



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

**RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONTAS DE GESTÃO
Nº. 240301.01.01.01.028.0118**

Modalidades de Auditoria:

Auditoria de Regularidade

Categorias de Auditoria:

Auditoria de Contas de Gestão – à distância

Órgão Auditado:

Escola de Saúde Pública

Período de Exames:

Janeiro a dezembro de 2017



**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 Governamental
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
Auditor de Controle Interno
Paulo Rogério Cunha de Castro

Missão Institucional

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

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONTAS DE GESTÃO

N.º 240301.01.01.01.028.0118

I – VISÃO GERAL

1. DA ATIVIDADE DE AUDITORIA

1. Em cumprimento às determinações do Art. 9º, inciso III, e Art. 54, inciso I, da Lei Estadual nº 12.509, de 06/12/1995, apresentamos o Relatório de Auditoria de Contas Anuais de Gestão sobre o exercício financeiro de **2017** da **Escola de Saúde Pública - ESP**.
2. Os exames foram realizados de acordo com as orientações do Plano Anual de Auditoria da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE, aprovado por meio da Portaria nº 264/2017, de 29/12/2017, DOE de 11/01/2018, em conformidade com as normas e procedimentos técnicos de auditoria.
3. Os trabalhos à distância foram realizados em conformidade com a Ordem de Serviço nº 023/2018, no período de 18/01/2018 a 09/02/2018, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis. A análise da manifestação do auditado e a correspondente elaboração do relatório de auditoria realizaram-se no período de 03/05/2018 a 16/05/2018, conforme Ordem de Serviço de Auditoria nº 176/2018.
4. Os resultados da auditoria estão adstritos aos objetivos e limites estabelecidos no escopo do presente trabalho. A ocorrência de quaisquer fatos supervenientes a esse propósito, que venham a ser conhecidos pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE ou para os quais esta CGE seja demandada a se pronunciar, poderá ser objeto de exame posterior.
5. A identificação das pessoas físicas no presente relatório foi suprimida em atendimento ao disposto no art. 31 da Lei Federal nº 12.527, de 18/11/2011, e no art. 34 da Lei Estadual nº 15.175, de 28/06/2012.

2. DA UNIDADE AUDITADA

6. A **Escola de Saúde Pública – ESP** foi criada pela Lei Estadual n.º 12.140, de 22/07/1993, alterada pela Lei Estadual nº 12.738, de 14 de outubro de 1997, sob a forma de Autarquia, vinculada à Secretaria da Saúde do Estado. A reestruturação dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, efetivada por meio da Lei Estadual nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, prescreveu suas competências no artigo 78, inciso IV.
7. O Decreto nº 30.602, de 15/07/2011, alterou a estrutura organizacional, a distribuição e a denominação dos cargos de direção superior e de direção e assessoramento da ESP.
8. A missão da ESP é promover a formação e educação permanente, pesquisa e extensão na área da Saúde, na busca de inovação e produção tecnológica, a partir das necessidades sociais e do SUS, integrando ensino-serviço-comunidade, formando redes colaborativas e fortalecendo o sistema saúde-escola.

II - RESULTADOS DOS TRABALHOS

1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA-FINANCEIRA

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

9. O perfil da execução orçamentária da **ESP** representa o confronto entre o valor empenhado no exercício de **2017** e os valores autorizados na LOA **2017**, distribuídos por programa de governo, grupo de natureza de despesas e fonte de recursos, conforme tabelas a seguir apresentadas:

Tabela 1. Execução Orçamentária por Programa

Unidade Auditada: ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA				
Exercício:	2017	Data de Atualização:	26/01/2018	R\$ mil
Programa	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)	
76-GESTÃO DO TRABALHO, DA EDUCAÇÃO E DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA NA SAÚDE	2.236,09	1.045,22	46,74	
500-GESTÃO E MANUTENÇÃO	2.195,33	1.718,32	78,27	
Total:	4.431,42	2.763,54	62,36	

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

Emitido em: 26/1/2018

Tabela 2. Execução Orçamentária por Grupo de Natureza de Despesa

Unidade Auditada: ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA				
Exercício:	2017	Data de Atualização:	29/01/2018	R\$ mil
Grupo de Natureza de Despesa	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)	
4 -INVESTIMENTOS	1.522,00	1.311,25	86,15	
3 -OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2.909,41	1.452,29	49,92	
Total:	4.431,42	2.763,54		

