



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

**RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONTAS DE GESTÃO
Nº. 460001.01.01.01.088.0516**

Modalidades de Auditoria:

Auditoria de Regularidade

Categorias de Auditoria:

Auditoria de Contas de Gestão – à distância

Órgão Auditado:

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG

Período de Exames:

Janeiro a dezembro de 2015



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

Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral
José Flávio Barbosa Jucá de Araújo

Secretário Adjunto da Controladoria e Ouvidoria Geral
Auditor de Controle Interno
Antonio 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 da Coordenadoria de Auditoria Interna
Auditora de Controle Interno
Isabelle Pinto Camarão Menezes

Responsável pela Execução da Atividade de Auditoria
Auditor de Controle Interno
Carlos Eduardo Guimarães Lopes

Missão Institucional

Assegurar a adequada aplicação dos recursos públicos, contribuindo para uma gestão ética e transparente e para a oferta dos serviços públicos com qualidade

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONTAS DE GESTÃO

N.º 460001.01.01.01.088.0516

I – VISÃO GERAL

1. DA ATIVIDADE DE AUDITORIA

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 **2015 da Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG**.
2. Os trabalhos à distância foram realizados em conformidade com a Ordem de Serviço nº 040/2016, no período de 28/01/2016 a 02/02/2016, 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 04/05/2016 a 05/05/2016, conforme Ordem de Serviço de Auditoria nº 88/2016.
3. 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.
4. No presente relatório, quando for o caso, serão suprimidas as informações pessoais que dizem respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem, na forma do art. 31 da Lei Federal nº 12.527, de 18/11/2011, e art. 34 da Lei Estadual nº 15.175, de 28/06/2012.

2. DA UNIDADE AUDITADA

5. A Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG foi instituída por meio da Lei Estadual nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, alterada pela Lei Estadual nº 14.335, de 20 de abril de 2009. O Decreto Estadual nº 29.749, de 19 de maio de 2009, alterou a estrutura organizacional fixada pelo Decreto Estadual nº 28.623, de 08 de fevereiro de 2007, e aprovou o seu Regulamento.
6. A SEPLAG tem como missão promover e coordenar o planejamento e a gestão estadual, visando à efetividade das ações do governo e tem como visão de futuro ser referência nacional em melhores práticas de planejamento e gestão pública.

II - RESULTADOS DOS TRABALHOS

1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA-FINANCEIRA

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

7. O perfil da execução orçamentária da **Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG** representa o confronto entre o valor empenhado no exercício de **2015** e os valores autorizados na LOA **2015**, 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: SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

Exercício: 2015

Data de Atualização: 28/01/2016

R\$ mil

Programa	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)
500-GESTÃO E MANUTENÇÃO	76.969,11	76.144,94	98,93
20-MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO ESTADUAL	3.912,00	638,00	16,31
999-RESERVA DE CONTINGÊNCIA	15.215,81	0,00	0,00
19-COORDENAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTADUAL	8.696,76	120,00	1,38
1-GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL	8.145,81	2.969,65	36,46
18-TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA ESTADUAL	3.000,00	1.650,88	55,03
Total:	115.939,49	81.523,47	70,32

Fonte: Sistema de Gestão Governamental por Resultado – S2GPR e Sistema de Informações Orçamentárias e Financeiras - SIOF

Emitido em: 28/1/2016

Tabela 2. Execução Orçamentária por Grupo de Natureza de Despesa

Unidade Auditada: SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

Exercício: 2015

Data de Atualização: 28/01/2016

R\$ mil

Grupo de Natureza de Despesa	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)
5-INVERSÕES FINANCEIRAS	638,00	638,00	100,00
9-RESERVA DE CONTINGÊNCIA	15.215,81	0,00	0,00
3-OUTRAS DESPESAS CORRENTES	26.861,49	25.995,27	96,78
4-INVESTIMENTOS	19.782,47	1.682,86	8,51
1-PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	53.441,72	53.207,34	99,56
Total:	115.939,49	81.523,47	70,32

Fonte: Sistema de Gestão Governamental por Resultado – S2GPR e Sistema de Informações Orçamentárias e Financeiras - SIOF

Emitido em: 28/1/2016

Tabela 3. Execução Orçamentária por Fonte de Recursos

Unidade Auditada: SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

Exercício: 2015

Data de Atualização: 28/01/2016

R\$ mil

Fonte de Recursos	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)
00-RECURSOS ORDINÁRIOS	80.678,21	79.872,59	99,00
01-COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS	15.215,81	0,00	0,00
10-RECURSOS PROVENIENTES DO FECOP	300,00	0,00	0,00
12-ALIENAÇÃO DE BENS	18,55	0,00	0,00
48-OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - TESOURO	16.726,92	0,00	0,00
82-CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS FEDERAIS - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	3.000,00	1.650,88	55,03
Total:	115.939,49	81.523,47	70,32

Fonte: Sistema de Gestão Governamental por Resultado – S2GPR e Sistema de Informações Orçamentárias e Financeiras - SIOF

