



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

**RELATÓRIO DE AUDITORIA DE APURAÇÃO DE
DENÚNCIA Nº 240001.01.01.07.164.1117**

Modalidade de Auditoria:

Auditoria de Apuração de Denúncias

Categoria de Auditoria:

Auditoria de Apuração de Denúncias

Órgão Auditado:

Secretaria da Saúde - SESA



**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

Articuladoras da Coordenadoria de Auditoria Interna Governamental
Auditoras de Controle Interno
Emiliana Leite Filgueiras
Isabelle Pinto Camarão Menezes

Responsável pela Orientação da Atividade de Auditoria
Auditora de Controle Interno
Valéria Ferreira Lima Leitão

Responsável pela Execução da Atividade de Auditoria
Audidores de Controle Interno
Antonio Paulo da Silva
Marília Martins França

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 APURAÇÃO DE DENÚNCIA Nº 240001.01.01.07.164.1117

1. INTRODUÇÃO

1. Por meio de denúncias encaminhadas ao Sistema de Ouvidoria – SOU (protocolos n.ºs 0744288, 0750924, 0767796, 0771440, 0635722, 0700053, 0700680, 0701533, 0705419, 0706045, 0744288, 0750924, 0760918, 0763128, 0763129, 0763132, 0764030, 0764984, 0765983 e 0767306), esta Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE tomou conhecimento de supostas irregularidades no âmbito da Secretaria da Saúde – SESA, relacionadas a fracionamento de despesas, a uso indevido de transporte oficial, a pagamento de horas extras a terceirizados via empenho, a repasse de recursos de convênios para pagamento do Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar – ISGH, a pagamento irregular da Gratificação de Produtividade e da Gratificação por Encargos de Licitação. Esses fatos, além de outros que se somaram ao longo dos trabalhos preliminares de auditoria, constituem o objeto de análise do presente relatório.

2. Acrescente-se, ainda, que nas manifestações encaminhadas ao SOU foram anexadas diversas notas de empenhos indicando o possível favorecimento da empresa Hidecon Comércio e Representações LTDA., que ocorreria em decorrência de participação da senhora “suprimido - Lei Estadual nº15.175”, servidora da SESA. Segundo as denúncias, além das notas de empenho indicarem o descumprimento dos limites de dispensa de licitação, a referida servidora ainda prestava serviços à referida empresa na área contábil.

3. Ressalte-se que a SESA, por meio da Portaria nº 2017/511, de 11 de abril de 2017, instaurou um procedimento de sindicância para apurar as responsabilidades pela prática dos atos indicados nas denúncias encaminhadas ao SOU. No relatório final, a comissão exarou as seguintes conclusões: “1- que sejam implementadas medidas para evitar o parcelamento indevido de materiais elétricos e hidráulicos e outros inerentes à manutenção preventiva e corretiva, adotando-se, preferencialmente, o Sistema de Registro de Preços”; “2- que sejam implementadas medidas no sentido de aperfeiçoar o sistema de entrada e saída de materiais elétrico e hidráulico e outros inerentes à manutenção preventiva e corretiva das unidades físicas da SESA”; “3- como parece existir uma disposição para continuar a denúncia sistematicamente, recomenda-se, caso sejam protocoladas novas

denúncias anônimas, seja aplicado, por analogia, o disposto no art. 144 do Estatuto Federal, a fim de evitar que a própria Administração Pública venha a ser responsabilizada, salvo se vier acompanhada de provas contundentes da materialidade e autoria do ilícito”; “4- Por fim, como a prova carreada aos autos não autoriza o reconhecimento da materialidade e autoria dos fatos denunciados, sugere-se o ARQUIVAMENTO”.

4. Após análise e discussão das denúncias, no âmbito da Comissão Permanente de Apuração de Denúncia da CGE, em reunião realizada em 05 de setembro de 2017, o Sr. Secretário Executivo da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, conforme orientação do Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral, determinou o encaminhamento do procedimento de sindicância, acima referenciado, à Coordenação de Auditoria Interna - COAUD, para a devida consideração em seus trabalhos. Neste sentido, por meio da Ordem de Serviço nº 167/2017, de 25 de setembro de 2017, a COAUD determinou o início dos trabalhos de apuração, com o intuito de elaborar relatório conclusivo acerca dos fatos apontados no SOU, identificando as eventuais irregularidades que possam ter trazido prejuízo ao erário.

5. Os trabalhos de auditoria foram desenvolvidos na sede da SESA, no período de 09/10/2017 a 09/11/2017, consistindo na análise das informações apresentadas no âmbito do SOU, assim como na coleta, análise e confronto das informações contidas nos sistemas informatizados e na legislação aplicada à matéria, tendo sido gerado o presente relatório. A análise da manifestação do auditado, apresentada por meio do processo VIPROC nº 1500086/2018, e a correspondente elaboração do relatório de auditoria realizaram-se no período de 12/03/2018 a 16/03/2018, conforme Ordem de Serviço de Auditoria nº 101/2018.

2. DAS APURAÇÕES EFETUADAS

6. A partir das informações contidas nas denúncias apresentadas no Sistema de Ouvidoria - SOU (protocolos nºs 0744288, 0750924, 0767797, 0771440, 0635722, 0700053, 0701533, 0705419, 0706045, 0744288, 0750924, 0760918, 0763132, 0763128, 0763129, 0764030, 0764984, 0765983 e 0767306), que tratam da ocorrência de supostas irregularidades na aquisição de bens e serviços no âmbito da SESA, assim como naquelas contidas no procedimento de sindicância,

instaurado pela mesma secretaria com o fito de apurar as irregularidades apontadas nas referidas denúncias, a auditoria iniciou os trabalhos de apuração dos fatos para evidenciar a ocorrência de eventual dano ao erário e apontar se os referidos atos constituem irregularidades no âmbito administrativo. Neste sentido, restou evidenciada a necessidade de uma abordagem dos fatos indicados nas referidas denúncias, assim com os de natureza conexa com aqueles, independentemente de eles terem sido tratados na sindicância instaurada pela SESA.

7. Para uma melhor compreensão dos aspectos que envolvem cada fato abordado nas denúncias encaminhadas ao SOU, a auditoria passa a análise, em tópicos distintos, de eventuais irregularidades na prática de atos e dos mecanismos de controle necessários à sua mitigação.

2.1. Irregularidades nas contratações por dispensa de licitação para aquisição de material de manutenção

8. A Coordenação de Controle Social – CFOCS encaminhou à equipe de auditoria as informações contidas no SOU (registro nº 0744288), acerca da eventual prática de irregularidade na condução de processos de dispensa de licitação no âmbito da SESA. A denúncia afirmava que a senhora “suprimido - Lei Estadual nº15.175”, “suprimido - Lei Estadual nº15.175” da referida secretaria, teria montado processos de compras direcionados à empresa Hidecon Comércio e Representações LTDA., CNPJ 11.810.587/0001-10, de propriedade do irmão da referida servidora, nos exercícios de 2014, 2015 e 2016. Segundo a denúncia, um terceirizado iniciava um processo sem seguir o trâmite normal de uma contratação, sem pesquisa de preços e sem a análise de um profissional habilitado. Em seguida, segundo o denunciante, os processos eram encaminhados a Sra. “suprimido - Lei Estadual nº15.175” que os formalizava com orçamentos fraudulentos.

9. Consta na denúncia, que em 2014 foram contratados com a empresa Hidecon quase R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais); em 2015 quase R\$40.000,00 (quarenta mil reais); enquanto que em 2016 foram empenhados mais de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), todos sem licitação. A denúncia indica, como exemplo de processo irregular, o Memorando nº 133, de 15 de abril de 2016, em que a assessora técnica “suprimido - Lei Estadual nº15.175”, assinando como chefe de gabinete, solicitou pontos elétricos que foram comprados à empresa Hidecon, ignorando a existência de um contrato de mesmo objeto com a empresa PROJETUB Projeto

Instalações Assessoria Técnica em Tubulações Ltda. – ME. Por fim, foi afirmado que houve desvios de materiais do estoque e pagamentos à empresa Hidecon por objetos não fornecidos à SESA.

10. Com o intuito de apurar os fatos acima elencados, a auditoria emitiu a Requisição de Material nº 03, de 28 de setembro de 2017, solicitando à SESA que disponibilizasse os processos de contratação, de empenho e de pagamentos referentes às seguintes Notas de Empenho: as de números 07433 (no valor de R\$ 7.820,00); 24974 (no valor de R\$ 6.760,00); e 37028 (no valor de R\$ 7.990,00), emitidas no exercício de 2014; as de números 40792 (no valor de R\$ 7.988,00); 49851 (no valor de R\$ 8.000,00); 27322 (no valor de R\$ 7.983,80); 10465 (no valor de R\$ 7.997,50); e 16713 (no valor de R\$ 7.999,00), emitidas no exercício de 2015; as de números 01586 (no valor de R\$8.000,00); 01588 (no valor de R\$8.000,00); 10902 (no valor de R\$2.560,00); 14709 (no valor de R\$ 8.000,00); 18542 (no valor de R\$ 8.000,00); 23571 (no valor de R\$ 6.480,00); 26452 (no valor de R\$ 8.000,00); 29797 (no valor de R\$ 4.290,00); 35060 (no valor de R\$2.000,00); 34747 (no valor de R\$ 1950,00); e 37307 (no valor de R\$ 7.990,00), emitidas em 2016.

11. Em um segundo momento, em 20 de outubro de 2017, por ocasião de uma visita ao estoque de materiais de manutenção, a auditoria solicitou ao Gerente Técnico do Núcleo de Obras e Manutenção – NUOMAN, informações acerca do processo de aquisições e utilização dos materiais de manutenção. O serventário relatou a forma como eram conduzidos os trabalhos, dando exemplos de diversos memorandos de solicitação.

12. Por fim, a auditoria solicitou à Coordenação Administrativo Financeira – COAF e à Assessoria Jurídica – ASJUR, informações sobre os procedimentos adotados nas aquisições de materiais usados na manutenção. Em resposta, as coordenações apresentaram à auditoria documentos descrevendo todo o procedimento adotado em seus setores.

13. A auditoria entende que, da leitura da denúncia apresentada ao SOU, podem ser elencados dois pontos para análise, quais sejam: o direcionamento de processos de compras para beneficiar a empresa Hidecon Comércio e Representações LTDA. e a não entrega ou desvios de objetos comprados e pagos à empresa Hidecon pela SESA. Nos itens que se seguem, passa-se à análise desses pontos abordando todos os aspectos que envolvem a denúncia apresentada no SOU:

2.1.1. Direcionamento de processos de compras para beneficiar a empresa Hidecon Comércio e Representações LTDA.

14. Em análise aos processos de aquisições por dispensa de licitação, referentes aos exercícios de 2014, 2015 e 2016, a auditoria analisou o processo desenvolvido para a contratação e utilização dos materiais de manutenção. Restou evidenciado que dos 17 (dezesete) processos analisados, 15 (quinze) deram origem a contratos com a empresa Hidecon e outros dois deram origem aos contratos com as empresas SV Comércio de Material Elétrico LTDA. (NE 37861) e Impacto Comércio, Serviços de Equipamentos (NE 34747). Dos 15 (quinze) contratos com a empresa Hidecon, cinco (05) tiveram origem com memorandos que foram encaminhados do NUOMAN para a Sra. “suprimido - Lei Estadual nº15.175”, gestora “suprimido - Lei Estadual nº15.175” (órgão subordinado à COAF); sete (07) foram encaminhados do NUOMAN à coordenação da COAF; e três (03) advieram de memorandos que foram encaminhados do NUOMAN para o Núcleo de Planejamento de Compras – NUPLAC (órgão subordinado à COAF). Com relação aos processos com as empresas SV Comércio de Material Elétrico LTDA. (NE 37861) e Impacto Comércio, Serviços de Equipamentos (NE 34747), o primeiro foi encaminhado inicialmente ao NUCEF enquanto o segundo foi encaminhado à coordenação da COAF.

15. Para a auditoria, restou evidenciado que o processo de aquisição de materiais de manutenção não possui uma rotina de trabalho bem definida, ora seguindo diretamente para o setor responsável pelo financeiro, ora sendo encaminhados ao setor de compras ou ao coordenador da COAF. Registre-se que, não obstante os órgãos NUCEF, NUOMAN e NUPLAC sejam hierarquicamente subordinados à COAF, da análise dos 17 processos de aquisição de materiais de manutenção, verificou-se que os referidos setores funcionaram com total independência da coordenação, dada a inexistência de atesto por parte do coordenador da COAF.

16. No que concerne, especificamente, aos contratos com a empresa Hidecon, com base na análise das notas de empenho requisitadas e no fluxo do procedimento de aquisição evidenciado, a auditoria pode destacar algumas desconformidades que passa a elencar:

- a) todos os 15 (quinze) processos de contratação da empresa Hidecon foram municiados com pareceres assinados pela assistente técnica “suprimido - Lei Estadual nº15.175”, lotada na Coordenação Jurídica – COJUR. A

referida servidora não possui habilitação legal para emissão dos referidos documentos e não se evidenciou qualquer atesto por parte do responsável pela COJUR. Ressalte-se que, com relação aos dois processos analisados com as empresas SV Comércio de Material Elétrico LTDA. e Impacto Comércio, Serviços de Equipamentos, os pareceres obtiveram o atesto da assessoria jurídica, o que pode evidenciar um tratamento diferenciado para os 15 (quinze) processos da empresa Hidecon.

b) os valores das aquisições junto à empresa Hidecon, no exercício de 2014, somaram R\$22.572,00 (vinte e dois mil quinhentos e setenta e dois reais), classificados no item de despesa Material para Manutenção de Bens Imóveis/Instalação (NE's 24974/37028/7433); no exercício de 2015, R\$39.968,30 (trinta e nove mil novecentos e sessenta e oito reais e trinta centavos), no item de despesa Material Elétrico e Eletrônico (NE's 40792/49851/10465/16713/27322); e, no exercício de 2016, R\$55.256,00 (cinquenta e cinco mil duzentos e cinquenta e seis reais), também no item de despesa Material Elétrico e Eletrônico (NE's 18542/4709/37307/26452/10902/29797/1588). No entender da auditoria, outras despesas contratadas com a empresa Hidecon, no exercício de 2014 (NE 24974, no valor de R\$6.760,00; NE 37028, no valor de R\$7.988,00; NE 7433, no valor de R\$7.824,00), também deveriam ter sido lançadas no item de despesa Material Elétrico e Eletrônico, pois seus objetos se referiam a esse tipo de material. Do exposto, restou evidenciado que as despesas com material elétrico e eletrônico, ultrapassaram os limites de dispensa permitidos por lei, estando muito próximo dos valores denunciados no SOU (protocolo nº 0744288) que foram, nos termos da denúncia, quase R\$25.000,00 (vinte cinco mil) em 2014 (valor evidenciado pela auditoria R\$22.572,00); quase R\$40.000,00 (quarenta mil reais) em 2015 (valor evidenciado pela auditoria R\$39.968,30); e mais de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) empenhados em 2016 (valor evidenciado pela auditoria R\$46.830,00). A auditoria entende que as referidas despesas constituíram uma conduta reiterada de fracionamento de despesas e com valores crescentes a partir do exercício de 2014.

c) especificamente no que concerne ao fato de a empresa Hidecon ter sido beneficiada por contratos com a SESA, a auditoria entende que há dois aspectos distintos que possuem relevância jurídica, quais sejam: ou a empresa Hidecon foi beneficiada de forma deliberada em conluio com a gestão da SESA, por meio da criação de demandas inexistentes; ou a referida empresa, como qualquer outra, se beneficiou indevidamente da existência de procedimentos de contratação mal conduzidos pela gestão.

17. O primeiro caso estaria alinhado à denúncia apresentada ao SOU, ou seja, um servidor da SESA estaria, de forma dolosa, montando processos de despesas para beneficiar a empresa Hidecon, inclusive, em alguns casos, sem a devida contraprestação por parte da empresa. Nessa situação, seriam responsáveis pelos danos, em uma concreta situação de conluio, tanto a empresa Hidecon quanto os agentes públicos envolvidos nos procedimentos. No segundo caso, a auditoria entende que, não obstante possam ser apontadas irregularidades nos procedimentos de dispensa, o elemento doloso da conduta dos agentes, em direcionar a esta ou aquela empresa, poderia, eventualmente, ser afastado.