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

Emitido em: 29/1/2018

Tabela 3. Execução Orçamentária por Fonte de Recursos

Unidade Auditada:		ESCOLA DE SAÚDE		
Exercício:	2017	R\$ mil		
Fonte de Recursos	SubFonte de Recursos	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)
82-CONVÊNIO COM ÓRGÃOS FEDERAIS - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	83-CONVÊNIO COM ÓRGÃOS FEDERAIS - ADMINISTRAÇÃO	3.075,86	2.031,25	66,04
48-OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - TESOURO	59-OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - TESOURO/BID	5,00	0,00	0,00
70-RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	00-RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	948,32	471,44	49,71
00-RECURSOS ORDINÁRIOS	00-RECURSOS ORDINÁRIOS	402,24	260,85	64,85
Total		4.431,42	2.763,54	62,36
Fonte: Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR e Sistema de Informações Orçamentárias e Financeiras - SIOF				
Emitido em: 29/01/2018				

1.2. Despesas de Exercícios Anteriores

10. Da análise das Despesas de Exercícios Anteriores - DEA executadas no período de **2017**, foram verificados volumes de execução superiores aos saldos orçamentários remanescentes do ano anterior, em desconformidade com o art. 37 da Lei nº 4.320/64, conforme tabela 4:

Tabela 4. Despesas de Exercícios Anteriores versus Saldo Orçamentário do Exercício Anterior

Unidade Auditada:		ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA		
Exercício:	2017	Data de Atualização:	10/4/2018	
R\$ mil				
FUNTE DE RECURSO	SUBFUNTE DE RECURSO	DEA2017(I)	SALDO2016(II)	DIFERENÇA (II - I)
70-RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	-	0,00	106,20	106,20
	00-RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	211,24	0,00	-211,24
	TOTAL	211,24	106,20	-105,04
Fonte: Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR e Sistema de Informações Orçamentárias e Financeiras - SIOF				
Emitido em: 21/2/2018				

11. Considerando que os procedimentos de auditoria foram realizados à distância, solicita-se que a ESP encaminhe manifestação acerca dessas constatações.

Manifestação do Auditado

O auditado manifestou-se por meio do arquivo "Manifestação do auditado ESP - Relatório Preliminar 2017" e anexos inseridos na aba "Manifestação do Auditado" do Sistema e-Contas, conforme apresentado a seguir.

Em resposta a execução das Despesas de Exercícios Anteriores na fonte 70 – Recursos Próprios da Escola de Saúde Pública – ESP, o que apresentou negatividade ao comparar DEA Executada em 2017 x Saldo orçamentário 2016, foram os pagamentos de despesas com os Contratos n.º 11/2016; 16/2015; 02/2015 e 15/2015 de mão de obra terceirizada da ESP, em virtude de convenções coletivas de trabalho. Considerando ainda, se tratar de despesas de cunho obrigatórias e continuadas, bem como contarmos apenas com recursos arrecadados diretamente para este fim, gerando o ocorrido.

A Escola de Saúde Pública do Ceará é uma unidade vinculada a SESA e, conforme quadro abaixo apresentado, em seu orçamento geral havia saldo suficiente e acima do necessário para cobrir as Dívidas de Exercícios Anteriores pagas. Veja-se pois:

Código Gestor	Descrição	Saldo 2016 (a)	DEA Empenhada em 2017 (b)	Diferença (a-b)
240301	ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA – ESP	106	211	-105
241291	HOSPITAL DR. CARLOS ALBERTO DE STUDART GOMES – HM	96	0	96
241591	CENTRO DE SAÚDE ESCOLA MEIRELES – CSM	8	0	8
240424	CENTROS DE HEMATOLOGIA E HEMOTERAPIA DO CEARÁ – HEMOCE	2	0	2
240401	COORDENADORIA DE GESTÃO DE TRABALHO E EDUCAÇÃO EM SAÚDE – CGTES	15	0	15
Total Geral		227	211	16

Fonte: SIOF

Análise da CGE

A ESP informou que os valores que excederam o saldo de 2016 corresponderam a pagamentos decorrentes de convenções coletivas aplicáveis aos contratos de terceirização de mão-de-obra. Cita ainda que todos os contratos possuem recursos oriundos da fonte 70.

O gasto com DEA em valor superior ao saldo de 2016 também é justificado pela existência de saldo positivo na consolidação da despesa no orçamento da SESA, o que compensaria o saldo negativo em 2017:

As convenções coletivas, realizadas periodicamente, podem impactar o valor dos contratos de terceirização. De acordo com o percentual definido na convenção, cabe à secretaria, de forma prudente, verificar sua disponibilidade orçamentária para adequar o valor do contrato ao reajuste do aplicável aos postos de trabalho contratados, independente da aprovação do Grupo Técnico de Contas – GTC/CGE e da SEPLAG.

