



MUNICÍPIO DE TOLEDO

Estado do Paraná

Controladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DA AUDITORIA

1. INTRODUÇÃO

O CONTROLE INTERNO do Município, no uso de suas atribuições legais contidas no artigo 3º da Lei Municipal nº 1.960, de 18 de julho de 2007, o qual dispõe que “*O Sistema de Controle Interno do Município, com atuação prévia, concomitante e posterior aos atos administrativos, alicerçada na realização de auditorias, visa à avaliação da ação governamental (...)*”.

Considerando a “*Auditoria Governamental, como parte indissociável do Controle Interno, o conjunto de procedimentos técnicos que tem por objetivo examinar a integridade, adequação e eficácia dos controles internos e das informações fiscais, orçamentárias, contábeis, financeiras, administrativas, operacionais e patrimoniais;*” (redação dada pela Lei Municipal nº 2.289, de 28 de maio de 2019).

Considerando a programação estabelecida no Plano de Trabalho Anual do Controle Interno, em que a Unidade Central de Controle Interno do Município de Toledo-PR aprovou o PLANO ANUAL DE ATIVIDADES DO CONTROLE INTERNO¹ com o planejamento das ações de auditoria e demais atividades a serem realizadas no exercício de 2020 e 2021, no âmbito do Poder Executivo Municipal.

Considerando o Termo de Designação nº 04/2020² e nº 02/2021³, apontando a necessidade de um acompanhamento mais minucioso por parte desta Controlaria em relação aos Contratos de obras paralisadas ou inacabadas, e/ou com atrasos na execução, ou com diversos aditivos de prazo.

2. LEGISLAÇÃO RELATIVA AO ASSUNTO

Para esta auditoria, inicialmente os auditores fizeram uma busca das legislações atinentes ao assunto:

¹ <https://www.toledo.pr.gov.br/portal/plano-de-trabalho-anual-do-controle-interno/plano-de-trabalho-anual-do-controle-interno>

² https://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/termo_de_designacao_042020.pdf

³ https://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/termo_de_designacao_2-2021.pdf

Ass. *Toledo*



MUNICÍPIO DE TOLEDO

Estado do Paraná

Controladoria de Controle Interno

MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO 8ª Edição,
de 2019

RESOLUÇÃO Nº 80/2020 TCE/PR, de 26 de outubro de 2020;

MANUAL DE ORIENTAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE
OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA, TCE/PR, Reimpressão 2019;

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2/2020 de 16 de dezembro de 2020, e suas
alterações;

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, de 04 de maio de 2020 – Lei de Responsabilidade
Fiscal, Art. 45;

RESOLUÇÃO nº 04/2006 TCE-PR, de 23 de novembro de 2006;

LEI FEDERAL Nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

LEI FEDERAL 14.133, de 01 de abril de 2021.

3. CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DO OBJETO

O presente trabalho abrange o levantamento preliminar de dados, definição de amostras, análise documental, dentre outros.

Em princípio, todas as obras paralisadas deveriam ser objeto de auditoria, pois caracterizam situações que não devem perdurar e cujos causadores devem ser responsabilizados. Além disso, a atuação efetiva do Controle Interno e Externo certamente contribui para reduzir o número dessas ocorrências, tanto pela retomada de obras já paralisadas quanto pelo aprimoramento do planejamento.

Entretanto, devida à limitada capacidade operacional da equipe de auditoria em relação ao alto número de obras do município, há que se selecionar uma amostra a ser auditada.

Para se obter as amostras desejadas, solicitamos às secretarias municipais que nos encaminhassem planilha atualizada com as obras contratadas e não concluídas, informando objeto, valor, prazo, total medido, data da última medição, ordens de paralisação e reinício. A Controladoria do Controle Interno emitiu os seguintes ofícios:

Ofício nº 141/2020 – CCI de 16 de novembro de 2020 a Chefe de Gabinete a senhora Claudia Teixeira Toledo (fls 026 e 027). Em resposta através do ofício nº 0731/2020 – GAB, de 11 de dezembro de 2020 (fls 044 e 045).

ABL *Joli*



MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná
Controladoria de Controle Interno

Ofício nº 142/2020 – CCI de 16 de novembro de 2020 ao Secretário de Administração o senhor Moacir Neodi Vanzo (fls 028 e 029). Em resposta através do ofício nº 118/2020 – SMAD/GAB, de 27 de novembro de 2020 (fl 060).

Ofício nº 143/2020 - CCI de 16 de novembro de 2020 ao Secretário do Desenvolvimento Ambiental e Saneamento o senhor Neudi Mosconi (fls 030 e 031). Em resposta através do ofício nº 490/2020 – SMDAS, de 23 de novembro de 2020 (fl 076).

Ofício nº 144/2020 - CCI de 16 de novembro de 2020 a Secretária da Educação a senhora Edna Heloisa Schaffer Amaral (fls 032 e 033). Em resposta através do ofício nº 777/2020 – SMED, de 25 de novembro de 2020 (fl 078).

Ofício nº 145/2020 – CCI de 16 de novembro de 2020 ao Secretário de Esporte e Lazer o senhor André Alcará (fls 034 e 035). Em resposta através do ofício nº 102/2020 – SMEL, de 19 de novembro de 2020 (fl 083).

Ofício nº 146/2020 - CCI de 16 de novembro de 2020 ao Secretário da Habitação, Serviços e Obras Públicas o senhor Rafael Schiavinato (fls 036 e 037). Em resposta através do ofício nº 380/2020 – SEHOP, de 26 de novembro de 2020 (fl 085).

Ofício nº 147/2020 - CCI de 16 de novembro de 2020 ao Secretário de Infraestrutura Rural o senhor Lídio Michels; (fls 038 e 039) Em resposta através do ofício nº 066/2020 – SIR, de 19 de novembro de 2020 (fl 087).

Ofício nº 148/2020 - CCI de 16 de novembro de 2020 a Secretária da Saúde a senhora Denise Liell (fls 040 e 041). Não houve resposta por parte da Secretaria.

