

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Auditoria de Conformidade GECONV-001-2017

Equipe

Felipe Ramalho Bezerra
Raquel Carneiro Coelho

AUDITORIA DE CONFORMIDADE GECONV-001-2017

OBJETIVO: Avaliar a fiscalização da execução dos convênios e parcerias firmados pelo órgão.

ATO DE DESIGNAÇÃO: Termo Designação nº 001/2017.

PERÍODO ABRANGIDO: 2016/2017.

PERÍODO DE REALIZAÇÃO:

Planejamento: Outubro/2017

Execução: Novembro/2017

Relatório: Dezembro/2017

ENTIDADE: Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS.

RESUMO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada na Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), cujo objetivo foi verificar se há fiscalização efetiva da execução dos convênios e parcerias firmados pelo órgão, avaliando o acompanhamento registrado pelo gestor e pelo fiscal. Atualmente, há 152 convênios e instrumentos congêneres vigentes firmados pela Secretaria, totalizando R\$ 164.276.992,87 em recursos repassados, em sua maioria, a entidades privadas. Um acompanhamento concomitante contribui para evitar desperdícios, prevenir danos ao erário e garantir a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Para alcançar esse objetivo foram formuladas as seguintes questões de auditoria: As condições para liberação das parcelas dos recursos da parceria/convênio foram respeitadas? A Secretaria realiza efetivamente o acompanhamento das parcerias/convênios? A Secretaria realiza efetivamente a fiscalização da execução das parcerias/convênios? No acompanhamento da execução da parceria/convênio, os repasses de recursos foram suspensos, adotando-se as medidas cabíveis, no caso de constatação de irregularidades? Os termos aditivos firmados, quando for o caso, estão de acordo com as normas pertinentes?

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria Governamental (NAG), adotadas como Norma Geral de Auditoria pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), e com observância ao Manual de Auditoria de Conformidade e demais normas e padrões estabelecidos pelo TCE/CE. Para responder às questões de auditoria, foi realizada inspeção documental de 5 (cinco) avenças selecionadas de modo não estatístico, totalizando um montante de R\$ 21.083.623,01. Com esta auditoria, espera-se melhorar a prevenção de danos ao erário e a expectativa de controle gerada pelas ações do TCE/CE.

Durante a execução foram identificados 3 (três) achados de auditoria. No primeiro, foi identificado que a fiscalização e acompanhamento são efetuados de modo insatisfatório, com relatórios sem o embasamento necessário exigido pela legislação, dificultando a identificação das atividades executadas pelo conveniente. Como segundo achado, foi identificado a falta de critérios e parâmetros para avaliar a execução do objeto, visto que os Planos de Trabalho se apresentam genéricos, sem definição de metas físicas, dificultando assim a fiscalização e o acompanhamento dos convênios e termos de colaboração. Como terceiro achado, foi identificado a utilização de recursos dos termos de colaboração para contratação de pessoal para desenvolver atividades diretamente relacionadas ao órgão.

A partir destes achados, conclui-se que a fiscalização dos convênios e termos de colaboração, escopo desta auditoria, não está sendo realizada de maneira efetiva, visto que a aprovação de Planos de Trabalho genéricos, sem critérios e parâmetros de avaliação da execução do objeto, dificulta o acompanhamento e fiscalização pelo gestor e pelo fiscal, respectivamente. Além disso, há termos de colaboração firmados para terceirização irregular de mão de obra.

Por fim, para sanar as falhas encontradas, foi proposto, principalmente, a recomendação de que o órgão corrija falhas junto aos gestores e fiscais, a determinação da rescisão dos termos de colaboração considerados irregulares, a determinação para que seja elaborado plano de ação com o objetivo de corrigir a terceirização irregular de mão de obra, bem como a audiência dos agentes responsáveis.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	5
1.1	Deliberação que originou o trabalho.....	5
1.2	Visão geral do objeto.....	5
1.3	Objetivo e questões de auditoria.....	5
1.4	Metodologia utilizada e limitações.....	6
1.5	Volume de recursos fiscalizados.....	6
1.6	Benefícios estimados da fiscalização.....	7
2	ACHADOS DE AUDITORIA.....	7
2.1	Achado 1.....	7
2.2	Achado 2.....	10
3	ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DAS QUESTÕES DE AUDITORIA.....	12
3.1	Achado 3.....	12
4	CONCLUSÃO.....	14
5	PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	15

1 INTRODUÇÃO

1.1 Deliberação que originou o trabalho

Considerando a importância do acompanhamento e da fiscalização de convênios para garantir a regular e adequada execução dos objetos pactuados, deliberou-se a relevância de avaliar a atuação dos jurisdicionados nesta etapa. Vale ressaltar que um efetivo acompanhamento e fiscalização tempestiva e concomitante à execução do objeto contribui para evitar o desperdício de recursos públicos, e o exame apenas *a posteriori* de possíveis danos dificulta sua recuperação.

A STDS foi escolhida baseado na natureza de seus convênios e parcerias, serviços de assistência social de caráter contínuo, marcados por repasses sucessivos de recursos, exigindo um acompanhamento constante de sua execução. Para uma melhor observação da atual situação da Secretaria, foram selecionados, mediante acesso ao Portal da Transparência em 25 de setembro de 2017, apenas os convênios vigentes, assinados em 2016, garantindo que tenha havido tempo para repasse de recursos, execução, acompanhamento e fiscalização dos objetos.

