



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

**RELATÓRIO DE AUDITORIA ESPECIAL Nº
220001.01.01.05.004.0914**

Modalidade de Auditoria:

Auditoria de Processos

Categoria de Auditoria:

Auditoria Especializada em Processos

Órgãos Auditados:

Secretaria da Educação – SEDUC

Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG

Fortaleza, setembro de 2014



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

Secretária de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral
Auditora de Controle Interno
Sílvia Helena Correia Vidal

Secretário Adjunto da Controladoria e Ouvidoria Geral
Auditor de Controle Interno
Antônio Marconi Lemos da Silva

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

Coordenador de Auditoria Interna
Auditor de Controle Interno
George Dantas Nunes

Articuladora
Auditora de Controle Interno
Isabelle Pinto Camarão Menezes

Orientadora de Célula
Auditora de Controle Interno
Valéria Ferreira Lima Leitão

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.

I. INTRODUÇÃO

1. Em reunião dos Secretários de Estados, ocorrida em 1º de agosto de 2013, ficou determinada, pelo Senhor Governador do Estado, a apuração das causas e consequências de eventuais pagamentos a servidores, nos meses de maio e agosto de 2012, pela Secretaria da Educação Básica – SEDUC, por meio de folha de pagamento complementar e, desta forma, fora das rotinas estabelecidas pela Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG.
2. O Sr. Secretário Executivo da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, conforme orientação do Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral (CGE), determinou que fosse realizada uma auditoria especial para apurar a ocorrência desses pagamentos e emitir, se for o caso, recomendações no sentido de identificar pontos de controle necessários à mitigação dos riscos associados ao procedimento utilizado pela SEDUC. Neste sentido, a Coordenadoria de Auditoria Interna – CAINT, por meio da Ordem de Serviço OSA Nº 47/2013, determinou o início dos trabalhos a partir de 27 de agosto de 2013.
3. Para subsidiar os trabalhos de auditoria a CGE comunicou à SEDUC o início da auditoria, por meio do Ofício nº 1188/2013/ CGE/Caint, de 04 de setembro de 2013, e solicitou a designação de servidor para auxiliar a equipe de auditores no fornecimento das informações necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos. No mesmo sentido, por meio do Ofício nº 1232/2013/CGE/Caint, de 06 de setembro de 2013, a SEPLAG foi cientificada da realização dos trabalhos e da necessidade de sua colaboração no fornecimento de informações relativas ao Sistema de Folha de Pagamento.
4. Após reuniões com as coordenadorias de Gestão de Pessoas da SEDUC e da SEPLAG, nos dias 05 e 09 de setembro de 2013, respectivamente, a auditoria evidenciou a necessidade de proceder às Requisições de Materiais Nº 01 e Nº 02 - SEDUC e Nº 01 - SEPLAG.
5. Os trabalhos foram desenvolvidos na sede da CGE, no período de 07/08/2013 a 27/09/2013, com a análise dos materiais fornecidos pela SEDUC e pela SEPLAG.

II. DAS APURAÇÕES EFETUADAS

6. A partir das informações colhidas na primeira reunião, em 05/09/2013, com a Coordenadora de Gestão de Pessoas da SEDUC, Sra. M***a E****a S***a V****a, a auditoria tomou conhecimento de que os pagamentos efetivados fora das rotinas do Sistema de Folha de Pagamento eram relativos aos professores temporários dos meses de março, abril e maio de 2012. Assim, conforme relato da coordenadora, diferentemente do que fora apontado inicialmente, não houve pagamentos fora do sistema no mês de agosto, nem esses pagamentos referiam-se a servidores efetivos.

