



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**
*Controladoria e Ouvidoria Geral
do Estado*

**RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONTAS DE GESTÃO
Nº. 105001.01.A01.009.0113**

Modalidades de Auditoria:

Auditoria de Regularidade

Categorias de Auditoria:

Auditoria de Contas de Gestão – à Distância

Órgão Auditado:

Fundo de Defesa Civil do Estado do Ceará – FDCC

Período de Exames:

Janeiro a dezembro de 2012



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**
*Controladoria e Ouvidoria Geral
do Estado*

Controlador e Ouvidor Geral
João Alves de Melo

Controladora e Ouvidora Adjunta
Auditora de Controle Interno
Sílvia Helena Correia Vidal

Secretário-Executivo
Auditor de Controle Interno
Paulo Roberto de Carvalho Nunes

Coordenador de Auditoria
Auditor de Controle Interno
George Dantas Nunes

Articuladora
Auditora de Controle Interno
Isabelle Pinto Camarão Menezes

Orientador
Auditor de Controle Interno
Carlos Eduardo Guimarães Lopes

Auditor de Controle Interno
Antonio Paulo da Silva

Missão Institucional

Zelar pela qualidade e regularidade na administração dos recursos públicos e pela participação da sociedade na gestão das políticas públicas, contribuindo para o bem-estar da sociedade cearense.

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONTAS DE GESTÃO N.º 105001.01.A01.009.0113

I - INTRODUÇÃO

1. Em cumprimento às determinações do Art. 9º, inciso III, e Art. 54, inciso I, da Lei Estadual nº 12.509, de 06/12/1995, apresentamos o Relatório de Auditoria de Contas Anuais de Gestão sobre o exercício financeiro de **2012** do **Fundo de Defesa Civil do Estado do Ceará –FDCC**.
2. Os exames foram realizados de acordo com o procedimento P.COAug.001 – Auditoria de Contas de Gestão nos Órgãos e Entidades com Registros Contábeis Controlados nos Sistemas Computadorizados Corporativos, em conformidade com as normas e procedimentos técnicos de auditoria.
3. A Visão Geral abrange aspectos informativos do **FDCC** relativos à estruturação legal; execução orçamentária e financeira.
4. A Visão Intermediária trata de análises específicas acerca do perfil dos beneficiários de recursos transferidos por meio de convênios e instrumentos congêneres, bem como as providências adotadas para sanar os casos de inadimplência nas prestações de contas, sendo ainda analisados aspectos relativos à gestão de pessoas.
5. A Visão por Programa vincula-se aos objetivos do Governo do Estado, analisando os programas mais representativos material ou estrategicamente. As análises tratam da adequação das aquisições à legislação e da sua compatibilidade com os dispositivos legais aplicados.
6. Os trabalhos à distância foram realizados em conformidade com a Ordem de Serviço nº 09/2013, no período de 19/02/2013 a 22/02/2013, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis. A análise da manifestação do auditado e a correspondente elaboração do relatório de auditoria realizaram-se no período de 03/05/2013 a 08/05/2013. Acrescente-se que, em atendimento a pedido de prorrogação de prazo devidamente justificado, foi concedido prazo adicional de (02) dois dias para o auditado colacionar nova documentação, a qual ensejou novas análises, que se realizaram nos dias 23 e 24 de maio de 2013.
7. As informações utilizadas para análise da presente auditoria foram geradas por meio do Sistema e-Control, extraídas dos seguintes sistemas corporativos do Estado do Ceará: Sistema de Gestão Governamental Por Resultados (S2GPR); Sistema Integrado de Contabilidade (SIC); Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios (SACC); Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas (SIAP); Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários (WebMAPP); e Sistema de Folha de Pagamento (SFP).
8. Os resultados da auditoria estão adstritos aos objetivos e limites estabelecidos no escopo do presente trabalho. A ocorrência de quaisquer fatos supervenientes a esse propósito, que venham a ser conhecidos pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE ou para os quais esta CGE seja demandada a se pronunciar, poderá ser objeto de exame posterior.
9. A identificação das pessoas físicas no presente relatório foi suprimida em atendimento ao disposto no art. 31 da Lei Federal nº 15.527, de 18/11/2011, e no art. 34 da Lei Estadual nº 15.175, de 28/06/2012.

