

ESPÉCIE: Representação**DOCUMENTO:** Relatório de Instrução Nº 954/2026**FASE:** Final**PROCESSO Nº:** 29029/2025-9**ENTE(S):** Município de Ipu**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Sávio Ribeiro Paulino e Carlos Alberto Avelino**RESPONSÁVEL(IS):** Nilson Rufino Moreira Filho**EXERCÍCIO:** 2025

EMENTA: Representação. Município de Ipu. Reforma de escolas, manutenção e conservação da rede escolar e SRP para fornecimento de materiais de construção. Inspeção *in loco*. Execução física comprovada. Uso de recursos do Fundeb em infraestrutura escolar. Sobreposição de contratos não configurada. Ausência de pagamento em duplicidade. Quadro de pessoal reduzido. Conhecimento e improcedência. Arquivamento e recomendação.

1. INTRODUÇÃO

1. Cuida-se de Relatório de Instrução de mérito elaborado em face de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Sr. Nilson Rufino Moreira Filho, Vereador do Município de Ipu/CE, versando sobre supostas irregularidades em procedimentos licitatórios e contratações destinadas à reforma de unidades escolares e à aquisição de materiais de construção.
2. O objeto da presente fiscalização abrange os seguintes instrumentos jurídicos:
 - a. Dispensa de Licitação nº 11042025001CD: Contratação da empresa Moreira Mesquita Construções e Serviços Ltda para reforma da Escola Maria Laura Sampaio;
 - b. Concorrência Pública nº 20250423/01-CP/2025: Contratação da empresa SEMAS Imperium para serviços de manutenção e conservação da rede escolar;
 - c. Pregão Eletrônico (SRP) nº 20250602/01-SRP/2025: Ata de Registro de Preços com a empresa ALLMAX Construções e Serviços Ltda para fornecimento de materiais de construção.
3. As supostas irregularidades inicialmente apontadas referiam-se à possível execução fictícia de serviços, desvio de finalidade na aplicação de recursos do FUNDEB e sobreposição de objetos com consequente pagamento em duplicidade (*bis in idem*).
4. O presente relatório consolida a análise técnica da Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente da Secretaria de Controle Externo após a realização de diligências documentais, consultas aos sistemas informatizados deste Tribunal (SIM) e, fundamentalmente, após a realização de inspeção *in loco*, autorizada pelo Despacho Singular nº

1117/2026 do Conselheiro Relator, visando o saneamento definitivo das controvérsias suscitadas.

2. HISTÓRICO

5. A presente Representação foi protocolada em virtude de possíveis irregularidades no Município de Ipu, envolvendo a reforma de unidades escolares através de Dispensa de Licitação e a aquisição de materiais de construção por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP), com indícios de sobreposição de objetos e desvio de verbas do FUNDEB.

6. No primeiro exame técnico realizado por esta Diretoria (Relatório de Instrução nº 5699/2025), a Unidade Técnica concluiu pela admissibilidade da Representação, mas opinou pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada, fundamentando-se no "perigo da demora reverso", dada a essencialidade das obras para o início do ano letivo. Na ocasião, propôs-se a realização de inspeção *in loco*.

7. O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 4861/2025, manifestou-se de forma divergente em parte, sugerindo o deferimento parcial da cautelar para suspender apenas os pagamentos relativos à aquisição de materiais (SRP/ALLMAX), mantendo-se a execução das obras de manutenção.

8. Em 19 de janeiro de 2026, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator proferiu o Despacho Singular nº 1117/2026, no qual decidiu acompanhar o entendimento da Unidade Técnica, indeferindo a medida cautelar e determinando a continuidade da instrução processual para a devida apuração dos factos.

3. EXAME TÉCNICO

9. Em cumprimento ao referido despacho, a equipe técnica deste Tribunal realizou inspeção *in loco* no Município de Ipu entre os dias 23 e 24 de fevereiro de 2026. Durante a diligência, foram realizadas vistorias em unidades escolares, conferência de estoque e fluxos de saída do almoxarifado, além de oitivas com gestores e análise de dados de pessoal informados no Sistema de Informações Municipais (SIM).