Emitido em: 28/1/2016

1.2. Despesas de Exercícios Anteriores

8. Da análise das Despesas de Exercícios Anteriores executadas no período de **2015**, foram verificados volumes de execução superiores aos saldos orçamentários remanescentes do ano anterior, em desconformidade com o art. 37 da Lei nº 4.320/64 e com o art. 22 do Decreto nº 93.872/1986, conforme o **Quadro 1**:

Quadro 1. Despesas de Exercícios Anteriores versus Saldo Orçamentário do Exercício Anterior

Unidade Auditada: SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

Exercício: 2015

Data de Atualização: 28/1/2016

R\$ mil

DESPESAS DE EXERCÍCIO ANTERIORES VERSUS SALDO ORÇAMENTÁRIO DO EXERCÍCIO ANTERIOR

FONTE DE RECURSO	DEA2015(I)	SALDO2014(II)	DIFERENÇA (II - I)
00 RECURSOS ORDINÁRIOS			
	838,05	147,61	-690,44

Fonte: Sistema de Gestão Governamental por Resultado – S2GPR e Sistema de Informações Orçamentárias e Financeiras - SIOF

Emitido em: 28/1/2016

Manifestação do Auditado

O auditado manifestou-se por meio do arquivo “MANIFESTAÇÃO DA SEPLAG AO RELATÓRIO PRELIMINAR DE AUDITORIA DA CGE_PCA_2015”, que se encontra anexado na aba “Manifestação do Auditado”, da opção “MCI - Manifestações do Controle Interno” do Menu da PCA no Sistema e-Contas, conforme transcrição a seguir:

Informou inicialmente que do montante realizado “mais de 93% correspondem à despesas de exercícios anteriores referentes a gastos com Pessoal e Encargos Sociais”. Neste grupo exceto as relacionadas ao “Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado” (no valor de R\$ 41.722,30),

temos que as despesas discriminadas como “Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Ativo Civil RPPS” (no valor de R\$ 133.580,40 e como “Outras DEA” (no valor de R\$ 608.901,21), somam o montante de R\$ 742.481,61 equivalente à 88,6% do total de DEA realizado em 2015”.

Acrescentou ainda que este montante de R\$742.481,61 foi resultante do processo VIPROC nº 0176802/2014, que tratou de verbas devidas pela ascensão funcional de um grupo de servidores, retroativas ao período de 2007 a 2014, cuja decisão implicou numa dívida de R\$1.323.886,18 a ser paga, em até 18 parcelas mensais, a partir da folha de pagamento de setembro de 2014 até fevereiro de 2016.

Informou, também, que em setembro de 2014, *“observando as disponibilidades orçamentárias vigentes à época, entendeu-se que não era salutar suplementar a dotação correspondente com o total dos recursos necessários para acobertar o total da dívida, visto o parcelamento imposto para o seu desembolso. Ou seja, não tinha sentido amarrar recursos da fonte 00 (Tesouro Estadual) para uma despesa que não transcorreria em sua totalidade naquele exercício, e cujo saldo não realizado iria repercutir negativamente no percentual da execução orçamentária do órgão, dentre outras implicações legais quanto ao manejo do orçamento público. Não obstante, o crédito adicional suplementar tem vigência adstrita ao orçamento financeiro em que for aberto, portanto não pode passar saldo para o ano subsequente, como requereria o caso em tela, motivo pelo qual reportamos os devidos esclarecimentos”.*

Ressaltou ainda que nos exercícios de 2015 e 2016, o órgão requereu créditos adicionais suficientes apenas para o pagamento da dívida que recairia em cada exercício.

Finalmente, salientou que se excluído do montante de DEA o valor de R\$742.481,61, resultante do processo VIPROC nº 0176802/2014, o saldo orçamentário teria sido suficiente para arcar com as demais Despesas de Exercícios Anteriores.

Análise da CGE

Nada obstante as alegações apresentadas pela SEPLAG constatou-se, na análise da própria manifestação do órgão, que havia a previsibilidade das dívidas deixadas para o ano de 2015 referentes ao processo VIPROC nº 0176802/2014, visto que o parcelamento em 18 vezes da dívida de R\$742.481,61 se iniciou a partir da folha de setembro de 2014, motivo pelo qual a auditada deveria ter deixado saldo orçamentário suficiente em 2014 para cobrir as despesas correspondentes, para cumprir o disposto no art. 37 da Lei nº 4.320/64 e no art. 22 do Decreto nº 93.872/1986.

Isto posto, o órgão deve planejar-se orçamentariamente para permitir o cumprimento do disposto no art. 37 da Lei nº 4.320/64 e do art. 22 do Decreto nº 93.872/1986, no que se refere a Despesas de Exercícios Anteriores.

Recomendação nº 460001.01.01.01.088.0516.001 – Aprimorar o planejamento orçamentário do órgão, de forma a cumprir o disposto no art. 37 da Lei nº 4.320/64 e no art. 22 do Decreto nº 93.872/1986, relativamente a Despesas de Exercícios Anteriores.

1.3. Convênios ou Instrumentos Congêneres com Inadimplência

9. Da análise dos beneficiários de transferências de recursos por meio de convênios ou instrumentos congêneres efetuadas pela **SEPLAG**, no exercício de 2015, não foram verificadas situações de inadimplência.