1.2 Visão geral do objeto

A Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), criada pela Lei Estadual nº 13.875/2007, tem como missão contribuir para elevação da qualidade de vida da população cearense, sobretudo dos segmentos socialmente vulnerabilizados, coordenando e executando as políticas do Trabalho, Assistência Social e desenvolvendo ações de Segurança Alimentar e Nutricional, portanto de alta relevância à Sociedade.

Em 25 de setembro de 2017, ao acessar o Portal da Transparência, foram identificados 120 (cento e vinte) convênios vigentes, cujo montante total era de R\$ 169.828.983,35 (cento e sessenta e nove milhões, oitocentos e vinte e oito mil, novecentos e oitenta e três reais e trinta e cinco centavos), sendo 16 (dezesseis), assinados em 2016. Desses instrumentos, foram selecionadas 4 (quatro) avenças de maior materialidade, com gestores e fiscais diferentes, e 1 (uma) de menor vulto pela razão de que seu gestor e fiscal eram responsáveis por um total de 4 (quatro) instrumentos vigentes assinados em 2016.

Aplica-se aos instrumentos selecionados, além da Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar nº 119/2012, os Decretos Estaduais nºs 31.406/2014 e 31.621.2014 e, especificamente aos nºs SIC 985454, 986799, 986876 e 988395, a Lei nº 13.019/2014.

1.3 Objetivo e questões de auditoria

O objetivo da presente auditoria foi avaliar a fiscalização da execução dos convênios e parcerias firmados pelo órgão, verificando se está ocorrendo o acompanhamento efetivo pelo gestor e pelo fiscal, a fim de evitar desperdícios e colaborar para a prevenção de danos ao erário. Especificamente quanto à STDS, cuja a natureza de seus convênios é, em grande parte, serviços de assistência social, é imprescindível

um acompanhamento próximo e tempestivo, pois o decorrer do tempo dificulta a comprovação do cumprimento do objeto.

Para atingir o objetivo da auditoria foram formuladas as questões a seguir:

QUESTÕES DE AUDITORIA
Q01. As condições para liberação das parcelas dos recursos da parceria/convênio foram respeitadas?
Q02. A Secretaria realiza efetivamente o acompanhamento das parcerias/convênios?
Q03. A Secretaria realiza efetivamente a fiscalização da execução das parcerias/convênios?
Q04. No acompanhamento da execução da parceria/convênio, os repasses de recursos foram suspensos, adotando-se as medidas cabíveis, no caso de constatação de irregularidades?
Q05. Os termos aditivos firmados, quando for o caso, estão de acordo com as normas pertinentes?

Durante a execução da auditoria, foram encontrados indícios de que os termos de colaboração, escopo desta auditoria, estavam sendo utilizados para contratação de pessoal para desenvolver atividades diretamente relacionadas à STDS. Tais indícios foram confirmados pela inspeção dos documentos analisados para responder as demais questões de auditoria, bem como pela documentação complementar, solicitada por meio da requisição nº 003 (COM005), gerando um achado não decorrente das questões de auditoria.

1.4 Metodologia utilizada e limitações

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria Governamental (NAG), adotadas como Norma Geral de Auditoria pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), e com observância ao Manual de Auditoria de Conformidade e demais normas e padrões estabelecidos pelo TCE/CE. Contudo, ocorreram limitações significativas aos exames realizados. As restrições que limitaram os exames estão associadas à impossibilidade na obtenção de dados confiáveis relacionados ao registro das ocorrências de irregularidades, impedindo a execução dos procedimentos que visavam responder a questão de auditoria 04. Para responder as demais questões, utilizou-se de análise documental e pesquisa em sistemas informatizados, especificamente o e-Parcerias e o Portal da Transparência do Estado do Ceará.

1.5 Volume de recursos fiscalizados

A amostra selecionada totalizou um montante de R\$ 21.083.623,01 (Vinte e um milhões, oitenta e três mil, seiscentos e vinte e três reais e um centavo), como demonstrado a seguir:

Número do Convênio	Número SIC	Valor atualizado da avença
02/2016	979867	R\$ 392.890,23
27/2016	985454	R\$ 4.018.564,78

24/2016	986799	R\$ 4.112.817,72
20/2016	986876	R\$ 7.945.235,9
58/2016	988395	R\$ 4.614.114,38
		Total: R\$ 21.083.623,01

1.6 Benefícios estimados da fiscalização

Com o resultado desta auditoria, espera-se contribuir para a prevenção de danos ao erário, visto que o não acompanhamento e a não fiscalização dos convênios de modo efetivo pode ensejar desvio na finalidade dos convênios e prejuízos no montante total do valor das avenças. Espera-se também aumentar a expectativa de controle gerada nos jurisdicionados pelas ações do TCE/CE.

2 ACHADOS DE AUDITORIA

2.1 Achado 1: Fiscalização e acompanhamento insatisfatório dos convênios/termos de colaboração.

Convênio nº SIC 979867: Após análise dos relatórios de viagens e atestes da obra, constatou-se que a fiscal designada não visitou o local de execução do objeto e baseou seus Termos de Fiscalização – TF, exclusivamente, nos relatórios emitidos pelos técnicos de engenharia da STDS. Apesar disso, o Gestor não fez nenhuma objeção ou exigência de modo a corrigir a atuação da Fiscal (conforme evidências constantes nos documentos 527-546 e 548).