10. Os elementos colhidos na fase de campo, bem como os documentos complementares apresentados pela jurisdicionada, passam a ser analisados:

3.1. DA REFORMA DA ESCOLA MARIA LAURA SAMPAIO (DISPENSAS Nº 11042025001CD)

11. A suspeita que ensejou a abertura deste procedimento de fiscalização versava sobre a

possível execução fictícia ou simulação contratual na reforma da Escola Maria Laura Sampaio, objeto da Dispensa nº 11042025001CD (empresa Moreira Mesquita Construções e Serviços Ltda). O indício baseava-se na celeridade da liquidação da despesa, contrastando com o cronograma físico-financeiro original.

12. No entanto, a inspeção *in loco* realizada pela equipe técnica deste Tribunal em 23/02/2026 permitiu sanear a controvérsia. Por meio de vistoria direta nas dependências da unidade escolar, constatou-se que a reforma não apenas foi realizada, mas apresenta padrão de execução compatível com as especificações do projeto básico e com os valores liquidados (R\$ 115.448,84).

13. Foram verificados e registrados fotograficamente os seguintes elementos de execução (conforme Figuras: 01 a 04):

- a. Revestimentos e Acabamentos: Substituição e reparo de pisos e revestimentos cerâmicos em salas de aula e áreas comuns;
- b. Pintura: Execução integral de pintura interna e externa, com sinalização e padronização visual recente;
- c. Instalações Elétricas: Substituição de fiação, quadros de energia, pontos de iluminação e instalação de ventiladores novos em pleno funcionamento;

Figura 01: Pintura do Muro da Escola Maria Laura Sampaio



Figura 02: Pintura da área de pátio da Escola Maria Laura Sampaio

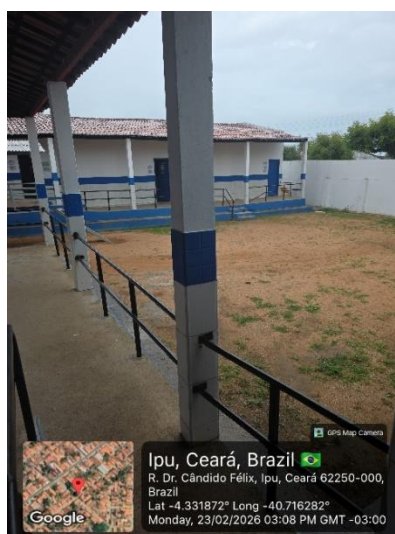


Figura 03: Novo talhamento e pontos de iluminação das salas da Escola Maria Laura Sampaio

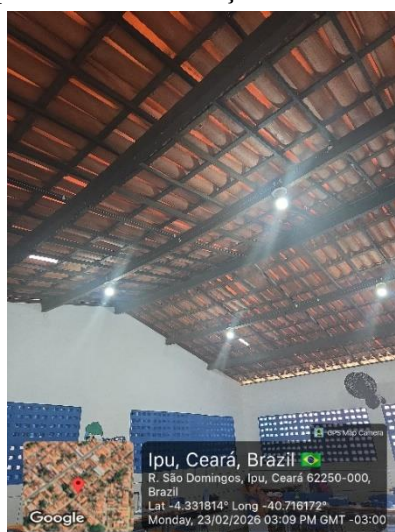


Figura 04: Reforma dos banheiros da Escola Maria Laura Sampaio



14. Quanto ao aspecto temporal da liquidação (34 dias), embora tenha havido uma antecipação em relação ao cronograma estimado, a realidade física encontrada no local demonstra que a

empresa mobilizou força de trabalho suficiente para a entrega do objeto. A equipe deste Tribunal não evidenciou a prática de "liquidação antecipada" (pagar por algo não feito), mas sim uma execução que permitiu a entrega da escola em tempo hábil para o início das atividades letivas.

