



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

**RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONTAS DE GESTÃO  
Nº. 210301.01.01.01.023.0118**

Modalidades de Auditoria:

**Auditoria de Regularidade**

Categorias de Auditoria:

**Auditoria de Contas de Gestão – à distância**

Órgão Auditado:

**Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará –  
IDACE**

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**  
Marcos Abílio Medeiros de Sabóia

**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 210301.01.01.01.023.0118**

### **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 do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará – IDACE**.
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 025/2018, no período de 22/01/2018 a 26/01/2018, 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 14/05/2018 a 24/05/2018, conforme Ordem de Serviço de Auditoria nº 184/2018.
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 será suprimida em sua versão final para 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. O **Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE** é uma autarquia vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Agrário – SDA, instituída por meio da Lei Estadual nº 11.412/87, alterada pela Lei Estadual nº 13.875, de 07/02/2007, com estrutura organizacional e competências regulamentadas pelo Decreto Estadual nº 28.630/07.

## II - RESULTADOS DOS TRABALHOS

### 1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA-FINANCEIRA

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

7. O perfil da execução orçamentária do **IDACE** 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: INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DO CEARÁ

Exercício: 2017

Data de Atualização: 23/01/2018

R\$ mil

Programa	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)
30-DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO	17.180,86	11.656,43	67,85
500-GESTÃO E MANUTENÇÃO	11.146,57	9.362,89	84,00
31-INCLUSÃO ECONÔMICA E ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL	1.557,19	1.233,60	79,22
<b>Total:</b>	<b>29.884,62</b>	<b>22.252,92</b>	<b>74,46</b>

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

Emitido em: 23/1/2018

**Tabela 2. Execução Orçamentária por Grupo de Natureza de Despesa**

Unidade Auditada: INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DO CEARÁ

Exercício: 2017

Data de Atualização: 23/01/2018

R\$ mil

Grupo de Natureza de Despesa	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)
1 -PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	9.690,88	8.150,89	84,11
3 -OUTRAS DESPESAS CORRENTES	15.669,41	12.124,78	77,38
4 -INVESTIMENTOS	4.524,34	1.977,25	43,70
<b>Total:</b>	<b>29.884,62</b>	<b>22.252,92</b>	

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

Emitido em: 23/1/2018

**Tabela 3. Execução Orçamentária por Fonte de Recursos**

Unidade Auditada:

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DO CEARÁ

R\$ mil

Exercício: 2017

Fonte de Recursos	SubFonte de Recursos	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)
82-CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS FEDERAIS - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	83-CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS FEDERAIS - ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	7.037,00	3.024,01	42,97
48-OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - TESOURO	69-OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - PforR	1.904,82	1.250,97	65,67
70-RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	00-RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	460,00	100,00	21,74
00-RECURSOS ORDINÁRIOS	00-RECURSOS ORDINÁRIOS	14.445,96	12.513,28	86,62
10-RECURSOS PROVENIENTES DO FECOP	00-RECURSOS PROVENIENTES DO FECOP	6.036,85	5.364,66	88,87
<b>Total</b>		<b>29.884,62</b>	<b>22.252,92</b>	<b>74,46</b>

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

Emitido em:

23/1/2018

## 1.2. Despesas de Exercícios Anteriores

8. Da análise das Despesas de Exercícios Anteriores executadas no período de **2017**, não foram verificados volumes de execução superiores aos saldos orçamentários remanescentes do ano anterior.

## 1.3. Convênios ou Instrumentos Congêneres com Inadimplência

9. Da análise dos beneficiários de transferências de recursos por meio de convênios ou instrumentos congêneres efetuadas pelo **IDACE**, no exercício de **2017**, foram verificadas situações de inadimplência, de acordo com a Tabela 4, considerando a situação em 27/2/2018:



Art. 35. O convenente que receber recursos financeiros, na forma estabelecida nesta Lei, estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, no prazo de até 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência do convênio ou instrumento congêneres, sob pena de inadimplência e instauração de Tomada de Contas Especial, na forma do regulamento.