2. GESTÃO DE PESSOAS

2.1. Acumulação de Cargos

10. Analisando os registros do Sistema Folha de Pagamento - FOLHA PROD foi verificada a ocorrência de acumulação de cargos por servidores da **SEPLAG**, em desconformidade com o inciso XVI, do art. 37 da Constituição Federal de 1988, conforme informações apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2. Acumulação de Cargos

Órgão: SEPLAG

Exercício: 2015

Data de Atualização: 28/1/2016

R\$ mil

CPF /NOME	ÓRGÃO	MATRICULA	DATA ADMISSÃO	CARGO	CARGA	SITUAÇÃO	AFASTAMENTO	DATA AFASTAMENTO	REMUNERAÇÃO ANO
026.***.***-91									
122 - SEPLAG		0*****12	25/4/1983	ADMINISTRADOR	30	Civil Afastado com Onus	Aposentadoria	13/9/1989	29.074,13
452 - FUNTELC		0*****19	8/2/1985	ADMINISTRADOR	30	Civil Afastado com Onus	Aposentadoria	6/2/1998	19.312,75
194.***.***-00									
111 - GABGOV		3*****14	1/7/2015	SECRETÁRIO EXECUTIVO	40	Civil Ativo		1/1/1	69.133,24
122 - SEPLAG		0*****15	1/8/1981	ANALISTA AUXILIAR GESTAO PUBLICA	40	Civil Ativo		1/1/1	89.539,82
236.***.***-00									
122 - SEPLAG		6*****11	27/4/2009	ANALISTA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	40	Civil Ativo		1/1/1	180.047,62
472 - ISSEC		3*****19	1/6/2015	DIRETOR	40	Civil Ativo		1/1/1	20.921,37
284.***.***-34									
122 - SEPLAG		3*****18	2/2/2015	ORIENTADOR DE CÉLULA	40	Civil Ativo		1/1/1	25.220,95
371 - PMCE		1*****12	11/5/1995	SUBTENENTE	30	Militar Ativo		1/1/1	57.927,59
034.***.***-00									
122 - SEPLAG		2*****1X	4/11/1981	ANALISTA GESTAO PUBLICA	30	Civil Afastado com Onus	Aposentadoria	8/1/1999	60.112,38
221 - SEDUC		3*****19	1/6/1983	TECNICO EM ASSUNTOS EDUCACIONAIS	40	Civil Afastado com Onus		20/5/2001	50.008,44
388.***.***-15									
221 - SEDUC		0*****14	25/5/1954	TECNICO EM ASSUNTOS EDUCACIONAIS	30	Civil Afastado com Onus	Aposentadoria	7/6/1985	30.867,38
122 - SEPLAG		1*****19	2/7/1992	ANALISTA GESTAO PUBLICA	30	Civil Afastado com Onus	Aposentadoria	4/2/1999	73.482,88
426.***.***-30									
129 - CGD		3*****17	16/3/2015	COORDENADOR	40	Civil Ativo		1/1/1	30.786,20
122 - SEPLAG		6*****12	8/11/2010	ANALISTA GESTAO PUBLICA	40	Civil Ativo		1/1/1	146.316,65
573.***.***-72									
291 - SRH		3*****19	2/3/2015	COORDENADOR	40	Civil Ativo		1/1/1	33.517,77
122 - SEPLAG		4*****1X	11/10/2006	ANALISTA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	40	Civil Ativo		1/1/1	176.465,50

Fonte: Dados extraídos do Sistema de Folha de Pagamento -SFP

Emitido em: 28/1/2016

11. Para os servidores de CPF Nº 026.***.***-91, 034.***.***-00 e 388.***.***-15 observou-se a acumulação de cargos não acumuláveis, de acordo com o inciso XVI, do Art. 37 da Constituição Federal de 1988.

12. Para os servidores de CPF Nº 194.***.***-00, 236.***.***-00, 284.***.***-34, 426.***.***-30 e 573.***.***-72, observou-se que houve cessão a outros órgãos sem o devido registro do código de afastamento no correspondente sistema de Folha de Pagamento.

Manifestação do Auditado

O auditado manifestou-se por meio do arquivo "MANIFESTAÇÃO DA SEPLAG AO RELATÓRIO PRELIMINAR DE AUDITORIA DA CGE_PCA_2015", que se encontra anexado na aba "Manifestação do Auditado", da opção "MCI - Manifestações do Controle Interno" do Menu da PCA no Sistema e-Contas, conforme disposto a seguir:

*Informou inicialmente que para os servidores de CPF Nº 194.***.***-00, 236.***.***-00, 284.***.***-34, 426.***.***-30 e 573.***.***-72 regularizou a cessão nos Sistemas SISGERH e SFP.*

*Acrescentou ainda que os servidores de CPF Nº 026.***.***-91 e 034.***.***-00 tiveram as respectivas aposentadorias homologadas no Tribunal de Contas do Estado, tendo seus respectivos atos de aposentadoria sido julgados legais pela Corte de Contas.*

*Finalmente, com relação ao servidor de CPF Nº 388.***.***-15 foi instaurado Processo Administrativo Disciplinar pela Portaria 814/2013, publicada no DOE de 24/10/2013, por acúmulo irregular de cargos públicos, processo este que atualmente encontra-se na PGE.*

Análise da CGE

Em análise ao Sistema de Folha de Pagamentos observou-se que a SEPLAG regularizou a situação dos servidores de CPF Nº 194.***.***-00, 236.***.***-00, 284.***.***-34, 426.***.***-30 e 573.***.***-72 com a inserção dos respectivos códigos de afastamento no sistema.