15. Por fim, realizou-se diligência junto à direção da escola para verificar a autoria dos serviços. Não foram colhidos elementos que vinculassem as benfeitorias à empresa SEMAS Imperium (detentora do contrato de manutenção global). As evidências apontam, portanto, para a correta aplicação dos recursos na reforma específica contratada via dispensa, inexistindo dano ao erário ou sobreposição de objetos quanto a esta unidade escolar.

16. Desta forma, ante a convergência entre o desembolso financeiro e a entrega física do objeto, esta Unidade Técnica conclui pela regularidade da despesa referente à Dispensa nº 11042025001CD.

3.2. DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB E RASTREABILIDADE DE MATERIAIS (SRP Nº 20250602/01)

17. Um dos pontos centrais da controvérsia inicial, corroborado pelo Parecer nº 4861/2025 do Ministério Público de Contas, referia-se ao possível desvio de finalidade na aplicação de recursos do FUNDEB. A suspeita residia na aquisição de itens de "infraestrutura pesada" — como tubos de concreto de grandes diâmetros (700mm e 900mm), anéis para fossas sépticas e postes de concreto — que, em tese, possuiriam natureza de obras de urbanismo, alheias à manutenção do ensino.

18. Contudo, a análise técnica aprofundada, subsidiada pelo cruzamento de dados de estoque e pela inspeção *in loco*, permitiu estabelecer o nexo causal direto entre o gasto e o benefício às unidades escolares. Conforme o Relatório de Movimentação (Anexo 1282/2026), registrou-se a entrada física de R\$ 54.999,05 em insumos da empresa ALLMAX Construções e Serviços Ltda.

19. A rastreabilidade do material foi integralmente comprovada pelas Notas de Fornecimento datadas de 05/08/2025 (Anexo 1283/2026), que demonstram a distribuição imediata e pulverizada desses itens para as unidades da rede municipal de ensino, incluindo sedes e anexos. Cita-se, a título de exemplo, o envio de tubos de concreto armado para esgoto sanitário e anéis de concreto para as seguintes unidades:

- a. EMEB Monsenhor Francisco Ferreira de Moraes: 6 unidades de anel em concreto armado, liso, para poços de visitas;

- b. EMEB Nossa Senhora de Fátima: 15 metros de tubos de concreto armado para águas pluvias;
- c. EMETI Antônio Otaviano de Melo: 12 unidades de postes de concreto armado, 5 unidades de anel em concreto armado para fossas sépticas.
20. Durante a inspeção *in loco* realizada em 24/02/2026, a equipe de auditoria confirmou a presença física destes materiais nos pátios das escolas visitadas (conforme Figuras 05 a 07). Embora os itens ainda não tivessem sido instalados no momento da vistoria, a justificativa apresentada pela gestão municipal — de que os tubos se destinam à drenagem pluvial dos pátios internos e os anéis à regularização do sistema de esgotamento sanitário das escolas — mostrou-se tecnicamente coerente e faticamente verificável pela topografia dos terrenos.

Figura 05: Anéis em concreto armado recebidos na Escola Monsenhor Francisco Ferreira de Moraes



Figura 06: Tubos de concreto armado para águas pluviais recebidos na EMEB Nossa Senhora de Fátima



Figura 07: Postes e anéis em concreto armado recebidos na Escola Antônio Otaviano de Melo



21. Sob o prisma jurídico-financeiro, a aplicação de recursos do FUNDEB em tais intervenções encontra amparo na Lei nº 14.113/2020, enquadrando-se no conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). A garantia de saneamento básico (fossas), drenagem (evitando alagamentos em áreas de recreação) e iluminação de segurança (postes) são condições *sine qua non* para a habitabilidade e funcionamento das instituições de ensino.