Termo de Colaboração nº SIC 985454: Após comparar os REF – Relatório de Execução Física do Objeto dos dias 26/04/2017 e 23/06/2017 com a documentação complementar, do período de Março a Junho, enviada inicialmente em decorrência da requisição nº 003 (COM005), não foi possível comprovar a realização dos seguintes eventos/capacitações: Apoio a Realização do Seminário Internacional Mais Infância; Reunião de Nivelamento para Capacitação e Gestão do CadUnico e PBF; Evento intersetorial e intermunicipal de Ações da Proteção Social Básica – Redenção; Capacitação de Nivelamento para Equipe dos CRAS com Foco no Desenvolvimento Infantil. Além disso, o parceiro enviou documentos de realização de viagens para assessoramento de alguns Centros de Referência de Assistência Social - CRAS que não foram citadas nos REF enviados pelo conveniente. Assim como para as viagens das Sras. Elizabete de Freitas Maia; Keren Hapuk Alves de Freitas Pinheiro e Paula Castelana Bezerra (período 18 a 20/04/2017) e da Sra. Francisca Veronilde Santiago dos Santos (período 05 a 09/06/2017); citadas nos REF de 26/04/2017 e 23/06/2017, não foram enviadas inicialmente a comprovação na documentação complementar, solicitada por meio da requisição nº 003 (COM005). A documentação comprobatória dos eventos e viagens citadas foram enviadas em data posterior e, ao que parece, estava em poder da entidade parceira. Apesar disso, não houve objeção no TF nem a complementação dessas informações. Também não há registro de ocorrência ou objeção no Relatório do Gestor – RG (conforme evidências constantes nos documentos 547; 549-587; 647 e 701-704)

Termo de Colaboração nº SIC 986799: Após análise dos documentos, constatou-se que os Relatórios de Execução Física do Objeto, emitidos pelos parceiros, dos Termos de Fiscalização e dos Relatórios do Gestor, não apresentam elementos que demonstrem as atividades efetivamente realizadas, além de haver descompasso entre eles. Também constatou-se que não há registro de visitas *in loco* do Fiscal nem das atividades efetivamente realizadas por colaborador no âmbito dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), nem nos relatórios de viagens (conforme evidências constantes nos documentos 588-607).

Termo de Colaboração nº SIC 986876: Analisando a documentação enviada constatou-se que o controle de frequência, lotação, função desempenhada e demais aspectos referentes aos contratados é efetuado pela Célula de Gestão de Pessoas da STDS, sem participação do Fiscal e Gestor formalmente designados que se limitam a emitir relatórios vagos e resumidos o que demonstra que não está havendo uma fiscalização e acompanhamento desta avença. (Conforme evidências constantes nos documentos 648-665 e 705-716)

Termo de Colaboração nº SIC 988395: Após análise dos Termos de Fiscalização e Relatórios de Execução Física, constatou-se que eles não apresentam informações necessárias que permitam verificar a execução do objeto. Além disso não foi apresentado, inicialmente, nenhum documento que demonstre a execução do objeto (conforme evidências constantes nos documentos 666-680).

A Lei Complementar 119/2012 e o Decreto Estadual nº 31.621/2014, que a regulamenta, determinam que a execução dos convênios e instrumentos congêneres deve ser acompanhada e fiscalizada por responsáveis designados pelo concedente e enumeram as atividades atribuídas a estes e ao convenente/parceiro.

Essas atividades são encadeadas de maneira lógica, se não vejamos. Compete ao convenente/parceiro elaborar o Relatório de Execução Física do Objeto, a cada 60 dias, demonstrando o andamento da execução do objeto, que deve observar as condições estabelecidas no Plano de Trabalho, e enviá-lo ao concedente. O servidor designado pelo concedente como fiscal, a quem compete realizar a fiscalização do convênio ou instrumento congêneres, tem o dever de visitar o local de execução do objeto, atestar sua execução bem como emitir Termo de Fiscalização, com base no Relatório de Execução Física do Objeto, além de fotografias, relatórios técnicos, medições, vídeos, publicações e outros meios que comprovem a execução do objeto. Já o servidor designado Gestor deve realizar o acompanhamento do instrumento, tendo por parâmetro o plano de trabalho, devendo avaliar os produtos e resultados da parceria a cada 120 dias mediante o exame do Termo de Fiscalização e do Relatório de Execução Física do Objeto. Em suma, o convenente/parceiro realiza a execução do objeto com base no plano de trabalho, o fiscal verifica se o objeto está sendo efetivamente executado e o gestor, também com base no plano de trabalho, bem como no Termo de Fiscalização e no Relatório de Execução Física do objeto avalia o resultado da parceria.

Infere-se do encadeamento lógico citado nos dispositivos legais que o parâmetro inicial para avaliar os resultados é o disposto no plano de trabalho. Porém, o que se viu foram planos de trabalho

genéricos, sem especificação de metas físicas a serem atingidas, dificultando o trabalho que os fiscais, gestores e parceiros deveriam realizar.