Ofício nº 149/2020 - CCI de 16 de novembro de 2020 ao Secretário de Segurança e Trânsito o senhor Oscar Monteiro (fls 042 e 043). Em resposta através do ofício nº 284/2020 – SMST, de 23 de novembro de 2020 (fls 092 e 093).

A partir destas informações iniciais apresentadas, selecionamos algumas obras a serem auditadas, e solicitamos documentos adicionais a Secretaria da Habitação, Serviço e Obras Públicas, ofício nº 156/2020-CCI e a Secretaria da Educação, ofício nº 157/2020 – CCI, ambos com data de 1 de dezembro de 2020 (fls 094 a 097), como solicitações de aditivos e respectivas justificativas, boletins de medição das obras, ordens de paralisação e reinício dos serviços, também com as justificativas.

AL. Teli



MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná
Controladoria de Controle Interno

4. DAS ANÁLISES REALIZADAS

No primeiro momento foi emitido um relatório dentro do Sistema de Contabilidade Pública - SCP que contém as obras que estão sendo executadas no Município de Toledo. Dentro da aba de Obra/Intervenção filtramos o campo "Situação da obra", selecionando a opção "paralisadas", emitindo então o relatório de intervenções (fl 126), onde apresentou 8 (oito) obras que estavam paralisadas, na data de 10/11/2020 e outro relatório (fls 127 a 130) no dia 11/11/2020 com 35 (trinta e cinco) obras em execução, selecionando a opção "medição".

A partir das informações fornecidas pelos relatórios, selecionamos 3 (três) obras que estavam paralisadas e 3 (três) obras em execução, analisando cada caso detalhadamente.

a) Contrato nº 0982/2018 de 19 de novembro de 2018, oriundo da Dispensa de Licitação nº 085/2018, cujo objeto é a execução de serviços de recapeamento asfáltico em diversas ruas do Bairro Vila Industrial – Intervenção 95/2018;

b) Contrato nº 0527/2019 de 05 de agosto de 2019, oriundo da Tomada de Preços nº 22/2019, cujo objeto é a execução dos serviços de conclusão da obra da Sede do Procon – Intervenção 50/2019;

c) Contrato nº 0115/2020 de 26 de março, oriundo da Tomada de Preços nº 061/2019, cujo objeto é a revitalização e readequação parcial do sistema de Iluminação Pública do Município de Toledo envolvendo a execução global (material e mão de obra) dos serviços de iluminação Pública em diversas ruas do Município de Toledo – Intervenção 15/2020;

d) Contrato nº 0143/2018 de 20 de fevereiro de 2018, oriundo da Concorrência Pública nº 12/2017, cujo objeto é a execução global dos serviços de construção da Escola Jardim Porto Alegre (12 salas) – Intervenção 36/2018 e o **contrato n. 0146/2020 de 16 de março de 2020, oriundo da Concorrência Pública nº 12/2019**, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a execução global dos serviços de complementação construção da Escola Jardim Porto Alegre (12 salas) – Intervenção 36/2018;

e) Contrato nº 0469/2020 de 20 de julho, oriundo da Dispensa de Licitação nº 061/2020, cujo objeto é a execução de serviços de construção de ponte em estrutura de concreto pré-moldado sobre o rio Toledo, na Rua dos Pioneiros no Jardim Bressan, no município de Toledo – PR – Intervenção 29/2020.

Ass: Toled



MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná
Controladoria de Controle Interno

f) Contrato nº 0587/2020 de 20 de agosto de 2020, oriundo da Dispensa de Licitação nº 074/2020, cujo objeto é a execução global de serviços de reforma de edificação existente/extensão do Centro comunitário Linha Tapuí, neste município de Toledo - PR – Intervenção 34/2020.

Em análise individual de cada obra selecionada verificamos conforme segue:

a) Contrato nº 0982/2018 de 19 de novembro de 2018, oriundo da Dispensa de Licitação nº 085/2018, cujo objeto é a execução de serviços de recapeamento asfáltico em diversas ruas do Bairro Vila Industrial – Intervenção 95/2018:

Trata-se de Convênio com o governo do Estado do Paraná, Secretaria de Estado da Educação - SEDU/Paranacidade, no valor inicial de R\$ 2.678.023,35 (dois milhões seiscentos e setenta e oito mil vinte e três reais e trinta e cinco centavos), com prazo de execução de 180 (cento e oitenta) dias a partir do 11º (décimo primeiro) dia da data de assinatura do contrato, e vigência de 360 (trezentos e sessenta) dia. Foi iniciado em novembro de 2018 e no decorrer da execução foram emitidos 10 (dez) termos aditivos contratuais, com prazo atual final de execução para 12 de abril de 2021.

As justificativas para aditamento variam entre falhas na apresentação documental por parte da empresa contratada, remanejamento de funcionários, demora no recebimento dos recursos, interferência de condições climáticas, apontamento de uma possível solicitação de tombamento de parte histórica de determinadas ruas, atualização no projeto executivo, demora na retirada de árvores por parte do município, apontamento de serviços pendentes e dificuldade no entendimento do projeto por parte da empresa contratada, e por último, aguardo de parecer (jurídico e de ente conveniado) sobre glosa de serviços não efetuados, em função de impossibilidade de execução de calçadas conforme o projeto e outros pontos onde já existiam calçadas executadas pelos moradores.

Verificamos que os principais fatores que promoveram a morosidade desta obra são as divergências do planejamento inicial do projeto, possivelmente não verificado na fase inicial, como no caso das árvores a serem retiradas e do “tombamento” de parte histórica, problemas estes que ficaram sem informação no processo sobre quais seriam as soluções aplicadas. Ainda verificamos desconformidades dos projetos em relação ao que já existia nos

Assinatura



MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná
Controladoria de Controle Interno

locais, como no caso de meio-fio, calçadas e rampas de acesso, demonstrando a desatualização do projeto em relação ao verificado “in loco”. Além disso, considerando ser um convênio, existe a demora relativa à discussão das alterações contratuais e de projetos com o ente conveniado, como no caso de serviços glosados e que aguardam aprovação, e também, em relação à liberação dos recursos por parte do SEDU.

