda a organização, assegurar a salvaguarda dos ativos, a eficiência operacional e o cumprimento das normas legais e regulamentares, verificando o bom e correto andamento da administração pública direta e indireta, atuando em todos os órgãos, setores e entidades do Poder Executivo Municipal, conforme estabelece o art. 33-A a Lei nº 3.164/12.

Em relação à manutenção dos prédios escolares, a Secretária Municipal de Educação, em resposta ao Ofício de Comunicação da presente fiscalização (Ofício 04296/2023-3), por meio do qual foram solicitados “Programa de Manutenção” da EMPEIPEF Areal ou do conjunto de escolas do município, e a descrição dos meios para Gestão da Manutenção das unidades escolares no âmbito municipal, com base no disposto na

²⁷ Disponível em: <<https://linhares.es.gov.br/controle-interno/>>. Acesso em: 21 set. 2023.

²⁸ Versão 02. Disponível em: <https://linhares.es.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/Manual_Rotinas_Internas.pdf>. Acesso em: 21 set. 2023.

²⁹ Também não foi encontrado normativo que trate do tema na lista de documentos disponibilizados pelo controle interno no endereço eletrônico <https://linhares.es.gov.br/controle-interno/>. Acesso em: 21 set. 2023.

³⁰ Disponível em: <<https://linhares-es.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=57>>. Acesso em: 25 set. 2023.

³¹ Criada pela Lei nº 3.164/12

NBR 5674 - Manutenção de Edificações - Requisitos para o sistema de gestão da manutenção”, informou³² que: (i) o Município de Linhares conta atualmente com 98 unidades educacionais em pleno funcionamento, além da sede/UAB da Secretaria Municipal de Educação; (ii) a SEME possui em sua estrutura um Setor de Manutenção, o qual é responsável por gerenciar as manutenções e as demandas que são encaminhadas pelas escolas por meio de um programa informatizado - Sistema Integrado de Soluções Pública – SISP, com registros de dia/hora e descrição das ocorrências; (iii) a partir desses registros é formado o cronograma de manutenção, com exceção das demandas emergenciais que exigem um atendimento prioritário; (iv) a manutenção preventiva e corretiva nas escolas é realizada por 3 (três) empresas contratadas em lotes distribuídos em EMEFs e sede/UAB, CEIMs, e Escolas da Zona Rural; (v) os serviços são acompanhados pelo Setor de Manutenção e por servidores técnicos.

1.2.2.4 Secretaria Municipal de Educação de São Mateus

A Prefeitura Municipal de São Mateus - PMSM tem sua estrutura organizacional definida pela Lei Complementar 148 de 14 de dezembro de 2022³³, a qual estabelece que compete à Secretaria Municipal de Educação - SME “planejar, coordenar, supervisionar, inspecionar, orientar e acompanhar o funcionamento das escolas nos aspectos físicos, administrativos, pedagógicos e legais” e “diagnosticar necessidades, propor e executar intervenções na rede municipal de educação”.

Conforme art. 156 da Lei Complementar 148/2022, a Seção de Engenharia e Manutenção Predial, ligada à Assessoria Administrativa da SME, é composta por pedreiros, ajudantes, eletricitas e coordenador, que será Engenheiro e/ou Arquiteto a ser designado pela Prefeitura Municipal, que estão diretamente subordinados ao Gabinete do Secretário de Educação e equipe de controle interno da SME.

De acordo com o art. 157 da referida lei, compete à Seção de Engenharia e Manutenção Predial a execução das seguintes atribuições:

³² Por meio do Ofício nº 2306/2023/SEME, enviado à equipe de fiscalização em 20/9/2023.

³³ Disponível em:

<<https://www.saomateus.es.gov.br/uploads/legislacaoitens/w8cmurnt7o145k092dqqshejblaip6vx3zf.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2023.

I - realizar inspeção periódica nas Unidades escolares da Rede Municipal de Educação para averiguar a necessidade de conservação ou recuperação das instalações;

II - interagir com a Secretaria Municipal de Obras nos assuntos ligados a manutenção dos prédios escolares;

III - manter a conservação do prédio com serviços de jardinagens, reformas e pintura das dependências da Secretaria de Educação;

IV - providenciar os servidores de manutenção de limpeza dos equipamentos da Secretaria;

V - executar atividades de conservação das estruturas da Secretaria Municipal de Educação e das unidades escolares; e,

VI - desempenhar outras atividades correlatas às suas atribuições e/ou aquelas solicitadas pela chefia imediata.

Cabe, portanto, à Seção de Engenharia e Manutenção Predial realizar as atividades necessárias à manutenção das unidades escolares da rede municipal de educação.

Acerca do controle dos bens pertencentes ao Município, a Lei Complementar 68, de 30 de agosto de 2013³⁴, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Município de São Mateus, estabelece:

Art. 3º Entende-se por Sistema de Controle Interno o conjunto de atividades de controle exercidas no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo Municipal, incluindo as Administrações Direta e Indireta, de forma integrada, compreendendo particularmente:

[...]

Parágrafo Único. Os Poderes e Órgãos referidos no caput deste artigo deverão se submeter às disposições desta lei e às normas de padronização de procedimentos e rotinas expedidas no âmbito de cada Poder ou Órgão, incluindo as respectivas administrações Direta e Indireta, se for o caso.

Art. 4º Entendem-se por unidades executoras do Sistema de Controle Interno as diversas unidades da estrutura organizacional, no exercício das atividades de controle interno inerentes às suas funções finalísticas ou de caráter administrativo.

[...]

Art. 6º As diversas unidades componentes da estrutura organizacional da Prefeitura Municipal, abrangendo as administrações Direta e Indireta, e da Câmara Municipal, no que tange ao controle interno, têm as seguintes responsabilidades:

I - Exercer os controles estabelecidos nos diversos sistemas administrativos afetos à sua área de atuação, no que tange a atividades específicas ou auxiliares, objetivando a observância à legislação, a salvaguarda do patrimônio e a busca da eficiência operacional;

[...]

³⁴ Disponível em:

<<https://pmsaomateus.nopapercloud.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/C682013.html>>.

Acesso em: 22 set. 2023.

[g.n.]

Quanto às normas de padronização de procedimentos e rotinas relacionadas com a manutenção das unidades escolares, em consulta à lista de instruções normativas disponibilizadas na seção do Controle Interno do Portal da Transparência³⁵ foi encontrada a “Instrução Normativa SEC 1/2012 – **Normas gerais para procedimentos de rotina** da gestão escolar, gestão de pessoas, de programas e projetos educacionais, da prestação de contas de recursos, **de manutenção**, da tecnologia aplicada”³⁶, aprovada pelo Decreto 6.457/2012³⁷.

Uma das finalidades da referida instrução normativa (constante do anexo único do Decreto 6.457/2012) é “recomendar e disciplinar normas e procedimentos diários objetivando organizar e estabelecer atividades mínimas a serem observadas para serviços de rotinas da Secretaria Municipal de Educação”.

Nesse sentido, o Controlador Geral do Município recomenda à Secretaria Municipal de Educação que observe os procedimentos constantes na Instrução Normativa SEC 1/2012 no desempenho de suas funções.

O item 5.9 da mencionada instrução normativa traz os procedimentos relacionados à manutenção da rede municipal de ensino descritos a seguir:

- 5.9.1. Orientar e planejar a manutenção preventiva e corretiva das diversas Unidades Escolares e demais imóveis à disposição da Secretaria Municipal de Educação de acordo com a disponibilidade de recursos no orçamento anual;
- 5.9.2. Elaborar cronograma de manutenção preventiva nos períodos de férias e recesso escolar, desde que haja disponibilidade de recursos de financeiras;
- 5.9.3. Acompanhar o estado de conservação das diversas Unidades Escolares, por meio de comissão formada por servidores efetivos;
- 5.9.4. Providenciar a instalação de sistemas de segurança em todas as unidades;
- 5.9.5. Articular com a Secretaria Municipal de Obras e Desenvolvimento Urbano para elaboração de projetos de reforma e ampliação das unidades escolares, bem como a adequação da estrutura de acessibilidade conforme a lei de inclusão;

³⁵ Disponível em: <<http://saomateus-es.portaltcp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=57>>. Acesso em: 22 set. 2023.

³⁶ A Instrução Normativa SEC 1/2012 foi ratificada pelo Decreto 8.130/2016. Disponível em: <<https://pmsaomateus.nopapercloud.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/image/D81302016.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2023.

³⁷ Disponível em: <<https://pmsaomateus.nopapercloud.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/image/D64572012.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2023.

5.9.6. Tomar as providências para que as Unidades Escolares estejam sempre em boas condições de conservação, pintadas e com boa aparência.

A Instrução Normativa SEC 1/2012, que foi ratificada pelo Decreto 8.130/2016, não apresenta em sua base legal referência de norma técnica, nem menciona a existência de programa de manutenção no âmbito municipal.

1.2.3 Ações de controle externo realizadas anteriormente

Como dito, este TCEES realizou anteriormente fiscalização do tipo Levantamento, como parte da Operação Educação³⁸ (Processo TC 1447/2023), e que teve como objetivo avaliar a ausência de condições adequadas de oferta educacional das redes públicas de ensino do Estado do Espírito Santo com base na infraestrutura das unidades escolares.

Além disso, a infraestrutura escolar foi objeto de recomendação no bojo do processo TC 1405/2020, que tratou de Auditoria Governamental com objetivo de fiscalizar a educação básica nos 78 municípios e no Estado. A deliberação consta do Acórdão 233/2022-2.

Acórdão 233/2022-2

[...]

1.3. RECOMENDAR à Secretaria de Estado da Educação – **Sedu** que, **em conjunto com as Secretarias Municipais de Educação**, desenvolva, no prazo de até 2 (dois) anos, um **plano de enfrentamento das desigualdades educacionais** (abordando, pelo menos, a gestão escolar, a **infraestrutura** e o aprendizado), a partir de um mapeamento das necessidades das redes de ensino capixabas, contendo objetivos, indicadores, metas, competências e prazos (Capítulos 4 e 5 do Relatório de Auditoria 02/2022);

[...]

[g.n.]

Os documentos contidos em ambos os processos constituíram fonte de informação para a descrição da visão geral do objeto desta fiscalização.

1.3 Objetivo e questões

³⁸ Relatório da Operação Educação disponível em: https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Operacao_Educacao_Relatorio_Nacional.pdf. Acessado em: 12 set. 2023.

Fiscalizar a existência e/ou eficácia de plano de manutenção das unidades educacionais dos municípios conforme resultados apontados na Operação Educação

Para cumprir o objetivo proposto, foram definidas as seguintes questões:

Q1 - Existe Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012?

Q2 - Os meios de gestão da Manutenção armazenam dados históricos e produzem indicadores gerenciais (item 7.5 da ANBT NBR 5674/2012)?

1.4 Metodologia utilizada e limitações

Os trabalhos foram conduzidos em conformidade com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores e com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) aplicáveis às auditorias de conformidade, especialmente com as NBASP 100, 400 e 4000, e com observância ao Manual de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) e aos demais pronunciamentos profissionais aplicáveis, dentre os adotados pelo Tribunal. Contudo, ocorreram limitações significativas aos exames realizados. As restrições ou condições específicas que limitaram os exames estão descritas a seguir.

A auditoria foi executada conforme procedimentos previstos no Projeto de Fiscalização constante do Apêndice 134/2023-2.

Os procedimentos de auditoria previstos sofreram limitações devido ao não recebimento de documentos solicitados e/ou pela sua inexistência.

1.5 Estimativa do volume de recursos fiscalizados

Estima-se que o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 421.051.918,65.

Nas fiscalizações, em regra, o volume de recursos fiscalizados é a soma dos valores pertinentes ao objetivo da fiscalização. De acordo com o Manual de Benefícios do Controle Externo deste TCEES (Nota Técnica 1/2022), no caso de fiscalizações cujo

objeto é um contrato, o volume de recursos fiscalizados é o total correspondente à importância contratada. Já no caso de auditoria financeira, o volume de recursos fiscalizados é o maior entre os seguintes valores constantes das demonstrações financeiras da entidade: (i) ativo; (ii) passivo; (iii) patrimônio líquido; (iv) receita orçamentária arrecadada; ou (v) despesa orçamentária empenhada.

Assim, considerando que o objetivo da presente auditoria não é exatamente relacionado a contratos em andamento, mas sim à programa de manutenção para gestão de ativos (bens imóveis), considera-se adequado à estimativa do volume de recursos fiscalizados para o presente caso, a parcela relativa aos bens imóveis que sediam unidades escolares indicada nas demonstrações financeiras das entidades que foram abrangidas na fiscalização.

Em complementação às informações existentes no CidadES (PCA 2022), no documento relativo ao inventário sintético de bens imóveis das unidades gestoras, foi realizada a requisição de inventários com dados contábeis de bens imóveis do conjunto das unidades escolares de forma individualizada para subsidiar a apropriação da estimativa de volume de recursos fiscalizados. Ainda assim houve limitação da apropriação, devido à incompletude dos inventários declarada pelos próprios responsáveis.

O valor considerado para estimativa de volume de recursos fiscalizado será o valor de registro patrimonial de imóveis de uso educacional, excluindo-se os valores de terrenos (foco da auditoria são as edificações), conforme as informações constantes do CidadES para a Prestação de Contas Anual 2022, com posição de 31/12/2022.

Para a Sedu foi considerado o valor líquido declarado no Inventário Sintético de Bens Imóveis na conta 01.07: R\$ 421.051.918,65 (Anexo 5448/2023-1, fl.34).

Para a Secretaria de Educação de São Mateus e para a Secretaria de Educação de Linhares não foi possível apropriar os valores referentes devido a insuficiência dos dados disponíveis no CidadES (Anexo 5448/2023-1, fl.35-36) e incompletude da informação complementar recebida.

Para o Município de Itapemirim, tendo em vista que a Secretaria de Educação não constitui Unidade Gestora e não consta do CidadES Inventário de Bens Imóveis que apresente a parcela relativa àquela secretaria e que não foi recebida informação complementar, não foi considerado valor referente para apropriação.

1.6 Benefícios à sociedade

Caso sejam adotados os encaminhamentos propostos neste trabalho, estimam-se os benefícios a seguir descritos.

1.6.1 Outros benefícios diretos

Melhoria das condições de ensino pela adequação da infraestrutura.

1.6.2 Correção de irregularidades ou impropriedades

Melhoraria da qualidade do gasto com manutenção na rede pública escolar.

1.6.3 Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública

Valor benefício: 0,8 Resultado

A literatura de referência indica que a manutenção corretiva, correspondente aos trabalhos de diagnóstico, prognóstico, reparo e proteção de estruturas que já apresentam manifestações patológicas, pode ser associada a um custo 5 vezes superior ao custo das medidas que poderiam ter sido tomadas com um programa de manutenção preventiva periódica.

Assim, o benefício quantitativo é de um resultado 80% (fração 4/5) mais eficiente em termos de dispêndio de recursos com manutenção das condições de desempenho e vida útil.

Não é possível estimar o equivalente financeiro do benefício quantitativo pela lacuna de informações de diagnóstico e prognóstico estratificadas por unidade escolar.

1.7 Processos conexos

Não foram identificados processos conexos.

2 ACHADOS

Em decorrência da investigação das questões apresentadas na seção 1.3, foram obtidos os achados a seguir descritos.

2.1 A1(Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares da Sedu

2.1.1 Critérios

Constituição federal - art. 23, I.

Constituição federal - art. 37.

Norma técnica - Associação Brasileira de Normas Técnicas - 14037/2011 .

Norma técnica - Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT 5674/2012 .

Acórdão - TCEES 963/2023, item 1.1.10, colegiado Plenário.

Lei - 8.708/1990, art. 39, VIII.

A Constituição Federal, em seu art. 37, impõe à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecer ao princípio da eficiência. Além disso, em seu art. 23, I, dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios conservar o patrimônio público.

Acerca da importância da conservação do patrimônio público, a norma ABNT NBR 5674/2012, que estabelece os requisitos para o sistema de gestão de manutenção de edificações, ressalta que a manutenção é essencial para manter os níveis de desempenho ao longo da vida útil projetada e para a segurança e qualidade de vida dos usuários e que, portanto, deve ser entendida como um investimento na

preservação do valor patrimonial. São elementos de suporte ao Programa de Manutenção exigíveis por norma técnica e critério legal, o Manual de Uso Operação e Manutenção e o Inventário atualizado de bens imóveis, respectivamente.

2.1.2 Objetos

Programa de Manutenção da Unidade Escolar SERRA - EEEF VIRGINIO PEREIRA ou de conjunto de unidades escolares da Sedu.

UGs: Secretaria de Estado da Educação.

2.1.3 Situação encontrada

As informações e documentos encaminhados pela Secretaria de Estado da Educação - Sedu indicam que as unidades da rede escolar estadual não possuem Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012.

A equipe de auditoria, a fim de verificar a existência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012, solicitou à Sedu, por meio do Ofício 04655/2023-5, os seguintes documentos e informações:

[...]

1 - Informação sobre a aplicação/vigência do: (a) Sistema Integrado de Manutenção da Sedu – SIM, cujo Manual está disponível no site <https://sedu.es.gov.br/Media/sedu/pdf%20e%20Arquivos/cartilha%20WEB2022-1.pdf> e; (b) Norma de Procedimento Nº 001, disponível no site <https://sedu.es.gov.br/Media/sedu/pdf%20e%20Arquivos/SEC%20-%20001.pdf>);

2 - Programa de Manutenção preventiva e corretiva (ou outro documento afim) do conjunto de unidades escolares da Sedu, e/ou; Programa de Manutenção preventiva e corretiva (ou outro documento afim) da EEEF Virginio Pereira (Serra);

3 - Manual de uso, operação e manutenção emitido pelo construtor (ABNT NBR 14037) da EEEF Virginio Pereira (Serra);

4 - Quadro Informativo sobre “levantamento arquitetônico ou atualização do projeto de arquitetura bem como elaboração de relatórios técnicos” (cadastro técnico e diagnóstico do estado de conservação) mencionado na Manifestação da Gerência da Rede Física Escolar encaminhada por meio do Ofício OF/GS/SEDU/Nº 2010 contendo: (a) listagem das unidades escolares; (b) identificação e descrição do(s) processo(s) administrativo(s) autuados para acompanhamento/gestão; (c) classificação da situação do cadastro técnico e diagnóstico (“não iniciado”, “em andamento” ou “finalizado”);

5 - Modelos de Roteiro de Inspeções e de Relatório de Inspeções utilizadas no bojo do “levantamento arquitetônico ou atualização do projeto de arquitetura bem como elaboração de relatórios técnicos” (cadastro técnico e diagnóstico do estado de conservação);

6 - Outros Modelos de Roteiro de Inspeções e de Relatórios de Inspeções utilizados atualmente no âmbito da Gerência da Rede Física Escolar, caso existam;

[...]

10 - Inventário/Relatório mais atual que apresente os dados contábeis de bens imóveis do conjunto das unidades escolares de forma individualizada.

Em atendimento à solicitação, a Sedu encaminhou o Ofício OF/GS/SEDU/Nº 2473 (Anexo 05311/2023-6), com o seguinte teor:

Ao tempo em que cumprimentamos V. S.^a, respondemos ao Ofício TCEES nº 04655/2023-5, por meio do encaminhamento dos seguintes documentos:

1. Manifestação da Subsecretaria de Suporte à Educação - SESE desta Secretaria de Estado da Educação - SEDU com os esclarecimentos e documentos solicitados nos itens 1 a 9 do ofício de requisição, todos organizados no Documento nº 2023-TF0NQM, denominado Despacho SESE/GERFE nº 1314/2023;

2. Manifestação da Subsecretaria de Administração e Finanças - SEAF desta SEDU sobre o item 10 do ofício, cujo teor requisitou o Inventário/Relatório mais atual que apresente os dados contábeis de bens imóveis do conjunto das unidades escolares de forma individualizada, materializado no Documento nº 2023-01KVM3, denominado DESPACHO-SEAF nº 10.162/2023, e acompanhado dos 3 (três) documentos detalhados na sequência:

a) Inventário Contábil Analítico de Bens Imóveis extraído do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo - SIGEFES acumulado até 15 de outubro de 2023 (Documento nº 2023-LKNQ87);

b) Inventário Analítico de Bens Imóveis da SEDU extraído do Sistema Integrado de Gestão Administrativa - SIGA em 09/10/2023 (Documento nº 2023-FKQZQ0);

c) Inventário Sintético de Bens Imóveis da SEDU extraído do SIGA em 09/10/2023 (Documento nº 2023-BD143Q);

Esclarecemos que a Unidade de Controle Interno - UECI desta SEDU está acompanhando as ações de conciliação entre os Relatórios constantes do SIGA e do SIGEFES, por meio do Processo nº 2022-D00BQ.

