TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA (TCE/BA)
5ª COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA 5B

RELATÓRIO DE AUDITORIA: ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

SECRETARIA DE JUSTIÇA, DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SJDHDS)
FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (FUNDAC)
PERÍODO: 01/01 a 31/07/2015

SUMÁRIO

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO.....3
2 INFORMAÇÕES SOBRE A UNIDADE JURISDICIONADA (UJ).....3
2.1 Estrutura administrativa.....4
2.2 Controle interno.....5
3 INTRODUÇÃO E OBJETIVO.....6
4 ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO.....6
5 RESULTADO DA AUDITORIA.....8
5.1 Área orçamentária e financeira.....8
6 CONCLUSÃO.....19

RELATÓRIO DE AUDITORIA

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

Natureza:	Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira
Ordem de serviço:	0115/2015
Período Auditado:	01/01 a 31/07/2015
Conselheiro Relator:	Antônio Honorato de Castro Neto

2 INFORMAÇÕES SOBRE A UNIDADE JURISDICIONADA (UJ)

Denominação:	Fundação da Criança e do Adolescente (FUNDAC)
Natureza Jurídica:	Fundação de Direito Público
Vinculação:	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS)
Finalidade:	Executar, no âmbito do Estado da Bahia, a política de atendimento ao adolescente envolvido em ato infracional e em cumprimento das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação.
Endereço:	Rua das Pitangueiras, nº 26-A, Brotas, Salvador-Ba, CEP: 40.255-436
Titular:	Antônio Rodrigues dos Santos
Cargo:	Diretor Geral
Período:	01/01/2015 a 27/01/2015
Titular:	Regina Celeste Bezerra Affonso de Carvalho
Cargo:	Diretora Geral
Período	28/01/2015 a 31/07/2015

2.1 Estrutura administrativa

A Fundação da Criança e do Adolescente (FUNDAC), criada pela Lei Estadual nº 6.074 de 22/05/1991, está vinculada à Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS), criada pela Lei Estadual nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014, tem personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, patrimônio próprio, com sede e foro na cidade do Salvador e jurisdição em todo território do Estado.

A FUNDAC tem por finalidade executar, no âmbito do Estado da Bahia, a política de atendimento ao adolescente envolvido em ato infracional e em cumprimento das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação.

Conforme estabelecido no Decreto nº 1.203, de 27/05/1992, que aprova o Regimento da FUNDAC, são competências da fundação:

I. Formular e executar programas socioeducativos e de proteção de adolescentes infratores, objetivando o desenvolvimento de suas potencialidades positivas;

II. Planejar e executar programas de orientação e apoio sociofamiliares;

III. Conceber e executar programas de profissionalização e de colocação de jovens no mercado de trabalho, em ação integrada e articulada com organismos públicos e/ou privados;

IV. Desenvolver programas de treinamento e de capacitação de recursos humanos necessários à operacionalização da política de atendimento à criança e ao adolescente;

V. Fomentar, em articulação com outros organismos públicos e/ou entidades privadas, a municipalização da política de atendimento à criança e ao adolescente;

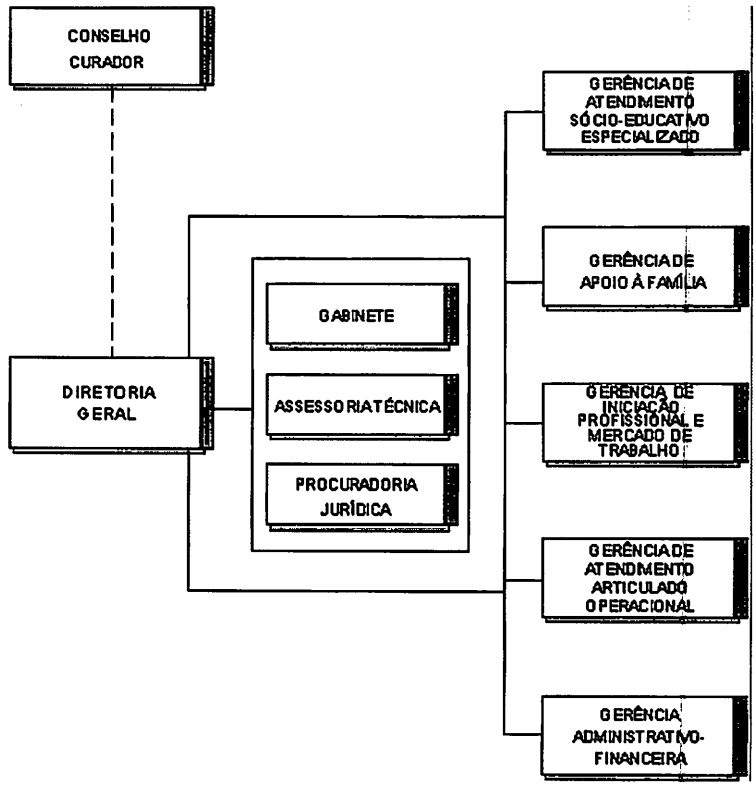
VI. Executar ações complementares à política dos Municípios em atendimento à criança e ao adolescente;