Além disso a SEPLAG comprovou a regularidade das aposentadorias dos servidores de CPF Nº 026.***.***-91 e 034.***.***-00, com o julgamento das aposentadorias pelo TCE.

Comprovou finalmente que foi instaurado para o servidor de CPF Nº 388.***.***-15 Processo Administrativo Disciplinar pela Portaria 814/2013, publicada no DOE de 24/10/2013.

Recomendação nº 460001.01.01.01.088.0516.002 – Diligenciar junto à Procuradoria Geral do Estado para que seja finalizado o processo do servidor de CPF Nº 388.***.***-15.

Recomendação nº 460001.01.01.01.088.0516.003 – Providenciar doravante, nos casos de cessão de servidores, o devido registro do código de afastamento no Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos (SIGE-RH), quando cedente, ou solicitar o seu registro, quando cessionário.

3. GESTÃO DE AQUISIÇÕES

13. A análise referente aos procedimentos de auditoria relativos ao Perfil de Aquisições considerou o critério impacto material em volume de recursos. Em razão desse critério foram selecionados para análise os seguintes programas da **SEPLAG (com exceção da análise levada a efeito no item 3.2, que considerará todos os programas da unidade)**:

- a. **500 – Programa Gestão e Manutenção;**
- b. **1 – Programa Gestão e Desenvolvimento de Pessoas da Administração Estadual.**

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

14. Da análise das aquisições de bens e serviços, nas modalidades de convite e tomada de preços, efetuadas pela **SEPLAG**, no exercício de **2015**, para os programas selecionados, foram verificados os seguintes aspectos, tendo sido observadas as correspondentes ocorrências:

- a. Aquisição acima do limite da modalidade de licitação (Convite e Tomada de Preços), em desconformidade com o Decreto Estadual nº 29.337/08 e art. 23 da Lei nº 8.666/93;

Da análise não foram detectadas desconformidades.

b. Fracionamento de despesas, conforme Acórdãos nºs 1.386/2005 e 73/2003 da Segunda Câmara do TCU;

Da análise não foram detectadas desconformidades.

c. Total de gastos realizados para o período de vigência do contrato ultrapassou o limite da modalidade de licitação escolhida, conforme art. 8º da Lei nº 8.666/93 e Acórdão nº 1.395/2005 da Segunda Câmara do TCU:

Quadro 3. Contrato cujo valor atualizado ultrapassou o limite permitido para a modalidade de licitação

Unidade Auditada: SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

Exercício: 2015

Data de Atualização: 28/01/2016

R\$ mil

Nº SIC	Nº IG	Data da IG	Modalidade de Licitação	Instrumento	Vigência	Objeto	Credor	Valor Atualizado	
Programa:		500-GESTÃO E MANUTENÇÃO							
Tem de Despesa:		Manutenção, Conservação e Guarda de Documentos CGD							
461575	231183	28/5/2009	TOMADA DE PREÇOS	CONTRATO	Início: 26/11/2009 Termino: 25/11/2015	Contratação de empresa especializada para execução dos serviços de organização, indexação informatizados e gestão dos arquivos correntes.	M R H GESTÃO DE ARQUIVOS E INFORMAÇÕES LTDA	2.670,84	

Fonte: Sistema de Gestão Governamental por Resultado – S2GPR e Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios - SACC

Emitido em: 28/1/2016

Manifestação do Auditado

O auditado manifestou-se por meio do arquivo "MANIFESTAÇÃO DA SEPLAG AO RELATÓRIO PRELIMINAR DE AUDITORIA DA CGE_PCA_2015", que se encontra anexado na aba "Manifestação do Auditado", da opção "MCI - Manifestações do Controle Interno" do Menu da PCA no Sistema e-Contas, conforme disposto a seguir:

Informou inicialmente que apesar de a Lei 8.666/93 exigir que a administração programe suas contratações tendo em vista a execução total do objeto licitado, "não se pode exigir que o Poder Público, sem ter certeza da prorrogação do contrato, seja obrigado a levar em consideração o valor da prorrogação, quando da escolha da modalidade da licitação".

Acrescentou ainda que "nesta hipótese a Administração contratante não tem como garantir se as prorrogações serão efetuadas. Assim entendemos não estar a Lei nº 8.666/93 exigindo que o Poder Público some o valor do contrato ao longo dos sessenta meses, no intuito de eleger a modalidade de licitação a ser inaugurada. Basta que a Administração leve em conta o período de doze meses. Poderá a Administração efetuar prorrogação contratual se o valor desta ultrapassar o da modalidade de licitação que originou o ajuste correspondente, desde que os serviços/obras/compras, tecnicamente, possam estar fora do período inicialmente ajustado".