Com isso, informamos que no link <https://sedu.es.gov.br/escolas> encontram-se as informações essenciais sobre todas as unidades escolares desta rede pública estadual do Espírito Santo, de forma individualizada, em planilha Excel e atualizadas em 14/09/2023, as quais poderão ser acessadas para auxílio da Equipe de Auditoria até a completa conciliação das informações dos dois sistemas supramencionados.

No documento DESPACHO/SEDU/GERFE Nº 1314/2023 (Anexo 05312/2023-1), mencionado no Ofício OF/GS/SEDU/Nº 2473, constam as informações reproduzidas abaixo:

1- Quanto ao Manual do SIM e a norma de procedimento nº 001.

Pontuamos que o manual do SIM (Sistema Integrado de Manutenção) e a norma de procedimento nº 001 – SEDU estão vigentes.

O manual do SIM tem como objetivo orientar a direção escolar quando à manutenção predial das unidades de ensino. De modo a elencar os serviços que a própria direção escolar está autorizada a contratar e os serviços que necessitam da avaliação técnica da Unidade Central da SEDU, essas indicações são ilustradas no Manual através de uma legenda de cores.

A norma de procedimentos nº 001 – SEDU trata do recebimento de demandas de manutenção, reformas e ampliações. Porém, a manutenção, no caso dessa norma, se dará por meio de Ata de Registro de Preços (ARP). Como a última ARP teve sua vigência expirada em outubro de 2022, hoje, as documentações que visam a contratação de manutenções realizadas pela Unidade Central da SEDU está se dando por licitação. Pontuamos que estamos consolidando o entendimento sobre a manutenção predial conforme lei 14.133/2021 e normativos auxiliares estaduais para elaborarmos um novo projeto básico para contratação de uma nova ARP de manutenção.

2- Quanto ao programa de manutenção preventiva e corretiva.

Não possuímos um programa de manutenção preventiva e corretiva para as unidades escolares da SEDU. Como grande parte das edificações educacionais da SEDU possuem muitos anos de uso, sendo construídas, em sua grande maioria, nas décadas de 60, 70, 80 e 90, as estruturas físicas destes prédios necessitam grandes intervenções. Logo, a Gerência de Rede física escolar (GERFE) vem trabalhando no planejamento da reestruturação da rede física da SEDU, pois, muitas vezes, executar manutenções prediais sem que haja reforma não levará a resultados satisfatórios. Para tal, a SEDU, buscando cumprir os dizeres do acórdão nº 00233/2022-2 do TCE-ES, criou um grupo de trabalho para avaliar e classificar as unidades de ensino quanto a prioridade de intervenção, sendo elaborado um relatório técnico para orientar as tomadas de decisão desta SEDU, este documento encontra-se no anexo V.

Quanto a escola EEEF Virginio Pereira, localizada no município de Serra, pontuamos que sua criação se deu em 1939, com sua aprovação para o Ensino fundamental se dando em 1975, ato de criação no anexo IV. A SEDU está construindo uma nova escola, nas proximidades, para receber a EEEF Virginio Pereira, visto que a escola existente não possui todos os espaços necessário. De modo que a ideia inicial é desativar a unidade em funcionamento quando ocorrer a conclusão da construção da obra. O contrato de execução da obra de construção da nova Virginio Pereira é de responsabilidade do DER-ES, esse contrato iniciou em 20/06/2023, com previsão de conclusão para 11/12/2024, sendo um investimento de R\$ 16.263.861,01.

3- Quanto ao manual de uso e operação da EEEF Virginio Pereira.

A EEEF Virginio Pereira não possui Manual de Uso e Operação. É válido destacar que a prática de elaboração de Manual de Uso e Operação é recente. À época da construção do prédio dessa unidade de ensino não se falava (não havia normatização) na elaboração de Manual de Uso e Operação para edificações.

4- Quanto ao quadro informativo sobre “levantamento arquitetônico”.

Antes de tudo, importante salientar que atualmente a SEDU possui ativa 412 Unidades Escolares, distribuídas nos 78 municípios do Estado do Espírito Santo.

Abaixo, está relacionado nos itens de 1 a 4, os passos que são realizados para iniciar a elaboração de documentação técnica. Cada um deles requer a

gestão de diferentes setores desta Gerência e o envolvimento de equipe multidisciplinar.

1. Visita técnica “in loco”, para atualização do cadastro técnico;
2. Elaboração de Relatório Técnico, para diagnóstico das intervenções a serem realizadas;
3. Definição de prioridades;
4. Elaboração de Documentação Técnica, que inclui a produção de Projeto Arquitetônico, complementares e planilha orçamentaria;

A planilha do anexo I contém a relação de escolas e a situação quanto ao cadastro técnico e diagnóstico.

5- Quanto aos modelos de roteiro de inspeções.

A cada visita técnica realizada, é feito um levantamento cadastral “in loco” e no escritório são realizados os Relatórios Técnicos, a ênfase dada nesses documentos, são informações do ESTADO DE CONSERVAÇÃO das instalações.

No anexo II, segue modelo de RELATÓRIO TÉCNICO usado para essa finalidade.

6- Quanto aos outros modelos de relatórios de inspeções.

A cada processo de trabalho que identificamos a necessidade de um controle de dados, instituímos novos formatos de documentos e, como exemplo, segue no anexo III o modelo que elaboramos para avaliar a infraestrutura das Unidades de grande porte, com foco na obtenção dos Alvarás de Incêndio Definitivo.

[...]

Conforme item 2 DESPACHO/SEDU/GERFE Nº 1314/2023, a Sedu declarou que não possui um programa de manutenção preventiva e corretiva para as suas unidades escolares. Além dessa declaração, ao executar procedimento de auditoria previsto de aplicação de *checklist* (Apêndice 00113/2023-1), constata-se que, exceto pela existência de cadastro técnico / diagnóstico incompleto³⁹, **as informações e documentos fornecidos pela Sedu não são aderentes aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012.**

Ao examinar essas informações e documentos, verifica-se que os procedimentos adotados para execução dos serviços de manutenção não estão organizados em um sistema de gestão, de maneira a prever a infraestrutura material, técnica, financeira e de recursos humanos, capaz de atender aos diferentes tipos de manutenção (rotineira, corretiva e preventiva).

³⁹ Ainda não foi realizado para todas as escolas, conforme informações constantes no Anexo I do DESPACHO/SEDU/GERFE Nº 1314/2023.

As informações prestadas pela Sedu e as orientações contidas no Manual do SIM (Sistema Integrado de Manutenção) e na Norma de Procedimento nº 001 (Anexo 05489/2023-1) demonstram que os serviços realizados nas escolas são predominantemente de natureza corretiva, não havendo uma gestão coordenada que contemple os diferentes tipos de manutenção.

Vale ressaltar que a ênfase na execução de serviços de manutenção corretiva, além de provocar aumento de custo, em razão da necessidade de intervenções maiores e com maior urgência, tende a causar transtornos aos usuários das edificações.

A ausência de gestão coordenada evidencia que não há planejamento anual periódico de manutenção predial das unidades escolares, de forma a otimizar a alocação de recursos, bem como minimizar as interferências nas condições de uso normal das edificações.

Segundo informado pela Sedu, os serviços de manutenção de competência da Gerência de Rede Física Escolar – GERFE são contratados por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP), cuja última ata teve sua vigência expirada em outubro de 2022, e está sendo consolidado o entendimento sobre a manutenção predial conforme Lei 14.133/2021 e normativos auxiliares estaduais para elaboração de um projeto básico para contratação de uma nova ata de registro de preços.

Em consulta ao Geo-Obras foi identificado o Edital de Concorrência Pública 1/2020 da Sedu⁴⁰ para a contratação de serviços de manutenção por meio de SRP, cujo orçamento foi estimado em R\$ 74.524.055,83 (setenta e quatro milhões, quinhentos e vinte e quatro mil, cinquenta e cinco reais e oitenta e três centavos), e que deu origem a diversos contratos⁴¹, sendo que o último teve vigência até junho de 2023⁴². Do exame do referido edital, verifica-se que seu projeto básico não possui conteúdo associado a Programa de Manutenção e que as quantidades máximas dos serviços por

⁴⁰ Edital obtido no Geo-Obras, juntado no [Anexo 05459/2023-1](#). Acesso em: 31 out. 2023.

⁴¹ Conforme informações obtidas no site da Transparência do Poder Executivo do Espírito Santo, utilizando para a pesquisa o termo “manutenção” para filtrar resultado. Foram encontrados contratos celebrados nos anos de 2021 e 2022 com as empresas Art Deco Construtora & Incorporadora Ltda, Construmix – Construções e Engenharia Ltda e Construtora Schmidt Eireli. Disponível em: <<https://transparencia.es.gov.br/Contratos>>. Acesso em: 31 out. 2023.

⁴² Contrato 155/2022.

lote foram obtidas a partir de dados de atas de registro de preços dos anos de 2011 a 2018⁴³.

O Edital de Concorrência Pública 1/2020 evidencia a falta de planejamento para manutenção predial de unidades escolares geridas pela Sedu e seu efeito decorrente, que é a contratação sem respaldo em diagnóstico completo e em levantamento de demanda dos diferentes tipos de manutenção. Tal efeito produz os seguintes riscos para a contratação: (a) não atender à necessidade do órgão; (b) favorecer a ocorrência de pagamentos indevidos pela lacuna de critério de verificação de serviços executados; (c) ocorrer contratação menos vantajosa pela deficiência de subsídios à formulação de propostas.

Considerando que o exame sobre a regularidade de contratações realizadas e de elementos técnicos da futura contratação para execução da manutenção preventiva e corretiva não foi objetivo da presente fiscalização, a deliberação proposta será a ciência e terá a finalidade exclusiva de induzir a prevenção de situações futuras análogas⁴⁴ e evitar o prejuízo às finalidades da atividade governamental decorrente do não tratamento de risco relevante.

Em relação ao documento solicitado no item 3 do Ofício 04655/2023-5, a Sedu declarou que a EEEF Virginio Pereira não possui Manual de Uso e Operação, visto que a prática de elaboração do mencionado manual é recente. Informou que uma nova escola está sendo construída, próxima à EEEF Virginio Pereira, e que após a conclusão da obra, prevista para 11/12/2024, a unidade em funcionamento será desativada.

Considerando a informação de construção de uma nova escola e haja vista a importância do Manual de Uso, Operação e Manutenção para a durabilidade e a

⁴³ Segundo informado no item 6.1 do edital.

⁴⁴ Resolução TC 361/2022:

Art. 2º. Para efeito desta Resolução, considera-se:

II - ciência: deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre:

a) a ocorrência de irregularidade ou ilegalidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; ou.

[...]

Art. 9º. As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

[...]

IV - o prejuízo às finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental decorrente do não tratamento de risco relevante.

preservação das condições de utilização das edificações durante a sua vida útil, sugere-se que seja dada ciência⁴⁵ à Sedu que a elaboração e entrega do manual deve ser exigida da empresa contratada para a execução da obra da nova escola, bem como em futuras contratações para construção de edificações.

Quanto ao item 10 do Ofício 04655/2023-5, no qual foi solicitado “Inventário/Relatório mais atual que apresente os dados contábeis de bens imóveis do conjunto das unidades escolares de forma individualizada” a Sedu enviou: a) Inventário Contábil Analítico de Bens Imóveis extraído do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo - SIGEFES acumulado até 15 de outubro de 2023; b) Inventário Analítico de Bens Imóveis da SEDU extraído do Sistema Integrado de Gestão Administrativa - SIGA em 09/10/2023; c) Inventário Sintético de Bens Imóveis da SEDU extraído do SIGA em 09/10/2023.

No Inventário Contábil Analítico extraído do SIGEFES encontra-se o valor do terreno e da edificação da EEEF Virginio Pereira (localizada no Município da Serra), mas no Inventário Analítico extraído do SIGA não há dados dos imóveis dessa unidade escolar, o que indica divergência de informações entre os dois sistemas que, provavelmente, será corrigida com as ações de conciliação entre os relatórios constantes do SIGA e do SIGEFES que, segundo informado pela Sedu, estão sendo acompanhadas pela sua Unidade de Controle Interno – UECI.

Além da divergência identificada em relação à EEEF Virginio Pereira, observa-se que o valor total dos imóveis de uso educacional que consta no registro contábil⁴⁶ (SIGEFES) é muito superior ao que consta no registro patrimonial⁴⁷ (SIGA). Em que pese a informação de que estão sendo adotadas providências para promover a conciliação de relatórios dos dois sistemas, não se pode deixar de apontar deficiência no controle patrimonial da Sedu, em razão da incompletude do inventário de bens imóveis.

⁴⁵ Resolução TC 361/2022:

Art. 9º. As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

[...]

II - a materialização de irregularidade ou ilegalidade cuja consumação seja menos provável em razão do estágio inicial dos atos que a antecedem e desde que, para a prevenir, seja suficiente alertar o destinatário;

[...]

⁴⁶ R\$ 939.710.145,45

⁴⁷ R\$ 458.683.442,46 (valor bruto) e R\$ 405.203.202,49 (valor líquido).

Segundo o art. 94 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, todos os bens de caráter permanente devem constar de registros analíticos, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração. O art. 96 da mesma lei dispõe que o levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

Portanto, a ausência de registro de todos os bens imóveis das unidades escolares evidencia falha na gestão e controle patrimonial da Sedu.

Considerando a inexistência ou incompletude dos documentos solicitados no Ofício 04655/2023-5, depreende-se que a Sedu não possui estrutura de documentação e registro de informações sobre planejamento, inspeções e execução das manutenções das edificações da rede escolar estadual.

Ante todo o exposto, conclui-se pela inexistência de Programa de Manutenção ou outro elemento de planejamento e gestão da manutenção que seja aderente aos requisitos estabelecidos na norma ABNT NBR 5674/2012.

Por fim, o principal efeito da inexistência de Programa de Manutenção é o prejuízo gerado pela deterioração de bens imóveis, seja pela necessidade de substituição integral do bem para manutenção da política pública, seja pelo maior custo de intervenções pela intempestividade ou inocorrência das ações de manutenção.

Para atingir os efeitos, os encaminhamentos vislumbrados são os descritos no quadro a seguir.

Quadro 2 – Efeitos e propostas de encaminhamento

Efeitos	Propostas de encaminhamento
Deterioração de bens imóveis pela intempestividade ou inocorrência de ações de manutenção.	1 - Fixar prazo para apresentação de Plano de Ação com vistas à implementação de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012. O Plano de Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis

Efeitos	Propostas de encaminhamento
	pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação devem ser, minimamente: (i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012.
Risco de ocorrer contratação sem respaldo em diagnóstico e levantamento de demanda, com a possibilidade da contratação: (a) não atender à necessidade do órgão; (b) favorecer a ocorrência de pagamentos indevidos pela lacuna de critério de verificação de serviços executados; (c) ser onerosa devido à deficiência de subsídios à formulação de propostas.	2 – Dar ciência de que é exigível que o procedimento para contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva seja fundamentado em diagnóstico e levantamento de demanda.
Risco de não ser exigido do executor da obra o manual de uso, operação e manutenção.	3 – Dar ciência de que é exigível em contratos de obras de edificações, o fornecimento do Manual de uso, operação e manutenção como obrigação da empresa contratada para construção.

2.1.4 Causas

2.1.4.1 Restrição técnica e/ou orçamentária

Não foi previsto procedimento específico de investigação das causas peculiares a cada ente fiscalizado. As causas prováveis são: limitação orçamentária com prejuízo ao aporte em planejamento; insuficiência ou inexistência de quadro técnico e dificuldade de acesso a normas técnicas (conforme identificado no Relatório de Levantamento 7/2022); cultura de correção de situações emergenciais apenas.

2.1.5 Efeitos

2.1.5.1 Prejuízo gerado pela deterioração de bens imóveis

As ações de manutenção devem ser realizadas de maneira a preservar as características originais da edificação e minimizar a perda de desempenho decorrente da degradação de seus sistemas, elementos ou componentes. A ausência ou deficiência de manutenção adequada implica em redução do valor final da Vida Útil em relação a de Vida Útil de Projeto, trazendo a necessidade de implantação de novas edificações substitutivas ou intervenções de maior monta. Embora não tenha sido objeto de procedimento de auditoria a apropriação do dano ao erário, considera-se efetivo o efeito evidenciado na vistoria realizada na Operação Educação.

2.1.6 Evidências

Resposta da Sedu ao Ofício de Requisição - Ofício OF/GS/SEDU/Nº 2473 (ANEXO 05311/2023-6)

Resposta da Sedu ao Ofício de Requisição - Manifestação da Subsecretaria de Suporte à Educação (Despacho SESE/GERFE nº 1314/2023) (ANEXO 05312/2023-1)

Resposta da Sedu ao Ofício de Requisição - Manifestação da Subsecretaria de Administração e Finanças (DESPACHO-SEAF nº 10.162/2023) (ANEXO 05312/2023-1)

Resposta da Sedu ao Ofício de Requisição - Inventário Contábil Analítico de Bens Imóveis extraído do SIGEFES acumulado até 15 de outubro de 2023 (ANEXO 05312/2023-1)

Resposta da Sedu ao Ofício de Requisição - Inventário Analítico de Bens Imóveis da SEDU extraído do SIGA em 09/10/2023 (ANEXO 05312/2023-1)

Resposta da Sedu ao Ofício de Requisição - Inventário Sintético de Bens Imóveis da SEDU extraído do SIGA em 09/10/2023 (ANEXO 05312/2023-1)

Editais de Concorrência Pública 1/2020 da Sedu obtido no Geo-Obras (ANEXO 05459/2023-1)

Resposta da Sedu ao Ofício de Comunicação - Corpo do e-mail (ANEXO 05442/2023-4)

Resposta da Sedu ao Ofício de Comunicação - Ofício resposta (ANEXO 05442/2023-4)

Resposta da Sedu ao Ofício de Comunicação - Manifestação da Gerfe (ANEXO 05442/2023-4)

Checklist Norma ABNT 5674/2012 - SEDU (APÊNDICE 00113/2023-1)

Sedu - Norma de Procedimento nº 001 (ANEXO 05489/2023-1)

Sedu - Manual do Sistema Integrado de Manutenção – SIM (ANEXO 05489/2023-1)

Sedu - Resposta à submissão de achados - Ofício SEDU 2681 (ANEXO 05751/2023-1)

Sedu - Resposta à submissão de achados - DESPACHO_1485_Respostas_ (ANEXO 05751/2023-1)

Sedu - Resposta à submissão de achados - ANEXO_-_DESPACHO_1485 (ANEXO 05751/2023-1)

2.1.7 Esclarecimentos do fiscalizado

A Sedu respondeu ao ofício de submissão de achados por meio de manifestação da Subsecretaria de Suporte à Educação – SESE ([Anexo 05751/2023-1](#)).

Inicialmente enfatizou que a Gerência de Rede Física Escolar (GERFE) está executando a reestruturação da rede física escolar através de grandes reformas ou construção de novas escolas, uma vez que a maioria das edificações de ensino são muito antigas e apresentam grande perda de desempenho. O montante estimado para a execução dessas obras é de 3 bilhões de reais a ser investido ao longo de 10 anos.

Apesar de admitir que a GERFE não possui um Programa de Manutenção nos moldes da ABNT NBR 5674/2012, argumentou que a sua elaboração para edificações que já não preservam suas características originais e possuem uma grande perda de desempenho decorrente da degradação dos seus sistemas pode ser contraproducente e pouco efetiva.

Dessa forma, requereu a realização de Programa de Manutenção apenas para as escolas que não tenham grande perda de desempenho de seus sistemas, elementos e componentes. Solicitou, ainda, a indicação de órgãos públicos de ensino do Brasil que possam servir de referência na elaboração e execução de Programa de Manutenção.

Para apresentação de Plano de Ação com vistas à implantação de Programa de Manutenção pediu aumento do prazo, de 90 dias para 180 dias.

Por fim, concordou que é exigível diagnóstico e levantamento de demanda, de modo a subsidiar a contratação dos serviços de manutenção, bem como o fornecimento de manual de uso, operação e manutenção por parte das empresas contratadas para execução de obras.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.1.8 Conclusão do achado

A resposta à submissão de achados não pretendeu alterar a situação encontrada em auditoria, portanto, conclui-se pela manutenção dos termos do achado relatado.

Sobre as alterações da proposta de determinação, em primeiro lugar, acolhe-se o pedido de modificação do prazo para cumprimento de 90 dias para 180 dias.

Em segundo lugar, registra-se que está no âmbito da discricionariedade e responsabilidade da Sedu identificar e fundamentar, caso a caso, a não inclusão de determinadas unidades escolares em Programa de Manutenção Preventiva e Corretiva nos moldes da ABNT NBR 5674/2012. Cumpre destacar que as intervenções de reabilitação e *retrofit*⁴⁸, das quais resultem manutenção/aumento da vida útil, devem ser consideradas para inclusão.