Tal verificação visa garantir que o órgão tenha orçamento suficiente para suportar suas despesas, através de aumento do valor do contrato ou diminuição da quantidade de postos contratados.

Os contratos devem ser ajustados através redução de postos de trabalho caso não haja disponibilidade orçamentária para suportar o aumento do valor dos contratos, em decorrência do percentual pactuado em convenção coletiva. Caso haja disponibilidade orçamentária, deve a secretaria reservar parte do orçamento para possibilitar um possível aumento do valor contratual por meio de aditivo, após autorização da SEPLAG, inclusive por meio da utilização de outra fonte de

recursos, caso seja possível. Dessa forma, a ESP terá condições de adequar o aumento das despesas decorrentes das convenções coletivas aos limites orçamentários disponíveis.

Assim, sendo de conhecimento do órgão o percentual pactuado, deve adotar as medidas de planejamento para evitar a execução da despesa ou assunção de obrigações sem a devida disponibilidade orçamentária.

Ressalta-se ainda que, de acordo com a Lei nº 4.320/64, as despesas de exercícios encerrados devem ser pagas à conta de dotação específica, desde que haja saldo suficiente para atendê-las:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, **para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las**, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os **compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento**, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica. (grifos nossos)

Sobre o tema, o Código de Contabilidade do Estado do Ceará (Lei Estadual nº 9.809, de 18/12/1973), dispõe, em seu art. 112, acerca da possibilidade de pagamento das Despesas de Exercícios Anteriores:

Art. 112º - Poderão ser pagas por dotações para despesas de exercícios anteriores as dívidas de exercícios encerrados devidamente reconhecidas pela autoridade competente.

Parágrafo único – As dívidas de que trata este artigo compreendem as seguintes categorias:

I – despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não tenham processado na época;

II – despesas de Restos a Pagar com prescrição interrompida, desde que o crédito respectivo tenha sido convertido em renda eventual do Estado;

III – os casos não previstos nos itens anteriores. (grifo nosso)

O art. 113º da mesma lei prevê a quem compete reconhecer as dívidas de exercícios anteriores, conforme segue:

Art. 113º - São competentes para reconhecer as dívidas de exercícios anteriores **o Governador do Estado, no que diz respeito as dívidas de que trata o inciso III do parágrafo único do artigo anterior**, as Chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário, os Secretários de Estado, e autoridades equivalentes, os Presidentes do Tribunal de Contas do Estado e do Conselho de Conta dos Municípios, o Procurador Geral do Estado, o Consultor Geral do Estado e os Presidentes de órgãos autárquicos, quanto as relacionadas nos incisos I e II do referido parágrafo único. (grifo nosso)

De acordo com o art. 112 c/c o art. 113 da Lei Estadual nº 9.809/73, os secretários de estado e autoridades equivalentes não têm competência para reconhecer dívidas de exercícios anteriores para as quais o orçamento respectivo não consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, cabendo essa competência somente ao Governador do Estado.

Quanto ao argumento da auditada de que havia saldo disponível na SESA para suportar as despesas de exercícios anteriores que ultrapassaram o limite, ressalta-se que a Unidade Orçamentária (ESP) deve obedecer aos limites orçamentários aprovados em lei (LOA), sendo inclusive balizados por outros princípios como do equilíbrio e da proibição do estorno (Constituição Federal, art. 167, II e VI).

Assim, o órgão deve realizar seu planejamento orçamentário para permitir o cumprimento do disposto no art. 37 da Lei nº 4.320/64 e do Decreto Federal Nº 62.115, de 15 de janeiro de 1968, no que se refere a Despesas de Exercícios Anteriores.

Recomendação nº 240301.01.01.01.028.0118.001 – Aprimorar o planejamento e execução orçamentária do órgão, de forma a cumprir o disposto no art. 37 da Lei nº 4.320/64, Decreto Federal Nº 62.115/68 e Lei Estadual nº 9.809, de 18/12/1973, relativamente a Despesas de Exercícios Anteriores.

1.3. Convênios ou Instrumentos Congêneres com Inadimplência

12. Não foram observadas transferências de recursos por meio de convênios ou instrumentos congêneres efetuadas pela **ESP**, no exercício de **2017**, dessa forma, não foram verificadas situações de inadimplência.