7. Em uma primeira análise foram verificados os documentos apresentados em atendimento às Requisições de Material Nº 01 - SEDUC e Nº 02 - SEDUC. Nessa ocasião, foram solicitados os processos de pagamentos dos meses de março, abril, maio e julho de 2012, constatando-se o seguinte:

- a. os documentos não se encontravam devidamente municiados de informações de forma a permitir que a auditoria construísse um mapeamento completo do processo de pagamento. Alguns processos apenas continham o encaminhamento, por meio de ofício, da relação de professores para as providências relativas a pagamento (1434320/2012, 0818701/2012, 5858744/2012 e 5915250/2012); outros processos referiam-se ao encaminhamento da relação de professores para a publicação do termo de contrato (0831473/2012 e 1393976/2012);
- b. em consulta ao sistema de protocolo, evidenciou-se que os processos de pagamentos suplementares, referentes aos meses de março (0818701/2012), abril (1434320/2012), maio (5858744/2012) e julho (5915250/2012) não registraram qualquer encaminhamento além do seu cadastro inicial;
- c. no processo VPROC nº1434320/2012, há um encaminhamento inicial, por meio da CI Nº 0195/2012-COGEP/SEDUC, de 23 de abril de 2012, indicando a lista de professores e o valor de R\$2.662.372,16 para o pagamento do mês de abril de 2012, enquanto que a Nota de Empenho nº 7510, deste mesmo processo, descreve pagamento do mês de maio de 2012. Não houve divergência quanto aos valores.

8. Em um segundo momento, a auditoria visitou o Setor de Lotação (CEAPS/LOT) e a Célula de Folha de Pagamento (CENOR/CEFOP), ambos pertencentes à Coordenadoria de Gestão de Pessoas da SEDUC. Em entrevista com os servidores responsáveis, restou evidenciado que não há um único órgão responsável por todo o procedimento de contratação de pessoal, sendo parte do procedimento executado de forma descentralizada pelos CREDES.

9. De acordo com o documento que estabelece o fluxo dos contratos temporários ESCOLA-CREDE/SEFOR/SEDUC, fornecido pela CEAPS/LOT, os CREDES enviam o processo de contratação à Assessoria Jurídica – ASJUR que analisa sua legalidade, confere os prazos, planilhas e emite extrato do contrato no EDOWEB encaminhando-o, em seguida, para a assinatura da Secretária da Educação e para a Casa Civil para publicação. Após a publicação, o processo é devolvido à SEDUC/COGEP, onde, finalmente, será implantado no Sistema de Folha de Pagamento.

10. Em termos práticos, os CREDES ou ESCOLAS digitam as informações no sistema e as enviam para a SEDUC. Em um segundo momento, as planilhas são enviadas à SEDUC para confrontação com o que foi alimentado no sistema. Em seguida, a Célula de Folha de Pagamentos, com base nas informações do sistema, elabora a folha de pagamento, após certificar-se de que todos os contratos foram publicados no Diário Oficial do Estado.

11. Em um procedimento normal, a Célula de Folha de Pagamentos envia as informações ao setor de folha de pagamento da SEPLAG, antes da eventual emissão da devida Nota de Empenho. Neste ponto, a auditoria não obteve informações suficientes para evidenciar os motivos que levaram a SEDUC a desconsiderar o rito normal de envio das informações à SEPLAG para as folhas suplementares dos meses de março, abril e junho de 2012.

12. Em reunião, no dia 09 de setembro de 2013, com a Coordenadoria de Gestão de Pessoas da SEPLAG, a auditoria solicitou informação sobre a normatização de todo o processo de pagamento, de forma que possibilitasse a auditoria fazer um mapeamento do procedimento. Em atendimento ao requisitado, a referida Coordenadoria apresentou a esta auditoria a Lei 14.506/2009. Para a Coordenadoria de Gestão de Pessoas da SEPLAG, a exigência do envio de todas as informações referentes aos pagamentos de pessoal, por toda e qualquer secretaria estadual, estaria normatizada por meio do art. 5º do referido diploma, que assim determina:

Art. 5º A admissão e emissão de empenhos no Sistema Integrado de Contabilidade - SIC, nas dotações orçamentárias da folha normal de pagamento de pessoal e encargos sociais, será restrita às despesas classificadas nos elementos, constantes da Portaria Conjunta STN/SOF nº3, de 2008 e suas alterações posteriores, discriminadas na forma abaixo:

319001 - Aposentadorias e Reformas;

319003 - Pensões;

319004 - Contratação por Tempo Determinado;

319005 - Outros Benefícios Previdenciários;

319007 - Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência;

319008 - Outros Benefícios Assistenciais;

319009 - Salário-Família;

319011 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil;

319012 - Vencimento e Vantagens Fixas - Pessoal Militar;

319013 - Obrigações Patronais;

319016 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil;

319017 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar;

319034 - Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização.