Por fim, entende-se que a identificação de referência na elaboração e execução de Programa de Manutenção, em entidades públicas e/ou privadas, deve ser incorporada como atividade prevista no Plano de Ação a ser confeccionado. Em sede de contribuição, pode-se citar as referências bibliográficas da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - Ebserh, "Gestão de Manutenção Predial Hospitalar para os hospitais da Rede Ebserh – 1ª edição⁴⁹" e da Câmara Brasileira da Indústria da Construção, "Guia Nacional para a Elaboração do Manual de Uso, Operação e Manutenção das Edificações⁵⁰".

2.1.9 Proposta de encaminhamento

2.1.9.1 Ciência (art. 2º, II, c.c. art. 9º da Resolução TC n.º 361/2022)

⁴⁸ *Retrofit*: remodelação ou atualização do edifício ou de sistemas, através da incorporação de novas tecnologias e conceitos, normalmente visando à valorização do imóvel, mudança de uso, **aumento da vida útil** e eficiência operacional e energética (conceito definido na ANBT NBR 15.575-1).

⁴⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/boletim-de-servico/sede/2022/anexos/anexo-gestao-da-manutencao-predial-nos-hospitais-da-red_portaria-295_dai_sei_23477-019993_2022_14.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2023.

⁵⁰ Disponível em: https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Guia_de_Elaboracao_de_Manuais_2014.pdf. Acesso em: 24 nov. 2023.

Dar ciência à SEDU, na pessoa do Exmo. Secretário de Estado da Educação, Senhor Vitor Amorim de Angelo, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível que o procedimento para contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva seja fundamentado em diagnóstico e levantamento de demanda apropriados.

Responsável:

Secretaria de Estado da Educação - 27.080.563/00019-3

2.1.9.2 Ciência (art. 2º, II, c.c. art. 9º da Resolução TC n.º 361/2022)

Dar ciência à SEDU, na pessoa do Exmo. Secretário de Estado da Educação, Senhor Vitor Amorim de Angelo, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível em contratos de obras de edificações, o fornecimento do Manual de uso, operação e manutenção como obrigação da empresa contratada para construção.

Responsável:

Secretaria de Estado da Educação - 27.080.563/00019-3

2.1.9.3 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Determinar à SEDU, na pessoa do Exmo. Secretário de Estado da Educação, Senhor Vitor Amorim de Angelo, ou quem vier a lhe substituir, que elabore Plano de Ação para implantação de Programa de Manutenção de acordo com os requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012, remetendo-o a este TCEES no prazo de 180 dias. O Plano de Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação devem ser, minimamente: (i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012.

Responsável:

Secretaria de Estado da Educação - 27.080.563/00019-3

2.2 A2(Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Sedu]

2.2.1 Critérios

Constituição federal - art. 23, I.

Constituição federal - art. 37.

Norma técnica - Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT 5674/2012 .

A Constituição Federal, em seu art. 37, impõe à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecer ao princípio da eficiência. Além disso, em seu art. 23, I, dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios conservar o patrimônio público.

Para garantir eficiência na conservação do patrimônio público, é necessário utilizar ferramentas atuais na gestão da manutenção. A norma ABNT NBR 5674/2012 traz, de forma não exaustiva, mas sim como requisitos mínimos, exemplos de indicadores de gerenciamento que possibilitem avaliar parâmetros indispensáveis a busca da eficiência na gestão da manutenção.

2.2.2 Objetos

Gestão da Manutenção das unidades escolares SEDU

UGs: Secretaria de Estado da Educação.

2.2.3 Situação encontrada

A Secretaria de Estado da Educação - Sedu apresentou meios insuficientes para o gerenciamento da manutenção corretiva e preventiva do conjunto de unidades escolares que opera. As informações prestadas indicam que a manutenção nas

unidades escolares não é realizada com ferramenta(s) de gerenciamento que possibilitem avaliar: (a) a relação entre custo e tempo estimados e efetivamente realizados de serviços; (b) a taxa de sucesso das intervenções, medida pela incidência de retrabalho necessário; (c) a relação ao longo do tempo do custo x benefício gerado pelas manutenções; (d) a preservação do valor da edificação ao longo de sua vida útil. Tais avaliações são requisitos do Sistema de Gestão da Manutenção Corretiva e Preventiva de Edificações contidos no item 7.5 da norma ABNT NBR 5674/2012.

Para comparar os requisitos para Sistema de Gestão da Manutenção Corretiva e Preventiva de Edificações contidos no item 7.5 da ABNT NBR 5674/2012 foi solicitada a apresentação dos seguintes documentos e informações, conforme Ofício 04655/2023-5.

7. Descrição dos meios de gestão da Manutenção corretiva e preventiva do conjunto de unidades escolares da Secretaria de Educação do Município de Linhares, e/ou; Descrição dos meios de gestão da Manutenção corretiva e preventiva da EEEF Virginio Pereira (Serra);
8. Documentos de contrato de sistema de gestão de manutenção corretiva e preventiva (Termo de Contrato(s), de Aditivo(s), Termo de Referência/Projeto Básico) caso exista contratação;
9. Relatórios de indicadores apurados periodicamente e utilizados para gestão da manutenção;

A Sedu, por meio do Ofício OF/GS/SEDU/Nº 2473, encaminhou manifestação da Gerência de Rede Física Escolar - GERFE (Anexo 05312/2023-1) nos seguintes termos.

7 - Quanto aos meios de gestão e manutenção preventiva e corretiva.

A gestão da manutenção se dá inicialmente por meio do SIM. Pelo qual presta-se orientações quanto ao uso do manual. O SIM também recebe as solicitações de intervenções de maior porte que subsidiarão a elaboração de documentações de manutenção via ARP ou via licitação (manutenções, reformas e ampliações). Além disso, hoje estamos trabalhando na reestruturação da rede física da SEDU, visto que grande parte das suas unidades educacionais necessitam de passar concomitantemente por manutenções e reformas devido as várias décadas de uso dos edifícios. Porém, nos guiamos pelo já citado relatório do Grupo Técnico (anexo V) para coordenar as ações de reestruturação da rede física. Quando à EEEF Virginio Pereira, observamos que estamos reconstruindo essa escola nas proximidades.

8 - Quanto ao contrato do sistema de gestão da manutenção.

Não possuímos contrato de sistema de gestão da manutenção. **As escolas se comunicam com a SEDU por meio de uma plataforma eletrônica feita pela equipe interna de TI** (tecnologia da informação) da SEDU.

Quando utilizamos o termo Sistema Integrado de Manutenção (SIM), não estamos nos referindo a um sistema de informática. Mas, sim, que as

solicitações de manutenções/reformas serão tratadas por uma equipe específica, destinada para esse fim.

9- Quanto ao relatório de indicadores.

Não possuímos relatório de indicadores para a gestão da manutenção. O relatório de indicadores que trabalhamos, e que é apurado periodicamente, visa a reestruturação da rede física por meio de reformas, ampliações e construções de novas escolas. Tal relatório é desenvolvido por um grupo de trabalho e visa a definição de prioridades referentes à infraestrutura das unidades de ensino, o relatório se encontra no anexo V.

O Relatório (item 9) apresenta síntese de levantamento e definição de prioridades de intervenções e obras de infraestrutura das edificações escolares estaduais setorizadas por Superintendência Regional. A metodologia foi baseada na avaliação de critérios: (a) situação geral da infraestrutura; (b) situação da escola em relação ao Alvará do Corpo de Bombeiros; (c) situação das instalações elétricas; (d) acessibilidade; (e) cozinhas com necessidade de intervenção; (f) haver suplência / lista de espera nas matrículas para o ano letivo de 2023. Trata-se, portanto, de meio para corrigir, inclusive, problemas resultantes da deficiência de gerenciamento da manutenção.

A estimativa de recursos para intervenções é de R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais). Em que pese a dificuldade de se aferir a parcela da estimativa que é consequência da deficiência ou ausência de gerenciamento da manutenção ao longo do tempo, conforme pontuado na introdução deste Relatório de Auditoria, é notório que a intempestividade de ações de manutenção resulta em prejuízo financeiro.

O controle da eficiência e eficácia das ações de manutenção preventiva e corretiva nas edificações, assim como em diversas outras áreas da engenharia, requer o uso de ferramentas de tecnologia da informação. Obviamente, a escolha do nível de complexidade da ferramenta deve ser proporcional ao bem imóvel ou o conjunto deles.

Portanto, diante não só do parque instalado no estado de conservação atual mas também em face da perspectiva de novos e constantes investimentos, entende-se razoável que a Sedu avalie opções de tecnologia da informação para gerenciamento da manutenção civil.

Além de razoável, considerando a letra da Lei 14.133/2021, a avaliação de opções de tecnologia da informação⁵¹ para gerenciamento da manutenção (*facility management*) é exigível da Sedu uma vez que, tecnicamente⁵², os serviços de manutenção corretiva e preventiva de conjunto de edificações dispersas em território estadual⁵³ constituem objeto compatível⁵⁴ com tecnologias similares à Modelagem da Informação da Construção (*Building Information Modelling* - BIM).

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

[...]

§ 3º Nas licitações de obras e serviços de engenharia e arquitetura, sempre que adequada ao objeto da licitação, será preferencialmente adotada a Modelagem da Informação da Construção (*Building Information Modelling* - BIM) ou tecnologias e processos integrados similares ou mais avançados que venham a substituí-la.

O conjunto de informações trazidas pela Sedu não é claro quanto aos meios atuais para execução das ações de manutenção corretiva e preventiva não realizadas pela própria direção escolar, mas informa que pretende elaborar novo projeto básico para contratação desses serviços.

1- Quanto ao Manual do SIM e a norma de procedimento nº 001.

Pontuamos que o manual do SIM (Sistema Integrado de Manutenção) e a norma de procedimento nº 001 – SEDU estão vigentes.

O manual do SIM tem como objetivo orientar a direção escolar quando à manutenção predial das unidades de ensino. De modo a elencar os serviços que a própria direção escolar está autorizada a contratar e os serviços que necessitam da avaliação técnica da Unidade Central da SEDU, essas indicações são ilustradas no Manual através de uma legenda de cores.

A norma de procedimentos nº 001 – SEDU trata do recebimento de demandas de manutenção, reformas e ampliações. Porém, a manutenção, no caso dessa norma, se dará por meio de Ata de Registro de Preços (ARP). Como a última ARP teve sua vigência expirada em outubro de 2022, hoje, as documentações que visam a contratação de manutenções realizadas pela Unidade Central da SEDU está se dando por licitação. Pontuamos que estamos consolidando o **entendimento sobre a manutenção predial** conforme lei 14.133/2021 e

⁵¹ Exemplo de avaliação comparativa em publicação disponível em: <https://eventos.antac.org.br/index.php/entac/article/view/1160/688>. Acessado em: 27 out. 2023.

⁵² Ver referência disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/215663/PECV1166-D.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em: 27 out. 2023.

⁵³ Ver referência disponível em: <https://pdf.blucher.com.br/engineeringproceedings/tic2015/034.pdf>. Acessado em: 27 out. 2023.

⁵⁴ Ver referência disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/parc/article/download/8634982/11869/17475>. Acessado em: 6 nov. 2023.

normativos auxiliares estaduais **para elaborarmos um novo projeto básico para contratação de uma nova ARP de manutenção.**

[g.n]

Além dos indicadores apontados em seu item 7.5, a ABNT NBR 5674/2012 menciona a avaliação periódica de indicadores de eficiência tais como: (a) prazo acordado entre a observação da não conformidade e a conclusão de serviço de manutenção; (b) tempo médio de resposta às solicitações dos usuários e intervenções de emergência; (c) periodicidade das inspeções prediais de uso e manutenção estabelecidas no manual de operação, uso e manutenção da edificação. Os itens (a) e (b) são especialmente aderentes à terceirização dos serviços de manutenção e é desejável que constituam critério de avaliação da(s) empresa(s) contratadas.

Ainda que não tenha sido objeto de exame os termos dos contratos de terceirização de serviços de manutenção, por todo exposto, considera-se evidenciado que a Sedu não utilizada ferramenta para gerenciamento com vistas ao controle da eficácia e efetividade da manutenção corretiva e preventiva do conjunto de unidades escolares que opera.

O principal efeito da realização de manutenção sem meios de gerenciamento adequados é o prejuízo gerado pela deterioração de bens imóveis por intempestividade da realização de ações e pela ocorrência de retrabalho.

Para atingir os efeitos, os encaminhamentos vislumbrados são os descritos no Quadro a seguir.

Quadro 3 – Efeitos e propostas de encaminhamento

Efeitos	Propostas de encaminhamento
Deterioração de bens imóveis pela intempestividade e/ou inoccorrência de ações de manutenção.	1 - Fixar prazo para apresentação de Plano de Ação com vistas à implementação de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012. O Plano de Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação devem ser, minimamente:

Efeitos	Propostas de encaminhamento
	(i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012. 2 - Fixar prazo para levantamento e avaliação de opções de tecnologia da informação para gerenciamento da manutenção (<i>facility management</i>) das unidades escolares
Meios de fiscalização deficientes: (a) inexistência de critério de verificação do prazo de realização de serviço, por exemplo e; (b) inexistência de critério de verificação de pagamento por retrabalho.	1 – Dar ciência de que é exigível que o contrato de serviços de manutenção corretiva e preventiva estabeleça critérios de verificação dos serviços aderentes ao objeto, tais como como prazo de realização de serviço pontuais, controle de retrabalho.

2.2.4 Causas

2.2.4.1 Restrições técnicas e/ou orçamentárias

Não foi previsto procedimento específico de investigação das causas peculiares a cada ente fiscalizado. As causas prováveis são: limitação orçamentária com prejuízo ao aporte em planejamento; insuficiência ou inexistência de quadro técnico e dificuldade de acesso a normas técnicas (conforme identificado no Relatório de Levantamento 7/2022); cultura de correção de situações emergenciais apenas.

2.2.5 Efeitos

2.2.5.1 Prejuízo gerado pela deterioração de bens imóveis

As ações de manutenção devem ser realizadas de maneira a preservar as características originais da edificação e minimizar a perda de desempenho decorrente da degradação de seus sistemas, elementos ou componentes. A ausência ou deficiência de manutenção adequada implica em redução do valor final da Vida Útil em relação a de Vida Útil de Projeto, trazendo a necessidade de implantação de novas edificações substitutivas ou intervenções de maior monta. Embora não tenha sido objeto de procedimento de auditoria a apropriação do dano ao erário, considera-se efetivo o efeito evidenciado na vistoria realizada na Operação Educação.

2.2.5.2 Deficiência de meios de fiscalização

A inexistência de ferramentas de gerenciamento para controle do planejamento e da execução de serviços de manutenção corretiva e preventiva produz como efeito a deficiência de meios de fiscalização de serviços realizados por contrato/terceirização.

2.2.6 Evidências

Resposta da Sedu ao Ofício de Comunicação - Corpo do e-mail (ANEXO 05442/2023-4)

Resposta da Sedu ao Ofício de Comunicação - Ofício resposta (ANEXO 05442/2023-4)

Resposta da Sedu ao Ofício de Comunicação - Manifestação da Gerfe (ANEXO 05442/2023-4)

Resposta da Sedu ao Ofício de Requisição - Corpo do e-mail (ANEXO 05311/2023-6)

Resposta da Sedu ao Ofício de Requisição - Ofício OF/GS/SEDU/Nº 2473 (ANEXO 05311/2023-6)

Resposta da Sedu ao Ofício de Requisição - Manifestação da Subsecretaria de Suporte à Educação (Despacho SESE/GERFE nº 1314/2023) (ANEXO 05312/2023-1)

Resposta da Sedu ao Ofício de Requisição - Manifestação da Subsecretaria de Administração e Finanças (DESPACHO-SEAF nº 10.162/2023) (ANEXO 05312/2023-1)

Sedu - Resposta à submissão de achados - Ofício SEDU 2681 (ANEXO 05751/2023-1)

Sedu - Resposta à submissão de achados - DESPACHO_1485_Respostas_ (ANEXO 05751/2023-1)

Sedu - Resposta à submissão de achados - ANEXO_-_DESPACHO_1485 (ANEXO 05751/2023-1)

2.2.7 Esclarecimentos do fiscalizado

A Sedu respondeu ao ofício de submissão de achados por meio de manifestação da Subsecretaria de Suporte à Educação – SESE ([Anexo 05751/2023-1](#)).

Inicialmente enfatizou que a Gerência de Rede Física Escolar (GERFE) está executando a reestruturação da rede física escolar através de grandes reformas ou construção de novas escolas, uma vez que a maioria das edificações de ensino são muito antigas e apresentam grande perda de desempenho. O montante estimado para a execução dessas obras é de 3 bilhões de reais a ser investido ao longo de 10 anos.

Apesar de admitir que a GERFE não possui um Programa de Manutenção nos moldes da ABNT NBR 5674/2012, alegou que a sua elaboração para edificações que já não

preservam suas características originais e possuem uma grande perda de desempenho decorrente da degradação dos seus sistemas pode ser contraproducente e pouco efetiva.

Dessa forma, requereu a realização de Programa de Manutenção apenas para as escolas que não tenham grande perda de desempenho de seus sistemas, elementos e componentes. Solicitou, ainda, a indicação de órgãos públicos de ensino do Brasil que possam servir de referência na elaboração e execução de Programa de Manutenção.

Para apresentação de Plano de Ação com vistas à implantação de Programa de Manutenção pediu aumento do prazo, de 90 dias para 180 dias.

Por fim, argumentou que a avaliação sobre a utilização de ferramenta de tecnologia da informação para gerenciamento das manutenções deve ser apresentada junto ao Plano de Ação e que os critérios de verificação dos serviços devem ser estudados e avaliados à época da elaboração do Programa de Manutenção e do desenvolvimento do projeto básico da contratação da manutenção.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.2.8 Conclusão do achado

A resposta à submissão de achados não pretendeu alterar a situação encontrada em auditoria, portanto, conclui-se pela manutenção dos termos do achado relatado.

Sobre as alterações da proposta de determinação para elaboração de Plano de Ação, acolhe-se o pedido de modificação do prazo para cumprimento de 90 dias para 180 dias.

Registra-se que está no âmbito da discricionariedade e responsabilidade da Sedu identificar e fundamentar, caso a caso, a não inclusão de determinadas unidades escolares em Programa de Manutenção Preventiva e Corretiva nos moldes da ABNT NBR 5674/2012. Cumpre destacar que as intervenções de reabilitação e *retrofit*, das quais resultem manutenção/aumento da vida útil, devem ser consideradas para inclusão.

Por último, entende-se que a identificação de referência na elaboração e execução de Programa de Manutenção, em entidades públicas e/ou privadas, deve ser incorporada como atividade prevista no Plano de Ação a ser confeccionado. Em sede de contribuição, pode-se citar as referências bibliográficas da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - Ebserh, "Gestão de Manutenção Predial Hospitalar para os hospitais da Rede Ebserh – 1ª edição⁵⁵" e da Câmara Brasileira da Indústria da Construção, "Guia Nacional para a Elaboração do Manual de Uso, Operação e Manutenção das Edificações⁵⁶".

Quanto ao pedido de que a avaliação sobre ferramenta de tecnologia da informação para gerenciamento das manutenções seja apresentada junto ao Plano de Ação, entende-se que tal atividade pode ser incluída como ação constante do plano a ser apresentado.

Sobre a avaliação dos critérios de verificação dos serviços, como cumprimento de prazo e controle de retrabalho, não é possível acatar que seja estudado somente à época da elaboração do Programa de Manutenção, considerando que são exigíveis em qualquer contratação dessa natureza. Portanto, mantêm-se a proposta de ciência nos termos consignados no Ofício de Submissão.

2.2.9 Proposta de encaminhamento

2.2.9.1 Ciência (art. 2º, II, c.c. art. 9º da Resolução TC n.º 361/2022)

Dar ciência à SEDU, na pessoa do Exmo. Secretário de Estado da Educação Sr. Vitor Amorim de Angelo, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível que o contrato de serviços de manutenção corretiva e preventiva estabeleça critérios de verificação dos serviços aderentes ao objeto, tais como como prazo de realização de serviço pontuais e controle de retrabalho.

Responsável:

⁵⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/boletim-de-servico/sede/2022/anexos/anexo-gestao-da-manutencao-predial-nos-hospitais-da-red_portaria-295_dai_sei_23477-019993_2022_14.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2023.

⁵⁶ Disponível em: https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Guia_de_Elaboracao_de_Manuais_2014.pdf. Acesso em: 24 nov. 2023.