22. Assim, uma vez comprovado que os materiais foram entregues nas unidades escolares e que sua destinação visa à melhoria da infraestrutura interna de educação, resta afastada a tese de desvio de finalidade. Conclui-se, portanto, pela regularidade da aplicação dos recursos do FUNDEB neste lote de materiais, sem prejuízo da recomendação técnica quanto ao planejamento logístico de sua instalação.

3.3. DA INEXISTÊNCIA DE SOBREPOSIÇÃO DE OBJETOS E PAGAMENTOS EM DUPLICIDADE (SEMAS IMPERIUM X ALLMAX)

23. A tese acusatória central desta Representação sustentava a ocorrência de "*bis in idem*" (pagamento em duplicidade), sob o argumento de que o Município estaria a adquirir materiais de construção via Ata de Registro de Preços (empresa ALLMAX) para serem aplicados em obras cujos contratos já previam o fornecimento de materiais pela empreiteira (empresa SEMAS Imperium).

24. Para sanear esta dúvida, esta Unidade Técnica procedeu a um cruzamento de dados entre os pagamentos à empresa SEMAS Imperium (Concorrência nº 20250423/01-CP), ver Anexo 1284/2026, e os Relatórios de Saída de Material do Almoxarifado (Itens da ALLMAX pagos com FUNDEB), ver Anexo 1283/2026. O objetivo foi verificar se o Município estaria a custear o

insumo e o serviço (com material incluso) para a mesma unidade escolar simultaneamente.

25. O resultado da análise técnica demonstrou que as suspeitas de sobreposição não se confirmam no plano fático. Verificou-se que o Município de Ipu adotou estratégias de manutenção distintas para grupos de escolas diferentes, conforme se detalha:

a. Grupo de Reforma Global (Empresa SEMAS): Os pagamentos analisados concentram-se num grupo de 12 Unidades Escolares, predominantemente Escolas de Ensino Básico (EMEB), como a Monsenhor Gonçalo de Lima, Moacir Alves Timbó, Valdemira Coelho e Abílio Martins. Nestas unidades, a empresa é responsável pela execução integral (mão de obra e materiais).

b. Grupo de Manutenção Preventiva/Corretiva (Materiais ALLMAX): Por outro lado, o lote de materiais de infraestrutura pesada (tubos e anéis de concreto) foi destinado a um conjunto de 20 Unidades Escolares/Anexos completamente distinto. O foco deste suprimento recaiu sobre Escolas de Tempo Integral (EMETI) e diversos Anexos, como a Melquiades Camelo Timbó, Luiz Gonzaga da Costa, João Rosa de Moraes e Vicente Belém.

26. A divergência é nominal e funcional. Enquanto o contrato de reforma (SEMAS) atende, por exemplo, a escola Monsenhor Gonçalo de Lima, o suprimento de materiais (ALLMAX) foi enviado para a escola Monsenhor Francisco Ferreira de Moraes. Tratam-se de fluxos de despesa que não se interceptam: a planilha da SEMAS detalha reformas estruturais em endereços específicos, enquanto os materiais da ALLMAX suprem a manutenção quotidiana e infraestrutura de saneamento em outras 20 unidades da rede municipal.

27. Portanto, o confronto analítico das áreas de consumo e dos endereços de aplicação dos materiais descaracteriza a hipótese de sobreposição de objetos. Não restou provado que materiais adquiridos por fora do contrato de manutenção tenham sido aplicados nas mesmas escolas objeto de reforma global, o que afasta a existência de dano ao erário ou enriquecimento ilícito das contratadas.

28. Ante a ausência de coincidência entre as unidades beneficiadas nos dois fluxos contratuais, esta Diretoria conclui pela regularidade deste item, por inexistir prova de duplicidade de pagamentos.

3.4. DA CAPACIDADE OPERACIONAL E RISCOS LOGÍSTICOS DE MANUTENÇÃO

29. Este tópico analisa a compatibilidade entre a força de trabalho própria do Município e o volume de insumos adquiridos, visando verificar se a Administração dispõe de meios para a execução direta dos serviços de instalação ou se a compra vultosa de materiais geraria um "estoque passivo" com risco de deterioração.