18. Para perscrutar esses elementos, a auditoria analisou todos os procedimentos de dispensa de licitação referentes às notas de empenho emitidas para despesas com objetos de manutenção, considerando ainda o fluxo dos procedimentos indicados pelos responsáveis diretos dos setores ASJUR e COAF. Da análise, além das desconformidades já apontadas anteriormente, foram evidenciados o que segue:

1) da análise dos processos de dispensa de licitação (Notas de Empenho 10902, 1588, 49851, 10465, 24974, 37028, 37307, 29797, 40792, 18542, 27322, 26452, 16713, 14709, 7433, 23571 e 34747), restou evidenciado que os pareceres jurídicos que municiaram os processos de dispensa de licitação não possuíam uma análise abrangente o suficiente para evidenciar que o jurídico fez uma análise integral dos documentos submetidos a exame. Ao revés, os processos foram municiados com um parecer de teor padronizado (pró-forma). Neste particular, vale mencionarmos o que dispõe o Acórdão do TCU nº 1.944/2014, de 23 de julho de 2014, acerca dos pareceres pró-forma:

Este Tribunal já se posicionou acerca da necessidade de os pareceres jurídicos exigidos pelo art. 38 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, integrarem a motivação dos atos administrativos, com abrangência suficiente, evidenciando a avaliação integral dos documentos submetidos a exame.

Ressalte-se que, além da empresa HIDECON, as empresas SV Comércio de Material Elétrico LTDA (NE 37861) e Impacto Comércio, Serviços de Equipamentos (NE 34747) também foram contratadas por meio de dispensa, no mesmo período, para aquisição de equipamentos de manutenção. Não obstante os pareceres jurídicos que municiaram os processos de contratações destas empresas sejam também de teor padronizados, as referidas peças jurídicas foram assinadas por “suprimido - Lei Estadual nº15.175” e “suprimido - Lei Estadual nº15.175”, profissionais devidamente habilitadas;

2) todos os 15 (quinze) processos de contratação da empresa Hidecon, assim como os 02 (dois) processos de contratação das empresas SV Comércio de Material Elétrico LTDA (NE 37861) e Impacto Comércio, Serviços de Equipamentos (NE 34747), não apresentam a justificativa prévia do ordenador de despesa, conforme exigência do §2º do art. 2º do Decreto Estadual nº 28.397/2006, para afastar o uso do sistema de Cotação Eletrônica. Para a auditoria, apenas o ordenador de despesa tem competência legal para apontar, por meio de análise das situações fáticas, a existência de situação de excepcionalidade capaz de afastar o rito normal para essas contratações;

3) da análise das propostas de preços apresentadas aos 15 (quinze) processos de dispensa de licitação que resultaram na contratação da empresa Hidecon, a auditoria identificou que a empresa Depósito de Construção Hermínio Barroso LTDA. apresentou propostas em 10 (dez) processos. Em 02 (dois) processos aparece com o CNPJ de nº 23.738.990/0001-65 e em outros 08 (oito) aparece com o CNPJ de nº 11.950.778/0001-12. Em consulta ao site da Receita Federal, a auditoria evidenciou que o primeiro CNPJ (23.738.990/0001-65) está regular enquanto o segundo (11.950.778/0001-12) é apontado pelo site com inválido;

4) nas 15 (quinze) dispensas de licitação analisadas, que resultou na contratação da empresa Hidecon, a empresa Francisco das Chagas Azevedo Prado – EPP, CNPJ nº 07.541.110/0001-00, apresentou propostas em 14 processos. A auditoria evidenciou que nos referidos orçamentos foram encontrados 13 (treze) assinaturas distintas e um orçamento sem assinatura. Em todos os processos a referida empresa figurou como última colocada. A auditoria entende que há indícios de que as propostas apresentadas pela empresa Francisco das Chagas Azevedo Prado – EPP, CNPJ nº 07.541.110/0001-00 não são idôneas, não podendo, nesses casos, terem sido consideradas no procedimento de aquisição;

5) entre os 15 (quinze) processos analisados, um (01) processo (NE 10465) foi municiado com orçamentos sem assinatura do proponente e dois (02) outros apresentaram propostas “xerocopiadas”. Essas propostas não poderiam ser consideradas para servir de base para a contratação;

6) dos 15 (quinze) processos de contratação da empresa Hidecon, apenas seis (06) se iniciaram com Parecer Técnico assinado por engenheiro. Os demais foram requisições assinadas pelo assessor técnico do NUOMAN, o Sr. “suprimido - Lei Estadual nº15.175”. A auditoria entende que a falta de profissional com a habilitação técnica para as requisições constitui em uma fragilidade no processo que contribui para elevar os riscos de danos à SESA.

19. Nada obstante as impropriedades já relatadas, com relação à possível irregularidade na compra realizada por meio do MEMO nº 133/2016 (processo VIPROC nº 2580550/2016), esta auditoria constatou que os materiais adquiridos (60 tomadas duplas sistema X20 AP e 5 peças de cabos flexíveis) por meio dessa compra direta não se tratam de objetos cobertos pelos contratos firmados com a empresa PROJETUB Projeto Instalações Assessoria Técnica em Tubulações Ltda. – ME (Contratos nºs 1554/2014 e 0516/2015, quais sejam: prestação de serviços para dar manutenção preventiva e corretiva na rede de telefonia, aparelhos telefônicos, lançamentos de cabos, com todo o material incluso para execução dos serviços; e serviços no sistema de rede de lógica/dados e PABX/terminais analógicos e digitais com todo material incluso para: instalação e transferência da rede lógica categoria 6,

e FAX, manutenção corretiva de centrais telefônicas digitais Panasonic, Leucontron, Intelbrás e Nutron, instalação e transferência de HUB da Administração Central da SESA e Unidades, bem como peças de reposição, respectivamente).

20. Registre-se, por oportuno, que a auditoria tomou conhecimento que a SESA, por meio do 3º Termo Aditivo ao Contrato nº 1554/2014, em 23 de fevereiro de 2017, acrescentou em seu objeto o fornecimento de materiais diversos, quais sejam: central telefônica, cabo, adaptador, tomada, interruptor, reator, disjuntor, fitas, soquetes, canaletas, luvas, curvas, abraçadeiras, parafusos e calhas.

21. Esse tipo de alteração contratual não deveria ocorrer, uma vez que alterou o objeto do contrato que inicialmente era restrito à prestação de serviços relacionados à manutenção de rede telefônica, com material incluso e com o aditivo passou a incluir materiais elétricos, o que não é permitido pela legislação vigente. Esse posicionamento pode ser confirmado pelo que escreveu o autor Celso Antônio Bandeira de Mello acerca do assunto, conforme transcrito a seguir:

Em decorrência dos poderes que lhe assistem, a Administração fica autorizada – **respeitado o objeto do contrato** – a determinar modificações nas prestações devidas pelo contratante em função das necessidades públicas, acompanhar e fiscalizar continuamente a execução dele, a impor sanções estipuladas quando faltas do obrigado as ensejarem e a rescindir o contrato *sponte própria* se o interesse público o demandar. (MELLO, 2003, p 571). (grifo nosso)

22. Do exposto, a auditoria entende que as diversas impropriedades apontadas na condução dos processos de dispensa de licitação, para a compra de material de manutenção, acabaram beneficiando a empresa Hidecon Comércio e Representações LTDA. Ademais, as aquisições junto à referida empresa estavam sujeitas aos procedimentos normais de licitação e, em alguns casos, à eventual Cotação Eletrônica.

23. Assim, a gestão da SESA deverá manifestar-se acerca dessas constatações de auditoria, visando apresentar eventuais providências saneadoras adotadas e documentação comprobatória das diligências efetuadas.

Manifestação do Auditado

A SESA manifestou-se por meio do processo VIPROC nº 1500086/2018, de 26/02/2018, a fls. 02 a 06, reconhecendo algumas irregularidades apontadas, silenciando com relação a outras e divergindo em um ou outro aspecto dos achados de auditoria, conforme apresentado a seguir:

Conforme apurado na Sindicância instaurada no âmbito dessa Secretaria, a qual é do conhecimento dessa CGE, é fato que no período de 2014 a 2016 foram adquiridos materiais de manutenção elétrico e eletrônico acima do limite legal de licitação dispensável, sem licitação e fora do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços, o que constituiu fracionamento de despesas.

Essa CGE constatou que 15 processos de aquisição saiu vencedor a empresa Hidecon, de propriedade do irmão da Servidora ^{"suprimido - Lei Estadual nº15.175"} a qual ocupa cargo em comissão nesta Secretaria, exercendo funções inerentes ao pagamento das despesas empenhadas.

A SESA, ao tomar conhecimento dos fatos, adotou, de imediato, diligências para apurar as ocorrências, instaurando-se procedimento investigatório, o qual foi submetido na íntegra à essa CGE. A Sindicância Administrativa concluiu que não existiam elementos probatórios inequívocos capazes de justificar a responsabilização dos servidores envolvidos, porque não se constatou haver má-fé dos servidores (a boa fé se presume, a má fé deve ser provada). A Sindicância compreendeu que o parcelamento foi propiciado em face do procedimento de aquisição deficitário, indefinido, bem assim pela desinformação por parte do responsável pela aquisição do material de manutenção, o qual sequer tinha conhecimento que o limite de R\$ 8.000,00 para aquisição de materiais, sem licitação, era anual.

Desse modo, entende-se que as irregularidades apontadas se deram em face da própria fragilidade institucional quanto aos procedimentos de compra. Apesar disso, entende-se que não há elementos idôneos para sustentar que houve dano patrimonial ou financeiro à SESA, mas tão somente dano quanto à forma de aquisição de materiais.

No que pese a empresa Hidecon, de propriedade do falecido irmão da Servidora ^{"suprimido - Lei Estadual nº15.175"} encarregada do pagamento das despesas empenhadas, ter figurado como fornecedora em 15 processos de compra (2014 a 2016), não ficou evidenciado qualquer influência dessa servidora na escolha do fornecedor, tendo sido seu papel apenas de pagar a despesa empenhada. Veja que o NUOMAN (órgão que faz a requisição do material a ser adquirido), o NUPLAC (órgão encarregado do procedimento para a aquisição

de material e da pesquisa de preço) e o NUCEF (órgão encarregado do empenho e pagamento da despesa), são todos órgãos integrantes da estrutura da COAFI (Coordenação Administrativo-Financeira), a qual tinha obrigação de autorizar a aquisição dos bens e verificar a pertinência da modalidade de aquisição (licitação dispensável, convite, pregão, etc.). Contudo, conforme constatado por essa CGE não houve esse controle por parte da COAFI, tendo sido enviados processos de aquisição ora para o NUPLAC, ora para o NUCEF e ora para o Coordenador da COAFI. Isso, contudo, não autoriza entender que ocorreu com fim de beneficiar a empresa Hidecon, mas tão somente prova que falta um fluxo claro e definido para a aquisição de materiais ou, no mínimo, um desconhecimento do procedimento por parte dos servidores.

Desse modo, foi emitida a Orientação Normativa GABSEC/SESA nº 01, 08 de janeiro de 2018, a todos os órgãos integrantes da estrutura organizacional da SESA no sentido de que as autorizações de aquisição de materiais devem ser submetidas previamente à autorização da Coordenação competente, bem assim que as aquisições de materiais ou serviços a serem realizadas no limite de licitação dispensável, devem vir acompanhada com a comprovação de que não ultrapassou o limite legal no ano, observado, se for o caso, o disposto no § 2º, do art. 2º, do Decreto nº 28.397/206.

No que tange a afirmação de que o parecer jurídico ASJUR/SESA foi emitido por profissional não habilitado, entende-se ter havido um equívoco de comunicação entre a servidora ^{“suprimido - Lei Estadual nº15.175”} e os auditores. É que a servidora é bacharel em Direito, além de que ocupa cargo em comissão de assistente jurídico junto a ASJUR/SESA. A falta de atesto da Coordenadora da ASJUR/SESA é fato, porém se constitui em erro formal, não implicando em ato desabonador do parecer. Se o mesmo tem caráter pró-forma, é porque isso é praxe em todos os órgãos públicos, quando a matéria é corriqueira e não envolve grande complexidade. Nesses casos, costuma-se adotar um parecer padrão, devido ao grande volume de pareceres a serem emitidos. Só para se ter ideia, a ASJUR/SESA emite anualmente mais de 8.000 pareceres, sem prejuízo de milhares de contratos, aditivos, convênios, sindicância, etc., possuindo, para tanto, um quadro bem reduzido de profissionais. Assim, é compreensível que se use em situações de menor complexidade pareceres padronizados.

A despeito do acima, a Coordenação ASJUR/SESA emitiu ordem no sentido de que todos os pareceres proferidos no âmbito da ASJUR/SESA observem rigorosamente o disposto no art. 38 da Lei nº 8.666/93 e Acórdão TCU nº 1.944/2014, de 23.07.2014, bem assim sejam submetidos ao seu visto prévio, antes de ser submetido a aprovação da autoridade competente.

Não há que se falar em conluio para beneficiar a empresa Hidecon por meio de demandas inexistentes. Não há elementos que levem a essa conclusão. Todas as demandas foram necessárias para a manutenção da SESA. O que ocorreu, presume-se, foi falha no procedimento de aquisição dos materiais elétrico e eletrônicos. Assim, a SESA está adotando diligências no sentido de eliminar tais falhas, conforme Orientação Normativa enviada à todos os órgãos da SESA, orientando as regras a serem observadas quanto ao fluxo e procedimento a serem adotados na aquisição de materiais de manutenção, em especial quanto a dispensa de cotação eletrônica (doc. anexo).

Quanto aos 8 (oito) processos que tem como fornecedora Hidecon e apresenta na fase de pesquisa de preço proposta do Depósito de Construção Hermínio Barroso Ltda, com CNPJ 11950778/0001-12, o qual é apontado pelo site da RFB como inválido, entende-se que merece ser melhor investigado o fato. Nesse sentido, foi, preliminarmente, solicitado ao NUOMAN/COAFI esclarecimentos. O NUOMAN/COAFI informou que fez visita ao local, constatando que o depósito não estava em funcionamento, devido a morte de seu proprietário. Que no momento do recebimento das propostas não analisa o CNPJ no sentido de saber se o mesmo está ativo.

O mesmo ocorre no que se refere aos 14 processos de dispensas realizadas com inserção de propostas ofertadas pela Empresa Francisco da Chagas Azevedo Prado – EPP. Foram solicitados esclarecimentos do NUOMAN/COAFI sobre o porque de existir treze assinaturas distintas e um orçamento sem assinatura. O NUOMAN/SEPLAG informou que em contato com a empresa, a mesma informou que qualquer vendedor pode assinar orçamento e/ou propostas. Que geralmente as propostas são solicitadas por e-mail ou telefone (doc. Incluso).

No que diz respeito a apenas 06 processos de aquisição de material ter iniciado com parecer técnico assinado por engenheiro, ocorreu porque se tinha entendimento de que o profissional habilitado só seria necessário no caso de construção ou reforma. A SESA está adotando medidas para que todos os processo para aquisição de material de manutenção seja previamente analisado por profissional habilitado.

Quanto à questão 3º Termo Aditivo ao Contrato 1554/2014- PROJETUR, não houve alteração do objeto do contrato, apenas foi acrescido, sem custo para a administração pública, no item 11.28, que trata das obrigações da contratada, entregar equipamentos e materiais diversos, como central telefônica, cabo adaptador, tomada, interruptor, reator, disjuntor, fintas, soquetes, canaletas, luvas, curvas, abraçadeiras, parafusos e calhas, sem alteração do valor do contrato. Assim, veja que todo o material acrescido é necessário ao cumprimento do objeto do contrato, bem assim restou demonstrado a vantajosidade para a administração.

Análise da CGE

No que concerne às conclusões da Sindicância para apuração das responsabilidades na contratação direta da empresa Hidecon, a auditoria entende que a própria auditada reconheceu as irregularidades, atribuindo-as, às fragilidades dos procedimentos de aquisição. Para a auditoria, a apresentação da Orientação Normativa GABSEC/SESA nº 01/2018, determinando os procedimentos e as responsabilidades na condução dos processos de aquisições, representa uma medida que vai ao encontro do saneamento das fragilidades apontadas trazendo benefício para a condução dos futuros processos de aquisição.

No que diz respeito à falta de habilitação jurídica da serventúria que assinou os pareceres jurídicos dos processos de aquisições da empresa Hidecon e o caráter pró-forma dos referidos pareceres, a auditoria entende que há duas observações a serem feitas: a falta de compreensão, por parte da SESA, do verdadeiro sentido do caráter pró-forma dos pareceres e o fato de a serventúria não possuir registro na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Para a análise dos dois quesitos, tomemos, inicialmente, o Acórdão TCU nº 1560/2014 (Processo TC 030.745/2011-0), em que o TCU analisa o § único do art. 38 da Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/93, e o já citado trecho do Acórdão TCU nº 1.944/14, que trata dos pareceres pró-forma:

Acórdão TCU nº 1560 (Processo TC nº030.745/2011-0):

Ademais, o parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/1993 prescreve que as "minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por **assessoria jurídica** da Administração" (parecer obrigatório).