Secretaria de Estado da Educação - 27.080.563/00019-3

2.2.9.2 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Determinar à SEDU, na pessoa do Exmo. Secretário de Estado da Educação, Senhor Vitor Amorim de Angelo, ou quem vier a lhe substituir, que elabore Plano de Ação para implantação de Programa de Manutenção de acordo com os requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012, remetendo-o a este TCEES no prazo de 180 dias. O Plano de Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação devem ser, minimamente: (i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012.

Responsável:

Secretaria de Estado da Educação - 27.080.563/00019-3

2.3 A3(Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares do Município de Itapemirim

2.3.1 Critérios

Constituição federal - art. 37.

Norma técnica - Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT 5674/2012 .

Constituição federal - art. 23, I.

Norma técnica - Associação Brasileira de Normas Técnicas - 14037/2011 .

Acórdão - TCEES 963/2023, item 1.1.10, colegiado Plenário.

Lei - 8.708/1990, art. 39, VIII.

A Constituição Federal, em seu art. 37, impõe à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecer ao princípio da eficiência. Além disso, em seu art. 23, I, dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios conservar o patrimônio público.

Acerca da importância da conservação do patrimônio público, a norma ABNT NBR 5674/2012, que estabelece os requisitos para o sistema de gestão de manutenção de edificações, ressalta que a manutenção é essencial para manter os níveis de desempenho ao longo da vida útil projetada e para a segurança e qualidade de vida dos usuários e que, portanto, deve ser entendida como um investimento na preservação do valor patrimonial. São elementos de suporte ao Programa de Manutenção exigíveis por norma técnica e critério legal, o Manual de Uso Operação e Manutenção e o Inventário atualizado de bens imóveis, respectivamente.

2.3.2 Objetos

Programa de Manutenção da unidade escolar ITAPEMIRIM - EMEIEF MANOEL MARCONDES DE SOUZA ou de conjunto de unidades escolares da UG.

UGs: Prefeitura Municipal de Itapemirim.

2.3.3 Situação encontrada

As informações prestadas pela Prefeitura Municipal de Itapemirim, por meio de sua Secretaria de Educação, indicam que as unidades escolares de responsabilidade do Município não possuem Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012.

A equipe de auditoria, a fim de verificar a existência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012, solicitou à PMI, por meio do Ofício 04656/2023-1, os seguintes documentos e informações:

1. Programa de Manutenção preventiva e corretiva (ou outro documento afim) do conjunto de unidades escolares da Secretaria de Educação

do Município de Itapemirim, e/ou; Programa de Manutenção preventiva e corretiva (ou outro documento afim) da Unidade Escolar EMEIEF Manoel Marcondes de Souza;

2. Manual de uso, operação e manutenção emitido pelo construtor (ABNT NBR 14037) da Unidade Escolar EMEIEF Manoel Marcondes de Souza;
3. Modelos de Roteiros de Inspeções e de Relatórios de Inspeções utilizados atualmente no âmbito da Secretaria de Educação do Município de Itapemirim;
4. Cadastro técnico, último diagnóstico do estado de conservação da Unidade Escolar EMEIEF Manoel Marcondes de Souza, caso exista;
5. Manual de Procedimentos e Rotinas Internas ou outro normativo que trate da padronização das rotinas e dos procedimentos de controle para a manutenção dos prédios escolares ou das edificações da administração municipal;

[...]

9. Inventário/Relatório mais atual que apresente os dados contábeis de bens imóveis do conjunto das unidades escolares de forma individualizada.

Em resposta (Anexo 05225/2023-5⁵⁷), a Prefeitura, por meio de sua Secretaria de Educação, informou que a Gerência de Manutenção das Escolas realiza com equipe própria: (a) pequenos reparos e manutenções nas unidades escolares quando solicitadas pelos gestores e; (b) intervenções de caráter corretivo e/ou emergencial, quando é verificada necessidade em visita *in loco*.

Além disso, informou que realiza serviços de manutenção sob demanda por meio de contratação em fase de implantação, no caso Ata de Registro de Preços 154/2023 (Processo Administrativo 7992/2022 / Concorrência 3/2022⁵⁸), a qual tem por objeto a “Contratação de Empresa Especializada para Manutenção Predial Preventiva, Corretiva, Ampliação e Construção Civil na Secretaria Municipal de Educação (Seme) e nas Unidades Escolares do Município de Itapemirim”. Em seus termos.

Inicialmente, ao tomar conhecimento do presente, diligenciamos junto à Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo desta municipalidade a fim de requerer informações acerca do solicitado, tendo em vista a sua natureza. Todavia, em resposta, **aquela unidade administrativa informou não haver, atualmente, programa de manutenção preventiva e corretiva do conjunto das unidades escolares**, incluindo-se da EMEIEF “Manoel Marcondes de Souza”.

Ato contínuo, em diálogo com o técnico da Secretaria de Obras e Urbanismo, Sr. Luciano Gomes, Engenheiro Civil - CREA ES 033364/D, ficou acordado que, através daquele setor técnico da Secretaria de Obras e Urbanismo e do

⁵⁷ Petição Intercorrente 0903/2023-9.

⁵⁸ Código CidadES Contratações 2022.035E0700001.02.0041, conforme Extrato de remessa de contratação.

Setor de Inspeção Escolar, será realizado trabalho em conjunto entre ambas unidades administrativas visando a elaboração de plano de manutenção de todas unidades educacionais deste município, cabendo àquela Secretaria prestar as orientações técnicas para as unidades, em atendimento ao solicitado pelo TCE-ES.

Noutra senda, informamos que a Secretaria Municipal de Educação possui em seu organograma a “Gerência de Manutenção das Escolas”, que, através do servidor designado e demais servidores, realiza pequenos reparos e manutenções nas unidades escolares quando solicitadas pelos respectivos gestores ou, quando no momento de visita *in locu*, é verificada a necessidade de realização de quaisquer intervenções de caráter corretivo e/ou emergencial.

Ainda informamos que a Secretaria Municipal de Educação possui procedimento de Ata de Registro de Preços nº 000154/2023 (Processo nº 7992/2022 – Concorrência nº 000003/2022), a qual tem por objeto a “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA MANUTENÇÃO PREDIAL PREVENTIVA, CORRETIVA, AMPLIAÇÃO E CONSTRUÇÃO CIVIL NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SEME) E NAS UNIDADES ESCOLARES DO MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM, que será utilizado sob demanda e necessidade e se encontra em fase de implantação.

Consideramos, por oportuno, que foi solicitado ao setor responsável pelos bens e patrimônios desta municipalidade inventário/relatório com dados contábeis do conjunto das unidades escolares, na forma como requerido, onde juntaremos aos autos do Processo posteriormente, para fins de melhor instrução.

Por fim, segue anexo, conforme solicitado, cópia do organograma desta Secretaria Municipal de Educação

[g.n]

Tendo em vista o teor da resposta à requisição de documentos e do não envio de qualquer documentação suporte, o procedimento de auditoria previsto de aplicação de *check list* sobre requisitos de Programa de Manutenção aderente à NBR NBR 5674/2012 (Apêndice 00107/2023-5) não foi executado.

A Concorrência Pública 3/2022, do tipo menor preço global, para contratação de Empresa Especializada para prestação de serviços de Manutenção Predial Preventiva, Corretiva, Ampliação e Construção Civil na Secretaria Municipal de Educação (SEME) e nas Unidades Escolares do Município de Itapemirim⁵⁹, sob regime de empreitada por preço unitário e “execução por preço global”⁶⁰ teve orçamento estimado em R\$ 9.750.423,20 (nove milhões setecentos e cinquenta mil quatrocentos e vinte e três reais e vinte centavos) e execução em 12 meses, teve

⁵⁹ Disponível em: <https://transparencia.itapemirim.es.gov.br/detalhe-da-licitacao/info/con-3-2022/18914>. Acessado em: 24 out. 2023. Documentos juntados no Anexo 05293/2023-1.

⁶⁰ Está prevista medição por quantitativo de serviços, mas não está especificada medição por preço unitário. Indício de irregularidade do tipo “regime de execução não previsto em lei” e/ou “regime de execução sem respaldo em elementos técnicos adequados”.

menor proposta no valor de R\$ 5.568.466,69 (cinco milhões, quinhentos e sessenta e oito mil, quatrocentos e sessenta e seis reais e sessenta e nove centavos).

Seu Edital não possui elemento técnico com conteúdo associado a Programa de Manutenção e os únicos elementos técnicos identificados são Orçamento Sintético sem correspondente memória de cálculo⁶¹ e Cronograma Físico-Financeiro. O próprio Termo de Referência apresenta justificativa que ratifica a ausência de Plano de Manutenção⁶².

Dessa forma, o Edital de Concorrência Pública 3/2022 evidencia a falta de planejamento para manutenção predial de unidades escolares geridas pelo Município de Itapemirim (inconformidade) e seu efeito decorrente que é a contratação sem respaldo em diagnóstico e levantamento de demanda. Tal efeito produz os seguintes riscos para a contratação: (a) não atender à necessidade do órgão; (b) favorecer a ocorrência de pagamentos indevidos pela lacuna de critério de verificação de serviços executados; (c) ocorrer contratação menos vantajosa pela deficiência de subsídios à formulação de propostas.

Considerando que o exame sobre a regularidade de contratações para realização da manutenção preventiva e corretiva não foi objetivo da presente fiscalização (circunstância), a deliberação proposta será a ciência e terá a finalidade exclusiva de induzir a prevenção de situações futuras análogas⁶³ e evitar o prejuízo às finalidades da atividade governamental decorrente do não tratamento de risco relevante.

⁶¹ Conforme Orientação Técnica – OT IBR 4/2012, mesmo o orçamento sintético preliminar pressupõe o levantamento de quantidades com base em anteprojeto de engenharia.

3.2 Estimativa de custo: avaliação expedita feita com base em custos históricos, índices, gráficos, estudos de ordens de grandeza, correlações ou comparação com projetos similares.

[...]

3.5 Orçamento detalhado ou analítico: orçamento elaborado com base nas composições de custos unitários e extensa pesquisa de preços dos insumos, realizado a partir do projeto básico ou do projeto executivo.

3.6 **Orçamento preliminar: orçamento sintético** composto pela descrição, unidade de medida, preço unitário e quantidade dos principais serviços da obra, elaborado com base no anteprojeto de engenharia. Pressupõe o levantamento de quantidades e requer pesquisa de preços dos principais insumos e serviços.

[g.n.]

Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/04/OT_IBR0042012.pdf. Acessado em: 25 out. 2023.

⁶² Anexo 05293/2023-1, p. 60.

“[...] com (sic) o passar do tempo, e pela ausência de um Plano de Manutenção, as intervenções por manutenção corretiva passam a ser mais intensivas e ainda custosas quando maior for o retardo nas correções devido ao desgaste das instalações”.

⁶³ Resolução 361/2022

Em relação ao documento solicitado no item 2 do Ofício 04656/2023-1, a SEME não apresentou qualquer informação sobre a existência de Manual de uso, operação e manutenção emitido pelo construtor (ABNT NBR 14037) da Unidade Escolar EMEIEF Manoel Marcondes de Souza. De acordo com os registros do Relatório de Levantamento 2/2023, em seu Anexo 03684/2023-1 (p. 7-8), a referida unidade escolar é imóvel cedido pela União em comodato. Infere-se que não existe Manual de uso, operação e manutenção emitido pelo construtor disponível para a Prefeitura.

De todo modo, tendo em vista decisão recente deste TCEES, em processo de Acompanhamento de editais de obras e serviços de engenharia, a saber, Acórdão 00963/2023-1, que determinou a Município deste Estado que faça constar em suas licitações a obrigatoriedade do fornecimento do **Manual de uso, operação e manutenção pela empresa contratada para construção**, considera-se pertinente a proposta de deliberação para ciência com a finalidade de evitar a repetição da irregularidade⁶⁴, ainda que, no caso específico da Unidade Escolar EMEIEF Manoel Marcondes de Souza, possam existir excludentes e/ou atenuantes da situação irregular.

Em relação ao item 9 do Ofício 04656/2023-1, no qual foi solicitado o “Inventário/Relatório mais atual que apresente os dados contábeis de bens imóveis do conjunto das unidades escolares de forma individualizada”, a Secretaria deixou de juntar o mesmo aos autos, até a emissão da Matriz de Achados.

Art. 2º. Para efeito desta Resolução, considera-se:

II - ciência: deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre:

a) a ocorrência de irregularidade ou ilegalidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; ou.

[...]

Art. 9º. As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

[...]

IV - o prejuízo às finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental decorrente do não tratamento de risco relevante.

⁶⁴ Resolução 361/2022

Art. 2º. Para efeito desta Resolução, considera-se:

II - ciência: deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre:

a) a ocorrência de irregularidade ou ilegalidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; ou.

[...]

Art. 9º. As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

[...]

I - a repetição de irregularidade ou ilegalidade;

Segundo o art. 94 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, todos os bens de caráter permanente devem constar de registros analíticos, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração. O art. 96 da mesma lei dispõe que o levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

A ausência de registro e inventário de todos os bens imóveis com finalidade educacional indica falha no controle do patrimônio e corrobora o presente achado.

O inventário de bens imóveis remetido ao CidadES para PCA 2022 (Anexo 05448/2023-1) é sintético e não serve para modificar a situação encontrada de falha no controle do patrimônio.

Diante da inexistência ou incompletude dos documentos solicitados no Ofício 04656/2023-1, depreende-se que a SEME não possui estrutura de documentação e registro de informações sobre planejamento, inspeções e execução das manutenções das edificações da rede escolar municipal.

Além disso, é possível inferir que a execução dos serviços de manutenção não está organizada em um Sistema de Gestão, de maneira a prever a infraestrutura material, técnica, financeira e de recursos humanos, capaz de atender aos diferentes tipos de manutenção (rotineira, corretiva e preventiva).

Por todo o exposto, conclui-se pela inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para as unidades escolares do Município Itapemirim.

Por fim, o principal efeito da inexistência de Programa de Manutenção é o prejuízo gerado pela deterioração de bens imóveis, seja pela necessidade de substituição integral do bem para manutenção da política pública, seja pelo maior custo de intervenções pela intempestividade ou incorrência das ações de manutenção.

Para atingir os efeitos, os encaminhamentos vislumbrados são os descritos no Quadro a seguir.

Quadro 4 – Efeitos e propostas de encaminhamento

Efeitos	Propostas de encaminhamento
Deterioração de bens imóveis pela intempestividade inoportunidade de ações de manutenção.	1 - Fixar prazo para apresentação de Plano de Ação com vistas à implementação de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012. O Plano de Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação devem ser, minimamente: (i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012.
Risco de ocorrer contratação sem respaldo em diagnóstico e levantamento de demanda, com risco de a contratação: (a) não atender à necessidade do órgão; (b) favorecer a ocorrência de pagamentos indevidos pela lacuna de critério de verificação de serviços executados; (c) onerosa devido à deficiência de subsídios à formulação de propostas.	2 – Dar ciência de que é exigível que o procedimento para contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva seja fundamentado em diagnóstico e levantamento de demanda; 3 – Dar ciência de que os termos do Edital de Concorrência Pública 3/2022

Efeitos	Propostas de encaminhamento
	não subsidiam o regime de empreitada por preço global.
Risco de não ser exigido do executor da obra o manual de uso, operação e manutenção.	4 – Dar ciência de que é exigível em contratos de obras de edificações, o fornecimento do Manual de uso, operação e manutenção como obrigação da empresa contratada para construção.

2.3.4 Causas

2.3.4.1 Restrição técnica e/ou orçamentária

Não foi previsto procedimento específico de investigação das causas peculiares a cada ente fiscalizado. As causas prováveis são: limitação orçamentária com prejuízo ao aporte em planejamento; insuficiência ou inexistência de quadro técnico e dificuldade de acesso a normas técnicas (conforme identificado no Relatório de Levantamento 7/2022); cultura de correção de situações emergenciais apenas.

2.3.5 Efeitos

2.3.5.1 Prejuízo gerado pela deterioração de bens imóveis

As ações de manutenção devem ser realizadas de maneira a preservar as características originais da edificação e minimizar a perda de desempenho decorrente da degradação de seus sistemas, elementos ou componentes. A ausência ou deficiência de manutenção adequada implica em redução do valor final da Vida Útil em relação a de Vida Útil de Projeto, trazendo a necessidade de implantação de novas edificações substitutivas ou intervenções de maior custo.

Embora não tenha sido objeto de procedimento de auditoria a apropriação do dano ao erário, considera-se efetivo o efeito evidenciado na vistoria realizada na Operação Educação.

2.3.5.2 Risco da ocorrência de aquisições ou contratações que não atendam à necessidade do órgão

A inexistência de Programa de Manutenção (seus elementos de diagnóstico e estimativa de demanda) produz risco de ocorrência de contratações que não atendam à necessidade do órgão.

2.3.5.3 Risco de pagamentos indevidos

A inexistência de Programa de Manutenção (seus elementos de diagnóstico, estimativa de demanda, especificação de serviços) produz risco de ocorrerem pagamentos indevidos pela lacuna de critério de verificação da execução.

2.3.5.4 Risco de prejuízo pela contratação menos vantajosa

A inexistência de Programa de Manutenção (seus elementos de diagnóstico, estimativa de demanda, especificação de serviços) produz risco de prejuízos por contratação menos vantajosa pela deficiência de elementos de subsídio à formulação de propostas.

2.3.6 Evidências

Resposta da Prefeitura Municipal de Itapemirim ao Ofício de Comunicação - Solicitação de prorrogação do prazo - Corpo do e-mail (ANEXO 05225/2023-5)

Resposta da Prefeitura Municipal de Itapemirim ao Ofício de Requisição - Ofício Nº 249/2023-SEME (Protocolo TC 20013/2023-1) (ANEXO 05225/2023-5)

Itapemirim - Concorrência Pública 3/2022 - Edital e anexos (ANEXO 05293/2023-1)

Itapemirim - Concorrência Pública 3/2022 - Ata de abertura (ANEXO 05293/2023-1)

Itapemirim - Concorrência Pública 3/2022 - Orçamento (arquivo PDF gerado a partir da planilha eletrônica do site transparência carregada no sistema e-tcees como documento complementar). (ANEXO 05293/2023-1)

Itapemirim - Concorrência Pública 3/2022 - Cronograma Físico-Financeiro (arquivo PDF gerado a partir da planilha eletrônica do site transparência carregada no sistema e-tcees como documento complementar). (ANEXO 05293/2023-1)

Itapemirim - Inventário Anual Sintético de Bens Imóveis (ANEXO 05448/2023-1)

Resposta da Prefeitura Municipal de Itapemirim ao Ofício de Submissão de Achados - Ofício nº 270/2023-SEME (ANEXO 05752/2023-6)

2.3.7 Esclarecimentos do fiscalizado

O Município de Itapemirim respondeu ao ofício de submissão de achados por meio da Secretaria Municipal de Educação.

Não apresentou argumentos de contestação à situação encontrada relatada, mas pediu aumento do prazo para atendimento à determinação a ser sugerida pela equipe, de 90 dias para 180 dias.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.3.8 Conclusão do achado

A resposta à submissão de achados não pretendeu alterar a situação encontrada em auditoria, portanto, conclui-se pela manutenção dos termos do achado relatado com modificação apenas do prazo para cumprimento da sugestão de determinação, de 90 dias para 180 dias.

2.3.9 Proposta de encaminhamento

2.3.9.1 Ciência (art. 2º, II, c.c. art. 9º da Resolução TC n.º 361/2022)

Dar ciência à Prefeitura Municipal de Itapemirim, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Antonio da Rocha Sales, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível que o procedimento para contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva seja fundamentado em diagnóstico e levantamento de demanda apropriados.

Responsável:

Prefeitura Municipal de Itapemirim - 27.174.168/00017-0

2.3.9.2 Ciência (art. 2º, II, c.c. art. 9º da Resolução TC n.º 361/2022)

Dar ciência à Prefeitura Municipal de Itapemirim, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Antonio da Rocha Sales, ou quem vier a lhe substituir, de que os termos do Edital de Concorrência Pública 3/2022 não subsidiam o regime de empreitada por preço global.

Responsável:

Prefeitura Municipal de Itapemirim - 27.174.168/00017-0

2.3.9.3 Ciência (art. 2º, II, c.c. art. 9º da Resolução TC n.º 361/2022)

Dar ciência à Prefeitura Municipal de Itapemirim, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Antonio da Rocha Sales, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível em contratos de obras de edificações, o fornecimento do Manual de uso, operação e manutenção como obrigação da empresa contratada para construção.