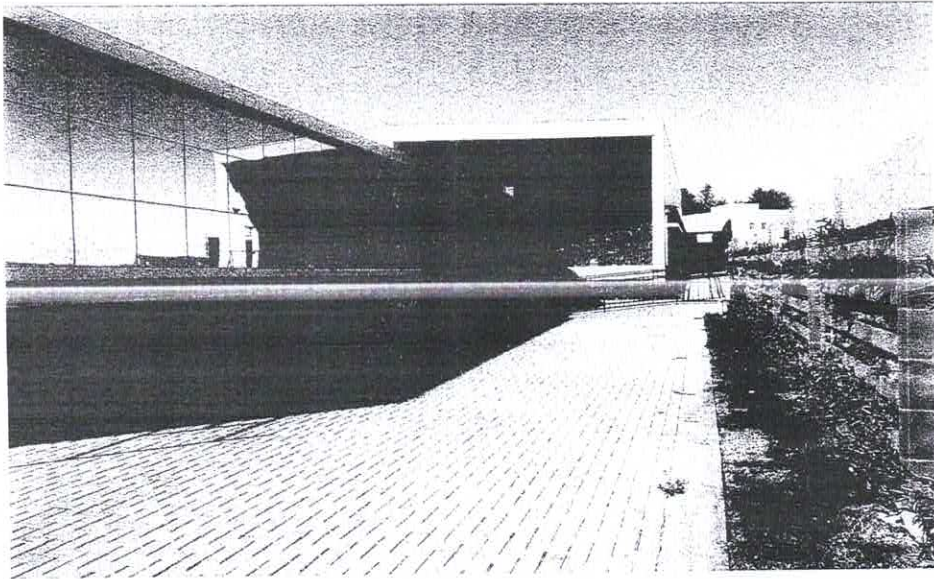
As três primeiras medições foram em março, agosto e novembro de 2019, totalizando 90,03% da obra. A partir daquele momento, a obra ficou paralisada em função dos problemas já mencionados acima, somente sendo retomada com o 9º aditivo, no qual houve a supressão de R\$ 101.078,85 (cento e um mil e setenta e oito reais e oitenta e cinco centavos), sendo que o valor do Contrato passou de R\$ 2.678.023,35 para R\$ 2.576.944,50 (dois milhões quinhentos e setenta e seis mil novecentos e quarenta e quatro reais e cinquenta centavos). Em fevereiro de 2021 o 10º aditivo foi formalizado, prorrogando a execução dos serviços até 12 de abril de 2021. Em 11 de março de 2021 a Secretaria de Habitação, Serviços e Obras Públicas emitiu notificação para a empresa contratada, solicitando a finalização dos serviços até a data limite. Em 12 de abril foi apresentada a 4ª e última medição da obra no valor de R\$ 166.036,76 (cento e sessenta e seis mil trinta e seis reais e setenta e seis centavos), e ainda, o Termo de Recebimento Definitivo da Obra. Sendo aguardada a emissão de nota fiscal para posterior pagamento.

b) Contrato nº 0527/2019 de 05 de agosto, oriundo do serviço de conclusão da obra da Sede do Procon, na Rua Estefano Secchi, Lote nº 499, Quadra nº 48, Centro Administrativo, no Bairro Tocantins:

Assinatura



MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná
Controladoria de Controle Interno



Refere-se a obra de conclusão de construção da sede do PROCON, no valor inicial de R\$ 762.164,81 (setecentos e sessenta e dois mil cento e sessenta e quatro reais e oitenta e um centavos), com prazo de execução de 180 (cento e oitenta) dias, com vigência de 12 (doze) meses, homologada em 29 de julho de 2019, sendo que a Ordem para início do serviço foi emitida somente em 20 de setembro de 2019.

Em 22 de agosto a empresa encaminhou relatório de visita, onde informa o comprometimento do início dos serviços em função da necessidade de rever serviços não constantes em contrato, sendo que o fiscal da obra manifestou sua discordância com o solicitado pela empresa, uma vez que foi oportunizada a realização de visita à obra antes da emissão de proposta de serviço para realização da mesma. Já em 18 e 20 de dezembro, fiscal da obra e empresa contratada, manifestaram concordância com o aumento de metafísica, no valor de R\$ 120.546,67 (cento e vinte mil quinhentos e quarenta e seis reais e sessenta e sete centavos); porém não houve esta efetivação da alteração contratual. O Fiscal da obra informou que seria anexada planilha de quantitativos e a apresentação gráfica da solicitação encaminhada pela empresa, bem como pesquisa de mercado ou tabelas de referência, e ainda, de elaboração de cronograma de execução. Apesar de solicitadas pela Assessoria Jurídica (20/01/2020) e pelo Controle Interno (21/01/2020), a maioria destas informações não foram encontradas no processo licitatório. Em fevereiro, a Secretaria da Administração e a Chefia de Gabinete manifestaram concordância com aditivo de metafísica. Em 28 de fevereiro foi emitido um segundo aditivo ao contrato, referente à prorrogação de prazo. Em 19 de março, o fiscal da obra solicitou ao departamento de orçamento técnico, informações sobre itens