2. GESTÃO DE PESSOAS

2.1. Acumulação de Cargos

13. Analisando os registros do Sistema Folha de Pagamento - FOLHA PROD foi verificada a ocorrência de acumulação de cargos por servidores da **ESP**, em desconformidade com o inciso XVI, do art. 37, da Constituição Federal de 1988, c/c com o Decreto Estadual Nº 29.352, de 09 de julho de 2008, conforme informações a seguir apresentadas:

Quadro 1. Acumulação de Cargos

CARGA HORÁRIA MAIOR DO QUE 60h						
CPF - 007.***.***-60						
ÓRGÃO	MATRICULA	DATA ADMISSÃO	CARGO	CARGA	AFASTAMENTO	DATA AFASTAMENTO
782 - ESP/CE	3*****12	9/3/2015	MEDICO RESIDENT	60		
202 - PEFOCE	0*****16	15/5/2013	MEDICO PERITO LEGISTA	40		
CPF - 026.***.***-16						
ÓRGÃO	MATRICULA	DATA ADMISSÃO	CARGO	CARGA	AFASTAMENTO	DATA AFASTAMENTO
202 - PEFOCE	3*****13	6/1/2015	MEDICO PERITO LEGISTA	40		
782 - ESP/CE	3*****17	1/3/2016	MEDICO RESIDENT	60		
CPF - 027.***.***-92						
ÓRGÃO	MATRICULA	DATA ADMISSÃO	CARGO	CARGA	AFASTAMENTO	DATA AFASTAMENTO
202 - PEFOCE	3*****18	14/7/2016	MEDICO PERITO LEGISTA	40		
782 - ESP/CE	3*****19	3/3/2015	MEDICO RESIDENT	40		
INCOMPATIBILIDADE DE VENCIMENTOS						
CPF - 141.***.***-68						
ÓRGÃO	MATRICULA	DATA ADMISSÃO	CARGO	CARGA	AFASTAMENTO	DATA AFASTAMENTO
241 - SESA	0*****16	22/10/1975	BIBLIOTECÁRIO	30	Aposentadoria	9/5/2010
782 - ESP/CE	3*****10	2/2/2015	SUPERVISOR DE CENTRO	40		

Fonte: Sistema de Folha de Pagamento - SFP

29/1/2018

Emitido em:

14. A Constituição Federal veda a acumulação remunerada de cargos públicos, excetuando-se os cargos previstos no seu inciso XVI, do Art. 37. Excetuam-se, também, a essa regra os servidores que tenham ingressado nos cargos antes de 16/12/1998, data de publicação da Emenda Constitucional nº 20.

15. Ademais, mesmo que a acumulação de cargos esteja de acordo com os preceitos legais, só é permitida se houver a compatibilidade de horários entre as atividades exercidas pelo servidor, não podendo ultrapassar a carga horária semanal máxima de 60 horas no âmbito da administração pública estadual, federal e municipal, na forma do parágrafo 2º, art. 1º, Decreto 29.352, de 09 de julho de 2008.

16. Dentre as acumulações analisadas, consta o caso da servidora de Matrícula nº 30029410 que mesmo aposentada na SESA recebe vencimento na ESP através da rubrica 2725 (Vencimento Cargo Comissionado). Conforme dispõe o inciso I, do Art. 124, da Lei nº 9.826/74, o servidor aposentado que esteja exercendo cargo em comissão na administração pública não pode acumular o vencimento (2725 - VENC CARGO COMISSIONADO EXCLUSIVO), correspondente a 10% da gratificação de representação do cargo em comissão, com o vencimento da aposentadoria (0301 – PROVENTO), conforme se depreende do inciso I, Art. 124, da Lei Estadual nº. 9.826/74, que dispõe que o funcionário perderá o vencimento do cargo efetivo, quando nomeado para cargo em comissão, salvo o direito de opção e de acumulação lícita.

17. Considerando que os procedimentos de auditoria foram realizados à distância, solicita-se que a **ESP** encaminhe manifestação acerca dessas constatações, indicando o amparo legal desses pagamentos.

Manifestação do Auditado

O auditado manifestou-se por meio do arquivo “Manifestação do auditado ESP - Relatório Preliminar 2017” anexado na aba “Manifestação do Auditado” do Sistema e-Contas.

1) Sobre o acúmulo de cargos dos servidores relacionados com carga horária semanal superior a 60H, a ESP apresentou como justificativa o parecer 1581/2015 que trata da possibilidade de recebimento cumulativo de bolsa de residência com outro cargo público. Na justificativa não há nenhuma menção à condição de acúmulo de cargos com carga horária superior a 60h:

Com relação ao item a respeito de “acumulação de cargos” dos médicos [REDACTED] informa-se que foram objetos de consultas na Procuradoria-Geral do Estado, em que emitiu-se Parecer nº 1581/2015, do Procurador-Chefe da Consultoria-Geral, Rafael Machado Moraes, conforme documento em anexo.