Responsável:

Prefeitura Municipal de Itapemirim - 27.174.168/00017-0

2.3.9.4 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Determinar à Prefeitura Municipal de Itapemirim, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Antonio da Rocha Sales, ou quem vier a lhe substituir, que elabore Plano de Ação para implantação de Programa de Manutenção de acordo com os requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012, remetendo-o a este TCEES no prazo de 180 dias. O Plano de

Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação devem ser, minimamente: (i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012.

Responsável:

Prefeitura Municipal de Itapemirim - 27.174.168/00017-0

2.4 A4(Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Município de Itapemirim]

2.4.1 Critérios

Constituição federal - art. 23, I.

Constituição federal - art. 37.

Norma técnica - Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT 5674/2012 .

A Constituição Federal, em seu art. 37, impõe à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecer ao princípio da eficiência. Além disso, em seu art. 23, I, dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios conservar o patrimônio público.

Para garantir eficiência na conservação do patrimônio público, é necessário utilizar ferramentas atuais na gestão da manutenção. A norma ABNT NBR 5674/2012 traz, de forma não exaustiva, mas sim como requisitos mínimos, exemplos de indicadores de gerenciamento que possibilitem avaliar parâmetros indispensáveis a busca da eficiência na gestão da manutenção.

2.4.2 Objetos

Gestão da Manutenção das unidades escolares do Município de Itapemirim

UGs: Prefeitura Municipal de Itapemirim.

2.4.3 Situação encontrada

A Prefeitura Municipal de Itapemirim, por meio de sua Secretaria de Educação, não apresentou meio para gerenciamento da manutenção corretiva e preventiva do conjunto de unidades escolares da UG. As informações prestadas indicam que a realização de manutenção nas unidades escolares não é realizada com ferramentas que possibilitem avaliar: (a) a relação entre custo e tempo estimados e efetivamente realizados de serviços; (b) a taxa de sucesso das intervenções, medida pela incidência de retrabalho necessário; (c) a relação ao longo do tempo do custo x benefício gerado pelas manutenções; (d) a preservação do valor da edificação ao longo de sua vida útil. Tais avaliações são requisitos do Sistema de Gestão da Manutenção Corretiva e Preventiva de Edificações contidos no item 7.5 da ABNT NBR 5674/2012.

Para comparar os requisitos para Sistema de Gestão da Manutenção Corretiva e Preventiva de Edificações contidos no item 7.5 da ABNT NBR 5674/2012 foi solicitada a apresentação dos seguintes documentos e informações, conforme Ofício 04656/2023-1.

6. Descrição dos meios de gestão da Manutenção corretiva e preventiva do conjunto de unidades escolares da Secretaria de Educação do Município de Itapemirim, e/ou; Descrição dos meios de gestão da Manutenção corretiva e preventiva da Unidade Escolar EMEIEF Manoel Marcondes de Souza;
7. Documentos de contrato de sistema de gestão de manutenção corretiva e preventiva (Termo de Contrato(s), de Aditivo(s), Termo de Referência/Projeto Básico) caso exista contratação;
8. Relatórios de indicadores apurados periodicamente e utilizados para gestão da manutenção;

Em resposta (Anexo 05225/2023-5), a Prefeitura, por meio de sua Secretaria de Educação, informou que a Gerência de Manutenção das Escolas realiza manutenção com equipe própria para pequenos reparos e manutenções e intervenções de caráter corretivo e/ou emergencial e há contrato em fase de implantação para execução de serviços de manutenção predial preventiva, corretiva, ampliação e construção civil na

Secretaria Municipal de Educação (Seme) e nas Unidades Escolares do Município de Itapemirim”, conforme registro no achado decorrente da QA1.

Em consulta à Concorrência Pública 3/2022 para contratação citada⁶⁵ observa-se que não estão previstas ferramentas para avaliar minimamente: (a) a relação entre custo e tempo estimados e efetivamente realizados de serviços; (b) a taxa de sucesso das intervenções, medida pela incidência de retrabalho necessário, ambas exigíveis, pelo princípio constitucional da eficiência, em contratações de terceirização de serviços de manutenção predial preventiva e corretiva circunscritas à devida prudência.

Em suma, o Edital de Concorrência Pública 3/2022 corrobora a evidenciação de que a manutenção é realizada sem meios de gerenciamento tais quais os indicadores contidos no item 7.5 da ABNT NBR 5674/2012.

A ausência de meios de gerenciamento da manutenção no âmbito da SEME produz contratação com potencial de apresentar fiscalização deficiente, por exemplo, inexistência de controle do prazo de realização de serviços e de pagamento por retrabalho.

Considerando que o exame sobre a regularidade de contratações para realização da manutenção preventiva e corretiva não foi objetivo da presente fiscalização (circunstância), a deliberação proposta será a ciência e terá a finalidade exclusiva de induzir a prevenção de situações futuras análogas e evitar o prejuízo às finalidades da atividade governamental decorrente do não tratamento de risco relevante⁶⁶.

O principal efeito da realização de manutenção sem meios de gerenciamento adequados é o prejuízo gerado pela deterioração de bens imóveis por intempestividade das ações e pela ocorrência de pagamento por retrabalho. Além

⁶⁵ Disponível em: <https://transparencia.itapemirim.es.gov.br/detalhe-da-licitacao/info/con-3-2022/18914>. Acessado em: 24 out. 2023. Documentos juntados no Anexo 05293/2023-1.

⁶⁶ Resolução 361/2022

Art. 2º. Para efeito desta Resolução, considera-se:

II - ciência: deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre:

a) a ocorrência de irregularidade ou ilegalidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; ou.

[...]

Art. 9º. As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

[...]

IV - o prejuízo às finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental decorrente do não tratamento de risco relevante.

disso, no caso em tela, a ausência de meios de gerenciamento produz contratação com potencial de apresentar fiscalização deficiente.

Para atingir os efeitos, os encaminhamentos vislumbrados são os descritos no Quadro a seguir.

Quadro 5 – Efeitos e propostas de encaminhamento

Efeitos	Propostas de encaminhamento
Deterioração de bens imóveis pela intempestividade e/ou inoccorrência de ações de manutenção.	1 - Fixar prazo para apresentar Plano de Ação para implantação de Programa de Manutenção de acordo com aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012, remetendo-o a este TCEES no prazo de 90 dias. O Plano de Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação devem ser, minimamente: (i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012.
Meios de fiscalização deficientes: (a) inexistência de critério de verificação do prazo de realização de serviço, por	2 – Dar ciência de que é exigível que o contrato de serviços de manutenção corretiva e preventiva estabeleça

Efeitos	Propostas de encaminhamento
exemplo e; (b) inexistência de critério de verificação de pagamento por retrabalho.	critérios de verificação dos serviços aderentes ao objeto, tais como como prazo de realização de serviço pontuais, controle de retrabalho.

2.4.4 Causas

2.4.4.1 Restrição técnica e/ou orçamentária

Não foi previsto procedimento específico de investigação das causas peculiares a cada ente fiscalizado. As causas prováveis são: limitação orçamentária com prejuízo ao aporte em planejamento e controle de processos; insuficiência ou inexistência de quadro técnico e dificuldade de acesso a normas técnicas (conforme identificado no Relatório de Levantamento 7/2022); cultura de correção de situações emergenciais apenas.

2.4.5 Efeitos

2.4.5.1 Prejuízo gerado pela deterioração de bens imóveis

As ações de manutenção devem ser realizadas de maneira a preservar as características originais da edificação e minimizar a perda de desempenho decorrente da degradação de seus sistemas, elementos ou componentes. A ausência ou deficiência de manutenção adequada implica em redução do valor final da Vida Útil em relação a de Vida Útil de Projeto, trazendo a necessidade de implantação de novas edificações substitutivas ou intervenções de maior monta. Embora não tenha sido objeto de procedimento de auditoria a apropriação do dano ao erário, considera-se efetivo o efeito evidenciado na vistoria realizada na Operação Educação.

2.4.5.2 Deficiência de meios de fiscalização

A inexistência de ferramentas de gerenciamento para controle do planejamento e da execução de serviços de manutenção corretiva e preventiva produz como efeito a deficiência de meios de fiscalização de serviços realizados por contrato/terceirização.

2.4.6 Evidências

Resposta da Prefeitura Municipal de Itapemirim ao Ofício de Requisição - Ofício Nº 249/2023-SEME (Protocolo TC 20013/2023-1) (ANEXO 05225/2023-5)

Itapemirim - Concorrência Pública 3/2022 - Edital e anexos (ANEXO 05293/2023-1)

Resposta da Prefeitura Municipal de Itapemirim ao Ofício de Submissão de Achados - Ofício nº 270/2023-SEME (ANEXO 05752/2023-6)

2.4.7 Esclarecimentos do fiscalizado

O Município de Itapemirim respondeu ao ofício de submissão de achados por meio da Secretaria Municipal de Educação.

Não apresentou argumentos de contestação à situação encontrada relatada, mas pediu aumento do prazo para atendimento à determinação a ser sugerida pela equipe, de 90 dias para 180 dias.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.4.8 Conclusão do achado

A resposta à submissão de achados não pretendeu alterar a situação encontrada em auditoria, portanto, conclui-se pela manutenção dos termos do achado relatado com modificação apenas do prazo para cumprimento da sugestão de determinação, de 90 dias para 180 dias.

2.4.9 Proposta de encaminhamento

2.4.9.1 Ciência (art. 2º, II, c.c. art. 9º da Resolução TC n.º 361/2022)

Dar ciência à Prefeitura Municipal de Itapemirim, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Antonio da Rocha Sales, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível que o contrato de serviços de manutenção corretiva e preventiva estabeleça critérios de verificação dos serviços aderentes ao objeto, tais como como prazo de realização de serviço pontuais e controle de retrabalho.

Responsável:

Prefeitura Municipal de Itapemirim - 27.174.168/00017-0

2.4.9.2 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Determinar à Prefeitura Municipal de Itapemirim, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Antonio da Rocha Sales, ou quem vier a lhe substituir, que elabore Plano de Ação para implantação de Programa de Manutenção de acordo com os requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012, remetendo-o a este TCEES no prazo de 180 dias. O Plano de Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação devem ser, minimamente: (i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012.

Responsável:

Prefeitura Municipal de Itapemirim - 27.174.168/00017-0

2.5 A5(Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares do Município de Linhares

2.5.1 Critérios

Constituição federal - art. 23, I.

Constituição federal - art. 37.

Norma técnica - Associação Brasileira de Normas Técnicas - 14037/2011 .

Norma técnica - Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT 5674/2012 .

Acórdão - TCEES 963/2023, item 1.1.10, colegiado Plenário.

Lei - 8.708/1990, art. 39, VIII.

A Constituição Federal, em seu art. 37, impõe à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecer ao princípio da eficiência. Além disso, em seu art. 23, I, dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios conservar o patrimônio público.

Acerca da importância da conservação do patrimônio público, a norma ABNT NBR 5674/2012, que estabelece os requisitos para o sistema de gestão de manutenção de edificações, ressalta que a manutenção é essencial para manter os níveis de desempenho ao longo da vida útil projetada e para a segurança e qualidade de vida dos usuários e que, portanto, deve ser entendida como um investimento na preservação do valor patrimonial. São elementos de suporte ao Programa de Manutenção exigíveis por norma técnica e critério legal, o Manual de Uso Operação e Manutenção e o Inventário atualizado de bens imóveis, respectivamente.

2.5.2 Objetos

Programa de Manutenção da Unidade Escolar LINHARES - EMPEIPEF AREAL ou de conjunto de unidades escolares da UG.

UGs: Secretaria Municipal de Educação de Linhares.

2.5.3 Situação encontrada

As informações prestadas pela Secretaria de Educação do Município de Linhares indicam que as unidades escolares de responsabilidade do Município não possuem Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012.

Para verificar a existência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012, foi solicitada a apresentação dos seguintes documentos e informações, conforme Ofício 04657/2023-4.

1. Programa de Manutenção preventiva e corretiva (ou outro documento afim) do conjunto de unidades escolares da Secretaria de Educação do Município de Linhares, e/ou; Programa de Manutenção preventiva e corretiva (ou outro documento afim) da Unidade Escolar EMPEIPEF Areal;
 2. Manual de uso, operação e manutenção emitido pelo construtor (ABNT NBR 14037) da Unidade Escolar EMPEIPEF Areal;
 3. Modelos de Roteiros de Inspeções e de Relatórios de Inspeções utilizados atualmente no âmbito da Secretaria Educação do Município de Linhares;
 4. Cadastro técnico e último diagnóstico do estado de conservação da Unidade Escolar EMPEIPEF Areal, caso exista;
 5. Manual de Procedimentos e Rotinas Internas ou outro normativo que trate da padronização das rotinas e dos procedimentos de controle para a manutenção dos prédios escolares ou das edificações da administração municipal;
- [...]
9. Inventário/Relatório mais atual que apresente os dados contábeis de bens imóveis do conjunto das unidades escolares de forma individualizada

Em resposta (Anexo 05298/2023-4), a Secretaria de Educação, encaminhou documentos e informações. Em seus termos.

Considerando o teor do ofício supramencionado, utilizamo-nos do presente para encaminhar os documentos e informações existentes relativas a gestão da manutenção das escolas da rede pública municipal de ensino de Linhares-ES:

- Modelo de roteiro de inspeção (Agendamento) utilizado atualmente no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, através do sistema informatizado;
- Descrição dos meios de gestão da Manutenção corretiva e preventiva das unidades escolares da rede pública municipal de ensino de Linhares-ES;
- Relatórios de indicadores apurados periodicamente e utilizados para gestão da manutenção;
- Relatório com relação das unidades educacionais e suas respectivas avaliações existentes.

Quanto aos documentos de contratação do sistema de gestão de manutenção corretiva e preventiva, informamos que ainda não há contratação.

Isso porque, o módulo denominado de Zeladoria do sistema informatizado – Sistema Integrado de Soluções Públicas - SISP, de responsabilidade da empresa Innova Soluções em Gestão Ltda ME, vem sendo utilizado no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de Linhares-ES como um plano piloto por um período de 12 (doze) meses, sem custo para o Município, conforme cópia de proposta de parceria tecnológica e manifestação de interesse e anuência da Secretaria Municipal de Educação que seguem em anexo.

No que tange aos demais documentos solicitados, deixamos de apresentá-los em razão da inexistência dos mesmos, conforme orientado na reunião ocorrida no dia 04/10/2023, às 17h.

Ao comparar as informações e documentos trazidos com o *checklist* elaborado pela equipe de auditoria (Apêndice 00111/2023-1), constata-se que **não há Programa de Manutenção ou outro elemento de planejamento da manutenção que seja aderente aos requisitos estabelecidos na norma ABNT NBR 5674/2012.**

A descrição dos meios de gestão da manutenção corretiva e preventiva das unidades escolares da rede pública municipal de ensino de Linhares-ES apresentada pela SEME é a seguinte.

1.2 Gestão do atendimento para manutenção das escolas

O setor adota às execuções de trabalho, demandas caracterizadas como emergências, ou demandas prioritárias, tais como suspensão de água e energia nas edificações. Além disto, os serviços são realizados conforme ordem de recebimento das solicitações inseridas na plataforma “SISP (Sistema Integrado de Soluções públicas); Software de gestão utilizado pelo município desde maio deste ano pelas unidades de ensino na Secretaria de Educação.

Com o recebimento das demandas, faz-se necessário a criação de cronograma, elaborado um dia anterior à execução. Sendo assim, a equipe composta por 2 eletricitas, 1 bombeiro hidráulico, 1 pedreiro, 1 auxiliar de serviços gerais, 4 assessores de departamento, 1 gerente de setor, 1 engenheiro civil e 1 estagiário, é orientada e informada das atividades a serem realizadas no dia, conforme especialidade técnica de cada servidor, a fim de que todas as demandas sejam atendidas e seus respectivos problemas sejam sanados.

[...]

Em complementação, cumpre trazer a descrição contida no Ofício 2306/2023/SEME (Anexo 05298/2023-4, fl. 33-34).

A Secretaria Municipal de Educação dispõe em sua estrutura de um Setor de Manutenção, o qual é responsável por gerenciar as manutenções e as demandas que são encaminhadas pelas escolas por meio de um programa informatizado - Sistema Integrado de Soluções Pública – SISP, que recebe as solicitações das escolas municipais, com registros de dia/hora e descrição das ocorrências.

Além disso, a Secretaria Municipal de Educação também dispõe de grupo de Whatsapp de Manutenção, o qual é utilizado para otimizar a comunicação dos Diretores das escolas com o Setor de Manutenção.

Assim, o cronograma de manutenção das escolas é formado a partir do registro das demandas que são encaminhadas pelas escolas por meio de um programa

informatizado - Sistema Integrado de Soluções Pública – SISP, com exceção das demandas emergenciais que exigem um atendimento prioritário.

A manutenção preventiva e corretiva nas escolas é realizada através de 03 (três) empresas distintas, as quais foram contratadas em lotes distribuídos em: EMEFs e sede/UAB; CEIMs; e Escolas da Zona Rural.

Os serviços são acompanhados pelo Setor de Manutenção e por servidores técnicos.

Todas as nossas escolas encontram-se em perfeitas condições de habitabilidade, passando regularmente por manutenções preventivas e corretivas.

A constatação de que as unidades escolares de responsabilidade do Município de Linhares não possuem Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 é corroborada pela natureza exclusivamente corretiva das ações de manutenção descritas pela SEME, conforme depreende-se das transcrição acima.

A SEME informou que os serviços de manutenção são realizados por três empresas diferentes e, em sede de resposta à submissão de achados, trouxe os termos dos contratos citados, que somam R\$ 12.513.025,56 (doze milhões, quinhentos e treze mil, vinte e cinco reais e cinquenta e seis centavos) e têm prazos de execução de 360 (trezentos e sessenta dias).

O exame de elementos técnicos para contratação de serviços de manutenção não foi previsto como procedimento de Auditoria. Contudo, a ausência de Programa de Manutenção, indica que a contratação não tem respaldo em diagnóstico e levantamento de demanda e, portanto, oferece risco de: (a) não atender à necessidade do órgão; (b) favorecer a ocorrência de pagamentos indevidos pela lacuna de critério de verificação de serviços executados; (c) ocorrer contratação menos vantajosa pela deficiência de subsídios à formulação de propostas.

Em relação ao documento solicitado no item 2 do Ofício 04657/2023-4, a SEME informou sobre a inexistência de Manual de uso, operação e manutenção emitido pelo construtor (ABNT NBR 14037) da Unidade Escolar EMPEIPEF Areal. De acordo com os registros do Relatório de Levantamento 2/2023, em seu Anexo 03685/2023-4 (p. 7), a unidade escolar é instalada em imóvel próprio da Prefeitura de Linhares/SEME porém não foi possível identificar a data de entrega da construção⁶⁷.

⁶⁷ Imóvel não localizado “Relatório com relação das unidades educacionais e suas respectivas avaliações existentes” Anexo 05298/2023-4 (p. 18-25).

Tendo em vista decisão recente deste TCEES, em processo de Acompanhamento de editais de obras e serviços de engenharia, a saber, Acórdão 00963/2023-1, que determinou a Município deste Estado que faça constar em suas licitações a obrigatoriedade do fornecimento do **Manual de uso, operação e manutenção pela empresa contratada para construção**, considera-se pertinente a proposta de deliberação para ciência com a finalidade de evitar a repetição da irregularidade⁶⁸, ainda que, no caso específico da Unidade Escolar EMPEIPEF Areal, possam existir excludentes e/ou atenuantes da situação irregular.

Em relação ao item 9 do Ofício 04657/2023-4, no qual foi solicitado o “Inventário/Relatório mais atual que apresente os dados contábeis de bens imóveis do conjunto das unidades escolares de forma individualizada”, a SEME enviou “Relatório com relação das unidades educacionais e suas respectivas avaliações existentes” e documento com Despacho 133/2023 da Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos comunicando que **não há registro contábil das atualizações patrimoniais de todas as unidades escolares** (Anexo 05298/2023-4).

Segundo o art. 94 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, todos os bens de caráter permanente devem constar de registros analíticos, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração. O art. 96 da mesma lei dispõe que o levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

A ausência de registro e inventário de todos os bens imóveis da SEME indica falha no controle do patrimônio e corrobora o presente achado.

O inventário de bens imóveis remetido ao CidadES para PCA 2022 (Anexo 05448/2023-1) é sintético e não serve para modificar a situação encontrada de falha

⁶⁸ Resolução 361/2022

Art. 2º. Para efeito desta Resolução, considera-se:

II - ciência: deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre:

a) a ocorrência de irregularidade ou ilegalidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; ou.

[...]

Art. 9º. As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

[...]

I - a repetição de irregularidade ou ilegalidade;

no controle do patrimônio.

Diante da inexistência ou incompletude dos documentos solicitados no Ofício 04657/2023-4, depreende-se que a SEME não possui estrutura de documentação e registro de informações sobre planejamento, inspeções e execução das manutenções das edificações da rede escolar municipal.