VII. Articular-se com organismos públicos e/ou privados que atuem na área de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;

VIII. Proceder, com regularidade, à avaliação crítica da política de atendimento à criança e ao adolescente sob sua responsabilidade, e

IX. Exercer outras atividades que visem à consecução de sua finalidade.

De acordo com o Decreto anteriormente citado, a entidade tem a estrutura organizacional demonstrada a seguir.



2.2 Controle interno

No atual regimento da FUNDAC não consta órgão de controle interno. Tal procedimento contraria as disposições contidas na Constituição Federal e Estadual.

A Constituição Federal consagra o controle interno como imprescindível ao funcionamento da Administração Pública, ao dispor que todos os Poderes devem mantê-lo como um sistema integrado, com a finalidade de "avaliar o cumprimento das metas", bem como "comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial" (art. 70). Outrossim, a Constituição Estadual trata deste tema nos artigos 89 e 90:

> Art. 89 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, incluída a das entidades da administração indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções, renúncia de receitas (*), será exercida pela Assembleia Legislativa, quanto ao Estado, e pelas Câmaras Municipais, quanto aos Municípios, mediante controle externo e sistema de controle interno de cada Poder. (Grifo nosso)
>
> [...]
>
> Art. 90 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de Governo e dos orçamentos do Estado;
>
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão
> orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
>
> Parágrafo único - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, darão ciência ao respectivo Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Dentro desse contexto, o sistema de controle interno visa salvaguardar o patrimônio público, assegurar a adequação e a confiabilidade de seus dados orçamentários e financeiros, promover a eficiência e eficácia operacional, além de fomentar o respeito e a observância das políticas públicas fixadas pela gestão governamental.

A LRF também destaca a importância do sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, enfatizando, dentre outros aspectos, o alcance das metas estabelecidas na LDO, os limites e condições para realização de operações de crédito, exigindo, em seu art. 54, parágrafo único, a assinatura das autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno no Relatório de Gestão Fiscal.

3 INTRODUÇÃO E OBJETIVO

Em conformidade com a Resolução nº 230/2014, que aprovou o Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) para o exercício de 2015, e de acordo com a Ordem de Serviço nº 115/2015, expedida pela 5ª Coordenadoria de Controle Externo, foi realizada a Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira na Fundação da Criança e do Adolescente (FUNDAC), relativa ao período de 01/01 a 31/07/2015.

O trabalho teve por objetivo verificar a regularidade da execução orçamentária e financeira, observando a obediência à legislação aplicável, aos princípios da administração pública e os controles internos existentes.

4 ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO

Os exames foram realizados na extensão devida, de acordo com a metodologia indicada no Manual de Auditoria deste Tribunal, em conformidade com as Normas de Auditoria Governamental (NAGs) aplicadas ao Controle Externo Brasileiro, compreendendo: planejamento dos trabalhos; constatação, com base em testes, das

evidências e dos registros que suportam os valores e as informações apresentadas, e verificação da observância às normas aplicáveis. A Auditoria abrangeu a área Orçamentária e Financeira, bem como de Contratos.

Os principais procedimentos de auditoria utilizados foram os seguintes:

- Levantamento de dados no Sistema de Observação das Contas Públicas (MIRANTE) e no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia (FIPLAN);
- Análise da documentação suporte de despesas;
- Conferência de cálculos;
- Entrevistas com dirigentes e servidores; e
- Obtenção de esclarecimentos junto ao Gestor.