Além disso, diante da situação encontrada, constatou-se negligência dos fiscais, as Sras. Maria de Fátima Lourenço Magalhães (Convênio nº SIC 979867), Rosilane Ribeiro (Termo de Colaboração nº SIC 985454), Maria Hereunice Moura de Souza (Termo de Colaboração nº SIC 986799), Ivanisa Moraes Freitas (Termo de Colaboração nº SIC 986799), Vanessa Chagas Leal Fernandes (Termo de Colaboração nº SIC 986799), Lucita Cunha Matos (Termo de Colaboração nº SIC 986876), Maria de Fátima Lima Romero (Termo de Colaboração nº SIC 988395) e Márcia Maria Mororó Monteiro Muniz (Termo de Colaboração nº SIC 988395); negligência dos Gestores, os Srs. Maria Carmen Leão Almeida (Convênio nº SIC 979867), Mary Anne Libório de Patrício Ribeiro (Termo de Colaboração nº SIC 985454), Maria Hereunice Moura de Souza (Termo de Colaboração nº SIC 986799), Almir Almeida Magalhães (Termo de Colaboração nº SIC 986876), Carlos Alberto Carneiro Teles (Termo de Colaboração nº SIC 986876), Pedro José Alves Capibaribe (Termo de Colaboração nº SIC 988395) e Robson de Oliveira Veras (Termo de Colaboração nº SIC 988395), no âmbito de suas atividades.

Como potenciais efeitos de uma fiscalização e acompanhamento insatisfatórios temos ausência de suspensão do repasse/pagamentos até a adequação/esclarecimento das informações; falta de transparência da execução do objeto; aprovação da prestação de contas sem o real cumprimento do objeto; possibilidade da ocorrência de desvio da finalidade dos convênios; apostilamento e aditivos de convênios em situação irregular; possível dano ao erário no valor total dos convênios.

Diante deste achado e de posse da opinião do auditado, conclui-se que embora os relatórios dos gestores e fiscais tenham sido considerados resumidos, com escassez de informação, por vezes em descompasso, foi notada a boa-fé dos servidores em cumprir com suas obrigações, estando inclusive adotando medidas para melhorar as falhas apontadas. Também deve-se levar em consideração a falta de parâmetros para o exercício de suas atividades, fiscalizar e acompanhar a execução do objeto. Além disso, como será tratado no item 3.1 deste relatório, alguns desses instrumentos são utilizados para terceirização de mão de obra, portanto o controle das atividades e frequência dos contratados é realizada por outros servidores da STDS.

Assim sendo, optou-se por não responsabilizar os gestores e fiscais, ao invés, preferiu-se recomendar a melhoria dos relatórios, no sentido de que contenham todas as datas, locais, denominação, bem como qualquer documentação e informações adicionais para que não haja dúvida quanto ao que foi executado, melhorando, inclusive, a transparência. Ademais, considera-se pertinente dar ciência ao gestor da Secretaria de que não é razoável firmar convênios ou outros instrumentos congêneres com planos de trabalho que não apresentem os elementos mínimos necessários para avaliar a boa e regular aplicação dos recursos.

Ante o exposto neste achado, propõe-se:

a) Dar ciência, com fulcro no art. 46, parágrafo único, da Lei Estadual 12.509/1995, ao gestor da STDS da irregularidade do ato de aprovar planos de trabalho de convênios e instrumentos congêneres quando ausente o cronograma físico e que não apresente: todas as etapas ou fases adequadas a execução do objeto; o quantitativo de produtos e metas relacionadas a cada etapa ou fase; os elementos

mínimos necessários para boa e regular fiscalização do objeto de acordo com o especificado, em desacordo com a Lei Complementar nº 119/2012, art. 2º, inciso XVIII; Lei nº 13.019/2014, art. 22; Lei nº 8.666/93, art. 116;

b) Recomendar, com base no art. 122 do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, à STDS que, diante deste achado, verifique a possibilidade de mitigar as ocorrências levantadas, perante os demais gestores e fiscais não contemplados no objeto da amostra deste trabalho.

2.2 Achado 2 Falta de parâmetros/critérios para avaliar a execução do objeto.

Os Planos de Trabalho dos instrumentos nºs SIC 985454, 986799, 986876 e 988395 apresentam metas físicas genéricas, sem especificação do objeto, serviço ou atividade a ser realizada/entregue. A análise mais detalhada dos planos de trabalho revela que os desembolsos não estão associados ou condicionados à entrega de qualquer produto (conforme evidências constantes nos documentos 681; 682; 688; 690 e 691-699).

Conforme descrito no item anterior, os principais parâmetros e critérios para avaliar a execução do objeto e, por consequência, a boa e regular aplicação dos recursos públicos, devem constar no plano de trabalho. Essa afirmação decorre da própria definição dada pela Lei Complementar 119/2012 que diz *“Plano de Trabalho: parte integrante do convênio ou instrumento congênere, que contém a descrição detalhada das metas, etapas ou fases do objeto a ser executado, definindo todos os aspectos físicos e financeiros da sua execução;”*. Além disso, por exigência da Lei Federal 13.019/2014, deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento, dentre outras coisas, *“descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas;”*, *“descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados;”*, *“forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas;”* e *“definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.”*

Portanto, com planos de trabalho genéricos, deixam de existir parâmetros confiáveis para serem utilizados na avaliação da execução dos instrumentos, seja no acompanhamento ou na aprovação das contas, impossibilitando os fiscais atestarem a execução dos objetos e os gestores avaliarem a boa e regular aplicação dos recursos, bem como os produtos e resultados entregues pelas parcerias.