Parágrafo Único. Os elementos discriminados no caput deste artigo poderão ser acrescidos de outros que se identifiquem como despesa da folha normal, mediante solicitação justificada da necessidade dirigida à Secretaria do Planejamento e Gestão.

13. Para a auditoria, não obstante se possa ser feita uma análise acerca do regramento apontado pela SEPLAG, toda e qualquer interpretação perde o sentido diante do fato de este diploma legal já não mais estar em vigência no ano de 2012. Neste sentido, o próprio Supremo Tribunal Federal, por ocasião da apreciação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº4356, intentado em desfavor do referido diploma, afirmou em sua decisão que a vigência da lei estaria adstrita ao exercício de 2010. Essa afirmação fica evidenciada no seguinte trecho da decisão:

“Além disso, a lei questionada tem, inclusive, eficácia limitada ao exercício financeiro de 2010, possuindo, assim, a mesma natureza das leis orçamentárias.”

14. Com base nos relatos tanto da Coordenadoria de Gestão de Pessoas da SEPLAG quanto da própria SEDUC, há uma forma rotineira de se proceder na operacionalização da folha de pagamento. No entanto, a auditoria não evidenciou qualquer regramento estabelecido, que se mostrasse suficiente e necessário para coibir qualquer conduta contrária ao culturalmente praticado.

15. Do ponto de vista dos Sistemas de Informação Financeiro e Folha de Pagamento, não há quaisquer rotinas de controle a impedir a eventual emissão de uma Nota de Empenho, para pagamento de pessoal temporário ou estatutário, quando da não certificação do Setor de Folha de Pagamento da SEPLAG.

16. Em relação ao estabelecimento das normas a serem seguidas pelas diversas secretarias do Estado, a auditoria entende que essa prerrogativa foi atribuída à Célula

de Gestão da Folha de Pagamento (Cefop), integrante da Coordenadoria de Gestão de Pessoas da SEPLAG, por meio do Decreto nº 29.749, de 19 de maio de 2009.

17. Por fim, por meio das Requisições de Materiais nº 2 - SEDUC e nº 1 - SEPLAG, a auditoria solicitou a relação de todos os pagamentos feitos referentes à folha suplementar à SEDUC, no exercício de 2012, e as informações contidas no Sistema de Folha de Pagamento da SEPLAG relativas a todos os pagamentos feitos aos professores temporários no exercício de 2012.

18. Ao confrontar as informações, restou evidenciado que os pagamentos efetuados como folha suplementar, pela SEDUC, não constam no sistema de folha de pagamento da SEPLAG. Diante desta constatação, fica claro que nos meses de março, abril e maio não houve pagamentos registrados no Sistema de Folha de Pagamentos da SEPLAG, o que representa um indício de que não houve duplicidade de pagamentos.

19. Não obstante a falta do estabelecimento de um regramento, por parte da SEPLAG para a utilização do Sistema de Folha de Pagamento e de forma a impedir a utilização de rotina diversa da esperada, a auditoria entende que a SEDUC, como toda e qualquer secretaria de estado, deverá utilizar o Sistema de Folha de Pagamento.

20. Ressalte-se que a auditoria não fez qualquer avaliação acerca da regularidade das contratações temporárias, bem como não avaliou a regularidade dos valores pagos nos processos de pagamento em comento, nem a legitimidade da seleção dos profissionais cujos pagamentos seguiram o referido processo.