Ass. Toli



MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná
Controladoria de Controle Interno

verificados em planilhas, obtendo resposta em 27 de março. Ainda em 24 de março foi feito o terceiro aditivo do contrato, alterando novamente o fiscal da obra. Em 29 de abril de 2020, houve novo protocolo por parte da empresa executora, apresentando relatório da obra do PROCON, conforme visita realizada dia 01/11/2019, de itens para análise da contratante, inclusive solicitando aditivo de prazo de 120 (cento e vinte) dias. Em 12 de maio o novo fiscal da obra respondeu aos questionamentos da empresa e concordou com o aditamento, sendo o mesmo formalizado em 27 de maio com o quarto aditivo. Logo no dia 1º de junho, o fiscal da obra encaminhou à empresa contratada, solicitação de aumento de metafísica, conforme planilha, justificado pela complementação de quantitativos divergentes após medição in-loco de alguns serviços. Em 9 de junho a empresa manifestou concordância em executar os serviços listados na planilha de aditivo da obra. Em 1º de julho a Assessoria Jurídica solicitou esclarecimentos e manifestação junto ao fiscal da obra, os quais foram juntados ao processo, dando origem ao quinto aditivo do contrato, acrescentando a metafísica no valor de R\$ 102.459,05 (cento e dois mil quatrocentos e cinquenta e nove reais e cinco centavos), e prorrogação de prazo até 27 de setembro de 2020. Ainda em setembro, a empresa solicitou novo aditivo de prazo em função de problemas de entrega de material devido à pandemia instaurada pelo novo COVID-19. Após a notificação emitida para a empresa, procedeu-se a emissão do sexto aditivo ao contrato, ficando o prazo de execução dos serviços para o dia 26 de novembro de 2020. Data esta a da décima medição da obra com informação de conclusão de 100% do contrato e glosa de R\$ 2.246,00 (dois mil duzentos e quarenta e seis reais). Em 26 de fevereiro de 2021 foi emitido o Termo de Recebimento Definitivo de Obra.

Pudemos verificar neste processo licitatório a falta de inclusão de documentos como os cronogramas de execução, solicitados em cada aditamento de contrato, e ainda, que o arquivamento se fez aleatoriamente, e não conforme ordem cronológica dos acontecimentos, dificultando a conferência e criação de um histórico dos fatos ocorridos durante a execução do contrato.

c) Contrato n. 0115/2020 de 26 de março, oriundo da Tomada de Preços nº 061/2019, cujo objeto é a revitalização e readequação parcial do sistema de Iluminação Pública do Município de Toledo envolvendo a execução global (material e mão de obra) dos serviços de iluminação Pública em diversas ruas do Município de Toledo – Intervenção 15/2020:

San. Toled



MUNICÍPIO DE TOLEDO

Estado do Paraná

Controladoria de Controle Interno

Essa intervenção refere-se a uma implantação de iluminação, sendo readequada a rede de iluminação nas ruas Presidente Juscelino Kubitschek e Joel Fogaça, nas marginais da BR 467 (fls. 279 a 281). Essa intervenção que esta paralisada refere-se ao Lote 04 constante no contrato 115/2020 (fls 264 a 278), firmado com a empresa ARAULUX SISTEMAS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EIRELI. Para essa intervenção foi designado como Fiscal do Contrato a servidora a servidora Veridiane Aparecida Martins, e como fiscal da obra o servidor Márcio André Wathier, engenheiro elétrico.

A obra foi iniciada a partir da data de assinatura do contrato, dia 25/03/2020, e teria um prazo de execução de 120 dias (até 25/07/2020), e prazo de vigência de 180 dias (até 25/09/2020), conforme contrato. Como essa obra de iluminação teria natureza 3.3 e 4.4, foi então criada a Intervenção 15/2020 para a natureza 4.4, onde nela estava o Lote 04 constante no Contrato 115/2020 e que no dia 10/11/2020 foi retirado um relatório das obras paralisadas dentro do sistema SCP e constava que essa intervenção estava paralisada.

No dia 16/12/2020 foi entrado em contato por telefone com o Márcio André Wathier, fiscal da obra, pois no sistema constava ela paralisada, mas no relatório de medição feita no dia 22/07/2020 (fls 282 a 284) consta que a obra tinha sido executada 100% até aquela data. Conforme Márcio, realmente essa intervenção e todas as obras desse contrato já haviam sido executadas e já repassadas para pagamento à empresa executora. Essa Controladoria verificou então que o empenho nº 7.401/2020, referente aos Lotes 02 e 03 do contrato tinha sido pago, sobrando somente o valor da glosa, mas o empenho 7.400/2020 no valor de R\$ 11.625,50 (onze mil seiscientos e vinte e cinco reais e cinquenta centavos) referente ao Lote 04 não foi pago. A partir da resposta de Marcio, fomos falar então com a Marisa da Contabilidade, para verificar se eles já tinham recebido esse empenho e a Nota Fiscal correspondente. Ela nos disse que a mesma nunca chegou lá, visto que possuem um controle em planilha de todos os empenhos recebidos para pagamento e que por algum motivo tenham sido devolvidos à secretaria demandante. No mesmo dia entramos em contato com a Veridiane Aparecida Martins, fiscal do contrato, para verificar o que ocorreu e a mesma nos repassou que havia sido enviado um e-mail à empresa solicitando a emissão da NFS-e para o pagamento desse empenho, mas que não obteve resposta por parte dela. Ela então reenviou o e-mail e até dia 09/04/2021 a empresa não apresentou a documentação. A contabilidade solicitou um novo termo de paralisação para essa intervenção, feito no dia 31/01/2021.

Ass. Veridiane



MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná
Controladoria de Controle Interno

Podemos verificar que a obra esta concluída 100%, só que a intervenção esta paralisada, pois a empresa não apresentou os documentos solicitados para o pagamento, no caso a Nota fiscal de Serviço Eletrônica, e o empenho 7400/2020 ainda não foi liquidado.

d) Contrato n. 0143/2018 de 20 de fevereiro de 2018, oriundo da Concorrência Pública nº 12/2017, cujo objeto é a execução global dos serviços de construção da Escola Jardim Porto Alegre (12 salas) – Intervenção 36/2018:

Trata-se de Termo de Compromisso PAR nº 88301/2016 firmado com o Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento Social, iniciado em fevereiro de 2018, no valor inicial de **RS 3.396.471,40** (três milhões trezentos e noventa e seis mil quatrocentos e setenta e um real e quarenta centavos), com prazo de execução de 270 dias após a assinatura do contrato. A empresa vencedora da licitação foi a empresa **P.R.P Empreendimentos e Construção Civil LTDA EPP**. O contrato foi aditivado por três vezes, 1º Termo aditivo - aumento de metafísica, fls 297 e 298, 2º Termo aditivo - pedido de prorrogação de prazo de vigência, fls. 299 e 300 e 3º Termo aditivo – aumento de metafísica, fls. 301 e 302. No entanto o contrato foi rescindido em 15 de julho de 2019, fls. 311 e 312, por um histórico de ocorrências e violações por parte da empresa durante sua execução e a mesma disse, em síntese, que a Municipalidade também não estava cumprindo o contrato, porque não existia empenho prévio que consistiria em inadimplência por parte do município, por esse motivo não haveria como a Municipalidade exigir o cumprimento regular da obrigação contratual. Também foi considerado o Relatório Informativo da Obra emitido pela fiscal, datado de 17 de abril de 2019, contendo informações de planilha de medição atualizada demonstrando que a obra não tinha evoluído, apresentou um percentual acumulado de somente 15,90% de medição, entre o período de 20/02/2018 a 16/04/2019, dentre outros vários apontamentos fls. 310. Segundo a secretária da pasta, o atraso causou prejuízos às atividades da Secretaria da Educação e comprometeu as atividades pedagógicas, uma vez que existia toda uma expectativa quanto ao funcionamento da escola, inclusive junto à comunidade da região.

Podemos verificar que realmente o Município não estava deixando claro nos seus editais que o pagamento estava condicionado à liberação/depósito pelo concedente, quando se trata de recurso Federal e Estadual.

Ass: [assinatura]

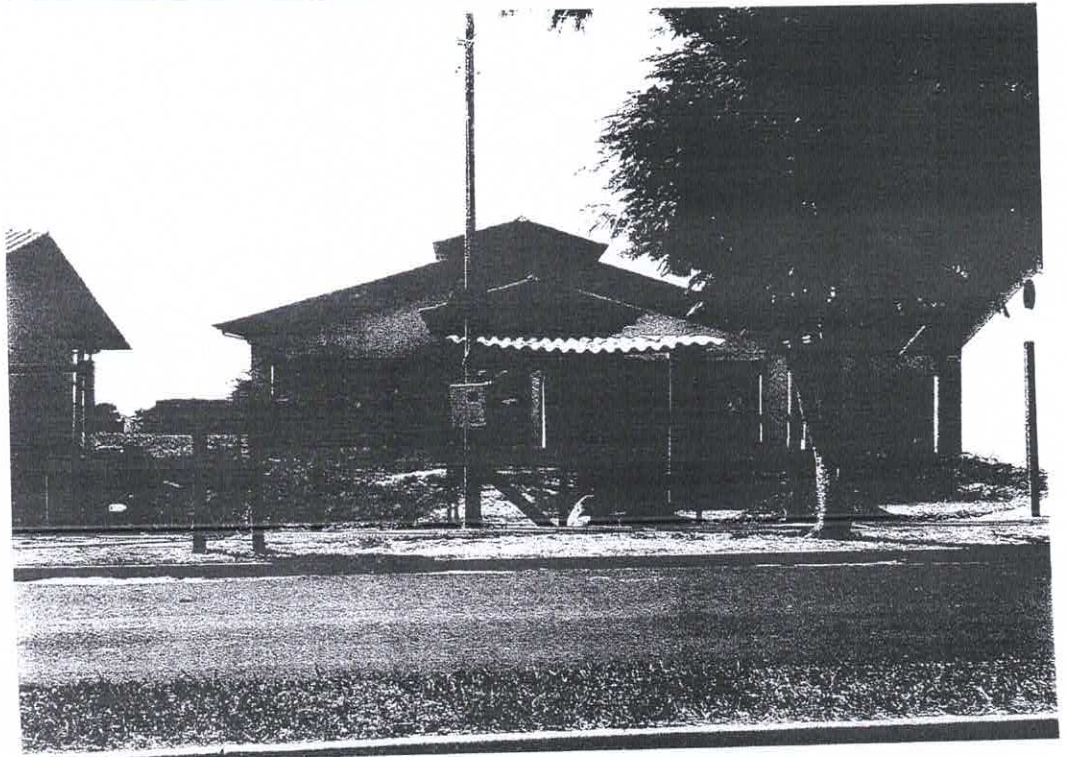
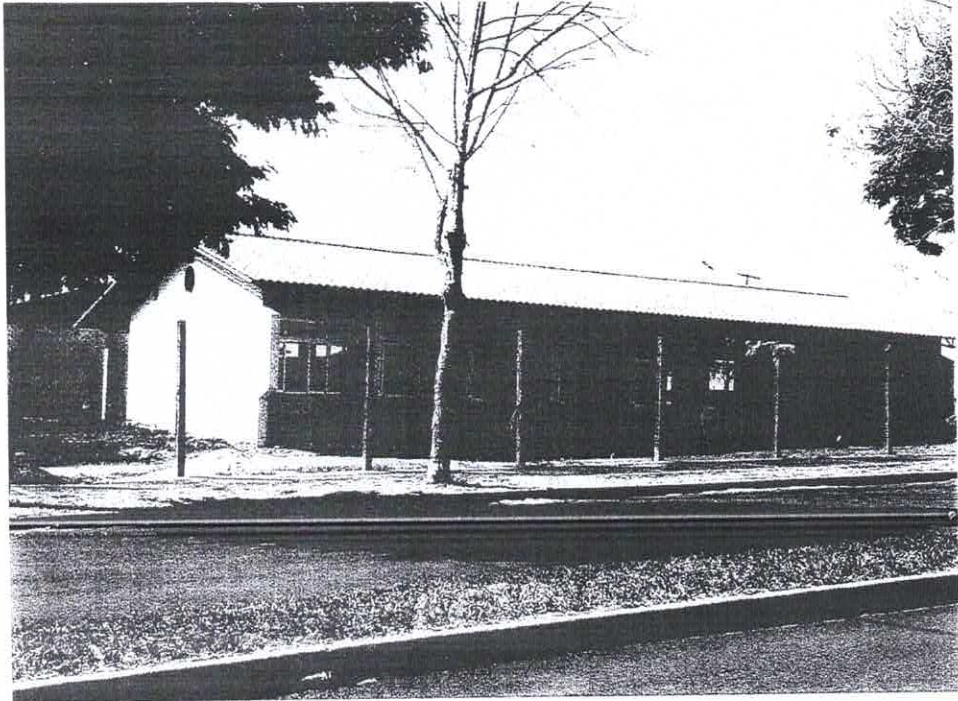