Tal parecer, versa sobre a possibilidade de o médico receber, cumulativamente, a bolsa de residência médica e os vencimentos frente das atividades que exerce junto ao PEFOCE, bem como a Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981 que dispõe sobre as atividades do médico residente e dá outras providências.

2) Quanto à incompatibilidade de vencimentos, a ESP entende ser aceitável o acúmulo em virtude da servidora “...não estar cumulando cargo público, encontra-se aposentada e inativa...”.

De acordo com a justificativa apresentada:

No que pertine a servidora [REDACTED] o relatório aponta que “*a Constituição Federal veda a acumulação remunerada de cargos públicos, excetuando-se os cargos previstos no seu inciso XVI, do Art. 37. Excetuam-se, também, a essa regra os servidores que tenham ingressado nos cargos antes de 16/12/1998, data de publicação da Emenda Constitucional nº 20.*”

O próprio relatório indica a data de ingresso da servidora aposentada, qual seja, **22/10/1975**, ou seja, antes da **Emenda Constitucional nº 20**, sendo somente o Cargo exclusivo em comissão de livre nomeação e exoneração, ocorrido após EC.

Com as devidas vênias, entendemos que a servidora em questão faz jus à gratificação de 10% relativa à rubrica 2725, uma vez que não está cumulando cargo público, encontra-se aposentada e inativa (e não efetiva, conforme aduz o inciso I, do Art. 124, da Lei 9.826/74) de um e investida em comissão em outro, e ainda, a acumulação dos proventos de aposentadoria e os vencimentos do cargo em comissão, não superam o teto do Supremo Tribunal Federal, conforme art. 37, Inciso XI da Constituição Federal.

Análise da CGE

A ESP apresentou justificativa com base no parecer da PGE 1581/2015, referindo-se apenas à compatibilidade das funções exercidas, indicando a possibilidade de exercício de cargo público

acumulável com a especialização em residência médica, que de acordo com o referido parecer não pode ser tratado como um cargo de dedicação exclusiva.

No entanto, a justificativa da ESP não contrapõe o questionamento dessa auditoria, que se refere à carga horária semanal a que os servidores estão submetidos.

De acordo com o Decreto 29.352/2008:

Art. 1º É vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

§2º Em qualquer das exceções previstas nas alíneas a, b e c deste artigo, a acumulação será sempre condicionada à compatibilidade de horários, **que não poderá ultrapassar o limite máximo de carga horária de 60 (sessenta) horas semanais** de trabalho nos dois cargos, empregos ou funções acumulados.

O parágrafo 2º supracitado já foi objeto de análise pela Procuradoria Geral do Estado – PGE, sendo flexibilizado para que a análise da compatibilidade seja realizada de acordo com o caso concreto, de forma a ser verificada a possibilidade de acúmulo mesmo que a carga horária ultrapasse as 60H semanais. De acordo com o parecer 0684/2012, conforme trecho a seguir:

III – CONCLUSÕES

14. Opina-se, assim, no sentido da adoção das seguintes conclusões:

a) o Decreto n. 29.352/08 obriga a Administração a examinar a suposta incompatibilidade de horários no caso concreto, exigindo, porém, um juízo de razoabilidade sobre a possibilidade de prestação conjunta das cargas horárias em discussão, independentemente dos limites preconizados pela norma regulamentar. Tal interpretação preserva a constitucionalidade da regra;

Importante destacar que essa auditoria não apontou como inconformidade a incompatibilidade das funções exercidas pelos servidores, indicando apenas a existência de acúmulo de cargos com carga horária superior a 60H semanais.

Dessa forma, considera-se não justificados os casos apresentados em que os servidores identificados exerciam atividades em cargos acumuláveis com carga horária superior a 60H semanais.

Quanto à incompatibilidade de vencimentos apontada, a fundamentação do caso em análise é extraída da Constituição Federal, art. 37, inciso XVI e parágrafo 10º, que estabelece:

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

De acordo com a leitura dos dispositivos, a possibilidade de recebimento simultâneo de proventos de aposentadoria e vencimentos só tem fundamento caso os cargos sejam acumuláveis de acordo com as alíneas a, b ou c. A parcela remuneratória relativa ao cargo em comissão pode ter sua parcela paga cumulativamente com os proventos de aposentadoria, mas se restringe ao valor da respectiva gratificação, não sendo extensiva ao valor do vencimento pago por meio da rubrica 2725.