II - RESULTADOS DOS TRABALHOS

1. VISÃO GERAL

10. O **FDCC** foi criado pela Lei Complementar nº 88, de 09/03/2010, publicada em 12/03/2010, compondo a estrutura organizacional do Corpo de Bombeiros Militar do Ceará e sendo gerido pela Coordenadoria Estadual de Defesa Civil – CEDEC.

11. Conforme sua lei de criação, os recursos do **FDCC** têm como finalidade assegurar a execução das ações preventivas, de socorro e assistência emergenciais, e de recuperação e reconstrução nas áreas potencialmente atingidas ou atingidas por desastres.

1.1. Execução Orçamentária por Programa, Grupo de Natureza de Despesas e Fonte de Recursos

12. O perfil da execução orçamentária do **FDCC** representa o confronto entre o valor empenhado no exercício de **2012** e os valores autorizados na LOA **2012**, distribuídos por programa de governo, grupo de natureza de despesas e fonte de recursos, conforme tabelas a seguir apresentadas:

Tabela 1. Execução Orçamentária por Programa

Unidade Auditada: FUNDO DE DEFESA CIVIL DO ESTADO DO CEARÁ

Exercício: 2012

Data de Atualização: 18/02/2013

R\$ mil

Programa	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)	Participação %
16-GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES	35.644,89	5.150,92	14,45	100,00
Total:	35.644,89	5.150,92	14,45	

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade - SIC e Sistema de Informações Orçamentárias e Financeiras - SIOF

Emitido em: 19/2/2013

Tabela 2. Execução Orçamentária por Grupo de Natureza de Despesa

Unidade Auditada: FUNDO DE DEFESA CIVIL DO ESTADO DO CEARÁ

Exercício: 2012

Data de Atualização: 18/02/2013

R\$ mil

Grupo de Natureza de Despesa	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)
3-OUTRAS DESPESA CORRENTES	11.139,49	680,56	6,11
4-INVESTIMENTOS	24.505,41	4.470,36	18,24
Total:	35.644,89	5.150,92	

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade - SIC e Sistema de Informações Orçamentárias e Financeiras - SIOF

Emitido em: 19/2/2013

Tabela 3. Execução Orçamentária por Fonte de Recursos

Unidade Auditada: FUNDO DE DEFESA CIVIL DO ESTADO DO CEARÁ

Exercício: 2012

Data de Atualização: 18/02/2013

Fonte de Recursos	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)
00-RECURSOS ORDINÁRIOS	8.904,44	1.119,32	12,57
79-TRANSFERÊNCIAS AO FUNDO DE DEFESA CIVIL	26.740,45	4.031,60	15,08
Total:	35.644,89	5.150,92	14,45

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade - SIC e Sistema de Informações Orçamentárias e Financeiras - SIOF

Emitido em: 19/2/2013

2. VISÃO INTERMEDIÁRIA

2.1. Convênios ou Instrumentos Congêneres com Inadimplência

13. Da análise das transferências de recursos por meio de convênios ou instrumentos congêneres efetuadas pelo **FDCC**, foram verificadas situações de inadimplência, de acordo com a tabela 8, considerando a situação em **19/02/2013**:

Tabela 4. Convênios ou Instrumentos Congêneres com Inadimplência

Unidade Auditada: FDCC		Data de Atualização: 19/02/2013		R\$ mil			
Exercício: Vários Anos							
Nº SIC	Objeto	Motivo Inadimplência	Data Última Liberação	Conveniente	Valor Liberado (A)	Valor Inadimplência (B)	% Inadimplência (B/A)
675237	Repassse de recursos destinados a ações emergenciais de Defesa Civil visando o abastecimento de água potável nas regiões afetadas pela situação climática de estiagem no Município de Icó a ser executado consoante descrito no PLANO DE TRABALHO, o qual integrará este convênio, independente de transcrição.	PRESTAÇÃO DE CONTAS REPROVADA	21/10/2011 00:00:00	PREF MUNIC DE ICO	235.200,00	235.200,00	100,00%
					235.200,00	235.200,00	100,00%

Fonte: Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios - SACC
Emitido em: 19/2/2013

14. Assim, a gestão do FDCC deverá manifestar-se acerca das providências adotadas para sanar as fragilidades relatadas, indicando a documentação comprobatória das diligências efetuadas e tomadas de contas instauradas.