MUNICÍPIO DE TOLEDO

Estado do Paraná

Controladoria de Controle Interno

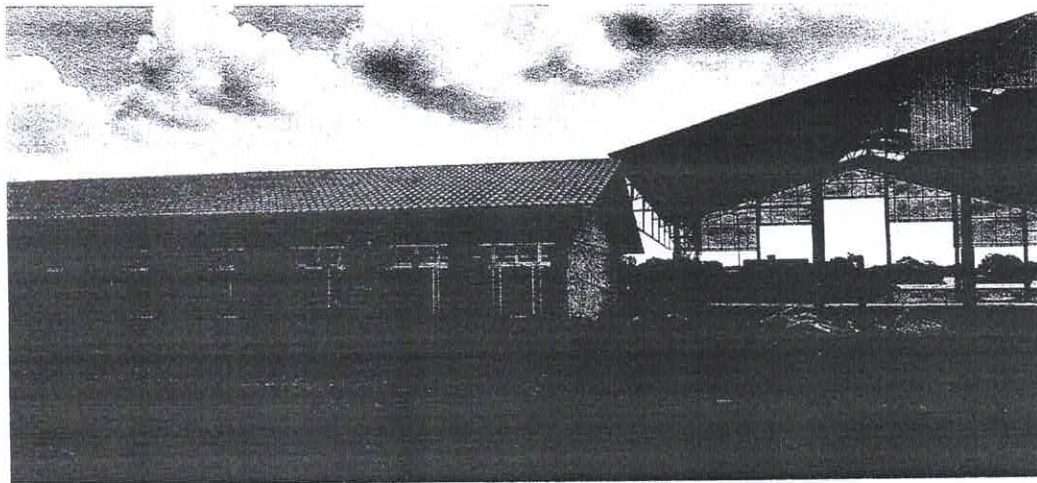
d.1) Contrato n. 0146/2020 de 16 de março de 2020, oriundo da Concorrência Pública nº 12/2019, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a execução global dos serviços de complementação construção da Escola Jardim Porto Alegre (12 salas) – Intervenção 36/2018:



Handwritten signature and initials.



MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná
Controladoria de Controle Interno



Em março 16/03/2020 foi assinado um novo contrato com a empresa vencedora da nova licitação, **Construtora Marluc Ltda**, para dar início à execução do serviço em 25/03/2020, fl. 326, no valor de **RS 3.575.228,97** (três milhões quinhentos e setenta e cinco mil duzentos e vinte e oito reais e noventa e sete centavos), com prazo de execução de 270 dias. Porém foi solicitado no dia 27/03/2020 – protocolo nº 14351 - prorrogação de início dos serviços do contrato pela empresa devido ao Coronavírus (Covid-19), fl. 327. Diante da situação apresentada com a Decretação de Situação de Emergência, em função das dificuldades na contratação de mão de obra houve a concordância do Secretário da Administração pela prorrogação do prazo em 01/04/2020, contudo não foi determinado prazo de início das atividades.

Em 02/04/2020 – protocolo nº 14781 - a empresa protocolou o ofício 01/2020 para a Sr^a Luciana Holderbaum de Azevedo, listando divergências técnicas da obra após visita ao local, pedindo revisão dos itens por serem diferentes da planilha orçamentária de referência, anexa ao edital, fls. 328 a 332. Dentre os itens elencados estão a raspagem do terreno e retirada de entulho, placa da obra, terraplanagem, canteiro de obra, locação de obra, armação de aço, laje e muro de divisa. Em 14/04/2020 - protocolo nº 15991 - a empresa protocolou outro ofício 02/2020 para a Sr^a Luciana Holderbaum de Azevedo, pedindo prorrogação de prazo contratual, o qual foi encaminhado dia 16/04/2020 à Secretaria da Administração para análise, e depois foi enviado ao Departamento de Compras, Licitações e Contratos, para juntada ao processo licitatório para arquivo, fl. 333.

Em 17/11/2020 a empresa protocolou um novo documento – protocolo nº 45339 - pedindo prorrogação da vigência, execução e reequilíbrio econômico-financeiro, fls. 334 a

RL *705*



MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná
Controladoria de Controle Interno

349. Em resposta, foi emitido o ofício nº 814/2020-SMED de 01/12/2020, por parte da Secretaria responsável pela obra, fls. 350 e 351, onde foram favoráveis ao aditamento do prazo por 90 (noventa) dias, mas de parecer contrário ao reequilíbrio econômico financeiro, porque segundo o fiscal da obra Sr. Braian Allievi Raimundo, o município não pode ser responsabilizado pelo acréscimo de valores de materiais e serviços que já deveria ter sido adquiridos/executados, o contrato foi prorrogado até 19/03/2021, fl. 352. O fiscal também informa que estão trocando materiais sem prévia autorização, e deixa claro que não fará medições desses serviços enquanto a empresa não colocar/executar o material/serviço conforme estabelecido no edital, notificações anexas nas páginas, fls. 353 a 376.