Na execução da Auditoria, foram utilizadas, principalmente, as seguintes fontes de critério:

- Constituição Federal;
- Lei Federal nº 4.320/1964 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro;
- Lei Federal nº 8.666/1993 - Institui Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública;
- Constituição Estadual;
- Lei Estadual nº 2.322/1966 - Disciplina a Administração Financeira, Patrimonial e de Material do Estado;
- Lei Estadual nº 9.433/2005 - Dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia e dá outras providências;
- Lei Estadual nº 12.504/2011 - Plano Plurianual para o período 2012-2015;
- Lei Estadual nº 13.190/2014 - Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2015 e dá outras providências (LDO);
- Lei Estadual nº 13.204/2014 - Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências;
- Lei Estadual nº 13.225/2015 - Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2015 (LOA);
- Resolução Regimental TCE nº 012/1993 - Normas de Procedimento para o Controle Externo da Administração Pública;
- Resolução TCE nº 230/2014 - Aprova o Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas do Estado da Bahia para o exercício de 2015 e dá outras providências; e
- Nota Técnica nº 01/2003 - Dispõe sobre a racionalização e uniformização dos procedimentos de auditoria no âmbito das Coordenadorias de Controle Externo do TCE/BA;
- Normas de Auditoria Governamental (NAGs) aplicadas ao Controle Externo Brasileiro, e
- Princípios de contabilidade.

No transcurso da Auditoria não foram impostas limitações no tocante ao escopo e ao método utilizado nos trabalhos.

5 RESULTADO DA AUDITORIA

Concluídos os trabalhos da inspeção realizada na Fundação da Criança e do Adolescente (FUNDAC), relativa ao período de 01/01 a 31/07/2015, são apresentados a seguir os comentários e observações acerca dos fatos considerados relevantes pela Auditoria.

5.1 Área orçamentária e financeira

A FUNDAC, para execução de suas atividades no período de 01/01 a 31/07/2015, contou inicialmente com a dotação orçamentária de R$114.187.000,00. Após acréscimos e anulações, totalizou um crédito atual de R$116.543.268,00, representando um aumento de 2,06%.

A Tabela a seguir demonstra a execução financeira da Unidade por elemento de despesa:

TABELA 01 - Execução da despesa por elemento no período de 01/01 a 31/07/2015

Em R$

Código	Descrição	Empenhado	Liquidado	Pago
04	Contratação por Tempo Determinado	3.780,61	3.780,61	3.780,61
05	Outros Benefícios Previdenciários do Servidor ou do Militar	1.176,35	1.176,35	1.176,35
11	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	10.081.827,72	10.081.700,72	8.653.697,57
13	Obrigações Patronais	2.309.439,81	2.309.438,91	1.974.236,32
16	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	60.734,84	60.734,84	57.225,75
91	Sentenças Judiciais	8.246,08	8.246,08	8.246,08
92	Despesas de Exercícios Anteriores	174.987,31	174.987,31	174.987,31
	Pessoal e Encargos Sociais	**12.640.192,72**	**12.640.064,82**	**10.873.349,99**
08	Outros Benefícios Assistenciais do Servidor e do Militar	6.506,40	6.506,40	5.757,01
14	Diárias Civil	16.335,00	16.335,00	16.301,80
30	Material de Consumo	385.591,67	314.583,63	310.555,63
33	Passagens e Despesas com Locomoção	513.489,52	437.355,45	437.355,45
36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	5.300,00	4.940,00	4.940,00
37	Locação de Mão-de-Obra	5.539.334,00	5.413.041,73	5.373.597,04
39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	34.338.718,59	34.142.736,55	34.063.696,15
41	Contribuições	526.614,07	526.614,07	526.614,07
43	Subvenções Sociais	2.106.097,80	1.558.737,91	1.408.075,98
46	Auxílio-Alimentação	227.370,80	227.370,80	193.529,00
47	Obrigações Tributárias e Contributivas	88.102,18	88.102,18	88.102,18
49	Auxílio-Transporte	558.069,74	558.069,74	473.233,60
92	Despesas de Exercícios Anteriores	375.167,10	375.167,10	375.167,10
	Outras Despesas Correntes	**44.686.696,87**	**43.669.560,56**	**43.276.925,01**
42	Auxílios	9.127,50	9.127,50	9.127,50
51	Obras e Instalações	0,00	0,00	0,00
52	Equipamento e Material Permanente	7.270,99	7.270,99	7.270,99
	Investimento	**16.398,49**	**16.398,49**	**16.398,49**
	Total Outras Despesas Correntes + Investimentos	**44.703.095,36**	**43.685.959,05**	**43.293.323,50**
	Total	**57.343.288,08**	**56.326.023,87**	**54.166.673,49**