...

Art. 39. Será considerado inadimplente o convenente que:

I - deixar de devolver os saldos financeiros remanescentes, no prazo de 30 (trinta) dias após o término da vigência ou rescisão;

**II – deixar de apresentar a prestação de contas até 60 (sessenta) dias após o término da vigência;**

III – tiver a prestação de contas reprovada pelo concedente;

IV - tiver o convênio ou instrumento congêneres rescindido nos termos do art. 33, §2º. (grifo nosso)

No que se refere ao prazo de apresentação de contas até 60 (sessenta) dias após o término da vigência do convênio, constatou-se que os convênios citados já haviam extrapolado tal limite, fazendo com que fossem considerados inadimplentes os respectivos convenentes. Isto posto, é importante destacar o disposto no artigo 44 da Lei Complementar n.º 119 que trata dos casos em que for cientificada a situação de inadimplência.

Art. 44. **Cientificada da situação de inadimplência**, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá adotar providências com vistas à instauração da Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

Parágrafo único. Previamente à instauração da Tomada de Contas Especial, de que trata o caput, deverão ser exauridas as medidas administrativas para saneamento das pendências, observado o seguinte:

I - notificação do convenente para saneamento das pendências no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados do recebimento da notificação, podendo ser prorrogado por até 30 (trinta) dias;

II - apreciação e decisão pelo concedente quanto ao saneamento da pendência no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados do recebimento das informações apresentadas pelo convenente;

III - notificação ao convenente para ressarcimento ou devolução de valores, no caso de não saneamento da pendência, no prazo máximo de 15 (quinze) dias da notificação. (grifo nosso)

De acordo com informação da auditada, os convenentes foram notificados a concluírem as prestações de contas, seguindo o que preceitua o parágrafo único do artigo 44 da Lei Complementar n.º 119, na qual deverão ser exauridas as medidas administrativas para saneamento das pendências previamente à instauração da Tomada de Contas Especial. Entretanto, considerando que decorreu o prazo para prestação de contas dos referidos convênios, a gestão do IDACE deve atender à seguinte recomendação:

**Recomendação nº 210301.01.01.01.023.0118.001** – Instaurar processo de Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano em situação de omissão no dever de prestar contas ou da não comprovação da aplicação dos recursos repassados, em atendimento à legislação pertinente.

## 2. GESTÃO DE PESSOAS

### 2.1. Acumulação de Cargos

11. Analisando os registros do Sistema Folha de Pagamento - FOLHA PROD foi verificada a ocorrência de acumulação de cargos por servidores do **IDACE**, 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

Órgão: IDACE

Exercício: 2017

Data de Atualização: 23/1/2018

R\$ mil

CPF /NOME	ÓRGÃO	MATRICULA	DATA ADMISSÃO	CARGO	CARGA	SITUAÇÃO	AFASTAMENTO	DATA AFASTAMENTO	REMUNERAÇÃO ANO
155.***.***-20	181 - SEJUS	1*****1X	26/2/2007			40 Civil Ativo			40.654,68
	602 - IDACE	0*****16	18/5/1982	GEOGRAFO		40 Civil Ativo	INSS / Lic.Saúde	12/5/2016	149.646,02

Fonte: Sistema de Folha de Pagamento - SFP

23/1/2018

Emitido em:

12. 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.

13. 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.

14. De acordo com o exposto, entende-se que a servidora, citada no Quadro 1, perfaz uma jornada de trabalho de 80 horas semanais, extrapolando o limite de 60 horas, conforme preceitua o Decreto Estadual Nº29.352, de 09 de julho de 2008.

15. Além disso, constatou-se que a servidora se encontra afastada por licença de saúde do IDACE e, mesmo assim, permanece ativa em folha na SEJUS. Também foi identificado que o seu afastamento foi efetivado pelo INSS, entretanto, os servidores regidos pelo estatuto no Estado do Ceará são amparados pelo SUPSEC.