A Emenda Constitucional nº 20 excetuou da vedação mencionada acima os casos em que a nomeação ocorreu antes da publicação da emenda no ano de 1998.

Art. 11 - A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo.

No caso em análise, a nomeação para o cargo comissionado ocorreu em 02/02/2015. Não se contesta o acúmulo em si, mas o fato do servidor receber o valor relativo ao vencimento relativo à rubrica 2725.

O estatuto dos servidores públicos do Estado do Ceará, lei 9.826/74 dispõe que:

Art. 124- O funcionário perderá:

I - o vencimento do cargo efetivo, quando nomeado para cargo em comissão, salvo o direito de opção e de acumulação lícita;

O STF já decidiu em caso concreto sobre a impossibilidade de recebimento simultâneo de aposentadoria e vencimentos nos casos em que não há previsão legal para o acúmulo de cargos:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DUPLA ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS. EC 20/98. IMPOSSIBILIDADE. 1. Servidora aposentada que reingressou no serviço público, acumulando proventos com vencimentos até a sua aposentadoria, quando passou a receber dois proventos. 2. Conforme assentado pelo Plenário no julgamento do RE 163.204, mesmo antes da citada emenda constitucional, já era proibida a acumulação de cargos públicos. Pouco importava se o servidor estava na ativa ou aposentado nesses cargos, salvo as exceções previstas na própria Constituição. 3. Entendimento que se tornou expresso com a Emenda Constitucional 20/98, que preservou a situação daqueles servidores que retornaram ao serviço público antes da sua promulgação, nos termos do art. 11. 4. A pretensão ora deduzida, dupla acumulação de proventos, foi expressamente vedada no citado art. 11, além de não ter sido aceita pela jurisprudência desta Corte, sob a égide da CF/88. 5. Recurso extraordinário conhecido e improvido” (RE 463.028/RS, Rel. Min. Ellen Gracie).

Disponível em www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=2939442&tipoApp=RTF

Em que pese o entendimento desta auditoria, tomou-se ciência de posicionamento exarado pela Procuradoria Geral do Estado – PGE, no Parecer nº 1317/2014, atendendo à consulta realizada pela CPREV - Coordenadoria de Gestão Previdenciária, no qual a Procuradoria se posiciona pela possibilidade de recebimento da verba 2725, correspondente ao vencimento do cargo comissionado:

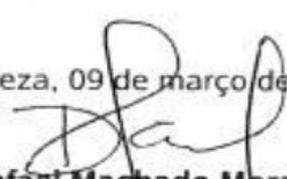
Daí o que se conclui é que estando o servidor aposentado, e, portanto, sem mais nenhum vínculo com o seu cargo efetivo, e sendo ele nomeado para um cargo em comissão, assiste-lhe, sim, o direito de perceber a gratificação questionada pela origem na sua totalidade, ou seja, o valor da própria gratificação acrescido de 10% (dez por cento), equivalente ao vencimento dessa gratificação.

É nesse sentido a resposta à consulta ora em análise.

É o parecer, s. m. j.

À consideração superior.

Fortaleza, 09 de março de 2009.


Rafael Machado Moraes
Procurador do Estado

Ante o exposto, mesmo com entendimento diverso da interpretação dada pela Procuradoria Geral do Estado sobre a possibilidade de pagamento da rubrica 2725 a servidor aposentado, esta auditoria considera que o parecer se aplica a todos os órgãos do executivo estadual, estando os pagamentos realizados pela ESP adequados ao posicionamento da PGE.

Recomendação nº 240301.01.01.01.028.0118.002 - Realizar análise da compatibilidade de horário dos servidores de acordo com o Decreto 29.352/2008 e parecer PGE 684/2012.

3. GESTÃO DE AQUISIÇÕES

18. A análise referente aos procedimentos de auditoria relativos ao Perfil de Aquisições considerou os programas existentes na **ESP**:

- a. **076 – Programa de Gestão do Trabalho, da Educação e da Ciência e Tecnologia na Saúde;**
- b. **500– Programa de Gestão e Manutenção.**

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

19. Da análise das aquisições de bens e serviços, nas modalidades de convite e tomadas de preços, efetuadas pela **ESP**, no exercício de **2017**, não foram detectadas desconformidades.

3.2. Bens e Serviços Adquiridos por meio de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação

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

20. Foi analisado se as contratações de obras e serviços de engenharia e aquisições de outros serviços e compras realizadas pela **ESP**, no exercício de **2017**, efetivadas por meio de dispensa de licitação em razão do valor, nos programas selecionados, observaram os limites fixados no Decreto Estadual nº 29.337/08 c/c os incisos I e II, do Art. 24, da Lei nº 8.666/93, não tendo sido observadas desconformidades.