O aludido artigo aponta a necessidade de manifestação da **assessoria jurídica**, a qual, por sua vez, assume responsabilidade pessoal solidária pelo ato que foi praticado. A manifestação acerca da validade do edital e de instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos atos.

A ordem jurídica estabelece deveres e direitos para todos os profissionais. Assim, não cabe interpretação sempre favorável **aos advogados** das disposições do art. 133 da Constituição Federal e das prerrogativas da Lei 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da OAB). (grifo nosso)

Acórdão TCU nº1.944/14

Este Tribunal já se posicionou acerca da necessidade de os pareceres jurídicos exigidos pelo art. 38 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, integrarem a motivação dos atos administrativos, **com abrangência suficiente, evidenciando a avaliação integral dos documentos submetidos a exame**. (grifo nosso)

Em sua resposta, a SESA afirma que a serventúria possui bacharelado em direito além de exercer o cargo em comissão de assistente jurídico, fato que a tornaria habilitada a assinar os referidos pareceres. Segundo a auditada, a falta de atesto por parte da Coordenação da ASJUR/SESA constituiria erro formal não sendo, portanto, desabonador do parecer.

Ressalte-se que a auditoria não desconhece que a serventúria possui bacharelado em direito, mas a mesma ocupa o cargo de assistente técnico e não jurídico, como afirmado pela auditada. Neste sentido, a auditoria reafirma a falta de habilitação da serventúria além das falhas do parecer pró-forma pelos motivos que passa a explicar a seguir.

O Acórdão TCU nº 1560/2014, acima citado, conclui que o § único do art. 38 afirma a "necessidade de manifestação da assessoria jurídica, a qual, por sua vez, assume responsabilidade pessoal solidária pelo ato que foi praticado". Já o segundo acórdão citado (Acórdão TCU nº 1.944/14), afirma que o parecer jurídico (manifestação da

assessoria jurídica) deverá avaliar integralmente todos os documentos do processo de aquisição submetidos a exame.

A partir dos conteúdos dos dois acórdãos, duas conclusões podem ser suscitadas neste momento: a primeira diz respeito ao fato de que os pareceres pró-forma emitidos pela serventuária, e que não se confunde com o parecer padronizado afirmado pela SESA, não analisa todos os documentos apresentados no processo de aquisição, vindo a permitir, no entender da auditoria, a ocorrência de várias irregularidades na documentação dos processos. Ressalte-se que o parecer pró-forma é aquele que não avalia, na integralidade, a documentação apresentada, enquanto o parecer padronizado é aquele utilizado para casos similares e de pouca complexidade; a segunda conclusão, diz respeito ao fato de que a manifestação (parecer jurídico obrigatório) deve ser exarada, obrigatoriamente, pela assessoria jurídica. No entender da auditoria, é exatamente esse aspecto que torna a serventuária inabilitada para a emissão dos referidos pareceres. Ademais, diferentemente do que afirma a SESA, a serventuária não possui cargo em comissão de Assistente Jurídico, mas, conforme Sistema de Folha de Pagamento – Folha-Prod, um cargo de Assistente Técnico.

Não obstante os comprovados atributos da serventuária (ser bacharel em direito e assumir cargo em comissão de Assistente Técnico), o fato de ela não possuir registro na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) não permite que a mesma possa fazer qualquer manifestação (parecer jurídico) em nome da assessoria jurídica. Isso se deve ao fato de a assessoria jurídica ser uma atividade típica de advogado, conforme preceitua o Estatuto da Ordem dos Advogados, Lei 8.906/94, em seu art. 1º, *in verbis*:

Art. 1º São atividades privativas de advocacia:

I - a postulação a qualquer órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais; (Vide ADIN 1.127-8)

II - **as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas.** (grifo nosso)

Do exposto, a auditoria entende que os pareceres assinados pela Assistente Técnica “*suprimido - Lei Estadual nº15.175*”, que municiaram os 15 processos de contratação direta com a empresa Hidecon, além de serem pró-forma, ou seja, não avaliarem, de forma integral, os documentos apresentados para os processos de contratações

diretas, foram assinados por serventuária sem habilitação para emitir opinião em nome da assessoria jurídica.

No que concerne à proposta de preços apresentada pelo depósito de construção Hermínio Barroso Ltda., cujo CNPJ 11950778/0001-12 é apontado pela Receita Federal do Brasil como inválido, a própria SESA reconheceu a invalidade da proposta de preços afirmando que não avalia, no momento do recebimento das propostas, a validade do CNPJ. Para a auditoria, a existência da pessoa jurídica está condicionada a existência do referido registro sendo que, uma vez comprovada a invalidade do CNPJ, a proposta de preço também se torna inválida. Ademais, entende-se que a referida falha também advém da má condução dos processos de contratação direta, fato reconhecido pela própria auditada, e que poderá ser sanado com o cumprimento da Orientação Normativa GABSEC/SESA nº01/2018.

Com relação às quatorze propostas da Empresa Francisco das Chagas Azevedo Prado – EPP, das quais 13 com assinaturas distintas, deve ser afirmado que tal prática compromete a lisura da proposta. Não obstante a empresa possa autorizar seus funcionários a emitir proposta de preço, faz-se necessário que a gestão do órgão tenha a certeza de que aquelas propostas representam as legítimas manifestações de vontade da pessoa jurídica. Ademais, não há qualquer comprovação do vínculo entre as pessoas que assinaram as propostas e a empresa.

Quanto ao fato de apenas seis (06) processos de aquisição apresentarem parecer técnico assinado por engenheiro, a Gestão da SESA afirmou que tinha o entendimento de que só seria necessário parecer de profissional habilitado para os casos de construção e reforma. Em seguida, afirma que a SESA está adotando medidas para que todos os processos para aquisição de material de manutenção sejam previamente analisados por profissional habilitado.

No que concerne ao 3º Termo Aditivo ao Contrato nº 1554/2014- PROJETUB, que acrescentou diversos itens de material elétrico ao contrato, a Gestão da SESA afirmou que não houve alteração do objeto nem do valor do contrato. A auditoria entende que o contrato com a empresa PROJETUB teve como objeto a contratação de empresa especializada em serviço de manutenção e correção na rede de telefonia e aparelhos telefônicos, o que não contemplaria equipamentos elétricos tais como tomadas, interruptores, reatores e disjuntores. Nesse sentido, considerando que a empresa PROJETUB é especializada na área de telefonia, a auditoria reafirma

que a alteração contratual não deveria ocorrer tendo em vista que, diferentemente do que afirma a auditada, houve uma clara alteração do objeto do contrato para uma área (elétrica) em que a empresa não demonstrou expertise.

Além dos pontos acima analisados, a auditoria evidenciou ainda os seguintes achados sobre os quais não houve qualquer manifestação da auditada:

- 1) as despesas com material elétrico e eletrônico ultrapassaram os limites de dispensa permitidos por lei, estando muito próximos dos valores denunciados no SOU (protocolo nº 0744288) que foram, nos termos da denúncia, quase R\$25.000,00 (vinte cinco mil) em 2014 (valor evidenciado pela auditoria R\$22.572,00); quase R\$40.000,00 (quarenta mil reais) em 2015 (valor evidenciado pela auditoria R\$39.968,30); e quase R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) empenhados em 2016 (valor evidenciado pela auditoria R\$46.830,00);
- 2) as despesas realizadas no exercício de 2014 (NE 24974, no valor de R\$6.760,00; NE 37028, no valor de R\$7.988,00; NE 7433, no valor de R\$7.824,00), também deveriam ter sido lançadas no item de despesa Material Elétrico e Eletrônico e não como material para manutenção de bens imóveis/instalações, pois seus objetos se referiam a esse tipo de material, tal e qual as demais notas de empenho;
- 3) todos os 15 (quinze) processos de contratação da empresa Hidecon, assim como os 02 (dois) processos de contratação das empresas SV Comércio de Material Elétrico LTDA (NE nº 37861) e Impacto Comércio, Serviços de Equipamentos (NE nº34747), não apresentaram a justificativa prévia do ordenador de despesa, conforme exigência do §2º do art. 2º do Decreto Estadual nº 28.397/2006 para afastar o uso do sistema de Cotação Eletrônica.

Recomendação nº 240001.01.01.07.164.1117.001 - Doravante, quando da aquisição de bens e serviços comuns de pequeno valor, que se enquadram na hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, deve-se realizar a Cotação Eletrônica ou apresentar justificativa prévia para a não utilização, em conformidade com o Decreto Estadual nº 28.397/2006 (DOE de 25/09/2006).

Recomendação nº 240001.01.01.07.164.1117.002 - Obedecer aos limites legais estabelecidos para as contratações diretas, previstos no art. 2º do Decreto Estadual nº 28.397/2006;

Recomendação nº 240001.01.01.07.164.1117.003 - Evitar a fragmentação de despesas, caracterizada por aquisições frequentes de bens e serviços de mesma natureza em processos distintos, cujos valores globais por item de despesa excedam os limites previstos para dispensa de licitação a que se referem os incisos I e II, do art. 24, da Lei nº 8.666/93 e o Decreto Estadual nº 29.337/08, sob pena de ensejar fracionamento da despesa.

Recomendação nº 240001.01.01.07.164.1117.004 - Adotar medidas visando ao registro adequado do item de despesa em conformidade com o objeto adquirido.

Recomendação nº 240001.01.01.07.164.1117.005 - Apresentar a justificativa prévia do ordenador de despesa, conforme exigência do §2º do art. 2º do Decreto Estadual nº 28.397/2006, quando for necessário afastar o uso do sistema de Cotação Eletrônica nas contratações de bens comuns;

Recomendação nº 240001.01.01.07.164.1117.006 - Certificar-se da regularidade do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ das empresas que apresentam propostas de preços para compor processos de aquisição de bens e serviços.

Recomendação nº 240001.01.01.07.164.1117.007 - Abster-se de fazer aditivo em contrato alterando o objeto além das situações permitidas por lei.

2.1.2. Desvio de materiais do estoque da SESA e não entrega de objetos comprados e pagos pela SESA

24. Em visita ao estoque de materiais de manutenção, a auditoria indagou ao responsável pelo setor do NUOMAN acerca da sistemática de compra, guarda e utilização dos materiais utilizados pelo seu setor. Em resposta, o Sr. Sérgio Ribeiro Silva afirmou que as demandas eram apresentadas ao setor e que, em seguida, eram adquiridos por meio de cotação. Ressalta-se que essa cotação, a que se refere o respondente, não se trata da cotação eletrônica exigida pela legislação. O referido servidor afirmou, ainda, que o NUOMAN recebia, guardava e utilizava os materiais conforme a necessidade, tendo o mesmo apresentado diversos memorandos à equipe de auditores como exemplos de demandas apresentadas ao órgão.

25. Da vistoria ao estoque de materiais de manutenção, a auditoria evidenciou que não há qualquer sistema informatizado para o controle dos materiais. Assim, as demandas são apresentadas ao NUOMAN que, uma vez possuindo a peça em estoque, responde à demanda ou, caso contrário, solicita a compra. Para a auditoria, a ausência de controle de estoque e a possibilidade de o assessor técnico proceder à requisição dos materiais, sem o acompanhamento de um profissional habilitado (engenheiro), como ocorreu em 11 (onze) dos 17 (dezessete) processos analisados, aumentam consideravelmente os riscos de desvios de materiais e a geração de demandas desnecessárias.

26. Ressalte-se que não há meios de esta auditoria retornar ao passado e evidenciar eventuais desvios de objetos do estoque da SESA. Não obstante a incapacidade de se apontar a existência ou não de tais desvios, entende-se que a ausência de controle do estoque cria um ambiente propício a tais práticas por deixar todo o controle nas mãos de apenas um serventuário.

27. Assim, a gestão da SESA deverá manifestar-se acerca dessas constatações de auditoria, visando apresentar eventuais providências saneadoras adotadas e documentação comprobatória das diligências efetuadas.

Manifestação do Auditado

Não há qualquer evidência de desvios de materiais, entretanto se reconhece a inexistência de um sistema informatizado para o controle de material de manutenção. Essa fragilidade será sanada com a implantação de um sistema informatizado, que será desenvolvido pelo pessoal de TI da SESA.

No que diz respeito a falta de profissional habilitado para analisar os pedidos de aquisição de material para manutenção da SESA, conforme informado no item anterior, estão sendo adotadas medidas para que todos os processos sejam previamente analisados por profissional habilitado.

Análise da CGE

A auditada reconhece a fragilidade no controle de estoque de materiais de manutenção e informa que adotará medidas no sentido de desenvolver sistema para realizar o controle de materiais, bem como a análise prévia por profissional habilitado dos processos de aquisição.

No entender da auditoria, tais medidas representam um avanço no controle de estoque.

Recomendação nº 240001.01.01.07.164.1117.008 - Estabelecer mecanismos/sistemas de controle de estoque, preferencialmente por meio do sistema informatizado, de forma a garantir segurança na movimentação de materiais no âmbito da SESA.

2.2. Utilização de recursos de convênios para pagamento do ISGH

28. Com base nos documentos encaminhados à auditoria pelo Sistema de Ouvidoria - SOU, foram identificadas diversas denúncias afirmando que a SESA efetivou despesas com o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar – ISGH, utilizando-se de recursos de contas de convênios. Com o intuito de evidenciar a consistência das informações apresentadas, por meio da Requisição de Material nº 02 – SESA, em 28 de setembro de 2017, a auditoria solicitou que o referido órgão indicasse a origem (com a correspondente dotação orçamentária) dos pagamentos efetuados pelo Fundo Estadual de Saúde - FUNDES ao ISGH referentes às diversas Notas de Empenho apresentadas em anexo à requisição.

29. Em resposta à auditoria, a SESA apresentou todas as Notas de Empenho emitidas em nome do ISGH nos exercícios de 2015 e 2016, acompanhadas de um relatório com os demonstrativos dos valores repassados para o ISGH nos exercícios de 2015, 2016 e 2017 (até a data de 09 de outubro) contendo unidade, finalidade, fonte de recursos, valor e data do pagamento. A auditoria evidenciou que as Notas de Empenho apresentaram débitos sempre no mesmo banco 104 (Caixa Econômica), na mesma agência (919) e nas Contas Correntes 60701831-8 e 60625004-7. O demonstrativo de valores repassados apresentou como fonte de recursos o Tesouro Estadual (01) e o SUS (91).

30. Considerando a análise das informações apresentadas pelo auditado, acompanhadas de vasta documentação, a auditoria entende que não houve repasse de recursos, nos exercícios de 2015, 2016 e 2017 (até 09 de outubro de 2017), para o ISGH que possa ser associado a qualquer conta de convênio.

2.3. Pagamentos de serviços eventuais a terceirizados por meio de Notas de Empenho

31. De acordo com denúncias apresentadas no Sistema de Ouvidoria – SOU, protocolos nº 0767797 e 0700053, haveria, com certa regularidade, a existência de pagamentos a empregados terceirizados como prestadores de serviços. A denúncia apresentou os seguintes números de notas de empenho: 14581/2016, 49812/2016, 49802/2016, 49804/2016 e 49808/2016, as quais se referiam a pagamentos de valores para terceirizados. Com o fito de esclarecer a questão apresentada nas denúncias, esta auditoria obteve junto ao Observatório da Despesa Pública – ODP da CGE, uma relação de notas de empenho emitidas em favor de empregados que mantinham vínculo com as empresas contratadas como prestadoras de serviços de mão de obra terceirizada pela SESA. De posse da indicação dessas notas de empenho, foram requisitados à SESA, por meio da Requisição de Material nº 4, em 28 de setembro de 2017, os processos de contratação, empenho e pagamento das Notas de Empenho nº: 14581/2016, 49812/2016, 49802/2016, 14583/2016, 49804/2016, 49808/2016. Em resposta à requisição, a SESA disponibilizou os processos VIPROC 2997299/2016, 8468751/2016, 7047060/2016, 3177651/2016, 8468646/2016, 8468700/2016 e 8468611/2016, nos quais constam pagamentos para os empregados listados a seguir.

Tabela 1. Pagamentos Serviços Eventuais

Suprimido em atendimento ao sigilo estabelecido no 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.