Além disso, ao examinar os documentos entregues, verifica-se que os procedimentos adotados para execução dos serviços de manutenção não estão organizados em um sistema de gerenciamento, de maneira a prever a infraestrutura material, técnica, financeira e de recursos humanos, capaz de atender aos diferentes tipos de manutenção (rotineira, corretiva e preventiva).

Por todo o exposto, conclui-se pela inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para as unidades escolares do Município Linhares.

O principal efeito da inexistência de Programa de Manutenção é o prejuízo gerado pela deterioração de bens imóveis, seja pela necessidade de substituição integral do bem para manutenção da política pública, seja pelo maior custo de intervenções pela intempestividade ou inocorrência das ações de manutenção.

Para atingir os efeitos, os encaminhamentos vislumbrados são os descritos no quadro a seguir.

Quadro 6 – Efeitos e propostas de encaminhamento

Efeitos	Propostas de encaminhamento
Deterioração de bens imóveis pela intempestividade inocorrência de ações de manutenção.	1 – Fixar prazo para apresentação de Plano de Ação com vistas à implementação de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012. O Plano de Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação devem ser, minimamente:

Efeitos	Propostas de encaminhamento
	(i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012.
Contratação sem respaldo em diagnóstico e levantamento de demanda, com risco de a contratação: (a) não atender à necessidade do órgão; (b) favorecer a ocorrência de pagamentos indevidos pela lacuna de critério de verificação de serviços executados; (c) onerosa devido à deficiência de subsídios à formulação de propostas.	2 – Dar ciência de que é exigível que o procedimento para contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva seja fundamentado em diagnóstico e levantamento de demanda.
Risco de não ser exigido do executor da obra o manual de uso, operação e manutenção.	3 – Dar ciência de que é exigível em contratos de obras de edificações, o fornecimento do Manual de uso, operação e manutenção como obrigação da empresa contratada para construção.

2.5.4 Causas

2.5.4.1 Restrição técnica e/ou orçamentária

Não foi previsto procedimento específico de investigação das causas peculiares a cada ente fiscalizado. As causas prováveis são: limitação orçamentária com prejuízo ao aporte em planejamento; insuficiência ou inexistência de quadro técnico e dificuldade de acesso a normas técnicas (conforme identificado no Relatório de Levantamento 7/2022); cultura de correção de situações emergenciais apenas.

2.5.5 Efeitos

2.5.5.1 Prejuízo gerado pela deterioração de bens imóveis

As ações de manutenção devem ser realizadas de maneira a preservar as características originais da edificação e minimizar a perda de desempenho decorrente da degradação de seus sistemas, elementos ou componentes. A ausência ou deficiência de manutenção adequada implica em redução do valor final da Vida Útil em relação a de Vida Útil de Projeto, trazendo a necessidade de implantação de novas edificações substitutivas ou intervenções de maior custo.

Embora não tenha sido objeto de procedimento de auditoria a apropriação do dano ao erário, considera-se efetivo o efeito evidenciado na vistoria realizada na Operação Educação.

2.5.5.2 Risco da ocorrência de aquisições ou contratações que não atendam à necessidade do órgão

A inexistência de Programa de Manutenção (seus elementos de diagnóstico e estimativa de demanda) produz risco de ocorrência de contratações que não atendam à necessidade do órgão.

2.5.5.3 Risco de pagamentos indevidos

A inexistência de Programa de Manutenção (seus elementos de diagnóstico, estimativa de demanda, especificação de serviços) produz risco de ocorrerem pagamentos indevidos pela lacuna de critério de verificação da execução.

2.5.5.4 Risco de prejuízo pela contratação menos vantajosa

A inexistência de Programa de Manutenção (seus elementos de diagnóstico, estimativa de demanda, especificação de serviços) produz risco de prejuízos por contratação menos vantajosa pela deficiência de elementos de subsídio à formulação de propostas.

2.5.6 Evidências

Resposta da Secretaria de Educação Município de Linhares ao Ofício de Comunicação - Corpo do e-mail (ANEXO 05298/2023-4)

Resposta da Secretaria de Educação do Município de Linhares ao Ofício de Comunicação - Ofício resposta (ANEXO 05298/2023-4)

Resposta da Secretaria de Educação do Município de Linhares ao Ofício de Requisição - Corpo do e-mail (ANEXO 05298/2023-4)

Resposta da Secretaria de Educação do Município de Linhares ao Ofício de Requisição - Ofício nº 2495/2023/SEME e anexos (ANEXO 05298/2023-4)

Resposta da Secretaria de Educação do Município de Linhares ao Ofício de Submissão de Achados - Ofício nº 2696/2023/SEME (Parte 1/4) (ANEXO 05793/2023-5)

Resposta da Secretaria de Educação do Município de Linhares ao Ofício de Submissão de Achados - Ofício nº 2696/2023/SEME (Parte 2/4) (ANEXO 05794/2023-1)

Resposta da Secretaria de Educação do Município de Linhares ao Ofício de Submissão de Achados - Ofício nº 2696/2023/SEME (Parte 3/4) (ANEXO 05795/2023-4)

Resposta da Secretaria de Educação do Município de Linhares ao Ofício de Submissão de Achados - Ofício nº 2696/2023/SEME (Parte 4/4) (ANEXO 05796/2023-9)

Checklist Norma ABNT 5674/2012 - Secretaria Municipal de Educação de Linhares - Rev1 (APÊNDICE 00111/2023-1)

2.5.7 Esclarecimentos do fiscalizado

A Secretaria Municipal de Educação concordou com os achados submetidos e apenas pediu aumento do prazo para a atendimento à determinação a ser sugerida pela equipe, de 90 dias para 150 dias.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.5.8 Conclusão do achado

A resposta à submissão de achados não pretendeu alterar a situação encontrada em auditoria, portanto, conclui-se pela manutenção dos termos do achado relatado com modificação apenas do prazo para cumprimento da sugestão de determinação, de 90 dias para 180 dias.

2.5.9 Proposta de encaminhamento

2.5.9.1 Ciência (art. 2º, II, c.c. art. 9º da Resolução TC n.º 361/2022)

Dar ciência à Secretaria Educação do Município de Linhares, na pessoa da Exma. Secretária, Senhora Maria da Penha Valani Giuriato, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível que o procedimento para contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva seja fundamentado em diagnóstico e levantamento de demanda.

Responsável:

Secretaria Municipal de Educação de Linhares - 27.167.410/00018-8

2.5.9.2 Ciência (art. 2º, II, c.c. art. 9º da Resolução TC n.º 361/2022)

Dar ciência à Secretaria Educação do Município de Linhares, na pessoa da Exma. Secretária, Senhora Maria da Penha Valani Giuriato, ou quem vier a lhe substituir, de

que é exigível em contratos de obras de edificações, o fornecimento do Manual de uso, operação e manutenção como obrigação da empresa contratada para construção.

Responsável:

Secretaria Municipal de Educação de Linhares - 27.167.410/00018-8

2.5.9.3 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Determinar à Secretaria Educação do Município de Linhares, na pessoa da Exma. Secretária, Senhora Maria da Penha Valani Giuriato, ou quem vier a lhe substituir, que elabore Plano de Ação para implantação de Programa de Manutenção de acordo com os requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012, remetendo-o a este TCEES no prazo de 180 dias. O Plano de Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação devem ser, minimamente: (i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012.

Responsável:

Secretaria Municipal de Educação de Linhares - 27.167.410/00018-8

2.6 A6(Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Município de Linhares]

2.6.1 Critérios

Constituição federal - art. 23, I.

Constituição federal - art. 37.

Norma técnica - Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT 5674/2012 .

A Constituição Federal, em seu art. 37, impõe à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecer ao princípio da eficiência. Além disso, em seu art. 23, I, dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios conservar o patrimônio público.

Para garantir eficiência na conservação do patrimônio público, é necessário utilizar ferramentas atuais na gestão da manutenção. A norma ABNT NBR 5674/2012 traz, de forma não exaustiva, mas sim como requisitos mínimos, exemplos de indicadores de gerenciamento que possibilitem avaliar parâmetros indispensáveis a busca da eficiência na gestão da manutenção.

2.6.2 Objetos

Gestão da Manutenção das unidades escolares do Município de Linhares

UGs: Secretaria Municipal de Educação de Linhares.

2.6.3 Situação encontrada

A Secretaria de Educação do Município de Linhares apresentou meio aparentemente insuficiente para a finalidade de gerenciamento da manutenção corretiva e preventiva do conjunto de unidades escolares. As informações prestadas indicam que a realização de manutenção nas unidades escolares não é realizada com ferramentas que possibilitem as avaliações que constituem requisitos do Sistema de Gestão da Manutenção Corretiva e Preventiva de Edificações contidos no item 7.5 da ABNT NBR 5674/2012.

Para comparar os requisitos para Sistema de Gestão da Manutenção Corretiva e Preventiva de Edificações contidos no item 7.5 da ABNT NBR 5674/2012 foi solicitada a apresentação dos seguintes documentos e informações, conforme Ofício 04657/2023-4.

6. Descrição dos meios de gestão da Manutenção corretiva e preventiva do conjunto de unidades escolares da Secretaria de Educação do Município de Linhares, e/ou; Descrição dos meios de gestão da Manutenção corretiva e preventiva da Unidade Escolar EMPEIPEF Area;
7. Documentos de contrato de sistema de gestão de manutenção corretiva e preventiva (Termo de Contrato(s), de Aditivo(s), Termo de Referência/Projeto Básico) caso exista contratação;
8. Relatórios de indicadores apurados periodicamente e utilizados para gestão da manutenção;

Em resposta (Anexo 05298/2023-4), A SEME, informou que o sistema informatizado em uso atualmente para gestão das unidades escolares – Sistema Integrado de Soluções Pública - SISP – possui módulo denominado “Zeladoria” que está sendo utilizado como um piloto, por um período de 12 (doze) meses e sem custo para o Município.

Dado o caráter provisório do sistema informatizado em utilização pela SEME, cumpre salientar que a decisão pela sua utilização via contrato deve estar motivada com base em pesquisa de mercado⁶⁹ com análise de viabilidade técnica e econômica (custo/benefício)⁷⁰ e deve considerar a realidade da Secretaria, inclusive orçamentária.

A SEME apresentou descrição do sistema infomatizado e trouxe exemplos de relatórios do sistema informatizado com consolidação de dados mensais de quantidade atendimentos por tipo de componente da edificação e distribuição dos serviços por escolas atendidas. Traz-se a descrição.

Principais Funções

- Agendamento de Manutenção Preventiva: É possível programar manutenções regulares em ativos críticos para evitar falhas e prolongar a vida útil dos equipamentos.
- Registro de Chamadas e Solicitações: Os diretores podem registrar solifitações de manutenção de forma eficiente. Isso ajuda a garantir que problemas sejam resolvidade maneira mais rápida e eficaz.

⁶⁹ Lei 14.133/2021

Art. 18.[...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

⁷⁰ Com relação à comparação técnica de sistemas para escolha fundamentada, há exemplo identificado na literatura técnica que expõem funcionalidades para comparação. Disponível: <https://eventos.antac.org.br/index.php/entac/article/view/1160/688>. Acessado em: 26 out. 2023.

- Acompanhamento de tarefas e ordens de serviço: O software permite a criação de ordens de serviço para técnicos de manutenção, que podem acompanhar o status de cada tarefa, desde a solicitação até a conclusão.
- Controle de peças e materiais: É possível gerenciar os materiais necessários para reparos, garantindo que não falem recursos quando uma manutenção for necessária.
- Relatórios e métricas: O sistema gera relatórios e métricas que fornecem insights sobre o desempenho da manutenção, permitindo a otimização contínua do processo.

Os relatórios apresentados e a descrição do sistema indicam que a manutenção nas unidades escolares não é realizada com meios que possibilitem avaliar: (a) a relação entre custo e tempo estimados e efetivamente realizados de serviços; (b) a taxa de sucesso das intervenções, medida pela incidência de retrabalho necessário; (c) a relação ao longo do tempo do custo x benefício gerado pelas manutenções; (d) a preservação do valor da edificação ao longo de sua vida útil. Tais avaliações são requisitos do Sistema de Gestão da Manutenção Corretiva e Preventiva de Edificações contidos no item 7.5 da ABNT NBR 5674/2012.

Além desses itens, a ABNT NBR 5674/2012 menciona a avaliação periódica de indicadores como: (a) prazo acordado entre a observação da não conformidade e a conclusão de serviço de manutenção; (b) tempo médio de resposta às solicitações dos usuários e intervenções de emergência; (c) periodicidade das inspeções prediais de uso e manutenção estabelecidas no manual de operação, uso e manutenção da edificação.

A SEME informou que as manutenções são realizadas tanto por equipe própria, como por serviços terceirizados, conforme descrições contidas no achado referente à QA1⁷¹. Informou que os serviços de manutenção são realizados por três empresas diferentes e, em sede de resposta à submissão de achados, trouxe os termos dos contratos citados, que somam R\$ 12.513.025,56 (doze milhões, quinhentos e treze mil, vinte e

⁷¹ “[...] a equipe composta por 2 eletricitas, 1 bombeiro hidráulico, 1 pedreiro, 1 auxiliar de serviços gerais, 4 assessores de departamento, 1 gerente de setor, 1 engenheiro civil e 1 estagiário, é orientada e informada das atividades a serem realizadas no dia, conforme especialidade técnica de cada servidor, a fim de que todas as demandas sejam atendidas e seus respectivos problemas sejam sanados”.

[...]

“A manutenção preventiva e corretiva nas escolas é realizada através de 03 (três) empresas distintas, as quais foram contratadas em lotes distribuídos em: EMEFs e sede/UAB; CEIMs; e Escolas da Zona Rural.”

cinco reais e cinquenta e seis centavos) e têm prazos de execução de 360 (trezentos e sessenta dias).

A ausência de meios de gerenciamento da manutenção no âmbito da SEME produz contratação com potencial de apresentar fiscalização deficiente, por exemplo, inexistência de controle do prazo de realização de serviços e de pagamento por retrabalho.

Considerando que o exame sobre a regularidade de contratações para realização da manutenção preventiva e corretiva não foi objetivo da presente fiscalização (circunstância), a deliberação proposta será a ciência e terá a finalidade exclusiva de induzir a prevenção de situações futuras análogas e evitar o prejuízo às finalidades da atividade governamental decorrente do não tratamento de risco relevante⁷².

O principal efeito da realização de manutenção sem meios de gerenciamento adequados é o prejuízo gerado pela deterioração de bens imóveis por intempestividade da realização de ações e pela ocorrência de retrabalho. Além disso, no caso em tela, a ausência de meios de gerenciamento produz contratação com potencial de apresentar fiscalização deficiente.

Para atingir os efeitos, os encaminhamentos vislumbrados são os descritos no Quadro a seguir.

Quadro 7 – Efeitos e propostas de encaminhamento

Efeitos	Propostas de encaminhamento
Deterioração de bens imóveis pela intempestividade e/ou inoportunidade de ações de manutenção.	1 - Fixar prazo para apresentar Plano de Ação para implantação de Programa de Manutenção de acordo com os requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012,

⁷² Resolução 361/2022

Art. 2º. Para efeito desta Resolução, considera-se:

II - ciência: deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre:

a) a ocorrência de irregularidade ou ilegalidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; ou.

[...]

Art. 9º. As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

[...]

IV - o prejuízo às finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental decorrente do não tratamento de risco relevante.

Efeitos	Propostas de encaminhamento
	remetendo-o a este TCEES no prazo de 90 dias. O Plano de Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação devem ser, minimamente: (i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012.
Meios de fiscalização deficientes: (a) inexistência de critério de verificação do prazo de realização de serviço, por exemplo e; (b) inexistência de critério de verificação de pagamento por retrabalho.	2 – Dar ciência de que é exigível que o contrato de serviços de manutenção corretiva e preventiva estabeleça critérios de verificação dos serviços aderentes ao objeto, tais como como prazo de realização de serviço pontuais, controle de retrabalho.

2.6.4 Causas

2.6.4.1 Restrição técnica e/ou orçamentária

Não foi previsto procedimento específico de investigação das causas peculiares a cada ente fiscalizado. As causas prováveis são: limitação orçamentária com prejuízo ao aporte em planejamento; insuficiência ou inexistência de quadro técnico e dificuldade de acesso a normas técnicas (conforme identificado no Relatório de Levantamento 7/2022); cultura de correção de situações emergenciais apenas.

2.6.5 Efeitos

2.6.5.1 Prejuízo gerado pela deterioração de bens imóveis

As ações de manutenção devem ser realizadas de maneira a preservar as características originais da edificação e minimizar a perda de desempenho decorrente da degradação de seus sistemas, elementos ou componentes. A ausência ou deficiência de manutenção adequada implica em redução do valor final da Vida Útil em relação a de Vida Útil de Projeto, trazendo a necessidade de implantação de novas edificações substitutivas ou intervenções de maior monta. Embora não tenha sido objeto de procedimento de auditoria a apropriação do dano ao erário, considera-se efetivo o efeito evidenciado na vistoria realizada na Operação Educação.

2.6.5.2 Deficiência de meios de fiscalização

A inexistência de ferramentas de gerenciamento para controle do planejamento e da execução de serviços de manutenção corretiva e preventiva produz como efeito a deficiência de meios de fiscalização de serviços realizados por contrato/terceirização.

2.6.6 Evidências

Resposta da Secretaria de Educação Município de Linhares ao Ofício de Comunicação - Corpo do e-mail (ANEXO 05298/2023-4)

Resposta da Secretaria de Educação do Município de Linhares ao Ofício de Requisição - Corpo do e-mail (ANEXO 05298/2023-4)

Resposta da Secretaria de Educação do Município de Linhares ao Ofício de Requisição - Ofício nº 2495/2023/SEME e anexos (ANEXO 05298/2023-4)

Resposta da Secretaria de Educação do Município de Linhares ao Ofício de Submissão de Achados - Ofício nº 2696/2023/SEME (Parte 1/4) (ANEXO 05793/2023-5)

Resposta da Secretaria de Educação do Município de Linhares ao Ofício de Submissão de Achados - Ofício nº 2696/2023/SEME (Parte 2/4) (ANEXO 05794/2023-1)

Resposta da Secretaria de Educação do Município de Linhares ao Ofício de Submissão de Achados - Ofício nº 2696/2023/SEME (Parte 3/4) (ANEXO 05795/2023-4)

Resposta da Secretaria de Educação do Município de Linhares ao Ofício de Submissão de Achados - Ofício nº 2696/2023/SEME (Parte 4/4) (ANEXO 05796/2023-9)

2.6.7 Esclarecimentos do fiscalizado

A Secretaria Municipal de Educação concordou com os achados submetidos e apenas pediu aumento do prazo para a atendimento à determinação a ser sugerida pela equipe, de 90 dias para 150 dias.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.6.8 Conclusão do achado

A resposta à submissão de achados não pretendeu alterar a situação encontrada em auditoria, portanto, conclui-se pela manutenção dos termos do achado relatado com modificação apenas do prazo para cumprimento da sugestão de determinação, de 90 dias para 180 dias.

2.6.9 Proposta de encaminhamento

2.6.9.1 Ciência (art. 2º, II, c.c. art. 9º da Resolução TC n.º 361/2022)

Dar ciência à Secretaria Educação do Município de Linhares, na pessoa da Exma. Secretária, Senhora Maria da Penha Valani Giuriato, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível que o contrato de serviços de manutenção corretiva e preventiva estabeleça critérios de verificação dos serviços aderentes ao objeto, tais como prazo de realização de serviço pontuais e controle de retrabalho.

Responsável:

Secretaria Municipal de Educação de Linhares - 27.167.410/00018-8

2.6.9.2 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Determinar à Secretaria Educação do Município de Linhares, na pessoa da Exma. Secretária, Senhora Maria da Penha Valani Giuriato, ou quem vier a lhe substituir, que elabore Plano de Ação para implantação de Programa de Manutenção de acordo com os requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012, remetendo-o a este TCEES no prazo de 180 dias. O Plano de Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação devem ser, minimamente: (i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012.

Responsável:

Secretaria Municipal de Educação de Linhares - 27.167.410/00018-8

2.7 A7(Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares do Município de São Mateus

2.7.1 Critérios

Constituição federal - art. 23, I.

Constituição federal - art. 37.

Norma técnica - Associação Brasileira de Normas Técnicas - 14037/2011 .

Norma técnica - Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT 5674/2012 .

Acórdão - TCEES 963/2023, item 1.1.10, colegiado Plenário.

Lei - 8.708/1990, art. 39, VIII.

A Constituição Federal, em seu art. 37, impõe à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecer ao princípio da eficiência. Além disso, em seu art. 23, I, dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios conservar o patrimônio público.