16. Considerando que os procedimentos de auditoria foram realizados à distância, solicita-se que a **IDACE** 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 REFERENTE AO RELATÓRIO PRELIMINAR DE AUDITORIA”, que se encontra anexado na aba “Manifestação do Auditado”, da opção “MCI - Manifestações do Controle Interno” do Menu da PCA no Sistema e-Contas, conforme transcrição a seguir:

“Informamos que a [REDACTED], servidora do Idace, está cedida à Secretaria de Justiça com ônus para a origem, no período de 02/03/2015 até 31/12/2018, conforme diário oficial de 23/03/2015 e corrigenda publicada no DOE 26/07/2015 (Anexos). O que ocorreu foi o não afastamento da servidora no sistema de cadastro do SIGRH à época pelo Idace. Vale salientar que já estamos providenciando o afastamento da mesmo no novo sistema SGP.”

### **Análise da CGE**

Por meio da Portaria 104/2015, publicada no DOE de 23/03/2015, constatou-se que foi autorizada a cessão da servidora, lotada no Instituto do Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará – IDACE, para prestar serviços na Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado do Ceará, a partir de 02 de março de 2015 até 31 de dezembro de 2018.

Em que pese a auditada ter informado que providenciaria o registro do código de afastamento no Sistema de Gestão de Pessoas (SGP), de acordo com o que foi constatado, permanece a ausência desse registro.

**Recomendação nº 210301.01.01.01.023.0118.002** – Providenciar, nos casos de cessão de servidores, o devido registro do código de afastamento no Sistema de Gestão de Pessoas (SGP), quando cedente, ou solicitar o seu registro, quando cessionário.

## **3. GESTÃO DE AQUISIÇÕES**

17. A análise referente aos procedimentos de auditoria relativos ao Perfil de Aquisições considerou o critério impacto material em volume de recursos. Em razão desse critério foram selecionados para análise os seguintes programas do **IDACE (com exceção da análise levada a efeito no item 3.2.1, que considerará todos os programas da unidade)**:

- a. **030 – Desenvolvimento territorial rural sustentável e solidário;**
- b. **500 – Gestão e manutenção.**

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

18. Da análise das aquisições de bens e serviços, nas modalidades de convite e tomada de preços, efetuadas pelo **IDACE**, no exercício de 2017, para os programas selecionados, observou-se que os Contratos SACC Nº 1020303 e 1012830 foram contratados por meio de Dispensa de Licitação, conforme informação constante no Portal da Transparência. Entretanto, as Notas de Empenho 00586, 00685, 00679, 00672, 00316, 00318 foram classificadas por meio de Tomada de Preços.

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

#### **Manifestação do Auditado**

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

*“- NED 586, fora anulada pela NED/Anulação 671;  
- NED 679, fora anulada pela NED/Anulação 683;  
- NED 316, fora anulada pela NED/Anulação 317;  
- NED 672, fora anulada pela NED/Anulação 674;  
Quanto as NED 318, no valor de R\$ 1.650,00, e NED 685, no valor de R\$ 5.700,00 ambas são de efeitos escriturais e que na digitação da descrição dos referidos empenhos fora colocado equivocadamente a modalidade de licitação (tomada de preço) quando na realidade as aquisições foram adquirida através de dispensa de licitação conforme cópia dos contratos em anexo.”*

### **Análise da CGE**

Foi informado que as NED 586, 679, 316 e 672 foram anuladas NED/Anulação 671, 683, 317 e 674, respectivamente.

Referentemente às NED 318 e 685 ocorreu um erro de digitação da descrição dos referidos empenhos, sendo especificados, equivocadamente, como provenientes da modalidade de licitação (tomada de preço), enquanto que tais aquisições foram realizadas por meio de dispensa de licitação.

**Recomendação nº 210301.01.01.01.023.0118.003** – Adotar sistemática para utilizar os dispositivos legais adequados, de acordo com os requisitos da Lei nº 8.666/93, quando da emissão das notas de empenho, para que a contabilidade possa refletir, com fidedignidade, as informações geradas pelo órgão.