30. Confrontou-se a relação de servidores apresentada pela Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), Anexo 1285/2026, com os dados oficiais declarados pelo Município no Sistema de Informações Municipais (SIM), Anexo 1286/2026, deste Tribunal. Verificou-se que, para o exercício de 2025, o quadro operacional efetivo para serviços de construção civil e manutenção elétrica é composto por apenas 05 (cinco) profissionais, a saber:

- Pedreiros (CBO 715210): Antonio Alves Cavalcante e Joao Magalhaes Rodrigues;
- Eletricistas (CBO 951105): Jose Falconiere Peres de Sousa, Jose Ferreira da Costa e Raimundo Ivan Martins Nunes.

31. Registrou-se uma inconsistência no cadastro de pessoal: o servidor Gilberto Pereira Azevedo, indicado na lista informal da prefeitura como "Pedreiro", consta formalmente no sistema SIM como "Auxiliar de Administração" (CBO 411005). Tal divergência, embora de natureza administrativa, reforça a necessidade de maior fidedignidade nos dados declarados a este Tribunal.

32. A análise técnica aponta para uma manifesta insuficiência e desproporcionalidade operacional. É tecnicamente improvável que apenas dois pedreiros consigam realizar, em tempo hábil, os serviços laboriosos de drenagem (tubos de concreto) e instalação de sistemas de esgotamento sanitário (anéis de fossas e sumidouros) nas mais de 20 unidades escolares que receberam o material.

33. O risco identificado por esta instrução não é apenas o da "lentidão" na execução, mas o do prejuízo ao erário por omissão no dever de conservação. A entrega antecipada de materiais pesados e pré-moldados em pátios escolares — locais que não possuem estrutura de armazenamento adequado e estão sujeitos à circulação de alunos e à exposição às intempéries — pode resultar em:

- Deterioração prematura: Ação de chuvas e sol sobre materiais que, se não instalados, podem sofrer avarias estruturais ou perda de resistência;
- Insegurança Patrimonial: Risco de quebra, vandalismo ou extravio de insumos que representam capital público imobilizado e ainda não revertido em benefício social.

34. Ressalte-se que a existência do objeto (o material está na escola) e a regularidade do nexo

causal (MDE) não autorizam a gestão ineficiente do estoque. O Princípio da Economicidade exige que a logística de suprimentos acompanhe a capacidade de execução. Requisitar materiais via SRP meses antes da possibilidade real de instalação fere a eficiência administrativa.

35. Conclui-se, portanto, que embora a irregularidade não revista gravidade para ensejar a sanção dos gestores neste momento, faz-se necessária a intervenção pedagógica deste Tribunal. A insuficiência de pessoal operacional deve obrigar o Município a um planejamento *just-in-time*, evitando o "estoque de canteiro" prolongado e garantindo que o recurso do FUNDEB seja aplicado com máxima eficiência logística.

4. CONCLUSÕES

36. Concluída a instrução de mérito, fundamentada em evidências documentais, consultas a sistemas oficiais (SIM) e na verificação direta por meio de inspeção *in loco*, esta Unidade Técnica consolidou as seguintes conclusões:

- a. Quanto à regularidade da Execução Física (Escola Maria Laura Sampaio), a fiscalização constatou que a reforma objeto da Dispensa nº 11042025001CD foi integralmente executada e apresenta compatibilidade técnica com os pagamentos realizados.
- b. Quanto ao nexos causal e à legitimidade do uso do FUNDEB restou comprovada a rastreabilidade dos materiais de infraestrutura (tubos e anéis de concreto) adquiridos via SRP (ALLMAX). A destinação desses insumos para a melhoria do saneamento e drenagem de mais de 20 unidades escolares enquadra-se no conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, afastando a tese de desvio de finalidade.
- c. Quanto à inexistência de sobreposição contratual, o cruzamento analítico de dados entre as medições da empresa SEMAS Imperium e a distribuição de materiais da empresa ALLMAX demonstrou que as unidades escolares beneficiadas são distintas. A gestão municipal logrou êxito em comprovar que os fluxos de reforma global e de manutenção por suprimento de materiais não se sobrepõem, inexistindo pagamento em duplicidade (*bis in idem*).
- d. Quanto à Capacidade Operacional, identificou-se um descompasso entre a vultuosidade dos materiais adquiridos e o reduzido quadro operacional próprio (02 pedreiros e 03 eletricitas). Tal fato, conquanto não configure ilegalidade passível de sanção imediata, impõe um risco à integridade do patrimônio público devido ao armazenamento