III. DA MANIFESTAÇÃO DOS AUDITADOS E ANÁLISE DA CGE

21. No relatório preliminar de auditoria especial, de nº 92/2013 - CAIN/CGE, as setoriais envolvidas foram instadas a se manifestar quanto aos seguintes tópicos:

a) A SEDUC deverá apresentar justificativas que a levou a não utilizar o Sistema de Folha de Pagamento no pagamento dos professores temporários nas competências indicadas neste relatório.

b) A SEPLAG deverá se manifestar acerca da existência de normas, diferentes daquela apresentada no parágrafo 12 deste relatório (Lei 14.506/2009), que regulamenta a utilização do Sistema de Folha de Pagamento pelas unidades setoriais, bem como indicar as providências já adotadas para evitar a recorrência do problema.

22. A SEPLAG se manifestou por meio do Ofício SEXEC nº006/2014 como segue:

“1 - Não localizamos legislação, diferente da apresentada, que subsidiasse a SEDUC a efetuar o pagamento de pessoal através de folha suplementar;

2 – A SEPLAG, conjuntamente com a CGE e a SEFAZ, criou o Grupo de Trabalho da Folha de Pagamento para estudar os processos da Folha e criar normas gerais de procedimento. ”

23. No que se refere à inconstitucionalidade da Lei 14.506/2009, apontada pela auditoria, o auditado não se manifestou, mas reconheceu a inexistência de um regramento estabelecido, motivo pelo qual fazem-se as seguintes recomendações:

Recomendação nº 220001.01.01.05.004.0914.001 – A Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) deve estabelecer normas e procedimentos relativos à elaboração da Folha de Pagamento em consonância com o que preceitua o inciso VIII, do art. 22 do Decreto nº 29.749, de 19 de maio de 2009;

Recomendação nº 220001.01.01.05.004.0914.002 – A Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) deve dar ciência ao Grupo de Trabalho da Folha de Pagamento, composto pela SEPLAG, SEFAZ e CGE, para que a conduta da SEDUC seja considerada nos estudos de implementação do mapeamento do processo de pagamento.

24. Não obstante a SEDUC figure como uma das interessadas no resultado dos trabalhos aqui apresentados, até o fechamento do presente relatório essa setorial não apresentou qualquer manifestação no sentido de justificar a conduta adotada fora dos padrões esperados para o processo de pagamento.

25. Em que pese a falta de regramento que estabeleça com precisão todo o processo de pagamento de acordo com os levantamentos da auditoria e com as considerações da SEPLAG, aqui exaradas, restou evidenciado que a SEDUC procedeu aos pagamentos desconsiderando o Procedimento Padrão plenamente utilizado pelo Poder Executivo. Neste sentido, tem-se a seguinte recomendação:

Recomendação nº 220001.01.01.05.004.0914.003 – A Secretaria da Educação (SEDUC) deve proceder aos pagamentos de professores temporários utilizando-se do procedimento padrão estabelecido e seguido por todo o Poder Executivo.

IV. CONCLUSÃO

26. Conforme o escopo e os aspectos abrangidos pelos trabalhos de auditoria, **foram verificadas constatações consignadas neste relatório, que devem ser objeto de adoção de providências por parte da gestão das Secretarias da Educação e do Planejamento e Gestão**, para atendimento às recomendações exaradas no capítulo III deste relatório.

27. Assim, submete-se o presente Relatório de Auditoria Especial à consideração da Gestão Superior da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, sugerindo que o documento seja encaminhado à Secretaria da Educação e à Secretaria do Planejamento e Gestão para conhecimento e adoção de providências para atender às respectivas recomendações, bem como sugere-se o envio de cópia do relatório ao Exmo. Senhor Governador do Estado, enquanto demandante dessa atividade de auditoria.

Fortaleza, 23 de setembro de 2014.

Antonio Paulo da Silva
Auditora de Controle Interno
Matrícula nº 1661101-8

Revisado por:

Valéria Ferreira Lima Leitão
Orientadora de Célula
Auditora de Controle Interno – 1617421-1

Aprovado por:

George Dantas Nunes
Coordenador de Auditoria da Gestão
Matrícula nº 1617271-5