## **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 pelo **IDACE**, 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 do **IDACE** 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, nos programas selecionados, tendo sido observadas as correspondentes ocorrências:

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

<b>Dispositivo Legal Dispensa</b>	<b>Nº SACC</b>	<b>Objeto</b>	<b>Credor</b>	<b>Valor</b>	<b>Requisitos a serem comprovados</b>
Art 24, inciso X - Para compra ou locacao de imovel destinado ao atendimento das finalidades precipuas da Administracao, cujas necessidades de instalacao...	908902	Locação de imóvel situado a Av. Dom José Tupinambá da Frota, 1991 - 1º Andar - Centro - Sobral-CE, onde funcionará o escritório do Núcleo do IDACE em Sobral.	SIND.DOS TRAB.RURALS DE SOBRAL	63.470,00	Adequação do imóvel para satisfação da demanda estatal, em termos de instalação e localização  Compatibilidade do preço do aluguel com os parâmetros de mercado
Art 24, inciso X - Para compra ou locacao de imovel destinado ao atendimento das finalidades precipuas da Administracao, cujas necessidades de instalacao...	928324	Locação de imóvel situado a Rua Esaú Alves Aguiar, 2915 - Fazendinha - Itapipoca-Ce, onde funcionará o escritório do Núcleo do IDACE em Itapipoca.	FRANCISCO AMARILDO TEIXEIRA ALVES	40.630,00	Adequação do imóvel para satisfação da demanda estatal, em termos de instalação e localização  Compatibilidade do preço do aluguel com os parâmetros de mercado

Art 24, inciso X - Para compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da Administração, cujas necessidades de instalação...	933152	Locação de imóvel situado à Av. Dom Aureliano Matos, 2870 - Bairro Centro - Limoeiro do Norte - CE, onde funcionará do Baixo Jaguaribe.	DARIO IGOR NOGUEIRA SALES	65.150,00	Adequação do imóvel para satisfação da demanda estatal, em termos de instalação e localização;  Compatibilidade do preço do aluguel com os parâmetros de mercado.
Art 24, inciso IV - Nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo...	994046	Serviços de mão de obra de terceirização - 01 servente, 01 Supervisor de serviço e 01 Motorista.	SERVAL E SERVICOS E LIMPEZA LTDA	47.060,00	Justificativa do preço  Caracterização da situação emergencial
Art 24, inciso IV - Nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo...	994028	Contratação de serviços de mão de obra de TI.	SERVAL E SERVICOS E LIMPEZA LTDA	115.600,00	Justificativa do preço  Caracterização da situação emergencial

**Fonte:** e-Controlle.

22. Ademais, verificou-se nos Contratos de Gestão SACC nº 988444 e 983535, firmados com o INSTITUTO AGROPOLOS DO CEARÁ, que a gestão do **IDACE** utilizou indevidamente como fundamentação legal o Art. 24, inciso XXIV da Lei nº 8.666/93, para a celebração de contrato de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

23. O Contrato de Gestão é um instrumento firmado entre o poder público e entidades qualificadas como Organizações Sociais e está regido por legislação própria, Lei nº 12.781, de 30/12/1997, alterada pelas Leis nº 15.356, de 04/06/2013 e 15.408, de 12/08/2013, não se aplicando a Lei nº 8.666/93 para esse tipo de contratação.

24. Considerando que os procedimentos de auditoria foram realizados à distância, solicita-se que o **IDACE** encaminhe evidências documentais do atendimento aos requisitos legais para as aquisições apresentadas, bem como apresente manifestação acerca dessas constatações de auditoria, visando apresentar eventuais providências saneadoras.