Observa-se também que houve imprudência das Sras. Verônica Maciel Medeiros de Brito Lima, Maria da Conceição Melo Monteiro, Lêda Maria Maia Torres Cavalcante e Regina Helena Tahim Souza Neiva, ao aprovar planos de trabalho sem os elementos mínimos necessários para acompanhar e fiscalizar a execução do objeto.

Diante deste achado e de posse da opinião do auditado, conclui-se que as metas genéricas, presentes nos Planos de Trabalho, dificulta a determinação das atividades e a definição específica dos produtos a serem entregues em cada etapa pelo parceiro. Por não haver a especificação detalhada dos produtos ou objetos, não há forma de acompanhar e fiscalizar a regularidade e a plena execução desses.

Portanto, não há possibilidade de aferir o real benefício da parceria, visto que, sem definição, não há como comparar o que foi planejado com o que foi efetivamente realizado. Sendo assim, é necessário a correção destas falhas por parte do órgão.

Ante o exposto neste achado, propõe-se:

a) Dar ciência, com fulcro no art. 46, parágrafo único, da Lei Estadual 12.509/1995, ao gestor da STDS da irregularidade do ato de aprovar planos de trabalho de convênios e instrumentos congêneres quando ausente o cronograma físico e que não apresente: todas as etapas ou fases adequadas a execução do objeto; o quantitativo de produtos e metas relacionadas a cada etapa ou fase; os elementos mínimos necessários para boa e regular fiscalização do objeto de acordo com o especificado, em desacordo com a Lei Complementar nº 119/2012, art. 2º, inciso XVIII; Lei nº 13.019/2014, art. 22; Lei nº 8.666/93, art. 116;

b) Determinar, com fulcro no art. 49, da Lei Estadual 12.509/1995, à STDS que, em trinta dias rescinda os Termos de Colaboração nºs SIC 985454, 986799, 986876 e 988395, em razão de irem de encontro ao disposto na Lei Complementar nº 119/2012, art. 2º, inciso XVIII; Lei nº 13.019/2014, art. 22; Lei nº 8.666/93, art. 116;

c) Determinar à Secretaria de Controle Externo – SECEX, com fulcro no art. 48, inciso II, da Lei Estadual 12.509/1995, a abertura de processo de representação e, em sequência, a audiência dos seguintes responsáveis:

c.1) Sra. Verônica Maciel Medeiros de Brito Lima (CPF 145.947.813-49), Presidente da Comissão Institucional de Credenciamento e Avaliação da Projetos (CICAP), à época da aprovação dos planos de trabalho dos Termos de Colaboração nºs SIC 985454, 986799 e 986876, para que apresente razões de justificativa por ter ratificado a aprovação dos Planos de Trabalho referentes aos Termos de Colaboração nos SIC 985454, 986799 e 986876, respectivamente em 19/01/2016, 14/01/2016 e 18/01/2016, mesmo estando genéricos, sem especificação de metas físicas a serem atingidas, portanto em desacordo ao art. 2º, inciso XVIII da Lei Complementar no 119/2012 e o art. 22 da Lei no 13.019/2014;

c.2) Sra. Maria da Conceição Melo Monteiro (CPF 102.043.263-20), Membro da Comissão Institucional de Credenciamento e Avaliação da Projetos (CICAP), à época da aprovação do plano de trabalho dos Termo de Colaboração nº SIC 985454, para que apresente razões de justificativa por ter aprovado o Plano de Trabalho referente ao Termo de Colaboração nº SIC 985454, em 19/01/2016, mesmo estando genérico, sem especificação de metas físicas a serem atingidas, portanto em desacordo ao art. 2º, inciso XVIII da Lei Complementar nº 119/2012 e o art. 22 da Lei nº 13.019/2014;

c.3) Sra. Lêda Maria Maia Torres Cavalcante (CPF 135.712.063-04), Membro da Comissão Institucional de Credenciamento e Avaliação da Projetos (CICAP), à época da aprovação dos planos de trabalho dos Termos de Colaboração nºs SIC 986799 e 986876, para que apresente razões de justificativa por ter aprovado os Planos de Trabalho referentes aos Termos de Colaboração nºs SIC 986799 e 986876, respectivamente em 14/01/2016 e 18/01/2016, mesmo estando genéricos, sem especificação de metas físicas a serem atingidas, portanto em desacordo ao art. 2º, inciso XVIII da Lei Complementar nº 119/2012 e o art. 22 da Lei nº 13.019/2014.;

c.4) Sra. Regina Helena Tahim Souza Neiva (CPF 203.442.443-34), Membro da Comissão Técnica de Seleção e Credenciamento e Avaliação de Projetos (CTCAP), à época da aprovação do plano de trabalho do Termo de Colaboração nº SIC 988395, para que apresente razões de justificativa por ter aprovado Plano de Trabalho referente ao Termo de Colaboração nº SIC 988395, em 16/12/2015, mesmo estando genérico, sem especificação de metas físicas a serem atingidas, portanto em desacordo ao art. 2º, inciso XVIII da Lei Complementar nº 119/2012 e o art. 22 da Lei nº 13.019/2014.