Ressaltou, também, seu entendimento de que "uma coisa é a eleição da modalidade licitatória cabível, à vista do valor estimado da contratação desejada; outra coisa é a ocorrência de alterações contratuais quantitativas e/ou prorrogações autorizadas pela lei, para fazer face a novas situações enfrentadas pela Administração e que, em tese, não poderiam ser previstas de antemão quando da eleição da modalidade da licitação em razão do valor".

Manifestou-se, ainda, no sentido de que "o órgão público contratante não está obrigado a realizar nova licitação, e, assim poderá prorrogar o contrato, mesmo quando o somatório de todos os pagamentos feitos à contratada, durante a execução for superior ao valor estimado, tomado por

base para o enquadramento na modalidade de licitação que o precedeu”.

Concluiu que “os limites de cada modalidade de licitação, em razão do valor estimado da contratação, não têm qualquer repercussão sobre a execução do contrato, nem sobre as suas prorrogações. Sua relevância é importante até o momento em que se define a modalidade de licitação, em razão do valor estimado para a contratação. Em vista dessas considerações, a situação que se questiona, não configuraria, pois, ato ilícito e ímprobo a ser cometido por esta Administração”.

Análise da CGE

Nada obstante a manifestação do auditado, a modalidade de licitação deve ser escolhida com base nos gastos estimados para todo o período de vigência do contrato a ser firmado, consideradas as prorrogações previstas no edital, nos termos dos artigos. 8º e 23 da Lei nº 8.666/1993.

Neste sentido o Tribunal de Contas da União firmou jurisprudência que confirma a obrigatoriedade da modalidade de licitação ser escolhida com base nos gastos estimados para todo o período de vigência do contrato a ser firmado, consideradas as prorrogações previstas no edital, conforme apresentado a seguir:

“Escolha a modalidade de licitação com base nos gastos estimados para todo o período de vigência do contrato a ser firmado, consideradas as prorrogações previstas no edital, nos termos dos arts. 8º e 23 da Lei nº 8.666/1993.”

Acórdão 1395/2005 Segunda Câmara

“Adote a modalidade adequada de acordo com os arts. 23 e 24 da Lei no 8.666/1993, c/c o art. 57, inciso II, da Lei no 8.666/1993, de modo a evitar que a eventual prorrogação do contrato administrativo dela decorrente resulte em valor total superior ao permitido para a modalidade utilizada, tendo em vista a jurisprudência do Tribunal (Vide também Acórdãos 842/2002 e 1725/2003, da Primeira Câmara e Acórdãos 260/2002, 1521/2003, 1808/2004 e 1878/2004, do Plenário)”.

Acórdão 1084/2007 Plenário

“Observe nas licitações de serviços de natureza continuada a modalidade licitatória adequada ao valor total a ser despendido no contrato, incluindo eventuais prorrogações”.

Acórdão 2080/2007 Plenário

“Proceda a adequado planejamento das licitações, de modo a demonstrar, nos autos, que o enquadramento na modalidade adotada foi precedido de avaliação dos custos totais de sua conclusão, levando-se em consideração, inclusive, as despesas decorrentes de prorrogações contratuais, nos termos do art. 57 da Lei 8.666/1993.”

Acórdão 428/2010 Segunda Câmara

Isto posto, restou configurado o descumprimento dos limites de que trata a Lei de Licitações, para a contratação dos serviços em comento.

Recomendação nº 460001.01.01.01.088.0516.004 – Atentar para a necessidade de obedecer aos limites de que trata a Lei de Licitações, para a contratação de serviços a serem executados de forma contínua, em que houver previsão de prorrogação de prazo na forma do art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, em função do valor estimado para o período total de prestação dos serviços, incluídas as prorrogações.

Recomendação nº 460001.01.01.01.088.0516.005 – Abster-se de prorrogar contratos quando o valor total do contrato, incluídas as prorrogações, ultrapassar o limite estabelecido na Lei de

Licitações para a modalidade licitatória utilizada na contratação.

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

15. Foi analisado se as contratações de obras e serviços de engenharia e aquisições de outros serviços e compras realizadas pela **SEPLAG**, no exercício de 2015, efetivadas por meio de dispensa de licitação em razão do valor, nos programas selecionados, observaram os limites fixados no Decreto Estadual nº 29.337/08 c/c os incisos I e II, do Art. 24, da Lei nº 8.666/93, não tendo sido observado desconformidades.