Acerca da importância da conservação do patrimônio público, a norma ABNT NBR 5674/2012, que estabelece os requisitos para o sistema de gestão de manutenção de edificações, ressalta que a manutenção é essencial para manter os níveis de desempenho ao longo da vida útil projetada e para a segurança e qualidade de vida dos usuários e que, portanto, deve ser entendida como um investimento na preservação do valor patrimonial. São elementos de suporte ao Programa de Manutenção exigíveis por norma técnica e critério legal, o Manual de Uso Operação e Manutenção e o Inventário atualizado de bens imóveis, respectivamente.

2.7.2 Objetos

Programa de Manutenção da Unidade Escolar SÃO MATEUS - EPM CORREGO DO CHIADO ou de conjunto de unidades escolares da UG.

UGs: Secretaria Municipal de Educação de São Mateus.

2.7.3 Situação encontrada

As informações e documentos encaminhados pela Secretaria Municipal de Educação

de São Mateus (SME) indicam que as unidades escolares de responsabilidade do Município não possuem Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012.

A equipe de auditoria, a fim de verificar a existência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012, solicitou à SME, por meio do Ofício 04659/2023-3, os seguintes documentos e informações:

- 1 - Programa de Manutenção preventiva e corretiva (ou outro documento afim) do conjunto de unidades escolares da Secretaria Municipal de Educação de São Mateus, e/ou; Programa de Manutenção preventiva e corretiva (ou outro documento afim) da Unidade Escolar EPM Córrego do Chiado;
- 2 - Manual de uso, operação e manutenção emitido pelo construtor (ABNT NBR 14037) da Unidade Escolar EPM Córrego do Chiado;
- 3 - Modelos de Roteiros de Inspeções e de Relatórios de Inspeções utilizados atualmente no âmbito da Secretaria Educação do Município de São Mateus;
- 4 - Cadastro técnico e último diagnóstico do estado de conservação da Unidade Escolar EPM Córrego do Chiado, caso exista;
- 5 - Manual de Procedimentos e Rotinas Internas ou outro normativo que trate da padronização das rotinas e dos procedimentos de controle para a manutenção dos prédios escolares ou das edificações da administração municipal;
- [...]
- 9 - Inventário/Relatório mais atual que apresente os dados contábeis de bens imóveis do conjunto das unidades escolares de forma individualizada.

Em atendimento à solicitação, a SME encaminhou documentos (Anexo 05273/2023-4), por meio do Ofício OF/PMSM/SME/Nº 1847/2023 (Anexo 05272/2023-1), no qual constam as seguintes respostas para os itens acima elencados:

- 1) Encaminhamos em anexo o Plano de Manutenção da EPM Córrego do Chiado e o Plano de Manutenção realizado pelo Setor de Manutenção da Secretaria de Educação para o ano de 2023 e relatório de obras entregues, e, em execução para ser entregue a comunidade escolar em breve;
- 2) Não;
- 3) Não;

4) Não;

5) Não;

[...]

9) Quanto ao relatório mais atual de dados contábeis de bens imóveis do conjunto das unidades escolares. Informamos que foi requisitado ao setor almoxarifado e patrimônio, sendo nos encaminhados um relatório de bens patrimoniais, referente a parte de bens imóveis, emitido pelo sistema de patrimônio, o que anexamos junto a esse ofício.

A partir do exame dos documentos fornecidos pela SME, apresentamos as constatações descritas a seguir.

Os documentos denominados como “Plano de Manutenção da EPM Córrego do Chiado e o Plano de Manutenção realizado pelo Setor de Manutenção da Secretaria de Educação para o ano de 2023 e relatório de obras entregues, e, em execução para ser entregue a comunidade escolar em breve”, são constituídos por relatórios elaborados pela Coordenadora de Projeto de Engenharia Civil e Arquitetura com as seguintes informações:

- descrição dos “serviços e reparos a serem executados” na EPM Córrego do Chiado, com a indicação do quantitativo de material necessário;
- descrição dos “serviços, reparos e manutenções” realizados pelo Setor de Manutenção da Secretaria Municipal de Educação nas unidades escolares do município e no prédio onde funciona aquela secretaria, sem especificação dos materiais e mão de obra utilizados e de seus respectivos quantitativos;
- lista das obras entregues, com informações do número do contrato, nome da unidade escolar e local;
- lista das obras a serem licitadas/em execução, com o nome da unidade escolar, local, fase de execução e origem do recurso.

Ao comparar essas essas informações com o *checklist* elaborado pela equipe de auditoria (Apêndice 00112/2023-6), constata-se que **os documentos apresentados pela Secretaria Municipal de Educação de São Mateus a título de “planos de manutenção” não atendem aos requisitos estabelecidos na norma ABNT NBR 5674/2012.**

A constatação de que as unidades escolares de responsabilidade do Município de São Mateus não possuem Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 é corroborada pela inexistência dos documentos solicitados pela equipe de auditoria nos itens 2, 3 e 4 do Ofício 04659/2023-3.

Em consulta ao Portal de Transparência do Município foi identificada a Ata de Registro de Preços 44/2022⁷³ com a finalidade de prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos imóveis da SME, inclusive das unidades escolares, com vigência até 23/09/2023 e valor de R\$ 2.186.911,31 (dois milhões, cento e oitenta e seis mil, novecentos e onze reais e trinta e um centavos) para as quantidades estimadas.

Ao examinar o Edital de Pregão Eletrônico 39/2022⁷⁴, licitação da qual resultou a referida ata, verifica-se que o seu termo de referência não possui conteúdo associado a Programa de Manutenção, ou a outro documento afim, que fundamente os quantitativos de serviços estimados para a contratação.

O Edital de Pregão Eletrônico 39/2022 evidencia a falta de planejamento para manutenção predial de unidades escolares geridas pela Secretaria Municipal de Educação de São Mateus e seu efeito decorrente, que é a contratação sem respaldo em diagnóstico e em levantamento de demanda. Tal efeito produz os seguintes riscos para a contratação: (a) não atender à necessidade do órgão; (b) favorecer a ocorrência de pagamentos indevidos pela lacuna de critério de verificação de serviços executados; (c) ocorrer contratação menos vantajosa pela deficiência de subsídios à formulação de propostas.

Considerando que o exame sobre a regularidade de contratações realizadas para realização da manutenção preventiva e corretiva não foi objetivo da presente fiscalização, a deliberação proposta será a ciência e terá a finalidade exclusiva de

⁷³ Disponível em:

<https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/2019/arquivos/E27ADE5A2D4BAC7230C58ACE22D1CBA5.pdf>. Acesso em: 31 out. 2023. Juntado ao Anexo 05470/2023-6.

⁷⁴ Disponível em:

<https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/2019/arquivos/8B6EC40E921A79F76E71357D512D7436.pdf>. Acesso em: 31 out. 2023. Juntado ao Anexo 05470/2023-6.

induzir a prevenção de situações futuras análogas⁷⁵ e evitar o prejuízo às finalidades da atividade governamental decorrente do não tratamento de risco relevante.

Em relação ao documento solicitado no item 2 do Ofício 04659/2023-3, a SME informou que não possui Manual de uso, operação e manutenção emitido pelo construtor (ABNT NBR 14037) da Unidade Escolar EPM Córrego do Chiado.

De acordo com os registros do Relatório de Levantamento 2/2023, em seu Anexo 03693/2023-9 (p. 6), a referida unidade escolar⁷⁶ funciona em imóvel cedido e “sem documentação formal pelo proprietário”. Infere-se que não existe Manual de uso, operação e manutenção emitido pelo construtor disponível para a SME.

De todo modo, tendo em vista decisão recente deste TCEES, em processo de Acompanhamento de editais de obras e serviços de engenharia, a saber, Acórdão 00963/2023-1, que determinou a Município deste Estado que faça constar em suas licitações a obrigatoriedade do fornecimento do **Manual de uso, operação e manutenção pela empresa contratada para construção**, considera-se pertinente a proposta de deliberação para ciência com a finalidade de evitar a repetição da irregularidade⁷⁷, ainda que, no caso específico da Unidade Escolar EPM Córrego do Chiado, possam existir excludentes e/ou atenuantes da situação irregular.

Quanto ao item 5 do Ofício 04659/2023-3, apesar da SME afirmar que não possui “manual ou normativo interno que discipline e formalize as rotinas e os procedimentos de controle para a manutenção dos prédios escolares ou das edificações da

⁷⁵ Resolução 361/2022:

Art. 2º. Para efeito desta Resolução, considera-se:

II - ciência: deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre:

a) a ocorrência de irregularidade ou ilegalidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; ou.

[...]

Art. 9º. As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

[...]

IV - o prejuízo às finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental decorrente do não tratamento de risco relevante.

⁷⁶ Está em área onde se localiza comunidade remanescente de quilombos.

⁷⁷ Resolução 361/2022:

Art. 9º. As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

[...]

I - a repetição de irregularidade ou ilegalidade;

[...]

administração municipal”, a equipe de auditoria encontrou⁷⁸, conforme mencionado na “Visão Geral do Objeto”, a Instrução Normativa SEC nº 001/2012, que dispõe sobre “normas gerais para procedimentos de rotina da gestão escolar, gestão de pessoas, de programas e projetos educacionais, da prestação de contas de recursos, de manutenção, da tecnologia aplicada”.

Não obstante a existência de normativo interno que trata da manutenção da rede municipal de ensino, verifica-se que a Instrução Normativa SEC nº 001/2012 não apresenta em sua base legal referência de norma técnica, nem menciona a existência de programa de manutenção no âmbito municipal. Ademais, nota-se que os procedimentos relacionados à manutenção da rede municipal de ensino que constam no referido normativo são sucintos e não apresentam detalhamento das rotinas de controle para a manutenção dos prédios escolares.

Em relação ao item 9 do Ofício 04659/2023-3, no qual foi solicitado o “Inventário/Relatório mais atual que apresente os dados contábeis de bens imóveis do conjunto das unidades escolares de forma individualizada”, a SME informou que foi requisitado ao setor almoxarifado e patrimônio, sendo encaminhado “um relatório de bens patrimoniais, referente a parte de bens imóveis, emitido pelo sistema de patrimônio”.

Ao examinar o referido documento, observa-se que o relatório de bens imóveis é constituído somente de registro das “obras em andamento” desde 20/08/2020. Com base nas informações do relatório, não há registro dos imóveis das unidades escolares existentes antes dessa data.

Segundo o art. 94 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, todos os bens de caráter permanente devem constar de registros analíticos, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração. O art. 96 da mesma lei dispõe que o levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

Portanto, a ausência de registro e inventário de todos os bens imóveis da SME

⁷⁸ Na seção do Controle Interno do Portal da Transparência da Prefeitura de São Mateus. Disponível em: <<http://saomateus-es.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=57>>. Acesso em: 22 set. 2023.

evidencia falha na gestão e controle do patrimônio imobiliário do município.

Considerando a inexistência ou incompletude dos documentos solicitados no Ofício 04659/2023-3, depreende-se que a SME não possui estrutura de documentação e registro de informações sobre planejamento, inspeções e execução das manutenções das edificações da rede escolar municipal.

Além disso, ao examinar as informações constantes nos relatórios entregues a título de “planos de manutenção”, verifica-se que os procedimentos adotados para execução dos serviços de manutenção não estão organizados em um sistema de gestão, de maneira a prever a infraestrutura material, técnica, financeira e de recursos humanos, capaz de atender aos diferentes tipos de manutenção (rotineira, corretiva e preventiva).

As informações registradas nos relatórios indicam que os serviços realizados pelo Setor de Manutenção são predominantemente de natureza corretiva, não havendo uma gestão coordenada que contemple os outros tipos de manutenção.

Vale ressaltar que a ênfase na execução de serviços de manutenção corretiva, além de provocar aumento de custo, em razão da necessidade de intervenções maiores e com maior urgência, tende a causar transtornos aos usuários das edificações.

A ausência de gestão coordenada evidencia que não há planejamento anual ou periódico de manutenção predial das unidades escolares do município, de forma a otimizar a alocação de recursos, bem como minimizar as interferências nas condições de uso normal das edificações.

Ante todo o exposto, conclui-se pela inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para as unidades escolares do Município de São Mateus.

Por fim, o principal efeito da inexistência de Programa de Manutenção é o prejuízo gerado pela deterioração de bens imóveis, seja pela necessidade de substituição integral do bem para manutenção da política pública, seja pelo maior custo de intervenções pela intempestividade ou inocorrência das ações de manutenção.

Para atingir os efeitos, os encaminhamentos vislumbrados são os descritos no quadro a seguir.

Quadro 8 – Efeitos e propostas de encaminhamento

Efeitos	Propostas de encaminhamento
Deterioração de bens imóveis pela intempestividade ou inocorrência de ações de manutenção.	1 - Fixar prazo para apresentação de Plano de Ação com vistas à implementação de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012. O Plano de Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação devem ser, minimamente: (i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012.
Risco de ocorrer contratação sem respaldo em diagnóstico e levantamento de demanda, com a possibilidade da contratação: (a) não atender à necessidade do órgão; (b) favorecer a ocorrência de pagamentos indevidos pela lacuna de critério de verificação de serviços executados; (c) ser onerosa	2 – Dar ciência de que é exigível que o procedimento para contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva seja fundamentado em diagnóstico e levantamento de demanda.

Efeitos	Propostas de encaminhamento
devido à deficiência de subsídios à formulação de propostas.	
Risco de não ser exigido do executor da obra o manual de uso, operação e manutenção.	3 – Dar ciência de que é exigível em contratos de obras de edificações, o fornecimento do Manual de uso, operação e manutenção como obrigação da empresa contratada para construção.

2.7.4 Causas

2.7.4.1 Restrição técnica e/ou orçamentária

Não foi previsto procedimento específico de investigação das causas peculiares a cada ente fiscalizado. As causas prováveis são: limitação orçamentária com prejuízo ao aporte em planejamento; insuficiência ou inexistência de quadro técnico e dificuldade de acesso a normas técnicas (conforme identificado no Relatório de Levantamento 7/2022); cultura de correção de situações emergenciais apenas.

2.7.5 Efeitos

2.7.5.1 Prejuízo gerado pela deterioração de bens imóveis

As ações de manutenção devem ser realizadas de maneira a preservar as características originais da edificação e minimizar a perda de desempenho decorrente da degradação de seus sistemas, elementos ou componentes. A ausência ou deficiência de manutenção adequada implica em redução do valor final da Vida Útil em relação a de Vida Útil de Projeto, trazendo a necessidade de implantação de novas edificações substitutivas ou intervenções de maior monta. Embora não tenha sido

objeto de procedimento de auditoria a apropriação do dano ao erário, considera-se efetivo o efeito evidenciado na vistoria realizada na Operação Educação.

2.7.6 Evidências

Resposta da Secretaria Municipal de Educação de São Mateus ao Ofício de Requisição - Corpo do e-mail (OF/PMSM/SME/Nº 1847/2023) (ANEXO 05272/2023-1)

Resposta da Secretaria Municipal de Educação de São Mateus ao Ofício de Requisição - Relatório de serviços executados - Setor de Manutenção - SME (ANEXO 05273/2023-4)

Resposta da Secretaria Municipal de Educação de São Mateus ao Ofício de Requisição - Inventário. Relatório dados contábeis de bens imóveis escolas (ANEXO 05273/2023-4)

São Mateus - Edital de Pregão Eletrônico 39/2022 (ANEXO 05470/2023-6)

São Mateus - Ata de Registro de Preços 44/2022 (ANEXO 05470/2023-6)

Checklist Norma ABNT 5674/2012 - Secretaria Municipal de Educação de São Mateus - Rev1 (APÊNDICE 00112/2023-6)

Resposta da Secretaria Municipal de Educação de São Mateus ao Ofício de Submissão de Achados - Ofício OF/PMSM/SME/Nº 2054/2023 (ANEXO 05800/2023-1)

2.7.7 Esclarecimentos do fiscalizado

A Secretaria Municipal de Educação concordou com os achados submetidos e apenas pediu aumento do prazo para a atendimento à determinação a ser sugerida pela equipe, de 90 dias para 180 dias.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.7.8 Conclusão do achado

A resposta à submissão de achados não pretendeu alterar a situação encontrada em auditoria, portanto, conclui-se pela manutenção dos termos do achado relatado com modificação apenas do prazo para cumprimento da sugestão de determinação, de 90 dias para 180 dias.

2.7.9 Proposta de encaminhamento

2.7.9.1 Ciência (art. 2º, II, c.c. art. 9º da Resolução TC n.º 361/2022)

Dar ciência à Secretaria Municipal de Educação de São Mateus, na pessoa da Exma. Secretária, Senhora Marília Alves Chaves Silveira, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível que o procedimento para contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva seja fundamentado em diagnóstico e levantamento de demanda.

Responsável:

Secretaria Municipal de Educação de São Mateus - 27.167.477/00011-2

2.7.9.2 Ciência (art. 2º, II, c.c. art. 9º da Resolução TC n.º 361/2022)

Dar ciência à Secretaria Municipal de Educação de São Mateus, na pessoa da Exma. Secretária, Senhora Marília Alves Chaves Silveira, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível em contratos de obras de edificações, o fornecimento do Manual de uso, operação e manutenção como obrigação da empresa contratada para construção.

Responsável:

Secretaria Municipal de Educação de São Mateus - 27.167.477/00011-2

2.7.9.3 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Determinar à Secretaria Municipal de Educação de São Mateus, na pessoa da Exma. Secretária, Senhora Marília Alves Chaves Silveira, ou quem vier a lhe substituir, que elabore Plano de Ação para implantação de Programa de Manutenção de acordo com os requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012, remetendo-o a este TCEES no prazo de 180 dias. O Plano de Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação devem ser, minimamente: (i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012.

Responsável:

Secretaria Municipal de Educação de São Mateus - 27.167.477/00011-2

2.8 A8(Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Município de São Mateus]

2.8.1 Critérios

Constituição federal - art. 23, I.

Constituição federal - art. 37.

Norma técnica - Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT 5674/2012 .

A Constituição Federal, em seu art. 37, impõe à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecer ao princípio da eficiência. Além disso, em seu art. 23, I, dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios conservar o patrimônio público.

Para garantir eficiência na conservação do patrimônio público, é necessário utilizar ferramentas atuais na gestão da manutenção. A norma ABNT NBR 5674/2012 traz, de forma não exaustiva, mas sim como requisitos mínimos, exemplos de indicadores de gerenciamento que possibilitem avaliar parâmetros indispensáveis a busca da eficiência na gestão da manutenção.

2.8.2 Objetos

Gestão da Manutenção das unidades escolares do Município de São Mateus

UGs: Secretaria Municipal de Educação de São Mateus.

2.8.3 Situação encontrada

A Secretaria Municipal de Educação de São Mateus (SME) não apresentou meios para gerenciamento da manutenção corretiva e preventiva do conjunto de unidades escolares do município. As informações prestadas indicam que a realização de manutenção nas unidades escolares não é realizada com ferramentas que possibilitem avaliar: (a) a relação entre custo e tempo estimados e efetivamente realizados de serviços; (b) a taxa de sucesso das intervenções, medida pela incidência de retrabalho necessário; (c) a relação ao longo do tempo do custo x benefício gerado pelas manutenções; (d) a preservação do valor da edificação ao longo de sua vida útil. Tais avaliações são requisitos do Sistema de Gestão da Manutenção Corretiva e Preventiva de Edificações contidos no item 7.5 da norma ABNT NBR 5674/2012.

Para comparar os requisitos para Sistema de Gestão da Manutenção Corretiva e Preventiva de Edificações contidos no item 7.5 da norma ABNT NBR 5674/2012 foi solicitada à SME a apresentação dos seguintes documentos e informações, conforme Ofício 04659/2023-3:

[...]

6 - Descrição dos meios de gestão da Manutenção corretiva e preventiva do conjunto de unidades escolares da Secretaria de Educação do Município de São Mateus, e/ou; Descrição dos meios de gestão da Manutenção corretiva e preventiva da Unidade Escolar EPM Córrego do Chiado;

7 - Documentos de contrato de sistema de gestão de manutenção corretiva e preventiva (Termo de Contrato(s), de Aditivo(s), Termo de Referência/Projeto Básico) caso exista contratação;

8 - Relatórios de indicadores apurados periodicamente e utilizados para gestão da manutenção;

[...]

Em atendimento à solicitação, a SME informou, por meio do Ofício OF/PMSM/SME/Nº 1847/2023 (Anexo 05272/2023-1), que não possui os documentos e informações elencados nos itens 6, 7 e 8 do Ofício 04659/2023-3.