3 ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DAS QUESTÕES DE AUDITORIA

3.1 Achado 3: Utilização de recursos dos convênios para contratação de pessoal para desenvolver atividades diretamente relacionadas ao órgão.

Termo de Colaboração nº SIC 985454: Após análise da documentação enviada em decorrência da requisição nº 003 (COM005), observou-se que os relatórios de viagens são elaborados pelos colaboradores, pagos por meio do Termo de Colaboração, e dizem respeito a viagens para apoio e avaliação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Além disso, os colaboradores assinam os relatórios como Técnicos do Núcleo de Ações Socioassistenciais (NASA), bem como de outras unidades integrantes da estrutura da STDS (conforme evidências constantes nos Documentos 572-580 e 700).

Termo de Colaboração nº SIC 986799: Observou-se, analisando os documentos, emitidos pelo parceiro e pela STDS, que a principal atividade relatada foi o atendimento de famílias pelo Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS, regional Fortaleza, órgão integrante da estrutura organizacional da STDS, e pagamento de pessoal lotado nesta unidade. Na documentação complementar enviada consta diversos colaboradores da ABBEM ocupando cargos nesta unidade. Além disso, há relatórios de viagens com solicitações de coordenadores da STDS para que o RH tome as providências administrativas e a ABBEM é comunicada apenas em momento posterior, ações características de contratos de terceirização (conforme evidências constantes nos Documentos 588-596; 600-607; 647, 682 e 700).

Termo de Colaboração nº SIC 986876: Analisando os documentos referentes ao acompanhamento e fiscalização, é dito expressamente que a equipe de profissionais contratados, por meio deste Termo de Colaboração, está distribuída na sede da entidade parceira e da STDS, listando, inclusive, os setores da secretaria que alguns colaboradores estão lotados. Além disso, na análise da documentação complementar foi identificado que o controle de frequência, lotação, função desempenhada e demais aspectos referentes aos contratados é efetuado pela Célula de Gestão de Pessoas da STDS (conforme evidências constantes nos Documentos 648-665 e 705-716).

Termo de Colaboração nº SIC 988395: Após análise dos Termos de Fiscalização, constatou-se que o fiscal designado pela Secretaria para realizar o acompanhamento da execução deste Termo é auxiliado diretamente pela Célula de Gestão de Pessoas e, junto aos TF, encontram-se planilhas extraídas do Sistema de Controle de Pessoal com o nome, função e setores de lotação integrantes da estrutura organizacional da STDS. Além disso no Termo de Referência nº 04/2015, na descrição do Lote 22 (página 51), ficou explícito que o objetivo da parceria é a disponibilização de recursos humanos para as áreas meio e fim da Coordenadoria de Promoção do Trabalho e Renda, integrante da estrutura organizacional da STDS.

(conforme evidências constantes nos documentos 666-680; 699 e 700)

As terceirizações que envolvem serviços privativos da atividade-fim afrontam o art. 37, inciso II, da Constituição Federal, que determina a realização de concurso para a investidura em cargo ou emprego público.

O Tribunal de Contas da União em seu Acórdão nº 2720-50/08 tratou dos casos em que *não é tolerável* a contratação de serviços terceirizados:

(...)

“6.1.1 Determinação aos órgãos da Administração Pública Federal no sentido de que, na hipótese da contratação de serviços terceirizados(...) abstenham-se de:

a) terceirizar serviços cuja mão-de-obra é o principal objeto do contrato, caracterizando fuga à exigência de concurso público, para o provimento de cargos ou empregos no serviço público;

*b) terceirizar serviços relativos à **atividade fim do órgão;***

*c) terceirizar serviços cujas funções **estejam previstas no plano de cargos do órgão/entidade**” (Grifos nossos)*

Acórdão nº 2720-20/08 – 26/11/08 – Relator: Ministro André Luís de Carvalho

Além disso, atividades de apoio as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão, tais como, atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicação e manutenção predial deverão ser preferencialmente objeto de terceirização mediante licitação, conforme os ditames da Lei 8.666/93.

Constata-se, portanto, que a não realização de concurso público para preenchimento dos cargos de atividades-fim e atividades-meio da STDS, a não realização de licitação para terceirização dos cargos de apoio da STDS, bem como a imprudência do Sr. Josbertini Virgínio Clementino ao celebrar convênios e outros instrumentos congêneres para terceirização de mão de obra em desacordo com as regras constitucionais e legais, deram causa a contratação de pessoal para desenvolver atividades diretamente relacionadas ao órgão.

Isso resultou em aquisições sem o devido caráter competitivo; contratação sem escolha da proposta mais vantajosa; pessoas estranhas à Administração exercendo atividades-fim e atividades-meio do órgão; risco da ocorrência de aquisições e contratações que não atendam a necessidade do órgão; impossibilidade de controle dos limites de gastos de pessoal definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), representando risco ao equilíbrio fiscal.