### **Manifestação do Auditado**

*Em referência aos Contratos citados no Quadro 2, o auditado manifestou-se da seguinte maneira: "Em atendimentos ao item acima questionado, enviamos em anexo, cópia dos processos licitatórios pertinentes para análise dos requisitos de comprovação solicitação por essa corte."*

*Relativamente aos Contratos de Gestão SACC nº 988444 e 983535, o auditado manifestou-se conforme transcrição a seguir:*

*No que diz respeito aos itens 21 e 22, cumpre esclarecer que os Contratos de Gestão SACC nºs. 988444 e 983535, celebrados entre o IDACE e o Instituto Agropolos do Ceará, tiveram como fundamentação legal: art. 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666/1993 (Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública); Lei nº 12.781/1997 (Institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais); e Leis nºs. 15.356/2013 e 15.408/13, que suscitaram alterações na Lei nº 12.781/1997.*

*Quanto ao inciso XXIV, do art. 24, da Lei nº 8.666/1993, este foi incluído pela Lei nº 9.648/1998 (Altera dispositivos das Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), criando nova forma de licitação dispensável, nos seguintes termos:*

*" Art. 24. É dispensável a licitação:*

[...]

*XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão." (Grifamos)*

*Portanto, a Administração Pública está autorizada a firmar contratos de prestação de serviços com as organizações sociais por meio de contratação direta, sem licitação, tendo por fundamento legal o art. 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666/1993. É o que está previsto nas Cláusulas Primeiras (Do Fundamento Legal) dos Contratos de Gestão SACC nºs.988444 e 983535, respectivamente:*

*"O presente CONTRATO fundamenta-se pelo art. 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666/93, Processo Administrativo nº 6928515/2015, a Dispensa de Licitação nº 001/2016 e por toda a legislação aplicável, especialmente pela Lei nº 9.648, de 27.05.1998, Lei Estadual nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, alterada pelas Leis 14.158, de 01.07.08, 15.356, de 04.06.2013 e 15.408, de 12.08.2013. Decreto nº 26.528, de 07.03.2002, que qualificou como Organização Social, o INSTITUTO AGROPOLOS DO CEARÁ e, ainda, pelo Decreto nº 29.320, de 12 de junho de 2008 que alterou o art. 2º do Decreto de qualificação.*

*O presente CONTRATO fundamenta-se pelo art. 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666/93, Processo Administrativo nº 1342388/2016, a Dispensa de Licitação nº 002/2016 e por toda a legislação aplicável, especialmente pela Lei nº 9.648, de 27.05.1998, Lei Estadual nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, alterada pelas Leis 14.158, de 01.07.08, 15.356, de 04.06.2013 e 15.408, de 12.08.2013. Decreto nº 26.528, de 07.03.2002, que qualificou como Organização Social, o INSTITUTO AGROPOLOS DO CEARÁ e, ainda, pelo Decreto nº 29.320, de 12 de junho de 2008 que alterou o art. 2º do Decreto de qualificação." (Grifamos)*

*No tocante à Lei nº 12.781/1997, há a sua clara menção e fundamentação nos Contratos de Gestão SACC nºs. 988444 e 983535, especialmente nas Cláusulas Primeiras (Do Fundamento Legal), já referidas, e nas Cláusulas Quartas (Das Obrigações dos Contratantes), incisos II (Compete ao Instituto Agropolos do Ceará), alíneas "c", de igual teor: " CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES DOS CONTRATANTES*

[...]

*II - Compete ao Instituto Agropolos do Ceará:*

[...]

*c) Basear a sua administração na Lei Estadual nº. 12.781, de 30 de dezembro de 1997, alterada a redação pelas Lei Estadual nº. 15.356, de 04 de Junho de 2013 e Lei Estadual nº. 15.408, de 12 de Agosto de 2013, no Regimento Interno e nos demais Manuais de Procedimentos, aprovados pelo Conselho de Administração;"*

*Relativamente às Leis nºs. 15.356/2013 e 15.408/13, já referidas, há também menção e fundamentação nos Contratos de Gestão SACC nºs. 988444 e 983535, especificamente nas Cláusulas Quartas (Das Obrigações dos Contratantes), incisos II (Compete ao Instituto Agropolos do Ceará), alíneas "c", de igual teor.*