Manifestação do Auditado

As contas do Convênio nº. 044/2010 CBMCE firmado com a Prefeitura Municipal de Icó e registrada no SACC – Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios sob nº. SIC nº. 675237, cujo objeto visava o abastecimento de água potável em decorrência de estiagem, para o que foi liberado R\$ 235.200,00 (duzentos e trinta e cinco mil e duzentos reais), foram reprovadas conforme Análise da Prestação de Contas Final (*em anexo*) em 28/05/2012, tendo sido encaminhado Ofício nº. 864/2012 – GAB. CMD. à Conveniente para diligências, conforme carta registrada RM 33864119 1 BR. A documentação apresentada pela Prefeitura Conveniente não sanou as irregularidades apontadas por esta Concedente e após 2ª análise das contas foi encaminhado o Ofício nº. 883/2012 – GAB. CMD, de 06/06/2012, através da carta registrada RM 33864110 9 BR para que a Conveniente devolvesse os recursos utilizados indevidamente, não obtendo êxito nessa ação. Em uma nova tentativa de ressarcir o Erário, a conveniente foi mais uma vez notificada, através do ofício nº. 1290/2012-GAB. CMD, de 25/07/2012 carta registrada RM 33864176 BR, a devolver os recursos sob pena da instauração de Tomada de Contas Especial - TCE, também sendo êxito.

Destaco que devido a grande demanda de análise de convênios não tinha sido possível ainda gerar tal situação em uma TCE. No obstante, agradeço a importante orientação dada por este Órgão, sobre esta questão, e aproveito a oportunidade para informar que a Portaria de Instauração deste procedimento já se encontra em vias de publicação em DOE. Segue ofício da Defesa Civil 28/2013(pág. 1). As páginas do anexo 1 a 27 sustentam a resposta deste item

Análise da Manifestação

A auditoria ratifica as informações apresentadas pelo auditado no sentido de envidar esforços para o devido ressarcimento do erário. Faz-se necessária, no entanto, a devida instauração da Tomada de Contas Especial- TCE, para a apuração do dano e identificação do responsável.

Recomendação 1 - Agilizar o trâmite da Tomada de Conta Especial – TCE, instaurada para o Convênio SIC nº. 675237.

2.2. Acumulação de Cargos

15. Esse procedimento de auditoria não se aplica ao FDCC, em decorrência de o órgão não possuir quadro próprio de pessoal.

3. VISÃO POR PROGRAMA

16. A análise referente aos procedimentos de auditoria relativos à Visão por Programa considerou o critério impacto material em volume de recursos. Em razão desse critério foi selecionado para análise o seguinte programa do FDCC, **com exceção do item 3.2.1, que analisa todos os programas em conjunto:**

016 – Programa de Gestão de Riscos e Desastres.

3.1. Bens e Serviços Adquiridos por Convite e Tomada de Preços

17. As licitações nas modalidades convite e tomada de preços possuem limitações em razão de valor estimado de contratação, tendo sido regulamentados, no âmbito do Estado do Ceará para o exercício **2012**, por meio do Decreto nº 29.337/2008.

18. Verificou-se que não houve aquisições pelas modalidades de licitação convite e tomada de preços pelo **FDCC**, no exercício de 2012.

3.2. Bens e Serviços Adquiridos por meio de Dispensa

19. As contratações diretas constituem exceções à realização do processo licitatório, podendo ser efetivadas por meio de dispensa (Art. 24) ou inexigibilidade (Art. 25), nos termos da Lei Federal nº 8.666/1993.

20. A definição de limites à realização de dispensa de licitação de obras e serviços de engenharia, bem como de outros serviços e compras em razão do valor, para o exercício 2012, está regulamentada no Decreto Estadual nº 29.337/2008.

3.2.1. Valor de Dispensa de Licitação (Art. 24, inciso I e II) em Relação aos Limites Legais Previstos no Decreto nº 29.337/08 c/c Lei Federal nº 8.666/93

21. Foi analisado se as contratações de obras e serviços de engenharia e aquisições de outros serviços e compras realizadas pelo FDCC, no exercício de **2012**, efetivadas por meio de dispensa de licitação em razão do valor, observaram os limites fixados no Decreto Estadual nº 29.337/08 c/c os incisos I e II, do Art. 24, da Lei Federal nº 8.666/93.

22. Verificou-se que não houve aquisições efetivadas por meio de dispensa de licitação em razão do valor pelo **FDCC**, no exercício de 2012.