Além do não atendimento dos requisitos contidos no item 7.5 da norma ABNT NBR 5674/2012, os documentos encaminhados pela SME a título de “planos de manutenção” (Anexo 05273/2023-4) não fazem menção a avaliação periódica de indicadores como: (a) prazo acordado entre a observação da não conformidade e a conclusão de serviço de manutenção; (b) tempo médio de resposta às solicitações dos usuários e intervenções de emergência; (c) periodicidade das inspeções prediais de uso e manutenção estabelecidas no manual de operação, uso e manutenção da edificação.

Em consulta ao Portal de Transparência do Município foi identificada a Ata de Registro de Preços 44/2022⁷⁹ com a finalidade de prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos imóveis da SME, inclusive das unidades escolares, com vigência até 23/09/2023 e valor de R\$ 2.186.911,31 (dois milhões, cento e oitenta e seis mil, novecentos e onze reais e trinta e um centavos) para as quantidades estimadas.

Ao examinar o Edital de Pregão Eletrônico 39/2022⁸⁰, licitação da qual resultou a referida ata, verifica-se que o seu termo de referência não prevê a avaliação dos serviços prestados por meio de indicadores de eficiência.

⁷⁹ Disponível em:

<https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/2019/arquivos/E27ADE5A2D4BAC7230C58ACE22D1CBA5.pdf>. Acesso em: 31 out. 2023. Juntado ao Anexo 05470/2023-6.

⁸⁰ Disponível em:

<https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/2019/arquivos/8B6EC40E921A79F76E71357D512D7436.pdf>. Acesso em: 31 out. 2023. Juntado ao Anexo 05470/2023-6.

A ausência de meios de gerenciamento da manutenção no âmbito da SME pode produzir contratação com potencial de apresentar fiscalização deficiente, em razão de inexistência de controle do prazo de realização de serviços e de pagamento por retrabalho.

Considerando que o exame sobre a regularidade de contratações para realização da manutenção preventiva e corretiva não foi objetivo da presente fiscalização, e tendo em vista o término da vigência da Ata de Registro de Preços 44/2022, a deliberação proposta será a ciência e terá a finalidade exclusiva de induzir a prevenção de situações futuras análogas e evitar o prejuízo às finalidades da atividade governamental decorrente do não tratamento de risco relevante⁸¹.

O principal efeito da realização de manutenção sem meios de gerenciamento adequados é o prejuízo gerado pela deterioração de bens imóveis por intempestividade da realização de ações e pela ocorrência de retrabalho. Além disso, a ausência de meios de gerenciamento pode produzir contratação com potencial de apresentar fiscalização deficiente.

Para atingir os efeitos, os encaminhamentos vislumbrados são os descritos no quadro a seguir.

Quadro 9 – Efeitos e propostas de encaminhamento

Efeitos	Propostas de encaminhamento
Deterioração de bens imóveis pela intempestividade e/ou inoportunidade de ações de manutenção.	1 - Fixar prazo para apresentar Plano de Ação para implantação de Programa de Manutenção de acordo com os requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012, remetendo-o a este TCEES no prazo de

⁸¹ Resolução 361/2022

Art. 2º. Para efeito desta Resolução, considera-se:

II - ciência: deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre:

a) a ocorrência de irregularidade ou ilegalidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; ou.

[...]

Art. 9º. As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

[...]

IV - o prejuízo às finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental decorrente do não tratamento de risco relevante.

Efeitos	Propostas de encaminhamento
	90 dias. O Plano de Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação devem ser, minimamente: (i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012.
Meios de fiscalização deficientes: (a) inexistência de critério de verificação do prazo de realização de serviço, por exemplo e; (b) inexistência de critério de verificação de pagamento por retrabalho.	2 – Dar ciência de que é exigível que o contrato de serviços de manutenção corretiva e preventiva estabeleça critérios de verificação dos serviços aderentes ao objeto, tais como como prazo de realização de serviço pontuais e controle de retrabalho.

2.8.4 Causas

2.8.4.1 Causa provável

Não foi previsto procedimento específico de investigação das causas peculiares a cada ente fiscalizado. As causas prováveis são: limitação orçamentária com prejuízo ao aporte em planejamento e controle de processos; insuficiência ou inexistência de quadro técnico e dificuldade de acesso a normas técnicas (conforme identificado no Relatório de Levantamento 7/2022); cultura de correção de situações emergenciais apenas.

2.8.5 Efeitos

2.8.5.1 Prejuízo gerado pela deterioração de bens imóveis

As ações de manutenção devem ser realizadas de maneira a preservar as características originais da edificação e minimizar a perda de desempenho decorrente da degradação de seus sistemas, elementos ou componentes. A ausência ou deficiência de manutenção adequada implica em redução do valor final da Vida Útil em relação a de Vida Útil de Projeto, trazendo a necessidade de implantação de novas edificações substitutivas ou intervenções de maior monta. Embora não tenha sido objeto de procedimento de auditoria a apropriação do dano ao erário, considera-se efetivo o efeito evidenciado na vistoria realizada na Operação Educação.

2.8.6 Evidências

Resposta da Secretaria Municipal de Educação de São Mateus ao Ofício de Requisição - Corpo do e-mail (OF/PMSM/SME/Nº 1847/2023) (ANEXO 05272/2023-1)

Resposta da Secretaria Municipal de Educação de São Mateus ao Ofício de Requisição - Relatório de serviços executados - Setor de Manutenção - SME (ANEXO 05273/2023-4)

São Mateus - Edital de Pregão Eletrônico 39/2022 (ANEXO 05470/2023-6)

São Mateus - Ata de Registro de Preços 44/2022 (ANEXO 05470/2023-6)

Resposta da Secretaria Municipal de Educação de São Mateus ao Ofício de Submissão de Achados - Ofício OF/PMSM/SME/Nº 2054/2023 (ANEXO 05800/2023-1)

2.8.7 Esclarecimentos do fiscalizado

A Secretaria Municipal de Educação concordou com os achados submetidos e apenas pediu aumento do prazo para a atendimento à determinação a ser sugerida pela equipe, de 90 dias para 180 dias.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.8.8 Conclusão do achado

A resposta à submissão de achados não pretendeu alterar a situação encontrada em auditoria, portanto, conclui-se pela manutenção dos termos do achado relatado com modificação apenas do prazo para cumprimento da sugestão de determinação, de 90 dias para 180 dias.

2.8.9 Proposta de encaminhamento

2.8.9.1 Ciência (art. 2º, II, c.c. art. 9º da Resolução TC n.º 361/2022)

Dar ciência à Secretaria Municipal de Educação de São Mateus, na pessoa da Exma. Secretária, Senhora Marília Alves Chaves Silveira, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível que o contrato de serviços de manutenção corretiva e preventiva estabeleça critérios de verificação dos serviços aderentes ao objeto, tais como prazo de realização de serviço pontuais e controle de retrabalho.

Responsável:

Secretaria Municipal de Educação de São Mateus - 27.167.477/00011-2

2.8.9.2 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Determinar à Secretaria Municipal de Educação de São Mateus, na pessoa da Exma. Secretária, Senhora Marília Alves Chaves Silveira, ou quem vier a lhe substituir, que elabore Plano de Ação para implantação de Programa de Manutenção de acordo com os requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012, remetendo-o a este TCEES no prazo de 180 dias. O Plano de Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação devem ser, minimamente: (i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012.

Responsável:

Secretaria Municipal de Educação de São Mateus - 27.167.477/00011-2

3 ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES

Não foram obtidos achados não decorrentes da investigação das questões apresentadas na seção 1.3.

4 CONCLUSÃO

4.1 Síntese dos fatos apurados

Foram realizadas as seguintes constatações:

A1(Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares da Sedu

A2(Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Sedu]

A3(Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares do Município de Itapemirim

A4(Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Município de Itapemirim]

A5(Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares do Município de Linhares

A6(Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Município de Linhares]

A7(Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares do Município de São Mateus

A8(Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Município de São Mateus]

4.2 Posicionamento da equipe

Procedida a fiscalização, com base nas questões definidas na matriz de planejamento, verificaram-se não conformidades, conforme relatado nos Itens 2.1 a 2.8 deste relatório. Em relação às questões da auditoria, é importante registrar de forma sucinta a situação encontrada pela equipe, como segue:

Q1 - Existe Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012?

A equipe de auditoria analisou a documentação fornecida pelos jurisdicionados e constatou a inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para as unidades escolares geridas pela Secretaria de Estado da Educação, Prefeitura Municipal de Itapemirim, Secretaria Municipal de Educação de Linhares e Secretaria Municipal de Educação de São Mateus.

Corroborar essa constatação a inexistência/incompletude de diagnóstico sobre as condições das escolas e de levantamento de demanda, a ausência de gestão coordenada que contemple todos os tipos de manutenção (rotineira, preventiva e

corretiva) e a falta de estrutura de documentação e registro de informações sobre planejamento, inspeções e execução das manutenções das edificações da rede escolar estadual e dos municípios de Itapemirim, Linhares e São Mateus.

Q2 - Os meios de gestão da Manutenção armazenam dados históricos e produzem indicadores gerenciais (item 7.5 da ABNT NBR 5674/2012)?

A equipe de auditoria analisou a documentação fornecida pelos jurisdicionados e constatou a inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012.

As informações prestadas indicam que a realização de manutenção nas unidades escolares geridas pela Sedu e pelos municípios de Itapemirim, Linhares e São Mateus não é realizada com meios que possibilitem avaliar: (a) a relação entre custo e tempo estimados e efetivamente realizados de serviços; (b) a taxa de sucesso das intervenções, medida pela incidência de retrabalho necessário; (c) a relação ao longo do tempo do custo x benefício gerado pelas manutenções; (d) a preservação do valor da edificação ao longo de sua vida útil. Tais avaliações são requisitos do Sistema de Gestão da Manutenção Corretiva e Preventiva de Edificações contidos no item 7.5 da ABNT NBR 5674/2012.

Considerando que a situação encontrada para as unidades fiscalizadas pode se repetir na outras UGs, haja vista o resultado do Levantamento 7/2023 e, considerando a replicabilidade das medidas com vistas à adequação da gestão de manutenção aos requisitos mínimos da ABNT NBR 5674/2012, em aderência à Resolução 361/2022, foi sugerida a ciência às demais Prefeituras e Secretarias Municipais de Educação sobre o teor deste Relatório.

5 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto, a equipe de fiscalização propõe ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo os seguintes encaminhamentos.

5.1 Ciência (art. 2º, II, c.c. art. 9º da Resolução TC n.º 361/2022)

Dar ciência à SEDU, na pessoa do Exmo. Secretário de Estado da Educação, Senhor Vitor Amorim de Angelo, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível em contratos de obras de edificações, o fornecimento do Manual de uso, operação e manutenção como obrigação da empresa contratada para construção.

Responsável	Achado
Secretaria de Estado da Educação 27.080.563/00019-3	A1 (Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares da Sedu

Dar ciência à SEDU, na pessoa do Exmo. Secretário de Estado da Educação, Senhor Vitor Amorim de Angelo, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível que o procedimento para contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva seja fundamentado em diagnóstico e levantamento de demanda apropriados.

Responsável	Achado
Secretaria de Estado da Educação 27.080.563/00019-3	A1 (Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares da Sedu

Dar ciência à SEDU, na pessoa do Exmo. Secretário de Estado da Educação Sr. Vitor Amorim de Angelo, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível que o contrato de serviços de manutenção corretiva e preventiva estabeleça critérios de verificação dos serviços aderentes ao objeto, tais como como prazo de realização de serviço pontuais e controle de retrabalho.

Responsável	Achado
Secretaria de Estado da Educação 27.080.563/00019-3	A2 (Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Sedu]

Dar ciência à Prefeitura Municipal de Itapemirim, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Antonio da Rocha Sales, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível em contratos de obras de edificações, o fornecimento do Manual de uso, operação e manutenção como obrigação da empresa contratada para construção.

Responsável	Achado
Prefeitura Municipal de Itapemirim 27.174.168/00017-0	A3 (Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares do Município de Itapemirim

Dar ciência à Prefeitura Municipal de Itapemirim, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Antonio da Rocha Sales, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível que o procedimento para contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva seja fundamentado em diagnóstico e levantamento de demanda apropriados.

Responsável	Achado
Prefeitura Municipal de Itapemirim 27.174.168/00017-0	A3 (Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares do Município de Itapemirim

Dar ciência à Prefeitura Municipal de Itapemirim, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Antonio da Rocha Sales, ou quem vier a lhe substituir, de que os termos do Edital de Concorrência Pública 3/2022 não subsidiam o regime de empreitada por preço global.

Responsável	Achado
Prefeitura Municipal de Itapemirim 27.174.168/00017-0	A3 (Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares do Município de Itapemirim

Dar ciência à Prefeitura Municipal de Itapemirim, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Antonio da Rocha Sales, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível que o contrato de serviços de manutenção corretiva e preventiva estabeleça critérios de verificação dos serviços aderentes ao objeto, tais como como prazo de realização de serviço pontuais e controle de retrabalho.

Responsável	Achado
Prefeitura Municipal de Itapemirim 27.174.168/00017-0	A4 (Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Município de Itapemirim]

Dar ciência à Secretaria Educação do Município de Linhares, na pessoa da Exma. Secretária, Senhora Maria da Penha Valani Giuriato, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível em contratos de obras de edificações, o fornecimento do Manual de uso, operação e manutenção como obrigação da empresa contratada para construção.

Responsável	Achado
Secretaria Municipal de Educação de Linhares 27.167.410/00018-8	A5 (Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR

	5674/2012 para unidades escolares do Município de Linhares
--	--

Dar ciência à Secretaria Educação do Município de Linhares, na pessoa da Exma. Secretária, Senhora Maria da Penha Valani Giuriato, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível que o procedimento para contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva seja fundamentado em diagnóstico e levantamento de demanda.

Responsável	Achado
Secretaria Municipal de Educação de Linhares 27.167.410/00018-8	A5 (Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares do Município de Linhares

Dar ciência à Secretaria Educação do Município de Linhares, na pessoa da Exma. Secretária, Senhora Maria da Penha Valani Giuriato, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível que o contrato de serviços de manutenção corretiva e preventiva estabeleça critérios de verificação dos serviços aderentes ao objeto, tais como prazo de realização de serviço pontuais e controle de retrabalho.

Responsável	Achado
Secretaria Municipal de Educação de Linhares 27.167.410/00018-8	A6 (Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Município de Linhares]

Dar ciência à Secretaria Municipal de Educação de São Mateus, na pessoa da Exma. Secretária, Senhora Marília Alves Chaves Silveira, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível em contratos de obras de edificações, o fornecimento do Manual de uso, operação e manutenção como obrigação da empresa contratada para construção.

Responsável	Achado
Secretaria Municipal de Educação de São Mateus 27.167.477/00011-2	A7 (Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares do Município de São Mateus

Dar ciência à Secretaria Municipal de Educação de São Mateus, na pessoa da Exma. Secretária, Senhora Marília Alves Chaves Silveira, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível que o procedimento para contratação de serviços de manutenção

corretiva e preventiva seja fundamentado em diagnóstico e levantamento de demanda.

Responsável	Achado
Secretaria Municipal de Educação de São Mateus 27.167.477/00011-2	A7 (Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares do Município de São Mateus

Dar ciência à Secretaria Municipal de Educação de São Mateus, na pessoa da Exma. Secretária, Senhora Marília Alves Chaves Silveira, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível que o contrato de serviços de manutenção corretiva e preventiva estabeleça critérios de verificação dos serviços aderentes ao objeto, tais como prazo de realização de serviço pontuais e controle de retrabalho.

Responsável	Achado
Secretaria Municipal de Educação de São Mateus 27.167.477/00011-2	A8 (Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Município de São Mateus]

5.2 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Determinar à SEDU, na pessoa do Exmo. Secretário de Estado da Educação, Senhor Vitor Amorim de Angelo, ou quem vier a lhe substituir, que elabore Plano de Ação para implantação de Programa de Manutenção de acordo com os requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012, remetendo-o a este TCEES no prazo de 180 dias. O Plano de Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação devem ser, minimamente: (i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012.

Responsável	Achado
Secretaria de Estado da Educação 27.080.563/00019-3	A1 (Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares da Sedu

Secretaria de Estado da Educação 27.080.563/00019-3	A2 (Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Sedu]
---	--

Determinar à Prefeitura Municipal de Itapemirim, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Antonio da Rocha Sales, ou quem vier a lhe substituir, que elabore Plano de Ação para implantação de Programa de Manutenção de acordo com os requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012, remetendo-o a este TCEES no prazo de 180 dias. O Plano de Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação devem ser, minimamente: (i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012.

Responsável	Achado
Prefeitura Municipal de Itapemirim 27.174.168/00017-0	A3 (Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares do Município de Itapemirim
Prefeitura Municipal de Itapemirim 27.174.168/00017-0	A4 (Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Município de Itapemirim]

Determinar à Secretaria Educação do Município de Linhares, na pessoa da Exma. Secretária, Senhora Maria da Penha Valani Giuriato, ou quem vier a lhe substituir, que elabore Plano de Ação para implantação de Programa de Manutenção de acordo com os requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012, remetendo-o a este TCEES no prazo de 180 dias. O Plano de Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação devem ser, minimamente: (i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012.

Responsável	Achado
Secretaria Municipal de Educação de Linhares 27.167.410/00018-8	A5 (Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares do Município de Linhares
Secretaria Municipal de Educação de Linhares 27.167.410/00018-8	A6 (Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Município de Linhares]

Determinar à Secretaria Municipal de Educação de São Mateus, na pessoa da Exma. Secretária, Senhora Marília Alves Chaves Silveira, ou quem vier a lhe substituir, que elabore Plano de Ação para implantação de Programa de Manutenção de acordo com os requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012, remetendo-o a este TCEES no prazo de 180 dias. O Plano de Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação devem ser, minimamente: (i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012.

Responsável	Achado
Secretaria Municipal de Educação de São Mateus 27.167.477/00011-2	A7 (Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares do Município de São Mateus
Secretaria Municipal de Educação de São Mateus 27.167.477/00011-2	A8 (Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Município de São Mateus]

5.3 Ciência do relatório a outros órgãos ou entidades para adoção de providências cabíveis

Dar ciência às demais Prefeituras e Secretarias Municipais de Educação sobre o teor deste Relatório, em especial: (a) o procedimento para contratação de serviços de manutenção predial corretiva e preventiva deve ser fundamentado em diagnóstico e levantamento de demanda apropriados; (b) em contratos de obras de edificações é

obrigatório o fornecimento do Manual de uso, operação e manutenção (ABNT NBR 14.037/2011) pela empresa contratada para construção e; (c) na gestão do patrimônio imóvel referente às unidades escolares é recomendável a implantação de Programa de Manutenção previsto na ABNT NBR 5674/2012.

Prefeitura Municipal de Alegre - 27.174.101/00013-5

Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco - 27.165.745/00016-7

Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim - 27.165.588/00019-0

Prefeitura Municipal de Colatina - 27.165.729/00017-4

Prefeitura Municipal de Conceição da Barra - 27.174.077/00013-4

Prefeitura Municipal de Domingos Martins - 27.150.556/00011-0

Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto - 27.167.386/00018-7

Prefeitura Municipal de Guarapari - 27.165.190/00015-3

Prefeitura Municipal de Ibiraçu - 27.165.208/00011-7

Prefeitura Municipal de João Neiva - 31.776.479/00018-6

Prefeitura Municipal de Marataízes - 01.609.408/00012-8

Prefeitura Municipal de Marechal Floriano - 39.385.927/00012-2

Prefeitura Municipal de Marilândia - 27.744.176/00010-4

Prefeitura Municipal de Montanha - 27.174.051/00019-6

Prefeitura Municipal de Pinheiros - 27.174.085/00018-0

Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha - 27.174.143/00017-6

Prefeitura Municipal de Sooretama - 01.612.155/00014-1

Secretaria de Educação de Aracruz - 27.142.702/00016-6

Secretaria Municipal de Educação de Cariacica - 27.150.549/00062-3

Secretaria Municipal de Educação de Fundão - 27.165.182/00010-7

Secretaria Municipal de Educação de Presidente Kennedy - 30.882.308/00017-9

Secretaria Municipal de Educação de Serra - 27.174.093/00195-6

Secretaria Municipal de Educação de Viana - 30.773.924/00019-1

Secretaria Municipal de Educação de Vila Velha - 27.165.554/00060-0

Secretaria Municipal de Educação de Vitória - 27.142.058/00098-3

Vitória - ES, 28 de novembro de 2023

(assinado digitalmente)

MARINA DE OLIVEIRA POLESE

Auditora de Controle Externo

Matrícula 203616

(assinado digitalmente)

EMILENE SANTOS SILVA

Auditora de Controle Externo

Matrícula 203163

Supervisão:

(assinado digitalmente)

GUILHERME BRIDE FERNANDES

Auditor de Controle Externo

Matrícula 203165