3.3. Natureza das Despesas em Relação aos Dispositivos Legais das Dispensas de Licitação (Art. 24, incisos III a XXXIV da Lei nº 8.666/93)

16. Foram analisadas as aquisições da **SEPLAG** no exercício de **2015**, efetivadas por meio de dispensa de licitação com fundamento no Art. 24, incisos III ao XXXIV, da Lei nº 8.666/93, nos programas selecionados, tendo sido observadas as correspondentes ocorrências:

Quadro 4. Dispensas de licitação (Art. 24, III a XXXIV)

Dispositivo Legal Dispensa	Nº SIC	Objeto	Credor	Valor atualizado (R\$ mil)	Ocorrência
Art 24, inciso XI - Na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual.	957606	Contratação emergencial de empresa especializada na prestação de serviços de mão de obra terceirizada, cujos empregados sejam regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), para a realização de serviços administrativos, asseio e conservação na Seplag, de acordo com as especificações e quantitativos previstos no Termo de Referência, da Dispensa de Licitação nº 01/2015 e na proposta da CONTRATADA.	SOLUÇÃO SERVIÇOS COMÉRCIO E CONSTRUÇÃO LTDA	875,02	Consta no Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios que o dispositivo utilizado para fundamentar a dispensa de licitação foi o Art 24, inciso XI. Entretanto, o parecer jurídico e a declaração de dispensa apresentados justificam a dispensa de licitação com base no Art. 24, inciso IV.
Art 24, inciso VII - Proposta de preço superior ao de mercado	642039	Constitui objeto do presente contrato os serviços de gravação e degravação das reuniões com registro taquígrafo da fala de cada participante, para atendimento à demanda do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social e CCPIIS, da Mesa Estadual de Negociação Permanente MENP e de quaisquer outras demandas da Secretaria do Planejamento e Gestão e SEPLAG.	IRLANA DE ALENCAR GURGEL	138,75	Solicita-se a comprovação do procedimento prescrito no §3º do art. 48 da Lei 8.666/93 (fixação de prazo de oito dias úteis para que os licitantes apresentassem nova documentação ou outras propostas), obrigatório nos casos de dispensa de licitação fundamentada no Art 24, inciso VII (vide ACÓRDÃO Nº 1.633/2004 - TCU – Plenário)

Manifestação do Auditado

O auditado manifestou-se por meio do arquivo "MANIFESTAÇÃO DA SEPLAG AO RELATÓRIO PRELIMINAR DE AUDITORIA DA CGE_PCA_2015", que se encontra anexado na aba "Manifestação do Auditado", da opção "MCI - Manifestações do Controle Interno" do Menu da PCA no Sistema e-Contas, conforme disposto a seguir:

A). Contrato SIC/S2GPR nº 957606 – Credor: SOLUÇÃO SERVIÇOS COMERCIO E CONSTRUÇÃO LTDA

Verificamos nos autos do processo do referido contrato, que no parecer jurídico e na declaração de dispensa a fundamentação legal está com base no Art. 24, inciso IV. Logo, depreende-se que houve uma falha de digitação durante o cadastramento da IG no SACC.

Por se tratar de um Contrato Emergencial, com prazo já expirado e todas as parcelas devidamente quitadas, comunicamos que não será possível corrigir essa distorção no sistema. Contudo, assumimos o compromisso de ficarmos atentos nos próximos cadastramentos.

B). Contrato SIC/S2GPR nº 642039 – Credor: IRLANA DE ALENCAR GURGEL

*Em relação ao que foi requerido pela auditoria, comunicamos que o procedimento solicitado deve ocorrer durante a fase externa da licitação, realizada sob a responsabilidade da Central de Licitações do Estado. A Seplag, através do Ofício COAFI/SEPLAG nº 076/2016 de 12/04/2016, **cópia anexa**, solicitou esclarecimentos dessa situação junto a Central de Licitações, que prontamente manifestou-se através do Ofício nº 1508/2016, **cópia anexa**.*

Preliminarmente, consultada a PGE, ressalta-se que a posição defendida pelos técnicos (pregoeiros) entende que não há razão para se utilizar do §3º do art. 48 na modalidade pregão.

Análise da CGE

Com relação ao contrato SIC/S2GPR 957606, a SEPLAG esclareceu ter havido uma falha de digitação da IG no SACC, já que tanto no parecer jurídico quanto na declaração de dispensa de licitação a fundamentação legal é a correta, ou seja, inciso IV do art. 24 da Lei de Licitações. O órgão se comprometeu a ter mais atenção nos próximos lançamentos.

A auditoria entende serem pertinentes os esclarecimentos prestados quanto ao contrato SIC/S2GPR 642039, inclusive pelo fato de o procedimento ser efetuado na PGE e não no órgão auditado.

Recomendação nº 460001.01.01.01.088.0516.006 – Utilizar corretamente os dispositivos legais nos Sistemas Corporativos do Estado, em consonância com aqueles referenciados nos pareceres jurídicos e nas declarações de dispensa de licitação.

3.4. Natureza das Despesas em Relação aos Dispositivos Legais das Inexigibilidades de Licitação (Art. 25 da Lei nº 8.666/93)

17. Foram analisadas as aquisições da **SEPLAG** no exercício de **2015**, efetivadas por meio de inexigibilidade de licitação com fundamento no Art. 25, incisos I ao III, da Lei nº 8.666/93, nos

programas selecionados, tendo sido observadas as correspondentes ocorrências:

Quadro 5. Inexigibilidade de licitação (Art. 25, I a III)