Diante deste achado e de posse da opinião do auditado, conclui-se que há sólidas evidências de terceirização de mão de obra. Da forma como está, a Secretaria simplesmente inseriu no plano de trabalho algo que é de sua atribuição e competência e solicitou que as entidades parceiras lhe fornecessem os profissionais que, em setores da estrutura do próprio órgão, executariam o serviço. Nesse caso, enquanto o interesse da Secretaria está em receber os produtos, o das entidades parceiras está em receber os recursos liberados para fazer face às suas despesas. Configura-se, nesse caso, oposição de interesses entre as partes, a ser tratada por meio de contrato, com prévia licitação. Ademais, algumas dessas atividades exercidas pelos colaboradores deveriam ser desempenhadas por servidores públicos. Vale ressaltar que constitui requisito obrigatório para a celebração de convênio, acordo ou ajuste a caracterização de interesses recíprocos dos partícipes, o que não foi identificado.

Ante o exposto neste achado, propõe-se:

a) Dar ciência, com fulcro no art. 46, parágrafo único, da Lei Estadual 12.509/1995, ao gestor da STDS da irregularidade de celebrar convênios e outros instrumentos congêneres cujo objeto seja a terceirização de mão de obra;

b) determinar, com fulcro no art. 49, da Lei Estadual 12.509/1995, à STDS que, **em trinta dias:**

b.1) rescinda os Termos de Colaboração, elencados neste achado e, caso entenda necessária a continuidade dos serviços prestados por meio dos referidos Termos de Colaboração, realize o respectivo procedimento licitatório, nas situações em que não houver exigência de concurso público;

b.2) elabore e encaminhe a este Tribunal plano de ação, com atividades, responsáveis e cronograma de implementação, devidamente fundamentado, para a substituição de pessoal irregularmente terceirizado por quadro efetivo próprio, que contenha, no mínimo:

b.2.1) especificação e detalhamento das atividades a cargo dos diversos setores da Secretaria;

b.2.2) definição de suas necessidades permanentes de recursos humanos; plano de contratação de pessoal efetivo próprio;

b.2.3) cronograma de substituição de pessoal irregularmente terceirizados;

c) Determinar à Secretaria de Controle Externo – SECEX, com fulcro no art. 48, inciso II, da Lei Estadual 12.509/1995, a abertura de processo de representação e, em sequência, a audiência do Sr. Josbertini Virgínio Clementino (CPF 775.684.513-72), Secretário do Trabalho e Desenvolvimento Social, para que apresente razões de justificativa por assinar os Termos de Colaboração nºs SIC 985454, 986799, 986876, em 01/05/2016, e 988395, em 19/05/2016, para terceirização irregular de mão de obra, em afronta ao art. 37, incisos II e XXI da Constituição Federal, bem como o art. 1º e 2º da Lei 8.666/93.

4 CONCLUSÃO

A presente auditoria teve como objetivo avaliar a fiscalização da execução dos convênios e parcerias firmados pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, verificando se está ocorrendo o acompanhamento efetivo pelo gestor e pelo fiscal, a fim de evitar desperdícios e colaborar para a prevenção de danos ao erário.

Ao final da execução da auditoria, constatou-se que a fiscalização e acompanhamento são efetuados de modo insatisfatório, com relatórios sem o embasamento necessário exigido pela legislação, além de Planos de Trabalho genéricos, sem definição de metas físicas, dificultando a identificação das atividades executadas pelo conveniente e a fiscalização e o acompanhamento dos convênios e termos de colaboração.

A Secretaria respeitou as condições para liberação das parcelas dos recursos das parcerias e convênios e firmou os termos aditivos de acordo com as normas pertinentes. Entretanto, não realizou efetivamente o acompanhamento e a fiscalização das parcerias e convênios, escopo desta auditoria, conforme

os itens 2.1 e 2.2. Além disso, foi identificado a utilização de recursos dos termos de colaboração para contratação de pessoal para desenvolver atividades diretamente relacionadas ao órgão, conforme o item 3.1.

O não acompanhamento e a não fiscalização dos convênios de modo efetivo pode ensejar desvio na finalidade dos convênios e prejuízos no montante total do valor das avenças. Além disso, a contratação de pessoal por meio de convênios e outros instrumentos congêneres impossibilitam o controle dos limites de gastos de pessoal definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), representando risco ao equilíbrio fiscal. Sendo assim, espera-se com o resultado desta auditoria, contribuir para a prevenção de danos ao erário, bem como aumentar a expectativa de controle gerada nos jurisdicionados pelas ações do TCE/CE.

5 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, propõe-se:

a) recomendar, com base no art. 122 do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, à STDS que, diante da fiscalização e acompanhamento insatisfatório dos convênios/termos de colaboração, verifique a possibilidade de mitigar as ocorrências levantadas, perante os demais gestores e fiscais não contemplados no objeto da amostra deste trabalho.