*Há de se mencionar o INFORMATIVO Nº 628 do Supremo Tribunal Federal, em voto exarado pelo Ministro Luiz Fux, que além de reconhecer a constitucionalidade do 24, XXIV da Lei nº 8666/93, fixou alguns entendimentos do STF sobre as normas que dispensam licitação em celebração de contratos de gestão firmados entre o Poder Público e as organizações sociais:*

*"Ex positus, voto no sentido de julgar parcialmente procedente o pedido, apenas para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV da Lei nº 8666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que:*

*(i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal,*

*com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98;*

*(ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF;*

*(iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, §3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF;" (Grifamos)*

*Ante o exposto, não vislumbramos qualquer irregularidade concernente à fundamentação jurídica utilizada, em particular o art. 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666/1993, porquanto tratar-se de Contrato de Gestão celebrado com Organização Social."*

### **Análise da CGE**

O auditado, por meio dos processos 6660800/2013, 1317477/2014 e 2601098/2014, relativamente aos Contratos SACC nº 908902, 928324 e 933152, respectivamente, justificou a compatibilidade do preço do aluguel com os parâmetros de mercado por meio da apresentação de três propostas de locação de imóveis para cada imóvel alugado. Entretanto, não foi apresentada a adequação desses imóveis para satisfação da demanda estatal, em termos de instalação e localização.

No que se refere aos Contratos SACC nº 994046 e 994028, que tratam dos serviços de mão de obra de terceirização - 01 servente, 01 Supervisor de serviço e 01 Motorista e Contratação de serviços de mão de obra de TI, respectivamente, foram apresentadas as suas justificativas de preço e caracterização da situação emergencial, atendendo ao que foi solicitado pela auditoria.

Em relação aos Contratos de Gestão, inicialmente, cabe esclarecer o que estabelece o Art.16, da Lei Estadual nº. 12.781, de 30/12/1997 e suas alterações:

Art. 16. A Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional fica **dispensada de processos licitatórios** para celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito do Estado, **para atividades contempladas no objeto do contrato de gestão**, nos termos da legislação Federal. (grifos nossos)

Nota-se que a referida legislação trata dos contratos de prestação de serviços relacionados com as atividades previstas no Contrato de Gestão já existente, o que não corresponde aos Contratos SACCs nºs. 988444 e 983535, que são contratos de gestão propriamente ditos.

A auditoria entende que Contrato de Gestão deve ser fundamentado apenas na Lei nº 12.781/97 e alterações posteriores, posicionamento esse corroborado por entendimento do Tribunal de Contas do Estado, Processo nº 06482/2012-6, Certificado nº 11/2013, de 22 de fevereiro de 2013, pela 4ª Inspeção de Controle Externo da Secretaria Geral, conforme transcrição a seguir:

"item 9.1.7 – NATUREZA DAS DESPESAS EM RELAÇÃO AOS DISPOSITIVOS LEGAIS DAS DISPENSAS DE LICITAÇÃO – ART. 24, INCISO III A XXX, DA LEI Nº 8.666/93 – (correspondente ao item 3.2.2 do Relatório da CGE), documento anexo, acata o entendimento da CGE constante do citado relatório, concluindo que a contratação de OS via Contratos de Gestão devem ser fundamentadas na Lei nº 12.781/97 e não no art. 24, inciso XXIV do art. 24) se aplica a contratação de OS para prestação de serviços, mediante contrato administrativo, relativamente às atividades contempladas no contrato de gestão anteriormente celebrado."

Entretanto, em que pese esta auditoria entender que os contratos de gestão devem ser fundamentados na Lei Estadual nº. 12.781, de 30/12/1997 e suas alterações, verifica-se que os sistemas corporativos ainda não disponibilizam dispositivo adequado para classificar

esse tipo de contrato na fundamentação correta, motivo pelo qual esta auditoria comunicará o fato à gestão da CGE, sugerindo que seja feita articulação com os órgãos gestores dos sistemas corporativos, no sentido de suprir essa lacuna.