Dispositivo Legal Utilizado	Nº SIC	Objeto	Credor	Valor Atualizado (R\$ mil)	Dispositivo Legal Adequado
Art. 25 - Inciso I: Fornecedor exclusivo	908497	O presente contrato tem por objeto a prestação, pela ECT, de serviços e venda de produtos, que atendam às necessidades da CONTRATANTE, mediante adesão ao(s) ANEXO(s) deste Instrumento contratual que, individualmente, caracteriza(m) cada modalidade envolvida; Contratação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.	EMPRESA BRAS DE CORREIOS E TELEGRAFOS	279,00	Art. 25, caput: Inexigibilidade por inviabilidade de competição
Art. 25 - Inciso I: Fornecedor exclusivo	923684	Fornecimento de Vales Transporte Eletrônico - VTE Urbano e Metropolitano, por meio de cartão magnético, para benefício de aproximadamente 25 (vinte e cinco) servidores desta secretaria, que residem em localidades fora das rotas percorridas pelos ônibus, fornecidos pela Seplag, que transportam os servidores de casa para o trabalho e do trabalho para casa.	SIND DAS EMP TRANS PASS E CE SINDIONIBUS	50,00	Art. 25, caput: Inexigibilidade por inviabilidade de competição

18. Por ocasião das análises, verificou-se que a **SEPLAG** utilizou indevidamente a fundamentação legal disposta no inciso I do art. 25 da Lei nº 8.666/93, nas contratações dos **serviços** listados no **Quadro 5**. O referido dispositivo se aplica à aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial, não se estendendo, portanto, à aquisição de serviços. Nesses casos, entende-se como adequada a fundamentação legal com base no caput do art. 25 (inexigibilidade por inviabilidade de competição).

Manifestação do Auditado

O auditado manifestou-se por meio do arquivo "MANIFESTAÇÃO DA SEPLAG AO RELATÓRIO PRELIMINAR DE AUDITORIA DA CGE_PCA_2015", que se encontra anexado na aba "Manifestação do Auditado", da opção "MCI - Manifestações do Controle Interno" do Menu da PCA no Sistema e-Contas, conforme disposto a seguir:

Com relação ao contrato SIC/S2GPR 957606, a SEPLAG reconheceu que o dispositivo legal apontado pela auditoria é o correto, providenciando a publicação da Corrigenda da Inexigibilidade nº 017/2003, alterando o dispositivo legal conforme o entendimento desta CGE.

No que tange ao SIC/S2GPR 923684, o auditado informou que:

A Seplag, após analisar a propositura da auditoria, entende que não obstante haver divergência acerca da matéria, é preferível que se enquadre a inexigibilidade no art. 25, I, pois apresenta requisitos mais específicos em relação ao art. 25, caput, de aplicação subsidiária, cabível quando o caso não puder ser enquadrado num dos incisos específicos.

Na instrução do feito foi juntado o atestado de exclusividade aos autos, visto que a Inexigibilidade do processo licitatório e a contratação direta atendem os requisitos da Lei 8.666/93, uma vez que se trata de situação em que os vales-transporte são fornecidos exclusivamente por uma empresa de transporte coletivo urbano, conforme preconizado pelo art. 25, inc. I, da Lei 8.666/93.

*Inclusive a Prefeitura de Fortaleza vem fazendo assim, de acordo com o Diário Oficial do dia 15/07/2013, **cópia anexa.***

À primeira vista, nos parecia que bastava haver a exclusividade do fornecedor, ou seja, que exista um único fornecedor para a aquisição pretendida.

(...)

Assim sendo, forçoso é concluir que a aquisição de vales transporte em tela pela Administração configuraria, efetivamente, um caso de inexigibilidade de licitação amparado pelo art. 25, inciso I, da Lei n. 8.666/93, em face da inviabilidade de competição.

Análise da CGE

Com relação ao contrato SIC/S2GPR 957606, a SEPLAG reconheceu que o dispositivo legal apontado pela auditoria é o correto, providenciando a publicação da Corrigenda da Inexigibilidade nº 017/2003, alterando o dispositivo legal conforme o entendimento desta CGE.

Com relação ao contrato SIC/S2GPR 908497, nada obstante as alegações do órgão quanto ao fato do fornecedor ser exclusivo, a fundamentação legal disposta no inciso I do art. 25 da Lei nº 8.666/93, não é aplicável nas contratações de **serviços**. O referido dispositivo se aplica à aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial, não se estendendo, portanto, à aquisição de serviços. Nesses casos, entende-se como adequada a fundamentação legal com base no caput do art. 25 (inexigibilidade por inviabilidade de competição).

Nesse sentido já se posicionou o Tribunal de Contas da União conforme disposto a seguir:

“Abstenha-se de realizar a contratação de serviços com fundamento no inciso I do art. 25 da Lei no 8.666/1993, já que este dispositivo é específico para a aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo.

Contrate serviços diretamente, por inexigibilidade de licitação, somente quando restar comprovada a inviabilidade de competição, em consonância com o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei no 8.666/1993.” (Grifo Nosso)

Acórdão 1096/2007 Plenário

Recomendação nº 460001.01.01.01.088.0516.007 – Utilizar corretamente os dispositivos legais de inexigibilidade de licitação nas contratações efetuadas.

Recomendação nº 460001.01.01.01.088.0516.008 – Abster-se de utilizar o inciso I do art. 25 da Lei nº 8.666/93 como fundamentação legal nas contratações de serviços.

