

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
3ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	TCE/011284/2015
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. Carolina Matos Alves Costa
NATUREZA:	INSPEÇÃO
RESPONSÁVEL/PARTE:	REGINA CELESTE BEZERRA AFFONSO DE CARVALHO
ORIGEM:	FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – FUNDAC
VINCULAÇÃO:	SECRETARIA DA JUSTIÇA, DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL – SJDHDS

PARECER Nº 000920/2016

1. RELATÓRIO

Trata-se de **Auditoria de acompanhamento** da execução orçamentária e financeira, empreendida pela 5ª Coordenadoria de Controle Externo – 5ª CCE, na Fundação da Criança e do Adolescente (FUNDAC), no período de 01 de janeiro a 31 de julho de 2015, ocasião em que a unidade inspecionada esteve sob a gestão da Sra. **Regina Celeste Bezerra Affonso de Carvalho**.

Concluídos os trabalhos, a unidade técnica colacionou o Relatório de fls. 02/20, no bojo do qual foram apontadas diversas irregularidades sem atendimento satisfatório e sugeridas recomendações para sanear cada uma delas.

Muito embora notificada (fls. 25) a apresentar respostas às irregularidades apontadas, a gestora ficou-se inerte.

Instada a se manifestar, a Assessoria Técnico-jurídica – ATEJ, às fls. 30/33, sugeriu a

“conversão da prestação de contas da FUNDAC, exercício 2015, em processo de julgamento de contas, conforme determina o §4º, do art.10, da Resolução 192/2014, para que, por conseguinte, seja a presente inspeção juntada ao processo de prestação de contas da Unidade inspecionada.”

Finalizada a instrução, o processo foi encaminhado ao Ministério Público de Contas para fins de análise e emissão de parecer.

É o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Ao proceder ao exame auditorial, a 5ª Coordenadoria de Controle Externo – 5ª CCE apontou as seguintes irregularidades (fls. 02/20):

Achados de Auditoria	Item
Despesas realizadas sem prévio empenho	5.1.1
Recebimento de objeto contratual não realizado pela Comissão responsável	5.1.2
Fragilidade de Controle Interno e da liquidação da despesa	5.1.3
Pagamento de faturas da Embasa com atraso, gerando prejuízo ao erário	5.1.4
Ausência de organização e numeração das folhas do processo	5.1.5

Considerando o rol de irregularidades identificadas e o robusto relatório desenvolvido pela equipe auditorial, serão analisadas neste opinativo apenas as falhas mais graves, para as quais se mostra necessário tecer maiores esclarecimentos e/ou adotar outras providências que não aquelas sugeridas pela unidade técnica.

Para os demais achados, entende este membro do Ministério Público de Contas que o Órgão Técnico exauriu a análise do tema, expondo ponto de vista condizente à situação apresentada, razão pela qual endossa tais argumentos, considerando-os suficientes à plena elucidação dos fatos examinados.

A) Despesas realizadas sem prévio empenho (item 5.1.1)

Nesse aspecto, foi constatado a emissão de empenho com data posterior à realização de despesa, em patente violação às exigências estabelecidas pela Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro, aplicáveis no âmbito da administração pública da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, com especial atenção sobre as fases da despesa na execução do orçamento, senão vejamos:

Carvalho

Art. 60. É vedada a realização da despesa sem o prévio empenho.

(...)

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

A partir dos artigos acima transcritos, conclui-se que o empenho é a primeira fase da despesa pública, ocorrendo, necessariamente, antes da liquidação e do pagamento. Portanto, a realização de despesa sem prévio empenho importa em violação ao princípio da legalidade, expressamente previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal, além de inviabilizar o adequado controle dos gastos públicos.

Devidamente notificada, a gestora informou que “[...]em razão da cota de concessão ser insuficiente para atender o total a ser provisionado, lançamos valores menores que são corrigidos após a autorização do valor a ser pago [...]”.

Os argumentos apresentados, consoante concluiu a 5ª CCE, não esclarecem nem justificam a adoção reiterada, ao longo de diferentes meses e em valores representativos, de procedimentos que afrontem a regular cronologia da despesa pública.

Diante do exposto, este Órgão Ministerial sugere que este Tribunal expeça **determinação** para que a gestora da FUNDAC observe os ditames legais e realize despesas somente após a prévia emissão do empenho, sob pena de responder pelos prejuízos financeiros causados ao erário.