O citado ofício nº 814/2020-SMED, foi encaminhado ao Secretário da Administração para análise e tratativas, que depois, através da notificação nº 040/2020, fls 377 a 379, (15/12/2020) pediu à empresa para apresentar resposta por escrito e protocolada justificando e fazendo suas considerações e ponderações em relação ao descumprimento do Cronograma Físico Financeiro e as demais irregularidades apresentadas pelo fiscal, no prazo de cinco dias úteis. Antes mesmo de a empresa protocolar resposta, a Secretaria da Educação emitiu o ofício nº 856/2020-SMED, de 16/12/2020, pedindo a rescisão do contrato, por ter ocorrido outras notificações. A empresa protocolou resposta em 28/12/2020, pelo protocolo nº 51497/2020, fls 380 a 386.

Por fim, em 01/03/2021 a empresa requereu a rescisão amigável do contrato, pelo protocolo nº 7747/2021, fls. 387 a 390. A decisão da administração foi por concordar pela rescisão contratual por ser mais conveniente para o Município diante dos fatos e justificativa apresentada, em 26/03/2021 o contrato foi rescindido com um percentual acumulado de 39,55% da obra executada, medição do período de 20/11/2020 a 18/12/2020, fls. 397 a 398.

Verificamos a ocorrência de muitos fatos que atrasaram a execução do cronograma físico financeiro da obra. Que no processo não tem claro a mudança de fiscal da obra, muitos documentos constam a Sr^a Luciana Holderbaum de Azevedo como sendo a fiscal responsável, mas o fiscal oficial é o Sr. Braian Allievi Raimundo, não havendo no processo documento informando a mudança. Alguns documentos estão fora da ordem cronológicas, enquanto outros nem estão no processo, tivemos que solicitar diretamente ao fiscal da obra. Outro fator é que o FNDE até o momento repassou somente 37,27% do valor firmado no Termo de Compromisso PAR nº 88301/2016/FNDE/MEC, repassou para o contrato 143/2018 (15%) e para o contrato 146/2020 (22,27%).



MUNICÍPIO DE TOLEDO

Estado do Paraná

Controladoria de Controle Interno

Outro ponto importante a ser destacado é que agora o Município deixa claro em seus editais as condições de pagamento dos serviços executados para que não haja dúvidas quando se tratar de recurso Federal e Estadual.

“cláusula do pagamento: O pagamento será efetuado conforme medição mensal a ser realizada pela Fiscal da Obra, e estará condicionado à liberação/depósito de recursos pelo Concedente Ministério da Educação – FNDE.”

e) Contrato n. 0469/2020 de 20 de julho de 2020, oriundo da Dispensa de Licitação nº 061/2020, cujo objeto é a execução global de serviços de construção de ponte em estrutura de concreto pré-moldado sobre o rio Toledo, na Rua dos Pioneiros no Jardim Bressan, no município de Toledo - PR – Intervenção 29/2020:

Prazo de execução do contrato 120 (cento e vinte) dias e vigência 180 (cento e oitenta) dias, no valor de **RS 297.771,44** (duzentos e noventa sete mil e setecentos e setenta e um reais e quarenta e quatro centavos). Foi emitida ordem de serviço nº 023/2020 autorizando o início dos trabalhos de execução do contrato no dia 10/08/2020, fl. 412, porém a empresa executora **EMDUR – Empresa de Desenvolvimento Urbano e Rural de Toledo**, ainda não deu início aos serviços de montagem do pré-moldado no local, dado seu cronograma interno. Por esse motivo, não houve medição desta obra segundo a fiscal da obra Luciana Holderbaum de Azevedo, conforme Declaração de Não Medição, fl. 413.

Em 12/11/2020 a empresa solicitou via ofício nº 072/2020, fls. 414 e 415, aditivo de prazo, tendo como justificativa o desabastecimento do mercado quanto a alguns itens específicos da construção civil e a dificuldade de compras desses materiais e a grande variação de preços, o contrato foi prorrogado por um período 90 (noventa) dias, fl. 418, até 07/03/2021, Antes de terminar o prazo de prorrogação a empresa solicitou novo aditivo de prazo alegando os mesmos motivos do pedido anterior, por um período de mais 90 (noventa) dias, até dia 05/06/2021, fls. 419 e 420.

Por fim, por via telefone, a fiscal da obra informou a situação real da obra, disse que o pré-moldado já está pronto na sede da empresa e que a montagem das vigas no local está dependendo das prioridades do Município.

Adm' Toled



MUNICÍPIO DE TOLEDO

Estado do Paraná

Controladoria de Controle Interno

f) Contrato n. 0587/2020 de 20 de agosto de 2020, oriundo da Dispensa de Licitação nº 074/2020, cujo objeto é a execução global de serviços de reforma de edificação existente/extensão do Centro Comunitário da Linha Tapuí, neste município de Toledo - PR – Intervenção 34/2020.

Prazo de execução do contrato 90 (noventa) dias e vigência 150 (cento e cinquenta) dias, no valor de **RS 86.528,68** (oitenta e seis mil e quinhentos e vinte e oito reais e sessenta e oito reais). Foi emitida ordem de serviço nº 026/2020 no dia 28/08/2020, fl. 433, autorizando a empresa executora **EMDUR – Empresa de Desenvolvimento Urbano e Rural de Toledo** a dar início aos trabalhos de execução do contrato. Segundo a fiscal da obra Luciana Holderbaum de Azevedo, conforme Declaração de Não Medição, fl. 434, a empresa propôs fazer uma única medição ao final da obra, já que os trabalhos estão sendo feitos. Porém a empresa solicitou via ofício nº 074/2020 no dia 17/11/2020 aditivo de prazo, fls. 435 e 436, tendo como justificativa o desabastecimento do mercado quanto a alguns itens específicos da construção civil, a dificuldade de compras desses materiais e a grande variação de preços. O pedido foi encaminhado para parecer jurídico sendo este deferido, prorrogando o contrato por um período 90 (noventa) dias, até 23/02/2021, fl. 439, dentro deste prazo a obra foi concluída, fl. 440.

5. CONCLUSÕES

As obras paralisadas, além de não gerarem benefícios, oneram as contas públicas. Além disso, essas instalações estão sujeitas à depreciação e depredações, que fazem com que o custo de uma eventual retomada da obra supere o que seria gasto, se ela tivesse sido concluída sem paralisações.