32. Analisando os processos em questão, observou-se que se tratavam de solicitações de pagamentos advindas de diversos setores da SESA, para empregados que mantinham vínculos com as empresas terceirizadas prestadoras de serviços. O argumento para as solicitações era a afirmação de que haveria uma grande demanda de serviços. Não obstante se reconheça que as pessoas elencadas acima sejam contratadas pelas empresas que prestam serviço à SESA, para a auditoria restou evidenciado que todos os pagamentos foram realizados a pessoas sem qualquer vínculo jurídico com o Estado.

33. Verificou-se, nos processos analisados, que as referidas solicitações foram originárias do Núcleo de Contabilidade e Execução Financeira - NUCEF e do Núcleo de Execução e Controle Orçamentário – NUECO, nos processos VIPROC nº 3177651/2016, 8468611/2016, 2997299/2016, 8468751/2016, 8468646/2016 e 8468700/2016; do NUPLAC no processo VIPROC nº 7450832/2016; e do Setor de

Transportes no processo VIPROC nº 7047060/2016. Com exceção desse último, (transporte) que foi autorizado pelo Secretário Adjunto Marcos Antônio Gadelha Maia, todos os demais processos foram autorizados pela Secretária Executiva de Saúde, Lilian Alves Amorim Beltrão. Acrescente-se que os processos apresentavam relações de nomes de beneficiários, valores brutos, descontos e valores líquidos, sem fazer menção à quantidade de horas trabalhadas por esses prestadores de serviços.

34. Segundo a Supervisora do NUCEF/NUECO, os pagamentos realizados por meio das referidas notas de empenho ocorreram em decorrência de serviços eventuais prestados pelos próprios empregados terceirizados. Todavia, analisando os processos de pagamentos, verificou-se que inexistia qualquer forma de controle para contabilizar a quantidade de horas extras prestadas pelos empregados terceirizados. Além disso, embora essas prestações de serviços sejam chamadas de eventuais, as mesmas ocorreram em seis (06) meses do ano de 2016.

35. Esta auditoria solicitou esclarecimentos por meio da Requisição de Material nº 6, a fim de que a SESA justificasse os pagamentos efetuados a terceirizados como contratações eventuais. Em resposta, a gestora do Setor NUOMAN/Terceirização justificou a necessidade dessas contratações devido à enorme demanda de trabalho do setor, agravada por conta de demissões, e concomitantemente com a necessidade de cumprimento dos prazos, o que teria demandado aumento de carga horária resultando em horário extraordinário, bem como prestação de serviços nos finais de semana. Dessa forma, o setor teria ficado sobrecarregado, uma vez que o quadro de servidores é bastante reduzido.

36. Durante a realização desta auditoria, a Senhora “suprimido - Lei Estadual nº15.175” apresentou Comunicação, por meio do processo VIPROC nº 7670320/2017, direcionada ao Secretário de Saúde, momento em que ela reconhece que os pagamentos foram efetuados indevidamente, afirmando que haveria a necessidade desses pagamentos como serviços eventuais, visto que a jornada extra dos empregados contratados pelas empresas terceirizadas seria limitada a 40 horas mensais. Assim, conforme declarado, os prestadores de serviços teriam trabalhado além desse limite.

37. Relatou-se, também, que posteriormente teria sido observado o “desacerto nos pagamentos” culminando em duplicidade dos mesmos, ou seja, reconheceu-se ter

existido, para o mesmo serviço extra prestado, pagamento por meio da empresa terceirizada, no âmbito do contrato de terceirização, ao mesmo tempo em que se pagou por meio de notas de empenho. O supracitado documento solicita um pronunciamento pela ASJUR/SESA quanto à possibilidade de compensação das horas pagas em duplicidade por meio de horas de trabalho.

38. Considerando as justificativas apresentadas, esta auditoria solicitou, por meio da Requisição de Material nº 09, uma amostra de registro de ponto de jornada por parte dos empregados por conta do contrato de terceirização. Solicitou-se a folha de ponto dos seguintes empregados que receberam valores por meio de notas de empenhos: “suprimido - Lei Estadual nº15.175”, “suprimido - Lei Estadual nº15.175” e “suprimido - Lei Estadual nº15.175”. Da análise depreendeu-se que nenhum dos contratados extrapolou a jornada normal, muito embora se tenha observado que as anotações no controle de frequência não tenham sido efetuadas de forma confiável.

39. A supervisora do NUCEF/NUECO apresentou ainda à auditoria um Relatório Comparativo das Horas Extras Atinentes às Atividades Realizadas no NUCEF/NUECO – Exercício 2016, constando relação de empregados e horas trabalhadas (janeiro: 80 horas, fevereiro: 60 horas, março: 80 horas, maio: 78 horas, agosto: 84 horas e dezembro: 92 horas).

40. Da análise do referido relatório, a auditoria entende que além dos pagamentos efetivados às pessoas sem qualquer vínculo jurídico com o Estado, e sem obedecer aos requisitos mínimos para uma despesa com pessoal, tais como a existência de contrato ou concurso público, não houve qualquer controle com relação às horas efetivamente trabalhadas a título de horas extras. Ressalte-se, por oportuno, que o fato de as pessoas terem vínculo empregatício com alguma empresa terceirizada da SESA, só reforça a obrigação de eventuais horas extras trabalhadas serem efetivamente pagas por meio do contrato.

41. Isto posto, verifica-se que os pagamentos efetuados por meio de NE's com a justificativa de prestação de serviços são manifestadamente ilegais, tendo ainda alguns agravantes, como a não comprovação da efetiva prestação dos serviços. Dessa forma, solicita-se a manifestação da SESA a respeito dessa prática inadequada de dispêndio do erário público.

Manifestação do Auditado

Conforme explicitado nos próprios pedidos de autorização de pagamento de horas extraordinárias trabalhadas por pessoas sem qualquer vínculo jurídico com o Estado, ocorreu devido à necessidade de atender demandas excepcionais, surgidas inusitadamente, fugindo a qualquer planejamento prévio. Assim, foi indispensável usar a força de trabalho das empresas terceirizadas, que já possui pessoal treinado para a execução dos serviços.

Houve realmente falha no controle das horas trabalhadas, pois não se fez acompanhar de registro em folha de frequência ou no sistema eletrônico de controle de frequência. Isso, contudo, não autoriza entender que as horas pagas não foram trabalhadas. Conforme se verifica de todos os processos há o atesto da chefia imediata demonstrando que os serviços foram prontamente executados. Assim, o Gestor, ao autorizar o pagamento, se baseia no atesto da Coordenação responsável, que tem fé pública.

A Gestão da SESA reconhece a fragilidade, e se compromete a não mais permitir a execução de serviços extraordinários por pessoas sem vínculo jurídico com o Estado. Caso seja preciso lançar mão de serviços eventuais, só será permitido pelo prazo de 30 dias, no máximo, durante o ano e será realizado com controle rígido quanto às horas trabalhadas.

Quanto aos pagamentos já realizados em desconformidade com a natureza de serviços eventuais (por seis meses no ano de 2016), entende-se que mesmo que não pagos na forma impugnada por esta CGE, teriam que ser pagos por indenização, pois não pode o Estado se locupletar às custas do trabalho alheio. Sustentar o contrário, seria autorizar o enriquecimento ilícito por parte do Estado, o que não é concebível.

Análise da CGE

Em resposta, a auditada justificou os pagamentos reconhecidamente indevidos por conta da necessidade de demandas excepcionais. Todavia, o Estado não pode se utilizar de serviços sem previsão legal ou contratual para a consecução de seus objetivos e tarefas. Uma vez que os empregados terceirizados são regidos pelos contratos de terceirização, no caso de demandas excepcionais, surgidas inusitadamente, sem qualquer planejamento prévio, os mesmos poderiam elaborar atividades extra-expedientes obedecendo aos referidos contratos e as normas trabalhistas as quais os regem. A propósito, esse recurso foi utilizado e será

abordado no ponto seguinte, tendo sido reconhecida a duplicidade no pagamento pelos mesmos serviços extras.

Para além da irregularidade na forma de obtenção de serviços, existiu ausência de controle de horas trabalhadas, tendo sido este fato justificado pelo atesto da chefia imediata e pelo Gestor. Todavia, conforme disposto na Lei 4.320/1964, arts. 62 e 63, no momento da liquidação da despesa, precisa haver a conferência dos documentos comprobatórios da mesma, conforme transcrito abaixo:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar; (Vide Medida Provisória nº 581, de 2012)

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Conforme Acórdão do TCU TC 019.377/2013-4, da Segunda Câmara, transcrito a seguir: “9.4. Excepcionalmente, por necessidade de serviço e mediante prévia autorização, as horas trabalhadas pelo empregado, fora do horário de funcionamento da Empresa, serão pagas como horas extras, mantida a obrigatoriedade do registro de frequência, exceto quando o serviço autorizado for realizado externamente.”.

Ainda sobre o supracitado Acórdão do TCU, segue a transcrição:

“104. Argumentos tais como estes já foram logicamente rebatidos nesta instrução, bastando aqui o resumo do motivo da rejeição de todos eles: como vige na tomada ou prestação de contas a inversão do ônus da prova ao responsável, **cabe ao gestor provar que aplicou bem a coisa pública. Nesse tipo de processamento, não são os entes tomador de contas, ou de controle interno, ou externo, que têm de provar irregularidade, é o gestor quem deve provar regularidade da sua gestão.** Sobre a boa-fé,

ela não impede o ressarcimento de dano ao erário, impactando apenas no tocante à incidência ou não de juros de mora (vide o Processo apenso TC 003.091/2012-0, itens 25-29 e 52, letra 'b'). Cumpre anotar que este Tribunal revogou sua Súmula 235 na Sessão Plenária Ordinária de 9/5/2007 (vide ata in DOU de 11/5/2007), ao consagrar o entendimento de que: 'Os servidores ativos e inativos, e os pensionistas, estão obrigados, por força de lei, a restituir ao Erário, em valores atualizados, as importâncias que lhes forem pagas indevidamente, mesmo que reconhecida a boa-fé, ressalvados apenas os casos previstos na Súmula 106 da Jurisprudência deste Tribunal. [SÚMULA 106: 'O julgamento, pela ilegalidade, das concessões de reforma, aposentadoria e pensão, não implica por si só a obrigatoriedade da reposição das importâncias já recebidas de boa-fé, até a data do conhecimento da decisão pelo órgão competente.']*" (**grifo nosso**).

Por último, a SESA afirma que o Estado estaria se locupletando caso devolvesse a quantia paga por esses serviços extras. Todavia, o próprio órgão reconheceu que o pagamento foi realizado em duplicidade, uma vez que houve pagamento por meio do contrato de terceirização e também diretamente ao beneficiário, de forma que não há que falar de locupletação e enriquecimento ilícito do Estado, uma vez que estaria sendo retornado ao Tesouro Estadual uma quantia que não deveria ter sido paga.

Recomendação nº 240001.01.01.07.164.1117.009 - Abster-se de realizar pagamentos a pessoas sem qualquer vínculo jurídico com o Estado, e sem obedecer aos requisitos mínimos para uma despesa com pessoal, tais como a existência de contrato ou concurso público.

Recomendação nº 240001.01.01.07.164.1117.010 – Realizar levantamento dos pagamentos efetuados em duplicidade, a título de serviços eventuais, para permitir a restituição dos valores ao Erário.

2.4. Pagamentos de horas extras para empresas terceirizadas sem o devido controle de cumprimento de horas trabalhadas

42. Esse tópico abordará alguns aspectos do pagamento de horas extras trabalhadas no âmbito dos contratos de terceirização SACC nº: 977136, 891449, 936262, 752696, 974428 e 752695.

43. A fim de averiguar a existência de pagamentos às empresas terceirizadas por prestação de serviços extraordinários de mão de obra, essa auditoria indagou, por

meio da Requisição de Material nº 7, se teria havido essa modalidade de pagamento em relação aos Contratos SACC nº: 977136, 891449, 936262, 752696, 974428 e 752695, tendo em vista a previsão formal, nos referidos contratos, de cláusula contemplando a possibilidade de reembolso à Contratada pelas despesas decorrentes de pagamento de horas extras.

44. Uma vez confirmada pela gestão da SESA a existência de pagamentos de horas extras por meio dos contratos retrocitados, a auditoria analisou os processos de pagamento juntamente com pesquisas realizadas no Sistema de Terceiros – SISTER. Dessa análise, restou evidenciado que durante o exercício de 2016, além dos pagamentos de horas extras pelas NE's apontadas no item 2.3 deste relatório, realizados em decorrência da prestação de serviços eventuais, conforme a Tabela 1, as pessoas listadas na Tabela 2 também receberam pagamentos por meio dos contratos com as empresas terceirizadas.

Tabela 2. Pagamento de Horas Extras

Suprimido em atendimento ao sigilo estabelecido no 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.

45. Foi solicitado, por meio da Requisição de Material nº 09, o controle de frequência de dezenove empregados, selecionados por amostragem nos meses de janeiro e dezembro/2016. O NUOMAN/TERCEIRIZAÇÃO apresentou as folhas de ponto dos meses de abril e dezembro, argumentando que somente a partir de abril havia sido instituído o registro de ponto eletrônico. Em que pese a ausência dos registros de janeiro de 2016, constatou-se que houve pagamento de horas extras nessa competência por meio dos Contratos SACC nº 752695, 936262 e 752696. A SESA pagou a quantia de R\$10.070,38, que corresponde ao primeiro contrato, R\$6.432,98, correspondente ao segundo contrato e R\$3.417,64, correspondente ao terceiro, todos da empresa Ello.

46. Ao analisar os controles de registro de ponto disponibilizados, observou-se que os mesmos são eletrônicos, com exceção de “suprimido - Lei Estadual nº15.175”, que segundo a Coordenadoria Regional de Saúde de Icó (CRES/ICO), onde ele é lotado, não há Sistema de Ponto. Todavia, foram disponibilizadas cópias de registro de frequência. Ao analisar essas cópias de registro de frequência do referido empregado, apesar da pouca nitidez, percebe-se que esses registros são incapazes de configurar um

controle efetivo, já que não existe uma folha de frequência individualizada, e sim, um registro semelhante a folhas de presença escolar.

47. Quanto aos pontos eletrônicos, nota-se que existe uma série de inconsistências em seus registros, tais como, a existência de apenas a marcação de entrada; a ausência de marcação de entrada e/ou saída no intervalo de almoço; a marcação de saída e entrada de almoço em um tempo extremamente reduzido com uma diferença de segundos ou poucos minutos; há ainda alguns dias sem nenhuma marcação e ao lado o termo “não justificado” para a lacuna. Houve ainda, na folha de ponto de “suprimido - Lei Estadual nº15.175” do mês de abril de 2016, apenas um registro de frequência lançado.

48. Em nenhum dos meses analisados houve registros de extrapolação da jornada de trabalho normal nas folhas de frequência dos empregados terceirizados. Dessa forma, embora seja legítimo o pagamento de horas extras a terceirizados por meio do contrato, há uma falha no que diz respeito ao controle dessas horas extras. Como exemplo, podem ser citadas as empregadas “suprimido - Lei Estadual nº15.175” e “suprimido - Lei Estadual nº15.175”, que, no mês de dezembro de 2016, apresentaram 94:45:32 e 158:25:49 horas trabalhadas, respectivamente. Todavia, de acordo com o processo VIPROC nº 8038900/2016, as mesmas teriam prestado um total de 40 horas em jornada extra, tendo sido pago para a empresa terceirizada a quantia total de R\$967,77 por cada uma das empregadas, totalizando R\$1.935,54 (hum mil novecentos e trinta e cinco reais e cinquenta e quatro centavos).

49. Tendo em vista que os argumentos apresentados para os desembolsos realizados por meio de NE's seriam a execução de atividades além da jornada normal, evidenciou-se a existência de pagamentos, a título de horas extras, em duplicidade.

50. Com o intuito de avaliar o sistema de controle dos processos de pagamento de horas extras, a auditoria solicitou à gestão da SESA, por meio da Requisição de Material nº 10, que fossem esclarecidos os procedimentos de solicitação e autorização de prestação de trabalhos extraordinários quanto aos contratos de prestação de serviços de mão de obra terceirizada. Em resposta, a assistente técnica do NUOMAN/TERCEIRIZAÇÃO, por meio do Ofício nº1857/2017-NUOMAN/COAF, de 31 de outubro de 2017, explicou o trâmite do processo afirmando que há inicialmente uma solicitação do chefe do setor com a justificativa

da necessidade do cumprimento de uma maior carga horária de trabalho. No NUOMAN/TERCEIRIZADO é verificado se o referido contrato comporta o pagamento das horas extras requisitadas.