B) Fragilidade de Controle Interno e da liquidação da despesa (5.1.3)

A 5ª CCE analisou os contratos celebrados pela FUNDAC com diversas empresas fornecedoras de alimentos destinados aos menores que cumprem medidas socioeducativas nas diversas Comunidades de Atendimento Socioeducativo do Estado (CASEs).

Ocorre que, do quanto inspecionado, constatou-se que as despesas geradas pelos contratos também incluíam o fornecimento de alimentação para “Funcionários e Terceirizados” que prestam serviços nas CASEs.

Como é cediço, não caberia a FUNDAC se sub-rogar na responsabilidade pelo fornecimento de alimentação aos terceirizados, tão pouco fornecer alimentação aos seus próprios servidores, que já recebem auxílio pecuniário para suprir tal necessidade.

Nesse passo, os valores envolvidos impressionam. Conforme a tabela elaborada pela 5ª CCE (fl. 13), nos contratos analisados a critério de teste, foram distribuídas 73.395 (setenta e três mil trezentas e noventa e cinco) refeições para “funcionários e terceirizados” a um custo adicional indevido no importe de R\$ 332.238,96 (trezentos e trinta e dois mil, duzentos e trinta e oito reais e noventa e seis centavos).

Instada a se manifestar acerca dos motivos pelos quais a Fundação vem arcando com o ônus dos custos de alimentação de “funcionários e terceirizados”, a Diretora Geral da FUNDAC reconheceu a irregularidade e informou “*que o fornecimento de alimentação aos funcionários das empresas terceirizadas, que prestam serviços nas Unidades de Atendimento, foi prestado de forma imprópria. Tal ocorrência se deu em virtude das Unidades não possuírem, no seu entorno, estabelecimentos comerciais para que os funcionários e familiares pudessem fazer suas refeições*”. Ademais, alegou que a FUNDAC tomou providência no sentido de **suspender** o fornecimento de alimentação aos funcionários terceirizados.

Como bem asseverado pela Assessoria Técnico-jurídica (ATEJ), faz-se necessário um exame mais apurado da irregularidade *sub examine*, com o fito de se obter o valor exato do dano causado ao erário. Desse modo, é medida que se impõe, a juntada do presente processo de auditoria às contas da Fundação da Criança e do Adolescente (FUNDAC) referentes ao exercício 2015.

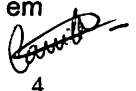
Contudo, em razão de a FUNDAC não ter sido selecionada para ter a sua prestação de contas transformada em processo de contas no exercício 2015, foi promovido o arquivamento dos documentos encaminhados a este Tribunal, consoante procedimento erigido pela Resolução nº. 192/2014.

Face a tal constatação, é imperiosa a adoção do quanto previsto no §3º do art. 10 da Resolução 192/2014 (com a redação alterada pelo art. 9º da Resolução nº. 81, de 10/08/2016), senão vejamos, *ipsis litteris*:

Art. 10. A seleção das Unidades Jurisdicionadas a que se refere o art. 7º desta Resolução será realizada de forma tecnicamente consistente, consubstanciando-se em critérios de materialidade, risco e relevância estabelecidos em matriz de risco do TCE/BA.

[...]

§ 3º As prestações de contas não selecionadas poderão ser convertidas em



processos de contas, em até 5 (cinco) anos da data da publicação da Resolução que aprovar o Plano de Diretrizes para o Planejamento Operacional Anual, por decisão posterior do Tribunal Pleno, caso sejam tornados públicos fatos que justifiquem.

Com efeito, diante da gravidade da irregularidade apontada pela auditoria e pelo fato de não constar nos autos informações detalhadas sobre a totalidade dos contratos estabelecidos com as empresas fornecedoras de alimentação – que impossibilita, em última análise, a apuração da exata medida do dano causado ao erário –, **faz-se mister a conversão da prestação de contas da FUNDAC (exercício 2015) em processo de contas**, para que, enfim, a presente inspeção seja a ela juntada, e a irregularidade em destaque apurada com maior substrato fático e documental.

Por fim, cabe registrar que, a partir dos contratos analisados por amostragem pela 5ª CCE (fl.13), foi constatado que, **no mínimo**, o valor de R\$ 332.238,96 foi destinado indevidamente ao pagamento de refeições de funcionários e terceirizados da FUNDAC, sem contar os demais instrumentos que não foram sequer objeto de exame, a revelar a imperiosa necessidade de se averiguar o tamanho do prejuízo causado aos cofres estaduais em razão dos mencionados pagamentos.