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

21. Foram analisadas as aquisições da **ESP** no exercício de **2017**, efetivadas por meio de dispensa de licitação com fundamento no Art. 24, incisos III ao XXXV, da Lei nº 8.666/93, tendo sido observadas as seguintes ocorrências:

Quadro 2. Dispensas de licitação (Art. 24, III a XXXV)

Dispositivo Legal Dispensa	Nº SACC	Objeto	Credor	Valor	Requisitos a serem comprovados
Art. 24, IV	1002168	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO (ALMOÇO E LANCHE)	M S V MULTI SERVICOS LTDA ME	140.239,00	- Justificativa do preço; - Data de finalização do processo licitatório 20160004 (após término da suspensão), que motivou a contratação emergencial - justificativa da não execução total do objeto contratado

Fonte: e-Controle.

22. A caracterização da situação emergencial foi amplamente apontada no parecer jurídico e declaração de dispensa. Nesse aspecto convém ressaltar um dos pontos do parecer jurídico:

Importa aduzir, *ad argumentandum tantum*, que o artigo 24, em seu inciso IV, destaca de forma expressa, a emergência, ou a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo à Administração Pública, o que é o caso, haja vista a necessidade de continuidade do apoio logístico caracterizado pelos serviços de alimentação que viabiliza os cursos da ESP/CE, uma vez que os alunos são, na maioria dos casos, oriundos do interior do estado, com baixo poder aquisitivo e não possuem apoio na capital.

23. Convém destacar que a condição financeira dos alunos dos cursos oferecidos pela ESP e o consequente fornecimento de refeição **pode** não ser condição necessária para dispensa de licitação fundamentada de acordo com o inciso IV, art. 24.

24. Mesmo sendo razoável e importante o apoio logístico oferecido por meio das refeições oferecidas, somente esse ponto não é suficiente para justificar a dispensa de licitação. Para verificar se essa condição é essencial e necessária para fundamentação da dispensa, a ESP tem que avaliar a condição de execução ou não de seus cursos respondendo ao seguinte questionamento: **Os cursos oferecidos pela ESP serão realizados caso não haja alimentação disponível para os alunos?**

25. A resposta é essencial para aferir se o procedimento licitatório pode ser dispensado com a fundamentação existente no inciso IV do art. 24 da lei 8666/1993. Havendo o cancelamento dos cursos em virtude do não fornecimento das refeições fica configurada a descontinuidade dos serviços prestados pela ESP, sendo possível a fundamentação aplicada. Em contrapartida, não há que se falar em descontinuidade dos serviços caso sejam realizados os cursos independente desse apoio logístico.

26. Ainda no Parecer Jurídico, evidenciou-se que foi inserida como cláusula contratual a previsão de rescisão em caso de término do processo licitatório. A seguir, destacam-se os trechos extraídos do parecer jurídico e do contrato, respectivamente, devendo a ESP se manifestar quanto ao término da licitação, no sentido de permitir a rescisão contratual.

Por fim, resguardando os ditames legais e constitucionais que regem a administração pública, ficará acordado entre as partes signatárias, que o presente contrato será rescindido tão logo processo licitatório referenciado seja ultimado, devendo a contratada ser comunicada, oficialmente, com 30 (trinta) dias de antecedência.

14.3. Este contrato poderá ser rescindido tão logo se finalize, nos seguintes termos: "Fica acordado entre as partes signatárias, que o presente contrato será rescindido tão logo o processo licitatório seja ultimado, devendo a contratada ser comunicada, oficialmente".

27. Ainda sobre o Contrato SACC nº 1002168, consta uma execução de 46,20% do valor total do contrato. Considerando o percentual máximo de supressão ao valor dos contratos, faz-se necessário apontar as causas que ocasionaram a execução parcial, se ainda há algum direito da empresa em relação ao valor total do contrato, ou se houve acordo entre as partes para uma supressão maior do que 25% do valor total, conforme o inciso II, art. 65, da lei 8.666/1993.

28. Considerando que os procedimentos de auditoria foram realizados à distância, solicita-se que a **ESP** encaminhe evidências documentais relacionadas aos aspectos abordados, especificamente quanto aos “requisitos a serem comprovados” apresentados no Quadro 2, além de demonstrar que os cursos oferecidos pela ESP somente acontecem caso haja fornecimento de refeição para os alunos.