51. O art. 67 da Lei 8.666/1993 preceitua que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, sendo permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. O parágrafo 1º do mesmo artigo da referida lei determina que “o representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados”.

52. Segundo o manual de terceirização da SEPLAG, “caberá ao gestor/fiscal do contrato, quando detectar qualquer problema na prestação dos serviços, registrar em formulário específico as ocorrências e comunicar ao Preposto da contratada para que este tome as providências necessárias.”

53. Ainda segundo o supracitado manual, “ANEXO IV – Orientação aos Gestores de Contratos”, para o acompanhamento da execução contratual é necessário:

- Manter o registro atualizado dos contratos e respectivos aditivos, verificando o objeto, vigência, prazos de execução, locais de prestação de serviço, etc.
- Aplicar junto ao contratado os formulários das avaliações, assim como os demais controles estabelecidos pela SEPLAG, com o objetivo de acompanhar e avaliar o cumprimento dos termos do contrato e a qualidade dos serviços prestados.
- Solicitar mensalmente, juntamente com o documento fiscal da prestação dos serviços executados, cópia das comprovações de obrigações trabalhistas e previdenciárias do mês anterior, bem como de qualquer documentação disposta no contrato, como condição para que se efetive o pagamento.
- Verificar se o controle da jornada de trabalho está sendo realizado no local da prestação dos serviços, pelo preposto da contratada.

54. Não obstante os contratos prevejam formalmente a existência de um fiscal, a auditoria evidenciou que não houve o cumprimento efetivo das obrigações acima por

parte dos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da jornada de trabalho. Neste sentido, o descumprimento das exigências acima contribuem para o incremento no risco de desvios e de pagamento de horas extras não trabalhadas.

55. Dessa forma, diferente do item anterior, não há impedimento no pagamento de horas extras por meio dos contratos de terceirização, todavia tais pagamentos, além de outros requisitos, devem ocorrer condicionados ao cumprimento dos motivos que lhes derem causa. Assim, essa auditoria solicita manifestação da SESA no que diz respeito ao pagamento a empresas terceirizadas, sem a comprovação do fato motivador para o dispêndio.

Manifestação do Auditado

Nessa situação, também é de se reconhecer que houve falha no controle das horas extras pagas para as empresas terceirizadas, pois não se fez o registro em folha de frequência ou no sistema eletrônico de registro de frequência. Contudo, o pagamento foi autorizado em face do atesto dado pelas Chefias responsáveis. Foi determinado pela gestão da SESA que todas as horas extras trabalhadas por pessoal das empresas terceirizadas sejam rigidamente controladas pelo fiscal do contrato, com registro de frequência, o qual deverá constar no processo de pagamento. O pagamento de horas extras em duplicidade foi detectado pela SESA antes mesmo da auditoria da CGE e foram adotadas medidas no sentido de haver compensação por parte das empresas beneficiadas.

Análise da CGE

A SESA reconheceu a inadequação nos pagamentos de horas extras às empresas terceirizadas, sem o devido controle de horários. Informou ter sido determinado que horas extras fossem controladas pelo fiscal do contrato e que foram adotadas medidas no sentido de haver compensação por parte de empresas beneficiadas. Todavia, a auditada deixou de informar se já foi implantado o rígido controle de ponto de frequência, atendo-se a afirmar que tinha havido essa determinação e não explicitou que medidas de compensação por parte das empresas beneficiadas foram adotadas.

Recomendação nº 240001.01.01.07.164.1117.011 – Exigir que as empresas terceirizadas realizem o adequado controle de registro de ponto, preferencialmente

na forma eletrônica, para subsidiar pagamento de horas extras a empresas terceirizadas.

2.4.1. Incompatibilidade no pagamento de hora extra a terceirizado ocupante de cargo efetivo na Prefeitura de Fortaleza

56. Em consulta ao SISTER, restou evidenciado que o senhor “*suprimido - Lei Estadual nº15.175*” (CPF “*suprimido - Lei Estadual nº15.175*”) possuiu vínculo empregatício com a empresa prestadora de serviços de mão de obra terceirizada Ello Serviços de Mão de Obra Ltda., contratada pela SESA por meio do Contrato SIC nº 752696, tendo sido admitido em 03/06/2014, ao mesmo tempo em que ocupava o cargo de Agente Administrativo na Prefeitura Municipal de Fortaleza. Na análise das respectivas relações jurídicas, a auditoria evidenciou um total de 74 (setenta) horas semanais contratadas, sendo 44 (quarenta) horas pelo contrato de terceirização retrocitado e 30 (trinta) horas por meio do cargo público.

57. Verificou-se que durante o período em que o empregado esteve prestando serviço à SESA como terceirizado, com carga horária de 44 horas semanais, no período analisado de dezembro/2015 a setembro/2016, o mesmo recebeu, mensalmente, pagamento de 40 horas a título de horas extras.

58. De acordo com o Ato nº “*suprimido - Lei Estadual nº15.175*”, publicado no Diário Oficial do Município, o senhor “*suprimido - Lei Estadual nº15.175*” foi cedido para o Governo do Estado do Ceará com exercício na Secretaria da Saúde do Estado do Ceará, de 03/10/2016 a 31/01/2017. Posteriormente, houve publicação de novo ato, nº “*suprimido - Lei Estadual nº15.175*”, novamente cedendo o servidor da Prefeitura Municipal para o Estado, para o período de 01/04/2017 a 31/12/2018. Em que pese o serventuário não possua mais vínculo empregatício relacionado ao contrato de terceirização (SIC nº 752696), no período de 03/06/2014 a 30/09/2016 o mesmo esteve em situação irregular, devido à incompatibilidade de carga horária.

59. A auditoria entende que o somatório das horas trabalhadas no vínculo empregatício com as horas referentes ao cargo na Prefeitura de Fortaleza, não permitiria a realização das horas extras pagas ao serventuário. Pensar em tal possibilidade seria admitir que o empregado estivesse submetido, no período analisado (dezembro/2015 a setembro/2016), a uma carga horária de trabalho diária de 17 horas.

60. Assim, a gestão da SESA deverá manifestar-se acerca dessas constatações de auditoria, visando apresentar eventuais providências saneadoras adotadas e documentação comprobatória das diligências efetuadas.

Manifestação do Auditado

O Sr. *"suprimido - Lei Estadual nº15.175"* é ocupante de cargo efetivo de Agente Administrativo, Matrícula *"suprimido"* da Prefeitura Municipal de Fortaleza, com carga horária mensal de 180 horas, e estava lotado em 2015 na Escola Municipal Casimiro Montenegro – EI/EF, no horário noturno de aula, na secretaria escolar. Desempenhava atividades de controle de turmas, frequências de alunos, lançamento de notas em boletins escolares e ajuda aos professores da Educação de Jovens e Adultos, que só funciona à noite, pois é voltado para pessoas fora da faixa etária, para aprendizagem do nível fundamental. E ainda trabalhava periodicamente nos sábados, no programa Escola Aberta e nas reuniões de pais e professores e entregas de boletins de alunos. E cumpre-nos informar que trata-se de outra esfera de Governo, com legislação própria.

O Sr. *"suprimido - Lei Estadual nº15.175"* foi funcionário da empresa Ello Serviços de Mão de Obras Ltda, admitido em 03/06/2014 e permaneceu como contratado da empresa até 30/09/2016. Lotado inicialmente no Hospital Geral de Fortaleza, durante o período de 03/06/2014 a 01/05/2015, no Núcleo da Qualidade, cumprindo carga horária de 44 (quarenta e quatro) horas semanais, horário diurno. Sem receber nenhuma hora extra.

O funcionário trabalhava em dois locais, cumprindo suas respectivas cargas horárias. Rotina difícil com desgaste físico e intelectual. Em Maio/2015 foi convocado a trabalhar na SESA – Nível Central, no Gabinete do Secretário Adjunto, Dr. Henrique Javi. Dado ao grande volume de atividades e o fluxo de trabalho contínuo, o funcionário abriu processo junto a Prefeitura de Fortaleza *"suprimido - Lei Estadual nº15.175"* solicitando afastamento para trato de interesse particular, sem remuneração, de acordo com art. 83, parágrafo único e art. 85, Lei nº 6.794.

O resultado do Processo foi a concessão pelo Ato nº ^{"suprimido - Lei Estadual nº15.175"} SEPOG, ^{"suprimido - Lei Estadual nº15.175"} (em anexo), pelo prazo de 01 (um) ano. Desta forma, o funcionário estava afastado de suas funções na Prefeitura de Fortaleza desde setembro de 2015 até setembro/2016, ficando apenas com o vínculo junto a empresa terceirizada, com dedicação exclusiva no Gabinete do Secretário da Saúde. Cumprindo carga horária contratual de 44 horas e com previsibilidade contratual (SIC nº 752696), de recebimento de horas extras.

Análise da CGE

A auditada confirmou que o Sr. ^{"suprimido - Lei Estadual nº15.175"} é ocupante de cargo efetivo na Prefeitura Municipal de Fortaleza e que em 2015 prestava serviços em horário noturno e aos sábados em uma escola, com carga horária mensal de 180 horas. Concomitantemente, prestava serviços ao Hospital Geral de Fortaleza, estando vinculado ao contrato trabalhista com a empresa Ello Serviços de Mão de Obra Ltda., prestadora de serviços terceirizados, contratada da SESA, cumprindo carga horária semanal de 44 horas. No que se refere ao recebimento de horas extras a auditada divergiu da constatação da auditoria ao afirmar que não houve pagamento de nenhuma hora extra ao referido empregado.

De acordo com o levantamento feito no SISTER, no período de janeiro a dezembro de 2016, evidenciaram-se pagamentos de horas-extras ao Sr. ^{"suprimido - Lei Estadual nº15.175"}.

Entretanto, verificou-se que o referido funcionário se afastou da Prefeitura Municipal de Fortaleza para trato de interesse particular, sem remuneração, conforme publicação de ato no Diário Oficial do Município de Fortaleza de ^{"suprimido - Lei Estadual nº15.175"}, não se verificando, assim, incompatibilidade de carga horária que ensejasse a impossibilidade de recebimento de horas extras no âmbito do contrato de terceirização.

2.5. Irregularidade no pagamento de Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade (GITQ)

61. Por meio dos processos VIPROC nº 3968031/2017 e 7670673/2017, a auditoria tomou conhecimento de pagamentos irregulares da Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade – GITQ à servidora ^{"suprimido - Lei Estadual nº15.175"}.

Nos referidos processos, instaurados pela própria servidora e entregues pessoalmente à auditoria, a serventúria, por meio do Memorando nº 293/2017, reconheceu que os pagamentos realizados no período de outubro de 2015 a janeiro de 2017 foram lançados de forma irregular em sua folha de pagamento.

62. Compulsando os autos dos processos supracitados, a auditoria evidenciou que a referida servidora demonstrou o recolhimento de parte dos valores pagos indevidamente, por meio de dois comprovantes de depósito da Caixa Econômica Federal, um de R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais) e outro de R\$4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), realizados a crédito da conta corrente nº 625004-7, agência nº 0919, da Caixa Econômica Federal.

63. Não obstante a servidora tenha reconhecido que o recebimento dos valores tenha ocorrido de forma irregular, a mesma afirmou que não houve culpa ou dolo em sua conduta “devendo-se tudo a ação da própria Administração Pública”. Em seguida, a fls. 16 e 17 do processo VIPROC nº 7670673/2017, a servidora requereu que fosse declarada a dispensa do recolhimento dos valores pagos irregularmente, considerando ter agido de boa-fé, o que foi atendido pela SESA.

64. Outro aspecto relevante diz respeito ao Parecer Jurídico nº 6955/2017 da SESA, colacionado ao processo VIPROC nº 7670673/2017, e ao despacho do Secretário da SESA. Fazendo referência ao processo VIPROC nº 3968031/2017, o referido parecer jurídico concluiu que a boa-fé da servidora seria “capaz, por si só, de afastar a pretensão da Administração Pública de obrigá-la a ressarcir os cofres públicos”. No mesmo sentido, o Secretário da Saúde, em seu despacho, a fls. 24 e 25 do processo VIPROC nº 7670673/2017, decidiu que a referida servidora estaria dispensada de devolver o restante dos valores.

65. Em consulta ao Sistema de Folha de Pagamento – Folha-Prod, a auditoria evidenciou que os valores concedidos irregularmente à servidora alcançaram os seguintes montantes: R\$22.800,00 (vinte e dois mil reais e oitocentos) a título de Gratificação de Incentivo ao Cargo Comissionado – GITQ e R\$22.500,00 (vinte dois mil e quinhentos reais) a título de Gratificação Produtividade – GITQ.

66. Segundo o entendimento da servidora, corroborado pelo Parecer Jurídico da SESA nº 6955/2017 e assentido pelo Secretário da Saúde por meio do despacho, a fls. 24 e 25 do processo VIPROC nº 7670673/2017, os valores pagos a título de Gratificação Produtividade – GITQ, no valor de e R\$22.500,00 (vinte dois mil e

quinhentos reais) estariam irregulares devido ao fato de a servidora não ocupar cargo em unidades da SESA, mas apenas estar em cargo comissionado.

67. Não obstante seja necessária a abordagem de algumas questões jurídicas que não foram consideradas pelo setor jurídico da SESA, e que serão enfrentadas mais adiante neste ponto do relatório, algumas questões pontuais podem ser tratadas de imediato.

68. Em primeiro lugar, há um concreto dano ao erário, reconhecido e quantificado no valor de R\$22.500,00 (vinte dois mil e quinhentos reais), que precisa ser reparado; em segundo, nem o parecer jurídico e nem o despacho do secretário apontam para a solução do problema. Neste sentido, contrariamente ao que afirma o Parecer Jurídico da SESA nº 6955/2017, a auditoria entende que a boa-fé por parte da servidora não elide a responsabilidade de quem efetivamente deu causa ao dano. Ademais, uma coisa é o afastamento da responsabilidade da servidora, outra seria a não reparação do dano. Assim, entende-se que, apesar do reconhecimento da boa-fé da servidora, a gestão deve envidar esforços para evidenciar o responsável pelos lançamentos irregulares.

69. Outro aspecto que deve ser considerado, e que vai além da simples avaliação da necessidade da reparação do dano reconhecido, diz respeito à própria fundamentação legal da GITQ. Neste sentido, proceder-se-á a uma sucinta abordagem acerca dos fundamentos legais da referida gratificação, pontuando algumas impropriedades evidenciadas.

70. A GITQ tem como fundamento legal a Lei nº 12.761, de 15 de dezembro de 1997, e suas alterações (Lei nº 13.660/2005 e Lei nº 14.222/2008), e sua regulamentação procedida por meio do Decreto nº 25.664, de 29 de outubro de 1999. Posteriormente, a SESA publicou a Portaria SESA nº 853/2001 que, por autorização do art. 8º do aludido decreto estadual, estipulou os requisitos para a percepção da gratificação. Ressalte-se que ao longo do tempo, por meio das Portarias nº 1802/2001, 1679/2005, 1807/2005, 1083/2007, 377/2008, 235/2008, 002/SESA/SSPDS/2009, 6644/2009, 6623/2009, 113/2010, 520/2010, 1247/2013, 197/2013, 953/2013, 1888/2013, 953/2013 e 15/2014, a Portaria SESA nº 853/2001 sofreu diversas modificações pontuais, dentre as quais podem ser citadas as diversas alterações de valores e a inclusão de outros servidores. Um aspecto importante que deve ser ressaltado, e que será abordado mais adiante, é a Portaria

nº 1807/2005. Por meio deste ato infra-legal, a SESA concedeu aos servidores pertencentes aos grupos ocupacionais Serviços Especializados de Saúde – SES e Atividades Auxiliares de Saúde – ATS, a título de gratificação, o percentual de 35% sobre o vencimento básico dos servidores com recursos provenientes do Tesouro Estadual.

71. Da análise dos referidos diplomas normativos, a auditoria elencou algumas observações que passa a expor ao lado das respectivas desconformidades que entende estarem presentes:

a) A leitura do art. 1º da Lei nº 12.761/97 evidencia que a GITQ se constitui em uma gratificação cujo fato gerador, indicado em seu *nomen jùris*, é a realização do trabalho com qualidade. Já o §2º do mesmo dispositivo afirma que a vantagem financeira será concedida com base em critérios a serem definidos por meio de decreto do chefe do Poder Executivo. A regulamentação dos dispositivos foi efetivada por meio do Decreto Estadual nº 25.664, de 29 de outubro de 1999, que além de estipular alguns critérios para a percepção da GITQ, autorizou (art. 8º) o Secretário da Saúde do Estado do Ceará a expedir portarias para a execução das disposições neles contidas.