b) dar ciência, com fulcro no art. 46, parágrafo único, da Lei Estadual 12.509/1995, à STDS das seguintes irregularidades constatadas por este Tribunal:

b.1) aprovação de planos de trabalho dos Termos de Colaboração nºs SIC 985454, 986799, 986876 e 988395 sem cronograma físico e sem apresentar todas as etapas ou fases adequadas a execução do objeto, o quantitativo de produtos e metas relacionadas a cada etapa ou fase, os elementos mínimos necessários para boa e regular fiscalização do objeto de acordo com o especificado, em desacordo com a Lei Complementar nº 119/2012, art. 2º, inciso XVIII; Lei nº 13.019/2014, art. 22; Lei nº 8.666/93, art. 116;

b.2) celebração dos Termos de Colaboração nºs SIC 985454, 986799, 986876 e 988395 cujo objeto é a terceirização de mão de obra;

c) determinar, com fulcro no art. 49, da Lei Estadual 12.509/1995, à STDS que, **em trinta dias:**

c.1) rescinda os Termos de Colaboração nºs SIC 985454, 986799, 986876 e 988395, em razão de irem de encontro ao disposto na Lei Complementar nº 119/2012, art. 2º, inciso XVIII; Lei nº 13.019/2014, art. 22; Lei nº 8.666/93, art. 116, bem como ao disposto na Constituição Federal, art.37, inciso II e XXI; Lei 8.666/93, arts. 1º e 2º, e, caso entenda necessária a continuidade dos serviços prestados por meio dos referidos Termos de Colaboração, realize o respectivo procedimento licitatório, nas situações em que não houver exigência de concurso público;

c.2) elabore e encaminhe a este Tribunal plano de ação, com atividades, responsáveis e cronograma de implementação, devidamente fundamentado, para a substituição de pessoal irregularmente terceirizado por quadro efetivo próprio, que contenha, no mínimo:

c.2.1) especificação e detalhamento das atividades a cargo dos diversos setores da Secretaria;

c.2.2) definição de suas necessidades permanentes de recursos humanos; plano de

contratação de pessoal efetivo próprio;

c.2.3) cronograma de substituição de pessoal irregularmente terceirizados;

d) Determinar à Secretaria de Controle Esterno - SECEX, com fulcro no art. 48, inciso II, da Lei Estadual 12.509/1995, a abertura de processo de representação e, em sequência, a audiência dos seguintes responsáveis:

d.1) Sra. Verônica Maciel Medeiros de Brito Lima (CPF 145.947.813-49), Presidente da Comissão Institucional de Credenciamento e Avaliação da Projetos (CICAP), à época da aprovação dos planos de trabalho dos Termos de Colaboração nºs SIC 985454, 986799 e 986876, para que apresente razões de justificativa por ter ratificado a aprovação dos Planos de Trabalho referentes aos Termos de Colaboração nos SIC 985454, 986799 e 986876, respectivamente em 19/01/2016, 14/01/2016 e 18/01/2016, mesmo estando genéricos, sem especificação de metas físicas a serem atingidas, portanto em desacordo ao art. 2º, inciso XVIII da Lei Complementar no 119/2012 e o art. 22 da Lei no 13.019/2014;

d.2) Sra. Maria da Conceição Melo Monteiro (CPF 102.043.263-20), Membro da Comissão Institucional de Credenciamento e Avaliação da Projetos (CICAP), à época da aprovação do plano de trabalho dos Termo de Colaboração nº SIC 985454, para que apresente razões de justificativa por ter aprovado o Plano de Trabalho referente ao Termo de Colaboração nº SIC 985454, em 19/01/2016, mesmo estando genérico, sem especificação de metas físicas a serem atingidas, portanto em desacordo ao art. 2º, inciso XVIII da Lei Complementar nº 119/2012 e o art. 22 da Lei nº 13.019/2014;

d.3) Sra. Lêda Maria Maia Torres Cavalcante (CPF 135.712.063-04), Membro da Comissão Institucional de Credenciamento e Avaliação da Projetos (CICAP), à época da aprovação dos planos de trabalho dos Termos de Colaboração nºs SIC 986799 e 986876, para que apresente razões de justificativa por ter aprovado os Planos de Trabalho referentes aos Termos de Colaboração nºs SIC 986799 e 986876, respectivamente em 14/01/2016 e 18/01/2016, mesmo estando genéricos, sem especificação de metas físicas a serem atingidas, portanto em desacordo ao art. 2º, inciso XVIII da Lei Complementar nº 119/2012 e o art. 22 da Lei nº 13.019/2014.;

d.4) Sra. Regina Helena Tahim Souza Neiva (CPF 203.442.443-34), Membro da Comissão Técnica de Seleção e Credenciamento e Avaliação de Projetos (CTCAP), à época da aprovação do plano de trabalho do Termo de Colaboração nº SIC 988395, para que apresente razões de justificativa por ter aprovado Plano de Trabalho referente ao Termo de Colaboração nº SIC 988395, em 16/12/2015, mesmo estando genérico, sem especificação de metas físicas a serem atingidas, portanto em desacordo ao art. 2º, inciso XVIII da Lei Complementar nº 119/2012 e o art. 22 da Lei nº 13.019/2014.

d.5) Sr. Josbertini Virgínio Clementino (CPF 775.684.513-72), Secretário do Trabalho e Desenvolvimento Social, para que apresente razões de justificativa por assinar os Termos de Colaboração nºs SIC 985454, 986799, 986876, em 01/05/2016, e 988395, em 19/05/2016, para terceirização irregular de mão de obra, em afronta ao art. 37, incisos II e XXI da Constituição Federal, bem como o art. 1º e 2º da Lei 8.666/93

e) autorizar o monitoramento das recomendações e determinações expedidas pelo Tribunal;

f) arquivar, após apreciação em plenário, os presentes autos, quando do trânsito em julgado.