O planejamento do projeto, envolvendo detalhamentos de engenharia, cronogramas, orçamentos, fontes de financiamento e avaliações de riscos devem ser feitos com antecedência. As equipes responsáveis por conceber, planejar, executar e acompanhar os projetos, também precisa fazer o acompanhamento tempestivo e adequado das obras.

Esta Controladoria verificou a ausência de registros mais completos e tempestivos nos bancos de dados do município, em relação a eventuais paralisações e respectivas causas, dificultando a análise para classificação e gestão das obras inacabadas ou paralisadas. Muitas

Handwritten signatures and initials.



MUNICÍPIO DE TOLEDO

Estado do Paraná

Controladoria de Controle Interno

vezes as obras estão paralisadas no sistema, mas segundo as secretarias as obras já voltaram a ser executadas ou já estão concluídas, conforme informado pelo fiscal da obra.

A Lei Nº 8.666/93 - Lei de Licitações, em seu art. 6º, inciso IX, traz o conceito de Projeto Básico: “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações de **estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica** e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que **possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução**, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.”

E no mesmo artigo, inciso X, diz que o “**Projeto Executivo é o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT**”.

Vemos que as deficiências nos projetos básicos são em grande parte causadas pelos pequenos prazos para sua elaboração, falta de realização de estudos e falta de adequado desenvolvimento do projeto.

Um estudo prévio deficiente eleva o risco de imprecisões e erros no projeto, inclusive nos orçamentos das obras, aumentando a probabilidade de ocorrência de aditivos

M. J. T. J.



MUNICÍPIO DE TOLEDO

Estado do Paraná

Controladoria de Controle Interno

contratuais, paralisação da obra e até mesmo o seu cancelamento. O início da execução da obra sem o devido planejamento e sem o devido embasamento técnico tem por consequência atrasos e aumento dos custos previstos.

Podemos afirmar com segurança que a melhoria da qualidade dos projetos passa pela melhoria dos critérios de seleção e contratação. Envolve ainda etapas anteriores à contratação, que norteiam os critérios de avaliação dos aspectos técnicos, bem como o processo de acompanhamento da elaboração e recebimento desses projetos, e que se vincula à capacidade institucional da administração para especificar e fiscalizar a execução de seus contratos.

Sugestão/Apontamentos:

Um estudo preliminar bem estruturado, apontando fielmente quais são as condições do local da obra e seus objetivos, para que não haja contratemplos para o início e bom andamento da obra, entende-se com indispensável para o cumprimento de prazos e metas, inibindo a prática recorrente de aditivos de prazo, metas físicas e valor.

A partir disso, essa Controladoria sugere uma visita técnica obrigatória para as empresas que estejam interessadas em participar dos processos licitatórios de obras novas, e principalmente das obras que já haviam sido iniciadas e foram abandonadas, para que estejam cientes da real situação da obra.

A falta de padronização no arquivamento dos documentos nos processos licitatórios causou a dificuldade em localizar, dentre outros, alguns aditivos, por estarem fora da ordem cronológica dos eventos. E ainda, não identificamos em anexo aos processos, a inclusão de cronogramas de execução, que são solicitados em cada aditamento de contrato. Verificamos que alguns dos documentos necessários à apuração do ocorrido durante a realização das obras, permanecem em arquivos dos fiscais e não são incluídos ao processo licitatório quando de sua finalização. Por estes motivos sugerimos uma padronização desses arquivos físicos.

Quanto aos dados que já são divulgados no Portal da Transparência do Município, ou seja, o processo licitatório na íntegra, contratos e aditivos, propomos também, que se anexe as medições, os termos de paralisações, os termos de recebimento provisório e definitivo das obras. Essas publicações darão maior transparência aos atos do Município.

O Município deve estudar cautelosamente a adesão a parcerias no âmbito Federal ou Estadual para minimizar problemas nos repasses desses instrumentos (convênios, termos de

Handwritten signatures and initials.




MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná
Controladoria de Controle Interno

compromissos, etc.), pois muitas vezes a empresa abandona a obra por não ter como manter um financiamento para executá-la até o recebimento do recurso, já que na maioria dos casos a entidade concedente não segue o cronograma preestabelecido, acarretando atrasos no envio dos recursos financeiros, e conseqüentemente, inviabilizando o objeto contratado.

Por fim, sugerimos que a Administração busque novos instrumentos de implantação e acompanhamento de obras públicas. Atualmente existem plataformas que integram todo o processo de implantação de uma obra, desde a sua concepção, busca pelos melhores materiais, formas de execução e pós-obra até sua integração com a comunidade. Estes processos trazem a melhoria técnica da qualidade das obras por estarem pautados na interoperabilidade dos diversos projetos (estrutural, arquitetônico, elétrico, hidráulico, dentre outros) que envolvem uma edificação, com planejamento e precisão nos orçamentos, sendo que as alterações que forem feitas no modelo será processada em tempo real e atualizado todo o projeto da obra em todos os parâmetros. Estas padronizações melhoram a gestão das obras a fim de reduzir aditivos contratuais de prazo e valor, facilitar o acesso à informação, subsidiar tecnicamente a tomada de decisão, inibir desvios de conduta e ampliar a transparência. A Lei 14.133/2021, que é a nova lei de licitações, sugere a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação e utilização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia, como a Modelagem da Informação da Construção “BIM – Building Information Modeling” ou similares.

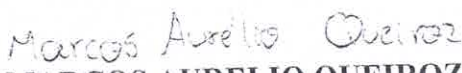
Toledo, 11 de maio de 2021.


ADRIANE WOBETO

Analista de Controle Interno I
CRC/PR nº 043534/O-0


ELISSANDRA ALVES

Analista de Controle Interno I
CRC/PR nº 056547/O-5


MARCOS AURELIO QUEIROZ

Analista de Controle Interno I
CRC/PR nº 075885/O-5