Um primeiro ponto que deve ser compreendido é a correta exegese do art.8º do Decreto Estadual nº 25.664, de 29 de outubro de 1999. Como bem indicado no dispositivo, o Secretário de Saúde fica autorizado a emitir portaria para **a execução das disposições nele contidas, mas não para criar novas disposições**. Pensar de forma diversa seria entender que o chefe do executivo teria dado “carta branca” à gestão da SESA para inovar no plano normativo em desrespeito ao princípio da legalidade. Ademais, a Lei 12.761/97 não deixa dúvidas quanto aos limites de sua regulamentação, quando afirma, por meio do §2º do art.1º, que “a vantagem financeira de que trata esta Lei, deverá ser concedida **com base em critérios** a serem definidos por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo”.

Para a auditoria, a autorização contida no decreto estadual, dada ao Secretário da SESA para expedir normas para a execução das disposições nele contidas, não comporta as inovações implementadas pelo art. 3º da Portaria nº 853/2001, quando esse cria por meio desse instrumento, sem qualquer amparo legal, três fatos geradores para a gratificação, quais sejam: o desempenho de

atividade finalística em unidade assistencial; o exercício de cargo comissionado; e o desempenho de atividade especial de natureza relevante. Neste particular, a auditoria entende que a Portaria nº 853/2001, bem como suas modificações posteriores, foram emitidas em desrespeito ao princípio da legalidade (art. 37 da C.F.).

Outro aspecto que deve ser esclarecido sobre o fato gerador da referida gratificação e que, no entendimento desta auditoria, advém da má interpretação dos limites da autorização dada pelo Art.8º do Decreto Estadual nº 25.664/99: uma coisa é o fato gerador da gratificação (trabalho com qualidade) e outra é o sujeito (servidor) ao qual se atribuiu o direito a percepção da referida gratificação. Uma simples interpretação literal da Lei nº 12.761/97 e do Decreto Estadual nº 25.664/99 não deixam dúvidas quanto à definição destes dois elementos que compõem a GITQ. Veja-se, neste sentido, o que dispõe o art. 1º da retrocitada lei:

Art.1º Fica instituída a **Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade** a ser concedida a **servidores públicos, com exercício funcional na Estrutura Organizacional da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará.** (grifo nosso)

§ 1º. A Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade de que trata o caput deste artigo poderá ser extensiva aos servidores em exercício funcional na Escola de Saúde Pública do Ceará.

O dispositivo a um só tempo define o fato gerador (Trabalho com Qualidade) e o sujeito detentor do direito à percepção da gratificação. Em seguida, por meio de seu §1º, o mesmo dispositivo possibilita a ampliação dos sujeitos incluindo os servidores em exercício funcional na Escola de Saúde Pública do Ceará.

Assim, a auditoria entende que não cabe ao gestor da SESA a ampliação de qualquer dos elementos que compõem a GITQ, incluindo esse ou aquele sujeito, ou, em uma situação mais grave, entender o art. 3º da Portaria nº 853/2001 como espécies de GITQ, como o fez o Parecer Jurídico nº 6.955/2017, a fls. 18 a 23 do processo VIPROC. nº7670673/2017, no seguinte trecho:

A Portaria ASJUR/SESA nº 853/2000, que regulamenta a concessão da Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade – GITQ prevê **três modalidades** ou **espécies desta vantagem**, conforme abaixo: (grifos nossos)

Em trecho mais adiante, a fls. 20 do processo VIPROC nº 7670673/2017, o referido parecer afirma:

Vale esclarecer, quando se ocupa cargo em comissão junto às unidades assistenciais **é possível se receber tanto a produtividade quanto o incentivo ao exercício de cargo em comissão**. Contudo, a requerente apenas ocupa cargo em comissão no âmbito da Administração Central da SESA, não exercendo atividades junto às unidades assistenciais, não fazendo jus à GITQ na espécie prevista no inciso I, do art.3º, da Portaria nº853/2001 (**Produtividade**) (*grifos nossos*)

Fica evidente que a GITQ, criada pelo legislador com um único fato gerador (o trabalho executado com qualidade) e com os sujeitos de direito bem definidos, foi convertida em três espécies de gratificações por meio da Portaria nº 853/2001 e suas alterações. Ressalte-se que para permitir a percepção de mais de uma espécie, simultaneamente, como é o caso dos ocupantes de cargo em comissão junto às unidades assistenciais, citado acima, foram evidenciados a existência de 04 (quatro) códigos no sistema de folha de pagamento (Folha-Prod), quais sejam: o código 2668 (GITQ – Atividade Relevantes); o 2669 (GITQ – Incentivo ao cargo comissionado); o 2670 (GITQ – Produtividade); e um último código, que não foi evidenciada sua utilização, 2671 (GITQ – Plantão Vantagem).

A auditoria não reconhece a legalidade das espécies de GITQ, entendendo que a percepção por meio de dois códigos significa, na verdade, um pagamento dobrado pela ocorrência de um mesmo fato gerador, qual seja, a execução de trabalho com qualidade. Com relação aos pagamentos dobrados, por meio de amostras colhidas no Folha-Prod, tendo como referência o mês de outubro/2017, a auditoria evidenciou as seguintes desconformidades:

Tabela 3. Amostra de Pagamento Irregular de GITQ

Suprimido em atendimento ao sigilo estabelecido no 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.

b) o art. 2º do referido diploma legal dispõe que a GITQ será custeada por meio de recursos do Fundo Estadual da Saúde - FUNDES que, por sua vez, é constituído de recursos provenientes do Ministério da Saúde para o custeio do Sistema Único de Saúde – SUS, de convênios que permitam despesa desta natureza e do Tesouro do Estado. O Decreto Estadual nº 25.664/99, ao regulamentar o dispositivo por meio do art. 6º, não fez referência a recursos do Tesouro Estadual. Veja-se o dispositivo do aludido decreto:

Art. 6º O pagamento da gratificação a que se refere o artigo 1º, será feito **exclusivamente** com recursos do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES, provenientes do Ministério da Saúde para o custeio do Sistema Único de

Saúde – SUS e de convênios que permitam despesas desta natureza. (grifo nosso)

Para a auditoria, o dispositivo não deixa dúvida quanto à origem dos recursos para pagamento da GITQ, não contemplando qualquer recurso diretamente do Tesouro Estadual. Neste particular, a auditoria evidenciou que a Portaria SESA nº 1807/2005, em desrespeito ao diploma legal e regulamentar, inovou ao conceder o percentual de 35% sobre o vencimento básico dos servidores pertencentes aos grupos ocupacionais Serviços Especializados de Saúde – SES e Atividades Auxiliares de Saúde – ATS com recursos do Tesouro.

Na prática, a SESA criou uma nova gratificação com um percentual fixo de 35% sobre o vencimento básico dos servidores indicados. Aqui, podem ser apontadas pelo menos duas desconformidades: a utilização de recursos do Tesouro para custear as despesas e o afastamento da sistemática de Avaliação da Qualidade do Atendimento e da Satisfação, prevista no art. 2º do Decreto Estadual 25.664/99, ao determinar um percentual fixo para a sua percepção. Essa última desconformidade será abordada no item seguinte.

c) o art. 3º do Decreto Estadual nº 25.664/99 previu que para a Avaliação da Qualidade do Atendimento e da Satisfação do Usuário seriam efetuados, periodicamente, por meio de procedimentos que definiriam “a situação do quadro dos recursos humanos da unidade quanto ao compromisso com resultados, compromisso com auto-desenvolvimento, relacionamento no trabalho e aperfeiçoamento e inovação no trabalho na forma disposta em portaria emitida pelo Secretário da Saúde do Estado”. A regulamentação foi procedida por meio dos arts. 6º, 7º e 8º da Portaria SESA nº 853/2001. Ressalte-se que o art. 8º da referida Portaria prevê que as avaliações serão analisadas pelo Comitê Interno de Promoção da Qualidade (CIPQ) instituído por meio da mesma portaria.

Por meio da Requisição de Material nº 12/2017, a auditoria solicitou à SESA que apresentasse a última Avaliação da Qualidade do Atendimento e da Satisfação do Usuário.

Em reunião no setor jurídico da SESA, em 09 de novembro de 2017, a coordenadora jurídica informou que teria informações precisas acerca das avaliações efetivadas nas unidades da SESA. Na mesma ocasião, a

responsável pelo setor de Recursos Humanos da SESA informou que as avaliações só eram realizadas para a gratificação de produtividade (fundamentada no Inciso I do art. 3º da Portaria nº 853/2001), tendo em vista que as avaliações não se aplicavam às outras espécies. Por e-mail, a servidora Jaqueline Maria Machado Castelo Branco informou que cada Unidade da SESA tem seu próprio Comitê de Avaliação, mas que precisaria de 15 dias para enviar documentação às Unidades solicitando a informação. Para a auditoria não há qualquer justificativa para a não efetivação das avaliações de todos os servidores, independente de seu local de exercício funcional, para a percepção da referida gratificação. Ademais, essa auditoria entende que só há um fato gerador para a concretização de uma única GITQ, não reconhecendo como legítima a existência de três espécies de gratificação, como definido pelo art. 3º da Portaria nº 853/2001.

72. Não obstante as desconformidades acima elencadas, a auditoria entende que a complexidade que envolve a GITQ requer, por parte da gestão superior da SESA, algumas medidas que vão além do plano normativo. Assim, decisões como a criação de um grupo técnico para o estudo e elaboração de um instrumento normativo apropriado à lei, além de adequar a realidade da SESA ao princípio da legalidade pode contribuir para uma melhoria na qualidade dos serviços prestados. Neste particular, deve ser citada a Portaria SESA nº 1888/2013 que previu a criação de um grupo de estudo, mas que não foi concretizada na prática.

73. Muito embora se reconheça como uma boa iniciativa a Portaria SESA nº 1888/2013, uma crítica deve ser feita ao fato de ela prever a elaboração de **uma nova portaria** para tratar da GITQ. No entender da auditoria, o grupo de estudo deve existir para a constituição não de uma portaria, mas de um instrumento normativo adequado e capaz de afastar as ilegalidades aqui apontadas.

74. Assim, a gestão da SESA deverá manifestar-se acerca dessas constatações de auditoria, visando apresentar eventuais providências saneadoras adotadas e documentação comprobatória das diligências efetuadas.

Manifestação do Auditado

O equívoco no pagamento de Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade, na modalidade produtividade, à servidora *"suprimido - Lei Estadual nº15.175"* ocorreu sem que possa se atribuir má-fé a qualquer servidor. A própria servidora beneficiada foi quem detectou o erro administrativo e denunciou o fato, tendo sido corrigida a falha. A servidora, inclusive, devolveu parte dos recursos recebidos indevidamente. Tendo sido, dispensado parte dos recursos, por se reconhecer que a Jurisprudência dos Tribunais Judiciais entende que o servidor, que atuou de boa-fé, não está obrigado a devolver os recursos recebidos por erro da própria administração pública, visto que tais recursos tem caráter alimentar.

No que pese a CGE não reconhecer a legalidade da Portaria 853/2001 e suas alterações, registre-se que ela foi emitida com fundamento na Lei nº 12.761, de 15 de dezembro de 1997 e Decreto regulamentador n.º 25.664, de 29 de outubro de 1999, que autorizou sua emissão por parte do Secretário da Saúde. O ato administrativo, como o é a Portaria em questão, goza de presunção de legitimidade, de modo que não cabe aos agentes públicos, seus executores, negar-lhe vigência, sob a alegação de sua invalidade. Necessário que essa invalidade seja formalmente declarada pela autoridade competente. No caso, até o momento não houve esta declaração de invalidade, sendo obrigação do gestor público dar-lhe execução. Tanto a PGE como o Próprio Governador do Estado tem conhecimento da existência dessa portaria, inclusive a PGE já teve várias oportunidades de analisá-la, sem que nunca tenha sequer discutido sua total ilegalidade. A título de exemplo e já abordando fato mencionado por essa CGE, veja que a Portaria nº 1807/2005, que inovou com pagamento de 35% para servidores dos Grupos Ocupacionais SES e ATS, com recursos do Tesouro Estadual, foi declarada ilegal pela PGE, mas o restante de seu conteúdo permaneceu válido. Portanto, não mais existe essa Portaria nº 1807/2005 no mundo jurídico, muito menos seus efeitos.

Realmente está em vigor a Portaria nº 1888/2013, que instituiu Grupo de Estudo para uma nova regulamentação da GITQ. A SESA irá orientar referido Grupo a buscar um instrumento jurídico mais adequado para regulamentar a vantagem em questão, a qual será discutida com a PGE.

Análise da CGE

A manifestação da auditada apresenta três pontos que merecem ser analisados pela auditoria. O primeiro, diz respeito ao pagamento da GITQ à servidora “suprimido - Lei Estadual nº15.175” e a reparação do comprovado dano ao erário; segundo, a ilegalidade da Portaria nº 853/2001 que regulamentou a GITQ no âmbito da SESA; e terceiro, o Grupo de Estudo instituído pela Portaria nº 1888/2013.

No que concerne ao pagamento indevido da GITQ à referida servidora, a SESA afirma que, pelo fato de não se poder atribuir má-fé a qualquer servidor, foi dispensada a devolução de parte dos recursos. Para a auditoria, o fato de a administração entender que a servidora beneficiária não agiu de má-fé, não afasta a necessidade de se apurar a falta funcional de quem deu origem aos pagamentos indevidos. Houve pagamentos indevidos, durante um período considerável, ocasionando um dano quantificado no valor de R\$22.500,00 (vinte dois mil e quinhentos reais), que precisa ser reparado. Ademais, nem o parecer jurídico e nem o despacho do secretário apontam para a solução do problema.

Do exposto, contrariamente ao que afirma o Parecer Jurídico da SESA nº 6955/2017, corroborado com o Despacho do Secretário da SESA, a auditoria entende que a boa-fé por parte da servidora não elide a responsabilidade de quem efetivamente deu causa ao dano. Assim, entende-se que, mesmo afastando qualquer responsabilidade da servidora “suprimido - Lei Estadual nº15.175”, a gestão deve envidar esforços para evidenciar o responsável pelos lançamentos irregulares.

Quanto à ilegalidade da Portaria nº 853/2001, que regulamentou a GITQ no âmbito da SESA, deve ser afirmado, inicialmente, que a presunção de legitimidade, apontada pela SESA, não é suficiente para elidir o trabalho da auditoria. Pensar de outra forma seria tornar inquestionável, pelos órgãos de controle, todos os atos praticados pela gestão pública. Neste sentido, a auditoria reafirma a ilegalidade da Portaria nº 853/2001, tendo em vista a sua inovação no plano jurídico, atribuindo a GITQ a agentes públicos não contemplados pela própria Lei nº 12.761, de 15 de dezembro de 1997.

Ressalte-se, ainda, que a própria Lei nº12.761/97 afirma em seu art.1º, § 2º, que a vantagem financeira deverá ser concedida com base em critérios a serem definidos por Decreto do Chefe do Poder Executivo e não por Portaria, como fez a SESA.

Outro aspecto suscitado pela SESA diz respeito à Portaria nº 1807/2015 que, além do equívoco já apontado, infringindo o art.1º, § 2º da lei em comento, concedeu o percentual de 35% aos servidores do Grupo ocupacional SES e ATS com recursos do Tesouro Estadual, afrontando também o art. 2º do mesmo instrumento legal.

A auditada informou em sua resposta, inicialmente, que a referida portaria foi declarada ilegal pela PGE, mas conservando o restante de seu conteúdo. Em seguida afirma, de forma contraditória, que a mesma portaria passou a não mais existir no mundo jurídico.

A auditoria entende que há equívocos, por parte da SESA, neste particular. Primeiro porque a ilegalidade apontada pela PGE, que afastou a portaria por completo do mundo jurídico, foi com base na ilegal previsão da utilização de recursos do Tesouro Estadual afrontar o art. 2º da Lei nº 12.761/97. Esse fato, por si só, já aponta uma ilegalidade suficiente para declarar a invalidade da norma sem a necessidade de se avaliar qualquer outro aspecto. Segundo, que a declaração da ilegalidade da Portaria nº 1807/2015 não constitui elemento para comprovar a validade das outras portarias, mas uma evidência de que a SESA, no que concerne a operacionalização da GITQ, teve uma conduta progressiva na ilegalidade. Inicialmente, afrontando o § 2º do art. 1º, quando utiliza a portaria como instrumento para concessão da vantagem, e posteriormente, afrontando art. 2º, com a tentativa de utilizar o mesmo instrumento normativo para concessão da GITQ utilizando recursos do Tesouro Estadual.