C) Pagamento de faturas da Embasa com atraso, gerando prejuízo ao erário (5.1.4)

O Relatório de Auditoria também aponta que a FUNDAC pagou, no período de janeiro a julho, multas e juros por atraso nas contas de consumo de água, gerando custos de R\$ 39.414,76 (trinta e nove mil, quatrocentos e quatorze reais e setenta e seis centavos). Ademais, foi observado que nos processos de pagamento da Embasa, relacionados às fls. 15 do relatório auditorial, a FUNDAC quitou os débitos após o vencimento das faturas, totalizando o montante de R\$ 859.094,40 (oitocentos e cinquenta e nove mil, noventa e quatro reais e quarenta centavos). Decerto, este procedimento gerará mais encargos de multa e juros de mora, onerando ainda mais as contas da Unidade.

Nesse ponto, a gestora atribuiu tal situação à servidora que realizava os pagamentos, alegando ter substituído a mesma. Além disso, atribuiu a responsabilidade dos pagamentos em atraso ao FIPLAN, à SEFAZ e à SAEB.

Destarte, não se observa dos autos fatores alheios à sua capacidade de gestão que pudessem impedir o adimplemento tempestivo das sobreditas obrigações. Nesse sentido, é de se

reconhecer que tal ocorrência evidencia, em verdade, a ausência de planejamento financeiro do órgão quando do pagamento das referidas despesas, como bem constatado pela Auditoria.

Diante de uma realidade de escassez de recursos públicos para o atendimento das necessidades sociais básicas, revela-se inadmissível que o Poder Público, por conta de falhas de planejamento na liberação de recursos ou de controle interno, venha a realizar, de forma reiterada, despesas que poderiam ser perfeitamente evitadas. O desperdício de recursos públicos representa menoscabo aos princípios da economicidade e da eficiência, razão porque opina-se, quanto ao ponto em apreço, pela emissão de determinação à atual gestão da FUNDAC no sentido de que passe a adotar procedimentos de controle de pagamentos, em ordem a evitar o pagamento extemporâneo de contas de consumo e o conseqüente pagamento de multas e juros.

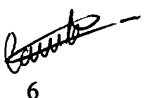
3. CONCLUSÃO:

Dessa maneira, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno desse Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas **OPINA**, em harmonia com o sugerido pela ATEJ, seja submetido ao Tribunal Pleno a conversão da prestação de contas da FUNDAC (exercício 2015) em processo de contas, consoante a dicção do §3º do art. 10 da Resolução 192/2014 (com a redação alterada pelo art. 9º da Resolução nº. 81, de 10/08/2016), em razão, notadamente, do item 5.1.3 do Relatório auditorial (Fragilidade de Controle Interno e da liquidação da despesa), que se mostra apto, ante a gravidade dos achados, a justificar a medida. Por conseguinte, pugna pela juntada do presente processo de auditoria ao recém-criado processo de contas da FUNDAC, referentes ao exercício 2015.

Ademais, ratificando a conclusão auditorial, sugere-se a expedição de recomendações à FUNDAC, para que adote providências em ordem a corrigir ou prevenir a recorrência dos achados de auditoria pormenorizadamente descritos às fls. 20, em especial os achados 5.1.2 e 5.1.5.

Ainda, observada a natureza da atividade de controle, que deve primar pela correção das irregularidades, buscando o fortalecimento da eficácia de sua função pedagógica, sugere-se a expedição de determinações à FUNDAC para que:

- a) observe os ditames legais e realize despesas somente após a prévia emissão do empenho, sob pena de responder pelos prejuízos financeiros causados ao erário (ref. item 5.1.1).
- b) adote procedimentos de controle de pagamentos com vistas a garantir a quitação dos débitos referentes as contas de consumo conforme a data de vencimento, evitando o pagamento de multas e juros de forma reiterada (ref. item 5.1.4);



c) suspenda **imediatamente** o fornecimento indevido de alimentação aos funcionários terceirizados e servidores, ao tempo em que serão analisados todos os contratos referentes ao tema na correlata prestação de contas da unidade inspecionada (ref. item 5.1.3);

d) apresente, no prazo de 60 dias, um plano de ação que contemple o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações sugeridas pela 5º CCE, bem como a indicação dos responsáveis por tais medidas de modo a evitar a reiteração das irregularidades listadas.

É o parecer.

Salvador, 26 de outubro de 2016.


CAMILA LUZ DE OLIVEIRA
Procuradora do Ministério Público de Contas

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS

ENCAMINHE-SE

Gab. Exmo. Sr. Cons. Relator

EM 27/10/16