4. OUTROS ACHADOS DE AUDITORIA

23. Ademais, na execução dessa atividade de auditoria, foram observadas as seguintes desconformidades, não contempladas nos procedimentos anteriores, que merecem esclarecimentos do FDCC:

- No Relatório de Auditoria de Contas de Gestão Nº 105001.01.A01.001.0112, referente ao exercício de 2011, foi constatado que não houve o registro no Diário Oficial do Estado da publicação do Decreto do Chefe do Poder Executivo com a regulamentação do FDCC. Segundo aquela auditoria, a referida ausência já havia sido apontada no Relatório de Auditoria Nº 105001.01.A01.088.0511, referente ao exercício de 2010. Não obstante às recomendações exaradas por estes dois relatórios, não se evidenciou qualquer manifestação, por parte do auditado, no sentido da implementação de tal regulamentação.
- os contratos relacionados, no **quadro 1**, excedem o prazo de vigência de 180 dias, situação vedada pelo próprio dispositivo apontado pela gestão do FDCC, referente à dispensa emergencial (art. 24, inciso IV, Lei 8.666/93):

Quadro 1. Vigência das Dispensas por Emergência

Nº. SIC	Dispositivo Legal (Dispensa)	Objeto	Credor	Valor (R\$ mil)	Vigência Incluindo Aditivos
827629	Inc. IV – Emergência ou Calamidade	Reconstrução de cenário de desastre na região metropolitana do município do Crato danificados pelas fortes precipitações pluviométricas ocorridas durante a quadra invernal de 2012	CORAL CONST RODOVALHO ALENCAR LTDA	7.459,82	Início:12/06/2012 Termo: 10/03/2013
852328	Inc. IV – Emergência ou Calamidade	Contratação para prestação de serviço de distribuição de água potável para os municípios em situação emergência, relacionados no anexo I, OPERAÇÃO PIPA, na região sob coordenação da CEDEC, pelo período de agosto de 2012 a fevereiro de 2013	CONSTAN LOC DE BENS SERV E MO LTDA	8.432,43	Início:29/05/2012 Termo: 22/02/2013

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC e Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios – SACC

24. Assim, a gestão do FDCC deverá manifestar-se acerca das constatações de auditoria, visando apresentar os esclarecimentos pertinentes ou eventuais providências saneadoras adotadas.

Manifestação do Auditado

Devido à extensa manifestação do auditado, em que se colaciona vasta documentação, a auditoria procurou descrever o que considera a essência do conteúdo da segunda parte da resposta. Destarte, não se dispensa uma eventual consulta aos documentos enviados pelo Sistema e-Contas, na aba “Manifestação do auditado”.

A primeira parte da manifestação do auditado corresponde ao ponto referente à ausência de decreto para a regulamentação do Fundo de Defesa Civil do Estado do Ceará. Segue trecho da

resposta:

No que concerne ao Decreto que regulamenta o FDCC, o mesmo foi enviado em 17/05/2012 à Procuradoria Geral do Estado do Ceará, conforme andamento do processo em anexo protocolo 121792889. (pág. 28)

A segunda parte da manifestação compõe-se, em síntese pelo que segue:

- Colaciona ampla jurisprudência (arquivo:resposta prel.pdf) acerca da distinção entre contrato de prazo certo e contrato por escopo. Para este, o contrato Nº. SIC 827629 seria um exemplo de contrato por escopo, no que sua vigência estaria condicionada ao término de seu objeto e não aos 180 dias determinados pelo inciso IV do art. 24 da lei 8.666/93. Para corroborar seu entendimento, finaliza sua manifestação com o Acórdão do Tribunal de Contas da União, como segue:

O TCU, assim, ampara a prorrogação além dos 180 dias pelos Acórdãos nºs 845/2004 e 1941/2007, ambos do Plenário. *Acórdão n.º 3238/2010-Plenário, TC-019.362/2010-2, rel. Min. Benjamin Zymler, 01.12.2010* E Acórdãos 845/2004, 1941/2007 e 2024/2008, todos do Plenário. **TCU □ Decisão nº 820/1996 – P**

Decisão2. (...) é possível, quando da dispensa (...), o retardamento do início e a devolução da contagem do prazo de 180 dias, desde que as ações tomadas pela Administração tenham sido prejudicadas pela superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes.

- Para o contrato Nº. SIC 852328, informa ser o prolongamento da situação de emergência, comprovada por meio dos decretos que colaciona em sua manifestação, a causa da prorrogação do referido instrumento. Finaliza com a mesma decisão do Tribunal de Contas, acima exposta, em que este, fazendo uma interpretação do inciso IV do art. 24 da 8.666/93, considera a possibilidade de prorrogação dos referidos contratos.