O último ponto relacionado à GITQ, abordado pela auditada, refere-se ao Grupo de Estudo instituído pela Portaria nº 1888/2013. A SESA informa que orientará o Grupo a buscar um instrumento jurídico mais adequado, junto com a PGE, para regulamentar a vantagem em questão. Para a auditoria, os argumentos da auditada indicam claramente o reconhecimento do uso inapropriado de um instrumento infra-legal para o trato de matéria típica de lei.

Por fim, a auditada silenciou com relação à percepção de mais de uma espécie de GITQ, nem tampouco explicou a existência de 04 (quatro) códigos no sistema de folha de pagamento (Folha-Prod), quais sejam: o código 2668 (GITQ – Atividade Relevantes); o 2669 (GITQ – Incentivo ao cargo comissionado); o 2670 (GITQ – Produtividade); e um último código, que não foi evidenciada sua utilização, 2671 (GITQ – Plantão Vantagem).

Ressalte-se, mais uma vez, que esta auditoria não reconhece a legalidade das espécies de GITQ, entendendo que a percepção por meio de dois códigos significa, na verdade, um pagamento duplicado pela ocorrência de um mesmo fato gerador, qual seja, a execução de trabalho com qualidade.

Recomendação nº 240001.01.01.07.164.1117.012 – Instaurar procedimento administrativo interno para evidenciar o responsável pelo pagamento indevido da GITQ à servidora “suprimido - Lei Estadual nº15.175”.

Recomendação nº 240001.01.01.07.164.1117.013 – Exigir a devolução ao erário do restante dos valores pagos indevidamente de GITQ à servidora “suprimido - Lei Estadual nº15.175”.

Recomendação nº 240001.01.01.07.164.1117.014 – Fazer o levantamento dos valores pagos de forma duplicada, utilizando espécies de GITQ, para sua imediata regularização.

Recomendação nº 240001.01.01.07.164.1117.015 – Iniciar as atividades do Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria nº 1888/2013, para construção de um instrumento normativo que afaste as ilegalidades apontadas na concessão da GITQ.

2.6. Uso de veículo institucional para fins particulares

75. A auditoria recebeu, por meio de denúncia apresentada ao SOU (protocolo nº 0635722), informações acerca de eventuais irregularidades na utilização dos veículos da SESA. O conteúdo das denúncias indica que a servidora “suprimido - Lei Estadual nº15.175” fazia uso de veículos para o trato de assunto pessoal e de sua família.

76. Para avaliar a materialidade da referida denúncia, a auditoria solicitou à SESA, por meio da Requisição de Material nº 08-SESA, de 17 de outubro de 2017, informações acerca da forma de controle do uso de veículos, apresentando a movimentação da frota no último mês. Em seguida, a equipe de auditoria visitou o setor de transporte para avaliar, *in loco*, a forma como os trabalhos são conduzidos no setor.

77. O Sr. Clauriston Adorno, encarregado da gestão do setor de transporte, em resposta às indagações da auditoria, forneceu diversos documentos, tais como relatórios de movimentação de veículos em planilhas eletrônicas, e-mails, ofícios e memorandos de solicitações de veículos, que indicaram a rotina diária do setor. Segundo o referido gestor, o setor já utilizou um sistema informatizado para o

controle da frota de veículo, mas que hoje ele se encontra desativado por não ser de propriedade da SESA. Informou que, apesar de o sistema se encontrar em fase de teste, a secretaria está iniciando a contratação de uma empresa de rastreamento veicular que incluirá uma licença de uso de um sistema de gerenciamento de frotas.

78. Em análise aos documentos apresentados e aos relatos dos serventuários, a auditoria pode mapear a forma como as solicitações de veículos têm sido geridas no âmbito do setor de transporte da SESA. Restou evidenciado que, em regra, as demandas são encaminhadas ao setor de transporte por meio de memorandos, ofícios, e-mail ou telefone. Um empregado terceirizado providencia o veículo para atender à demanda e, posteriormente, repassa as anotações feitas manualmente a outro empregado para que sejam digitadas no Sistema de Gestão de Frotas – SGF desenvolvido pela SESA.

79. Para a auditoria, do ponto de vista do controle, podem ser apontadas as seguintes fragilidades que contribuem para o aumento do risco de desvios na utilização da frota de veículo:

a) o setor de transporte ainda não dispõe de um sistema de controle de frotas que atenda plenamente as suas necessidades. A auditoria evidenciou que o sistema desenvolvido pela SESA (SGF) para o gerenciamento da frota de veículos ainda não possui todas as funcionalidades necessárias às atividades do setor, como a geração de relatórios de demandas, por exemplo, que ainda não está disponível para todas as áreas da secretaria. Assim, com exceção do setor de tecnologia da informação e de comunicação, todos os outros setores da secretaria têm que fazer suas demandas por meio de e-mail, ofício, memorando ou por telefone, que são, posteriormente, inseridas no SGF pelo próprio setor de transporte. Acrescente-se ainda que os relatórios de viagens são produzidos a partir de informações extraídas de um *print* da tela do SGF que, posteriormente, são digitados em uma planilha eletrônica (Excel). Na prática, o SGF tem funcionado apenas como repositório de dados, não agregando grande valor aos trabalhos do setor. Para a auditoria, a ausência de um sistema que atenda às demandas do setor de transporte contribui, significativamente, para o aumento no risco de uso indevido dos veículos da SESA;

b) as demandas são enviadas diretamente ao setor de transporte (atendidas por um terceirizado) sem passar por qualquer controle por parte da COAF, órgão ao qual se encontra hierarquicamente vinculado. A auditoria entende que, como o setor não possui autonomia organizacional para se relacionar com outros órgãos da SESA, não poderia ser demandado diretamente sem algum tipo de controle por parte da COAF. Ademais, o nível de complexidade dos transportes requer um controle organizacional que preveja regras e procedimentos formais, preventivo ou repressivo, para evitar eventuais desvios;

c) além do controle da frota de veículos da secretaria, o setor de transporte também é responsável por recursos administrativos referentes às multas de trânsito aplicadas aos condutores dos veículos. Incluem-se, entre essas multas, aquelas referentes aos diversos veículos cedidos aos municípios do Estado. Segundo o coordenador da COAF, a SESA tem envidado esforços para proceder às doações desses veículos para afastar essa atividade, mas a quantidade de veículos cedidos ainda é muito representativa. Para a auditoria, tais atividades demandam uma força de trabalho que não deveria ser realizada pelo setor de transporte, tendo em vista que as multas deveriam ser de responsabilidade dos municípios;

80. Não obstante as fragilidades apontadas no controle de uso de veículos, no que concerne, especificamente, à utilização indevida dos veículos da SESA, a auditoria não evidenciou qualquer elemento que possa afirmar que a referida servidora “suprimido - Lei Estadual nº15.175” se beneficiou indevidamente do uso de veículos. Ademais, as demandas do NUECO e do NUCEF, órgãos geridos pela servidora acusada de se beneficiar do uso indevido de veículo, também seguem o mesmo rito de solicitação de transporte que qualquer outro setor.

81. Assim, a gestão da SESA deverá manifestar-se acerca dessas constatações de auditoria, visando apresentar eventuais providências saneadoras adotadas e documentação comprobatória das diligências efetuadas.

Manifestação do Auditado

A SESA reconhece não dispor de controle de frota eficiente e que o Setor de Transporte atua sem controle por parte da COAFI, mas está adotando medidas no sentido de aperfeiçoar o controle de frota e determinou que sua

atuação seja controlada pela COAFI, a qual deve previamente autorizar a disponibilidade do uso dos veículos.

A cessão de veículos aos municípios será aditivada com cláusula que transfere a responsabilidade das multas ao cessionário, com fim de evitar dano ao erário estadual.

Análise da CGE

A auditada reconheceu, em sua manifestação, as fragilidades apontadas na gestão de transporte. Ademais, espera-se que as medidas adotadas possam, de alguma forma, aperfeiçoar a gestão do órgão. Com relação às cessões dos veículos, a auditoria entende que há a necessidade do envolvimento do setor jurídico da SESA para a garantia da existência, no instrumento de cessão, de cláusulas que garantam a adequada segurança jurídica.

Recomendação nº 240001.01.01.07.164.1117.016 – Estabelecer, nos instrumentos de cessão de veículos, cláusulas que garantam a responsabilidade do cessionário quanto às multas de trânsito.

Recomendação nº 240001.01.01.07.164.1117.017 – Estabelecer procedimentos internos para a utilização de veículos que prevejam o controle por parte da COAF.

2.7. Assunção de duas coordenações pela servidora “suprimido - Lei Estadual nº15.175”

82. De acordo com o procedimento de Sindicância instaurado no âmbito da SESA, processo VIPROC nº 2298580/2017, a auditoria constatou, a fls. 120, denúncias versando sobre o eventual desvio de função da senhora “suprimido - Lei Estadual nº15.175”. Segundo o documento analisado, a servidora foi nomeada para o cargo em comissão de “suprimido - Lei Estadual nº15.175”, bem como para responder pelas atribuições da “suprimido - Lei Estadual nº15.175”.

83. Analisando a situação funcional da referida servidora, no Sistema de Folha de Pagamento – FOLHA-PROD, constatou-se o que segue:

- a) a servidora, admitida em 28/01/1965 para o cargo de Técnico em Orçamento, sob a matrícula nº “suprimido - Lei Estadual nº15.175”, está aposentada desde 27/09/1990;

b) a servidora, admitida em 1º/08/1990 para o cargo de Técnico em Orçamento, sob a matrícula nº “suprimido - Lei Estadual nº15.175”, está aposentada desde 31/7/2015;

c) em 10 de dezembro de 2015, por meio da Portaria nº 1373/2015, o Secretário da Saúde atribuiu à servidora aposentada as competências para “suprimido - Lei Estadual nº15.175”;

d) em 1º de fevereiro de 2016, o Secretário da Saúde nomeou a referida servidora para exercer as funções “suprimido - Lei Estadual nº15.175”.

84. Em que pese a servidora esteja acumulando funções, sendo uma de supervisora do “suprimido - Lei Estadual nº15.175” e outra de supervisora do “suprimido - Lei Estadual nº15.175”, com outra na “suprimido - Lei Estadual nº15.175”, consta no sistema de folha de pagamento apenas uma matrícula sob o nº “suprimido - Lei Estadual nº15.175”, que diz respeito a somente um cargo comissionado exclusivo.

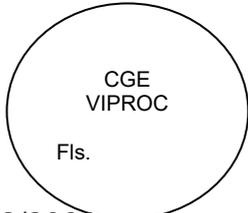
85. Do ponto de vista formal, não há que se falar em qualquer desvio de função, como afirmado no documento analisado, a fls. 120 do processo VIPROC nº2298580/2017, até porque a servidora não está exercendo materialmente qualquer atividade na “suprimido - Lei Estadual nº15.175”, estando apenas na supervisão dos dois núcleos.

86. Para a auditoria, diferentemente da informação pontuada no procedimento de Sindicância, não há qualquer desvio de função. Ademais, não se deve confundir a assunção formal de funções de três setores, o que ocorreu no caso em análise, com o desempenho material de uma atividade tendo sido nomeada para o desempenho de outra atividade.

2.8. Pagamento indevido de Gratificação por Encargo de Licitação

87. De acordo com a denúncia apresentada por meio do Protocolo SOU 0706045, a fls. 06 e 07, conforme processo VIPROC nº 2298580/2017, a Sra. “suprimido - Lei Estadual nº15.175” foi designada como membro da equipe de apoio à licitação, sem nunca estar em exercício na Procuradoria Geral do Estado - PGE.

88. A Lei Complementar nº 65, de 03/01/2008, que dispõe sobre o Sistema de Licitações do Estado do Ceará e altera dispositivos da Lei Complementar nº 58, de



31 de março de 2006, regulamentada pelo Decreto nº 29.184, de 08/02/2008, estabelece conforme transcrito a seguir:

Art. 4º Os servidores designados pregoeiros e membros de apoio, e os designados componentes das Comissões de Licitações previstas no art. 2º desta Lei Complementar exercerão suas atribuições em regime de 8 (oito) horas diárias e 40 (quarenta) horas semanais.

§ 1º Os servidores e empregados designados pregoeiros e membros de apoio, e os designados componentes das Comissões de Licitações, permanecerão lotados em seus órgãos e entidades, com exercício na Procuradoria Geral do Estado durante o prazo de designação, ficando, a partir da publicação do ato de designação, afastados do exercício das atribuições de seus cargos efetivos, funções ou empregos, sem prejuízo das respectivas remunerações ou salários.

89. Em consulta ao Sistema FOLHA-PROD e ao Diário Oficial do Estado, esta auditoria constatou que a servidora supracitada foi designada para o exercício da função de Membro de Equipe de Apoio a partir de 6 de julho de 2015, por meio do Decreto Nº “suprimido - Lei Estadual nº15.175”, estando recebendo Gratificação por Encargos de Licitação (código 371), no período de 10/2015 até o momento, em desacordo com a legislação pertinente, uma vez que a referida servidora está exercendo as funções de Supervisora dos Núcleos de “suprimido - Lei Estadual nº15.175” e ao Núcleo “suprimido - Lei Estadual nº15.175”.

90. Ademais, constatou-se na folha da servidora a existência de pagamentos de Diferenças de Gratificação por Encargos de Licitação (código 373) nos meses de outubro e novembro/2015, no valor de R\$3.351,31 (três mil trezentos e cinquenta e um reais e trinta e um centavos), totalizando em R\$6.702,62 (seis mil setecentos e dois reais e sessenta e dois centavos).

91. Assim, a gestão da SESA deverá manifestar-se acerca dessas constatações de auditoria, visando apresentar eventuais providências saneadoras adotadas e documentação comprobatória das diligências efetuadas.

Manifestação do Auditado

Constatou-se que alguns servidores são membros de apoio à licitação, conforme Portaria nº 2015/456, do Senhor Secretário da Saúde. Esses servidores são membros do Grupo Técnico para acompanhamento e avaliação de propostas para seleção de serviços de consultorias e aquisição de bens no âmbito do empréstimo número CE: 2137/OC-BR – Programa de Expansão e Melhoria da Assistência Especializada à Saúde do Estado do Ceará, constituído pela Portaria 594/2013. A qual tem atribuições técnicas restritas ao aludido Programa.

Essa comissão não tem atribuições inerentes às cotações de preços, as quais, juridicamente, são decorrentes de licitação dispensável. É certo que ganham gratificação por compor o Grupo Técnico, mas na forma da lei. Não há aqui irregularidade. Se for feita uma pesquisa nas diversas Secretarias Estaduais, verifica-se que essa gratificação é paga a alguns de seus servidores.

A Gratificação foi concedida com aval da PGE, de modo que entende-se não haver a ilegalidade apontada pela auditoria, mas apenas uma incompreensão dos objetivos da gratificação.

Análise da CGE

De acordo com a manifestação da auditada, a gratificação concedida aos servidores está respaldada pela Portaria nº 2015/456, a qual altera a composição do Grupo Técnico para acompanhamento e avaliação de propostas para seleção de serviços de consultorias e aquisição de bens no âmbito do empréstimo número (CE: 2137/OC-BR) – Programa de Expansão e Melhoria da Assistência Especializada à Saúde do Estado do Ceará, e que não reconhece a ilegalidade, justificando que em diversas secretarias estaduais essa gratificação é paga a alguns dos servidores.

O Decreto nº “suprimido - Lei Estadual nº15.175”, em seu artigo 3º, designou a Sra. “suprimido - Lei Estadual nº15.175” para o exercício da função de membro de equipe de apoio.

Ocorre que o Decreto nº 29.184, de 08/02/2008, que regulamenta a Lei Complementar nº 65, estabelece no §1º do art. 4º que os servidores e empregados designados pregoeiros e membros de apoio, e os designados componentes das Comissões de Licitações, **permanecerão lotados em seus órgãos e entidades,**

com exercício na Procuradoria Geral do Estado durante o prazo de designação, ficando, a partir da publicação do ato de designação, **afastados do exercício das atribuições de seus cargos efetivos, funções ou empregos, sem prejuízo das respectivas remunerações ou salários**. (grifos nossos)

Os Decretos nºs. 29.184, de 08/02/2008; 30.691, de 23/09/2011; 31.231, de 20/06/2013; 31.310, de 23/10/2013, permitiram que alguns cargos de provimento em comissão passassem a integrar a estrutura administrativa do Sistema de Licitações do Estado do Ceará, nos termos do §5º do Art. 5º da Lei Complementar nº 65, de 3 de janeiro de 2008, embora permaneçam no exercício das suas funções nos respectivos órgãos, podendo receber cumulativamente a Gratificação por Encargo de Licitação com a representação de cargo em comissão.