Manifestação do Auditado

O auditado manifestou-se por meio do arquivo “Manifestação do auditado ESP - Relatório Preliminar 2017” e anexos, inseridos na aba "Manifestação do Auditado" do Sistema e-Contas.

A manifestação da ESP apresentou:

- Justificativa de preços, baseada na apresentação de 3 propostas, sendo escolhida a de menor preço;
- Finalização do processo licitatório 20160004 em 31/01/2017;
- Justificativa da não execução do Contrato nº 20/2016 em virtude de formalização de rescisão contratual.

Além disso, a ESP justificou a necessidade da continuidade do fornecimento de refeições em virtude da possibilidade de evasão escolar e por consequência, impacto no cumprimento de metas do órgão.

Não obstante já se tenha respondido o questionamento suscitado, cumpre-se ratificar, à luz de experiências pretéritas, que o oferecimento da alimentação evita evasão dos discentes, fator indispensável à consecução dos objetos das ações de educação, uma vez que impactam diretamente nas metas institucionais a serem atingidas na formação continuada, bem como na execução do orçamento e financeiro.

Análise da CGE

A contratação emergencial em análise foi realizada por meio de escolha entre três propostas apresentadas, sendo vencedora a de menor preço. Devido à limitação das informações disponíveis nos sistemas corporativos, não se pode opinar se preço praticado é compatível com o Contrato nº 38/2014, que foi o instrumento que precedeu o serviço fornecido à ESP.

De acordo com o dispositivo legal utilizado pela ESP para a dispensa de licitação, art.24, IV:

Art. 24. É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Para verificar o atendimento aos requisitos estabelecidos no dispositivo acima, foi apresentado à ESP, por meio do relatório preliminar, o seguinte questionamento: **Os cursos oferecidos pela ESP serão realizados caso não haja alimentação disponível para os alunos?**

De acordo com a resposta ao questionamento apresentado, a ESP teria como determinar a necessidade e o caráter indispensável do fornecimento de refeições aos seus alunos para cumprir seus objetivos programáticos.

A ESP procedeu à contratação emergencial em função da necessidade de manutenção das atividades de ensino. De acordo com as informações constantes na justificativa, o fornecimento das

refeições é indispensável para a realização dos cursos com a participação de alunos oriundos do interior e de renda considerada baixa.

Pela manifestação, evidencia-se que a existência e a adesão de alunos do interior aos cursos ficam comprometidas caso não haja o fornecimento das refeições. Entretanto, não ficou evidenciado na manifestação da auditada, que a realização de tais cursos dependem do fornecimento de refeição, situação essa que caracterizaria a indispensável contratação desse fornecimento.

Assim, considerando que esta auditoria é realizada à distância e que as informações disponibilizadas na manifestação do auditado não forneceram elementos para que verificação quanto ao atendimento dos requisitos para a utilização da fundamentação relativa à ao inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93, especialmente no que se refere à imprescindibilidade do fornecimento de refeições para a consecução das ações, esta auditoria abstém-se de emitir posicionamento quanto à legalidade do ato praticado.

Por fim, destaca-se que de acordo com o previsto em cláusula do Contrato nº 20/2016, o órgão procedeu à rescisão contratual bilateral com a empresa contratada, formalizando a celebração de novo contrato após a conclusão de procedimento licitatório, devendo evidenciar tal fato nos sistemas corporativos do estado.

Recomendação nº 240301.01.01.01.028.0118.003 – Proceder ao registro da rescisão do Contrato nº 20/2016 no SACC de forma a evidenciar o ato formalizado.

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

29. Não foram realizadas pela **ESP**, no exercício de **2017**, aquisições utilizando como fundamento o art. 25 da lei 8.666/1993.

III – CONCLUSÃO

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

1.2 Despesas de Exercícios Anteriores;

2.1 Acumulação de Cargos;

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

31. Assim, este relatório de auditoria deverá ser inserido no Sistema Ágora, para conhecimento, adoção das providências recomendadas e encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará pela gestão da **ESP**, juntamente com o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente do Controle Interno, o Pronunciamento do Secretário e as demais peças processuais que compõem a Prestação de Contas Anual de 2017.

Fortaleza, 13 de maio de 2018.

Documento assinado digitalmente
Paulo Rogério Cunha de Castro
Auditor de Controle Interno
Matrícula – 3000021-8

Revisado em 11/6/2018 por:

Documento assinado digitalmente
Valéria Ferreira Lima Leitão
Orientador de Célula
Matrícula – 1617421-1

Aprovado em 19/06/2018 por:

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