Registre-se que após encerrado o prazo de manifestação, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, considerando as justificativas do auditado e o não comprometimento dos trabalhos de auditoria, oportunizou, por solicitação da Gestão do Fundo, o colacionamento de nova documentação.

Assim, no dia 22 de maio de 2013, por meio do Sistema e-Contas, na aba manifestação do auditado, foi enviado o arquivo "cronograma fis fin crato.Pdf". O documento, composto de 06 laudas, constitui-se no último boletim de medidas apresentado pela Construtora Coral, no valor de R\$ 196.025,83. Ressalte-se a indispensabilidade da verificação do referido documento.

Análise da Manifestação

No que concerne à ausência do decreto de regulamentação, a auditoria entende que compete à gestão do Fundo de Defesa Civil a tarefa de viabilizar o referido decreto. Neste sentido, faz-se necessário envidar esforços junto à Procuradoria Geral do Estado para agilizar sua tramitação.

Com relação ao contrato Nº. SIC 827629, a auditoria evidencia que a fundamentação utilizada para enquadrar o contrato Nº. SIC 827629, nos chamados contratos por escopo, não encontra respaldo jurídico. Na verdade, toda a doutrina colacionada refere-se aos contratos pactuados em situação de normalidade, ou seja, em que o fator emergência não está presente.

Para os casos em que a condição emergencial exige do Poder Público uma maior celeridade e diligência, o legislador previu a possibilidade, por meio do inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93, de dispensar o devido processo licitatório. A doutrina e jurisprudência são no sentido da possibilidade de prorrogação, não pelo fato de se tratar de um contrato por escopo, mas pela própria situação de

emergência. Esse é o entendimento que se extrai dos próprios Acórdãos 845/2004 e 1941/2007, colacionados pelo auditado.

Pelo exposto acima, a análise acerca da nova documentação relativa ao último boletim de medição apresentado pela Construtora Coral, colacionada pelo auditado, não agregou qualquer fato novo capaz de modificar o entendimento da auditoria.

Ademais, não foram levantadas quaisquer evidências acerca da desconformidade na prestação dos serviços, mas a impossibilidade da prorrogação contratual, nos moldes apresentados. Destarte, para a auditoria, a prorrogação do contrato Nº. SIC 827629, afronta o disposto no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93.

Em análise da documentação do contrato Nº. SIC 852328, a auditoria identificou a comprovação da permanência do estado de emergência, suficiente para justificar a prorrogação do contrato nos moldes dos Acórdãos 845/2004 e 1941/2007. Neste sentido, compulsando os documentos da manifestação (arquivos: resposta prel.pdf e resposta prel2.pdf), a auditoria entende que a prorrogação do contrato Nº. SIC 852328, devido às situações de emergência justificadas, está em conformidade com o entendimento jurisprudencial.

Recomendação 2 - Envidar esforços junto à Procuradoria Geral do Estado para a publicação do decreto de regulamentação do Fundo de Defesa Civil do Estado do Ceará - FDCC.

Recomendação 3 - Abster-se de prorrogar contratos originados de processos de dispensa de licitação fundamentados no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93.

III – CONCLUSÃO

25. Conforme o escopo e os aspectos abrangidos pelos trabalhos de auditoria, foram verificadas constatações referentes aos itens a seguir relacionados, consignadas neste relatório, que devem ser objeto de adoção de providências para atendimento às respectivas recomendações por parte do responsável pela Prestação de Contas Anual do Fundo de Defesa Civil do Estado do Ceará – FDCC:

2.1 Convênios ou Instrumentos Congêneres com Inadimplência;

4. OUTROS ACHADOS DE AUDITORIA.

26. Assim, este relatório de auditoria deverá ser encaminhado à gestão do FDCC, para conhecimento e encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, juntamente com o processo de prestação de contas anuais, o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente de Controle Interno e o Pronunciamento do Secretário da pasta.

Fortaleza, 24 de maio de 2013.

Antonio Paulo da Silva
Auditor de Controle Interno
Matrícula – 1661101-8

Revisado por:

Isabelle Pinto Camarão Menezes
Articuladora
Matrícula – 1661151-4

Aprovado por:

George Dantas Nunes
Coordenador de Auditoria
Matrícula – 161727 1-5