prolongado em pátios escolares, demandando a intervenção pedagógica deste Tribunal via recomendação.

37. Portanto, diante da ausência de provas que sustentem os indícios de dano ao erário ou desvio de finalidade, e considerando que as falhas de transparência inicialmente apontadas foram sanadas pelo fornecimento tempestivo de informações durante a instrução, entende-se que a presente Representação deve ser julgada improcedente.

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

38. Diante do exposto, considerando o saneamento integral dos indícios de dano ao erário e desvio de finalidade por meio das diligências e da inspeção *in loco* realizada, esta Unidade Técnica propõe ao Exmo. Sr. Conselheiro Relator que submeta ao Plenário deste Tribunal as seguintes proposições:

- a. Conhecer da presente Representação, vez que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no Art. 308, inciso I, alínea "b", do Regimento Interno;
- b. No mérito, julgá-la improcedente, diante da comprovação da execução física das obras de reforma e da ausência de sobreposição de objetos ou pagamentos em duplicidade entre os contratos das empresas SEMAS Imperium e ALLMAX Construções e Serviços Ltda, conforme exaurido no Exame Técnico deste relatório;
- c. Expedir recomendação à Secretaria de Infraestrutura do Município de Ipu, com fulcro no caráter pedagógico do controle externo, para que:
 - c.1. Aperfeiçoe o planejamento logístico de suas obras de manutenção, passando a condicionar a requisição e a entrega de materiais de construção (especialmente itens pré-moldados e de grande porte) à disponibilidade efetiva de força de trabalho própria ou terceirizada para a instalação imediata, evitando o armazenamento prolongado e a exposição dos insumos a intempéries, furtos ou danos físicos nos pátios escolares, em observância ao Princípio da Eficiência;
 - c.2. Promova o saneamento dos dados cadastrais de seus servidores operacionais no Sistema de Informações Municipais (SIM), garantindo a fidedignidade entre a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) registrada e a função efetivamente exercida, visando a transparência e a correta fiscalização do quadro de pessoal por este Tribunal;

- d. Dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao Representante e ao Município de Ipu/CE, para os fins de direito, nos termos do Art. 28 da Lei nº 12.509/1995;
- e. Determinar o arquivamento do processo, nos termos do Art. 48, inciso I, da Lei nº 12.509/1995, uma vez que não restou apurada transgressão à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza, 11 de março de 2026.

Assina(m) digitalmente este documento:

Nikael de Carvalho Almeida
Analista de Controle Externo
Mat. 1607-1

Gustavo Pinheiro Moreira
Analista de Controle Externo
Mat. 1692-8

Manifesto-me favoravelmente as Propostas de Encaminhamento e Conclusões desta Instrução.

Antônio Alves Ferreira Júnior
Diretor de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente
Mat. 1974-3

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - GUSTAVO PINHEIRO MOREIRA - 11/03/2026 10:51:15. NIKAEI DE CARVALHO ALMEIDA - 11/03/2026 10:51:24.
ANTONIO ALVES FERREIRA JUNIOR - 12/03/2026 15:29:32.
PARA VALIDAR (S) ASSINATURA(S) DIGITAL(S) ACESSAR: https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br/E/INSIRA_O_CODIGO_6ABE7AB080CF723552622B637394685F