4. OUTROS ACHADOS DE AUDITORIA

4.1. Ausência de Formulário Simplificado de Apuração de Tomadas de Contas Especial

19. Foi analisado o preenchimento do Formulário Simplificado de Apuração de TCE, que integra a Prestação de Contas Anual de **2015** da SEPLAG, no sentido de verificar sua aderência às formalidades exigidas na Instrução Normativa nº02/2005, do Tribunal de Contas do Estado, e na

Portaria CGE nº 039/2015, relativamente às Tomadas de Contas Especiais Simplificadas, tendo sido detectadas a seguinte ocorrência:

- a. Não consta a inclusão de Formulário Simplificado de Apuração de TCE no e-Contas. Caso não tenha havido apuração de TCE simplificada na SEPLAG, no exercício de 2015, é necessária a inserção dessa justificativa no sistema.

Manifestação do Auditado

O auditado manifestou-se por meio do arquivo "MANIFESTAÇÃO DA SEPLAG AO RELATÓRIO PRELIMINAR DE AUDITORIA DA CGE_PCA_2015", que se encontra anexado na aba "Manifestação do Auditado", da opção "MCI - Manifestações do Controle Interno" do Menu da PCA no Sistema e-Contas, informando que inseriu no sistema a informação de não ter havido TCE simplificada no exercício de 2015.

Análise da CGE

A auditoria confirmou a inserção pela SEPLAG, no Sistema e-Contas, da informação de não ter havido TCE simplificada no exercício de 2015.

4.2. Ausência de Manifestação sobre o Relatório Preliminar de Inspeção

20. Atendendo à solicitação do Comitê Gestor de Recursos Financeiros – COGERF, em 18 de agosto de 2015, esta Controladoria expediu o Relatório Preliminar de Inspeção na Folha de Pagamentos Nº 460001.01.99.05.101.0815, com o objetivo de identificar possíveis desconformidades que, se corrigidas, poderiam propiciar redução dos gastos com pessoal no Poder Executivo do Estado. O referido Relatório apresentou constatações, para as quais a SEPLAG, órgão gestor de pessoas, deveria adotar providências quanto à apuração e à verificação acerca da regularidade das despesas.

21. Em 24 de agosto de 2015, por meio do Ofício Nº 787/2015/Caint/CGE, o Relatório Preliminar de Inspeção na Folha de Pagamentos Nº 460001.01.99.05.101.0815 foi apresentado à SEPLAG, e até a presente data não foi encaminhada manifestação a esta CGE, embora tenha sido emitida solicitação nesse sentido em 11 de novembro de 2015, por meio do Ofício Nº 1131/2015/Caint/CGE.

Manifestação do Auditado

O auditado manifestou-se por meio do arquivo "MANIFESTAÇÃO DA SEPLAG AO RELATÓRIO PRELIMINAR DE AUDITORIA DA CGE_PCA_2015", que se encontra anexado na aba "Manifestação do Auditado", da opção "MCI - Manifestações do Controle Interno" do Menu da PCA no Sistema e-Contas, informando que:

*Verificado o apontamento da auditoria, informamos que os esclarecimentos devidos pela SEPLAG em relação ao Relatório Preliminar de Inspeção na Folha de Pagamentos Nº 460001.01.99.05.101.0815, constam do Processo Viproc nº 709703/2015, que atualmente encontra-se na Célula de Auditoria Orçamentária, Financeira e Patrimonial da CGE, conforme extrato de tramitação do referido processo, **documento anexo**.*

Análise da CGE

A auditoria confirmou o recebimento nesta CGE, em 12/04/2016, do processo Viproc nº 7097030/2015, contendo a manifestação da SEPLAG acerca do Relatório Preliminar de Inspeção na Folha de Pagamentos Nº 460001.01.99.05.101.0815, que se encontra aguardando o início da análise, que deverá se dar após o encerramento do ciclo de auditorias de contas de gestão de 2015.

III – CONCLUSÃO

22. 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 da **SEPLAG**:

1.2 Despesas de Exercícios Anteriores;

2.1 Acumulação de Cargos;

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

3.3 Natureza das Despesas em Relação aos Dispositivos Legais das Dispensas de Licitação (Art. 24, incisos III a XXXIV da Lei nº 8.666/93);

3.4 Natureza das Despesas em Relação aos Dispositivos Legais das Inexigibilidades de Licitação (Art. 25 da Lei nº 8.666/93).

23. Assim, este relatório de auditoria deverá ser encaminhado à gestão da **Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG**, para conhecimento e encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por meio do Sistema e-Contas, juntamente com o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente do Controle Interno, o Pronunciamento do Secretário e as demais peças que compõem a Prestação de Contas Anual de 2015.

Fortaleza, 05 de maio de 2016.

Documento assinado digitalmente
Carlos Eduardo Guimarães Lopes
Auditor de Controle Interno
Matrícula – 1617211-1

Revisado por:

Documento assinado digitalmente
Isabelle Pinto Camarão Menezes
Articuladora de Auditoria
Matrícula – 1661151-4

Aprovado em 16/05/2016 por:

Documento assinado digitalmente
George Dantas Nunes
Coordenador de Auditoria
Matrícula – 1617271-5