**Recomendação nº 210301.01.01.01.023.0118.004** – Atentar para instruir os processos de compra ou locação de imóvel comprovando que o imóvel atende às finalidades precípua da administração, em termos de instalação e localização, em atendimento aos requisitos exigidos no inciso X do art. 24 da Lei das Licitações.

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

25. Foram analisadas as aquisições do IDACE no exercício de 2017, efetivadas por meio de inexigibilidade de licitação com fundamento no Art. 25, incisos I ao III, da Lei nº 8.666/93, nos programas selecionados, tendo sido observada a utilização indevida da fundamentação legal disposta no inciso I do art. 25 da Lei nº 8.666/93 nas contratações por inexigibilidade listadas no Quadro 3.

26. O inciso I do art. 25 da Lei nº 8.666/93 se aplica à aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial, não se estendendo, portanto, à contratação de serviços.

**Quadro 3. Dispositivo legal inadequado**

Dispositivo Legal Utilizado	Nº SACC	Objeto	Credor	Valor	Dispositivo Legal Adequado
Fornecedor exclusivo	909144	Contratação da Empresa Brasileira de Correios e Telegrafos - Correios para prestação de serviços postais, como cartas, documentos, impressos e volumes em qualquer região do Brasil e venda de produtos postais.	EMPRESA BRAS DE CORREIOS E TELEGRAFOS	15.660,00	Art. 25, caput, ou Art. 24, inciso VIII, da Lei de Licitações.
Fornecedor exclusivo	964590	Fornecimento de Vale-Transporte Eletrônico para atender a demanda do IDACE.	SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO CEARA	192.000,00	Art. 25, caput, da Lei de Licitações.

Fonte: e-Controlle.

27. O Contrato SACC nº 909144, celebrado com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, que tem como objeto a prestação de serviços postais, como cartas, documentos, impressos e volumes em qualquer região do Brasil e venda de Produtos Postais, foi enquadrado inadequadamente no inciso I do art. 25 da Lei 8.666/93. Dessa forma, esta auditoria entende que no caso da contratação da EMPRESA BRAS DE CORREIOS E TELÉGRAFOS, o dispositivo legal correto seria o art. 24, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93, quando o objeto abrange itens diferentes de serviços postais (monopólio), ou o art. 25, caput da mesma lei, quando se tratar de serviços exercidos nos estritos termos do monopólio.

28. Considerando que os procedimentos de auditoria foram realizados à distância, solicita-se que o IDACE apresente manifestação acerca dessas constatações de auditoria, visando apresentar eventuais providências saneadoras.

#### **Manifestação do Auditado**

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

*“informamos que doravante usaremos nas licitações citadas os dispositivos legais adequados como recomendado por essa corte..”*

**Análise da CGE**

O auditado informou que, doravante, utilizará os dispositivos legais adequados a cada licitação realizada.

**Recomendação nº 210301.01.01.01.023.0118.005** – Atentar para a utilização adequada da fundamentação legal nas contratações por inexigibilidade de licitação com base no art. 25 da Lei nº 8.666/93, atendendo aos requisitos exigidos nos incisos.

### **III – CONCLUSÃO**

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

**1.3. Convênios ou Instrumentos Congêneres com Inadimplência;**

**2.1. Acumulação de Cargos;**

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

**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);**

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

30. 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 do **IDACE**, juntamente com o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente do Controle Interno, o Pronunciamento do Secretário supervisor da pasta e as demais peças processuais que compõem a Prestação de Contas Anual de 2017.

Fortaleza, 24 de maio de 2018.

Documento assinado digitalmente  
**Marcos Abílio Medeiros de Sabóia**  
Auditor de Controle Interno  
Matrícula – 3000711-5

Revisado em 1º/6/2018 por:

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

Aprovado em 13/06/2018 por:

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