Nesse sentido, esta auditoria entende que para fazer jus à percepção da referida gratificação, sem que o servidor seja afastado do órgão de origem, o cargo em que o servidor se encontra nomeado necessita estar integrado à estrutura administrativa do Sistema de Licitações do Estado do Ceará, nos termos do §5º do Art. 5º da Lei Complementar nº 65, de 3 de janeiro de 2008, que deverá ser feito por meio de Decreto do governador.

Recomendação nº 240001.01.01.07.164.1117.018 – Providenciar a regularização do pagamento de Gratificação por Encargo de Licitação, em atendimento ao que preceitua a Lei Complementar nº 65/2008 e Decreto nº. 29.184/2008.

2.9. Pagamento irregular de verba correspondente a 10% da gratificação de representação

92. O inciso I, do Art. 124, da Lei nº 9.826/74 proíbe ao servidor aposentado que esteja exercendo cargo em comissão na administração pública a acumular o vencimento correspondente a 10% da gratificação de representação do cargo em comissão, com o vencimento da aposentadoria, devendo abdicar de uma dessas remunerações.

93. Em consulta ao Sistema FOLHA-PROD, esta auditoria constatou que a servidora de matrícula nº "*suprimido - Lei Estadual nº15.175*", nomeada para cargo comissionado em 1º/9/2015, recebeu na verba de Vencimento/Salário/Provento (código 101), o valor correspondente a 10% da gratificação de representação referente ao cargo comissionado e a verba de Provento (código 301),

simultaneamente, no período de outubro/2015 a maio/2016, passando a receber no período de junho/2016 a outubro/2017 o mesmo percentual de 10% sobre a gratificação de representação na rubrica Vencimento Cargo Comissionado Exclusivo (código 2725), totalizando R\$7.441,95 (sete mil quatrocentos e quarenta e um reais e noventa e cinco centavos).

94. Com o intuito de constatar outros casos similares, a auditoria procedeu à análise de uma amostra colhida no sistema FOLHA-PROD em que restou evidenciado que a mesma desconformidade vem ocorrendo com os servidores de matrículas nº “suprimido - Lei Estadual nº15.175” (julho/2014 a outubro/2017) e “suprimido - Lei Estadual nº15.175” (maio/2016 a outubro/2017), totalizando R\$6.190,54 e R\$2.824,62, respectivamente.

95. Assim, a gestão da SESA deverá manifestar-se acerca dessas constatações de auditoria, visando apresentar eventuais providências saneadoras adotadas e documentação comprobatória das diligências efetuadas.

Manifestação do Auditado

A SESA determinou ser efetuada minuciosa pesquisa junto à folha de pagamento a fim de verificar essa inconformidade, a fim de que os servidores beneficiados sejam chamados a fazer opção entre os proventos de aposentadoria e a verba de 10% da gratificação de representação.

Análise da CGE

A auditada informou que iria fazer uma pesquisa minuciosa para verificar a desconformidade apontada, além de providenciar a regularização.

Em que pese a auditada tenha informado que providenciará a regularização, cabe esclarecer que esta auditoria tomou conhecimento do teor do Parecer nº. 1.317/2014, exarado pela Procuradoria Geral do Estado do Ceará – PGE, em resposta à consulta elaborada pela Coordenadoria de Gestão Previdenciária, o qual orientou aquela coordenação **no sentido de que, estando o servidor aposentado, e, portanto, sem mais vínculo com o seu cargo efetivo, e sendo ele nomeado para um cargo em comissão, assiste-lhe o direito de perceber a gratificação questionada pela origem na sua totalidade, ou seja, o valor da própria gratificação acrescido de 10% (dez por cento), equivalente ao vencimento dessa gratificação.**

Diante do exposto, esta Controladoria entende que os servidores portadores das matrículas nºs. “suprimido - Lei Estadual nº15.175”, “suprimido - Lei Estadual nº15.175” e “suprimido - Lei Estadual nº15.175” fazem jus à percepção do provento de aposentadoria com o vencimento referente ao cargo comissionado exclusivo, não havendo, portanto, acumulação ilícita, sendo desnecessária qualquer ação para regularização.

2.10. Infraestruturas inadequadas da cozinha e do refeitório

96. A denúncia, recebida por meio do protocolo SOU nº 0705419, informa a existência de uma cozinha para os funcionários, no bloco A, 1º piso, que não possui piso e paredes de acordo com as normas de uma cozinha, quais sejam: piso de cerâmica ou porcelanato e paredes de cerâmica; além de não ter exaustor ou coifa ou depurador, o que provoca cheiros de gordura e frituras que se espalham pelo setor financeiro quando se cozinha, incomodando funcionários e visitantes; nem tampouco extintor de incêndio e que como existem milhares de processos, pastas de arquivos, notas fiscais, notas de empenhos, notas de pagamentos, muita papelada importante (que não foram escaneados para possibilitar um *backup*); as janelas não são protegidas com telas, facilitando a entrada de moscas e outros insetos

97. Foi perguntado pelo denunciante se o Corpo de Bombeiros está ciente desta situação, se a Engenharia Elétrica (CREA e/ou NUOMAN) está sabendo sobre as instalações elétricas e as fiações expostas precárias desta sala, além do Gabinete da SESA.

98. A despeito dos questionamentos apresentados na denúncia, a auditoria evidenciou o que segue:

- o local não é considerado uma cozinha, mas sim uma copa/refeitório, pois não é utilizado para elaboração de refeições, sendo utilizado para fazer café e aquecer as refeições já prontas dos funcionários;
- o piso é de paviflex e paredes não possuem revestimento em cerâmica;
- diferentemente do que o denunciante informou, foi constatada a existência de um exaustor funcionando;
- sobre o extintor de incêndio, não há na copa, todavia, há uma peça na entrada do NUECO/NUCEF;
- o local é equipado com armários para guardar utensílios domésticos, mesas e cadeiras, pia em inox, fogão, três fornos microondas e duas geladeiras;
- não existe uma porta para separar o setor da copa;
- as janelas são de vidro, do tipo basculante, com esquadrias de alumínio.

99. Diante do exposto, considerando que as condições atuais do local não são as mais adequadas para funcionamento de uma copa, a gestão da SESA deverá manifestar-se acerca dessas constatações de auditoria, visando apresentar eventuais providências saneadoras adotadas e documentação comprobatória das diligências efetuadas.

Manifestação do Auditado

Não há na verdade um refeitório, mas um local destinado aos os servidores, que trazem marmita, poderem fazer suas refeições. Assim, não há que se falar em adequação desse local aos requisitos estabelecidos para um refeitório. Apesar disso, será feita avaliação por profissional habilitado para verificar se o local obedece às condições sanitárias exigidas para o seu propósito. Caso não o seja, serão adotadas medidas pertinentes.

Análise da CGE

A auditada esclareceu que o local em questão não se trata de um refeitório, e sim de um local onde os servidores realizam suas refeições, mas que será objeto de avaliação por profissional habilitado para verificação das condições sanitárias exigidas para este fim, e que, caso não atenda, serão adotadas as medidas necessárias para adequação.

2.11. Descumprimento dos prazos da Lei de Acesso à Informação

100. Por meio do Protocolo SOU nº 0771440, a auditoria tomou conhecimento de denúncia em cujo conteúdo há a solicitação da adoção de providências, nos termos das leis de transparência e acesso à informação, quanto ao descumprimento dos prazos de resposta da ouvidoria da Secretaria da Saúde. O denunciante enfatiza que, principalmente em relação às manifestações dos setores de empenho e de pagamento da SESA, há um desprezo pelas reclamações e denúncias do cidadão, configurando como séria irregularidade. Informou ainda que o conteúdo de várias respostas é vago e foge do teor da denúncia.

101. Por fim, a denúncia faz referência ao Observatório da Despesa Pública – ODP, mantido pela CGE, e afirma que o mesmo ficará sem sentido “se o cidadão não observa que o SERVIDOR que não deu a resposta não tenha seu ato (omissão/prevaricação) analisado mediante SINDICÂNCIA”. Acrescenta que na

SESA existe a servidora de nome “suprimido - Lei Estadual nº15.175” que é contumaz em não responder as manifestações, o que enfraquece o modelo de Controle Social.”.

102. Antes de enfrentarmos os questionamentos apresentados na referida denúncia (Protocolo SOU nº 0771440) faz-se necessário uma pequena digressão acerca da legislação pertinente para situar o leitor no plano normativo.

103. A Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, veio para regulamentar, dentre outros dispositivos, o inciso XXXIII, artigo 5º da Constituição Federal que garante a todos o direito de obter informações de interesse particular, coletivo ou geral, devendo ser prestadas em prazo legal, sob pena de responsabilidade, ressalvadas as informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

104. De acordo com Art. 11 da referida lei:

O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no **caput**, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

§ 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.

§ 4º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.

§ 5º A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente.

§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento

direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.

105. Segundo o art. 45 da lei de Acesso à Informação:

Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III.

106. Em obediência ao dispositivo acima, foi criada a Lei Estadual do Ceará nº 15.175/2012, que institui o Sistema Estadual de Acesso à Informação do Poder Executivo Estadual. Segundo art. 13 da supracitada lei, “o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder acesso imediato à informação disponível”. De acordo com o parágrafo 1º do artigo supracitado, no caso de impossibilidade de fornecer a informação de imediato, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá remeter ao órgão ou entidade detentora da informação, com o requerimento devidamente instruído, em um prazo de até 20 (vinte) dias, dando ciência ao interessado.

107. Segundo o art. 7º do Decreto 30.474 de 2011, que institui o Sistema de Ouvidoria – SOU no âmbito do Estado do Ceará, “o prazo máximo para a conclusão da apuração das manifestações no Sistema de Ouvidoria - SOU será de até 15 dias a contar da data da entrada da manifestação, podendo ser prorrogado pelo dirigente do órgão ou entidade por mais 15 dias, mediante justificativa circunstanciada do Ouvidor Setorial”.

108. Com o intuito de avaliar a forma como a ouvidoria da SESA tem conduzido os trabalhos referentes às manifestações demandadas, e tomando como parâmetro o sistema de transparência instituído pelos dispositivos retrocitados, a auditoria analisou as informações fornecidas pela Célula de Ouvidoria – CEOUV da CGE, a respeito da produtividade da Ouvidoria da setorial. Em síntese, os Índices de Resolubilidade - Manifestações respondidas no prazo, referentes aos exercícios de 2016 (janeiro a dezembro) e 2017 (janeiro a setembro) correspondem a:

Tabela 4. Comparativo de Índice de Resolubilidade 2016x2017

ÍNDICE DE RESOLUBILIDADE 2016		ÍNDICE DE RESOLUBILIDADE 2017	
Período	01/01/2016 a 31/12/2016	Período	01/01/2017 a 30/09/2017
Total de Manifestações Respondida no Prazo	1.013	Total de Manifestações Respondida no Prazo	855
Total de Manifestações Respondidas fora do Prazo	500	Total de Manifestações Respondidas fora do Prazo	525
Total de	3 (Manifestações em	Total de	66 (Manifestações em

Manifestações Em Apuração Fora do Prazo	atraso ainda aguardando resposta)	Manifestações Em Apuração Fora do Prazo	atraso ainda aguardando resposta)
Total	1.516	Total	1.446
Índice de Resolubilidade em 2016	66,82%	Índice de Resolubilidade em 2017	59,12%

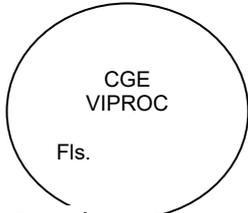
Fonte: Sistema de Ouvidoria

109. Percebe-se que no ano de 2017 (até o mês de setembro), em relação ao ano anterior, houve uma queda no Índice de Resolubilidade nas demandas da sociedade de 68,82% para 59,12%. Não obstante os índices não deixem dúvida quanto ao fato de a SESA não ter avançado nas respostas aos cidadãos, não se pode aferir, a partir deles, que as manifestações esperadas pelo denunciado foram negligenciadas.

110. Outro aspecto que deve ser apontado diz respeito a alguns equívocos apresentados na denúncia, que devem ser esclarecidos pela auditoria. A primeira delas diz respeito ao Observatório da Despesa Pública – ODP; a segunda, quanto à conduta contumaz da servidora “suprimido - Lei Estadual nº15.175” em não responder as manifestações.

111. No que concerne ao ODP, deve ser esclarecido que se trata de um projeto em andamento, no âmbito da CGE, com o intuito de viabilizar informações para o Controle Interno, a partir do cruzamento de dados de diversos sistemas, acerca de indicadores da gestão e possíveis desconformidades. Neste sentido, diferentemente do que indicou a denúncia, não há qualquer relação entre o projeto ODP e as manifestações da gestão da SESA quanto a eventuais demandas do cidadão.

112. Um segundo esclarecimento que se mostra pertinente, diz respeito à servidora “suprimido - Lei Estadual nº15.175”. Segundo a denúncia, a referida servidora é contumaz em não responder as demandas. Para a auditoria, toda e qualquer informação sobre qualquer matéria relacionada ao Poder Público pertence ao Órgão ou à entidade produtora ou detentora da informação. Neste sentido, não há que se atribuir a este ou aquele servidor a demora pelo fornecimento de determinada informação. Assim, uma vez comprovada a impossibilidade de a referida servidora fornecer qualquer informação, outro serventário deverá fornecê-la em seu lugar.



113. Assim, a gestão da SESA deverá manifestar-se acerca dessas constatações de auditoria, visando apresentar eventuais providências saneadoras adotadas e documentação comprobatória das diligências efetuadas.

Manifestação do Auditado

A SESA envidará esforços no sentido de cumprir os prazos estabelecidos para prestar as informações que lhe forem solicitadas no âmbito da Lei de Acesso à Informação.

Análise da CGE

Cabe destacar que, para além dos prazos estabelecidos em leis e decreto, atender às demandas da população é um indicativo de tratamento cidadão para com aqueles que buscam os órgãos de ouvidoria. Dessa forma, é muito importante que a SESA busque atender com presteza às demandas da população.

Recomendação nº 240001.01.01.07.164.1117.019 – Atentar para os prazos estabelecidos na legislação referente ao direito de acesso à informação, quais sejam, a Lei Federal nº 12.527/2011, a Lei Estadual do Ceará nº 15.175/2012, bem como o Decreto 30.474/2011.

3. CONCLUSÃO

114. Conforme o escopo e os aspectos abrangidos pelos trabalhos de auditoria, foram verificadas constatações referentes aos itens a seguir relacionados, consignadas ao longo deste relatório, que devem ser objeto de adoção de providências para atendimento às respectivas recomendações da SESA:

2.1.1 Direcionamento de processos de compras para beneficiar a empresa Hidecon Comércio e Representações LTDA.;

2.1.2 Desvio de materiais do estoque da SESA e não entrega de objetos comprados e pagos pela SESA;

2.3. Pagamentos de serviços eventuais a terceirizados por meio de Notas de Empenho;

2.4. Pagamentos de horas extras para empresas terceirizadas sem o devido controle de cumprimento de horas trabalhadas;

2.5. Irregularidade no pagamento de Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade (GITQ);

2.6. Uso de veículo institucional para fins particulares;

2.8. Pagamento indevido de Gratificação por Encargo de Licitação;

2.11. Descumprimento dos prazos da Lei de Acesso à Informação.

115. Assim, este relatório de auditoria deverá ser encaminhado à gestão da SESA, para a elaboração de Plano de Ação para Sanar Fragilidades (PASF), com a finalidade de dar cumprimento às recomendações apresentadas, definindo-se responsáveis, recursos e prazos necessários a sua implementação.

116. Finalmente, tendo em vista o disposto no §3º do Art. 190-A da Constituição Estadual de 1989, o responsável pelo Controle Interno deverá dar ciência das irregularidades ou ilegalidades constatadas ao Tribunal de Contas do Estado - TCE, sob pena de responsabilidade solidária, ciência essa que poderá se dar por meio do encaminhamento de cópia do presente Relatório de Auditoria.

Fortaleza, 13 de abril de 2018.

Servidor em gozo de férias em 20/07/2018

Antonio Paulo da Silva
Auditor de Controle Interno
Matrícula nº1661101-8

Revisado em 03/07/2018 por:

Valéria Ferreira Lima Leitão
Orientadora de Célula
Matrícula – 1617421-1

Marília Martins França
Auditora de Controle Interno
Matrícula nº3000841-3

Aprovado em 20/07/2018 por:

George Dantas Nunes
Coordenador de Auditoria Interna
Matrícula nº 1617271-5