Fonte: Relatório do FIPLAN Gerencial emitido em 04/09/2015.

Excetuando-se o grupo pessoal e encargos sociais, os elementos de despesa com maior representatividade, dentre os executados pela FUNDAC até 31/07/2015, foram o 39 (Outros Serviços de Terceiros/Pessoa Jurídica), com valor empenhado de R$34.338.718,59, o 37 (Locação de Mão de Obra), com R$5.539.334,00, e o 43 (Subvenções Sociais), com R$2.106.097,80, que correspondem a 76,82%, 12,39%, e 4,71%, respectivamente, do grupo das demais despesas (R$44.703.095,36), conforme demonstrado.

A despesa paga pela FUNDAC, excluídos os valores com pessoal e encargos sociais e com o credor Fundação José Silveira totalizou R$16.287.515,15. Foram selecionados processos de pagamento no montante de R$6.613.707,26, equivalente a 40,61% do montante pago até 31/07/2015.

Do exame realizado, foram constatadas as seguintes ocorrências merecedoras de destaque:

5.1.1 Despesas realizadas sem prévio empenho

Analisada a documentação integrante dos processos a seguir relacionados, observou-se que não foi respeitada a cronologia da despesa pública, conforme prevê a Lei Federal nº 4.320/1964. As despesas foram autorizadas e realizadas sem que antes tivessem sido observadas e confirmadas a disponibilidade orçamentária, bem assim, emitidos os respectivos empenhos.

TABELA 02 - Realização de despesas sem prévio empenho

Em R$

Processo	Credor	Da Cronologia da Despesa			Valor do Empenho
		Período da Despesa	Data do empenho	Dias de atraso	
1603150001838	Mirabella	01 a 31 de janeiro de 2015	03/03/2015	61	438.749,70
1603150004349		01 a 28 de fevereiro de 2015	31/03/2015	58	395.811,76
1603150006805		01 a 31 de março de 2015	16/04/2015	46	424.612,25
1603150008905		01 a 30 de abril de 2015	01/06/2015	61	412.020,00
1603150011078		01 a 31 de maio de 2015	03/07/2015	63	395.077,00
1603150010373	Dsa	01 a 31 de maio de 2015	03/07/2015	63	20.177,86
1603150010306		01 a 31 de maio de 2015	03/07/2015	63	178.104,73
1603150009332		01 a 30 de abril de 2015	01/06/2015	61	28.032,81
1603150009324		01 a 30 de abril de 2015	01/06/2015	61	158.024,04
1603150007046		01 a 31 de março de 2015	16/04/2015	46	30.346,24
1603150007038		01 a 31 de março de 2015	16/04/2015	46	158.015,32
1603150004276		01 a 28 de fevereiro de 2015	30/03/2015	57	26.583,27
1603150004268		01 a 28 de fevereiro de 2015	31/03/2015	58	142.205,61
1603150002583		01 a 31 de janeiro de 2015	18/03/2015	76	135.025,35
1603150002575		01 a 31 de janeiro de 2015	18/03/2015	76	29.405,17

Processo	Credor	Da Cronologia da Despesa			Valor do Empenho
		Período da Despesa	Data do empenho	Dias de atraso	
1603150000322	Bedec	01 a 31 de maio de 2015	03/07/2015	63	131.479,93
1603150000314		01 a 31 de maio de 2015	03/07/2015	63	75.166,30
1603150009359		01 a 30 de abril de 2015	01/06/2015	61	106.064,96
1603150009340		01 a 30 de abril de 2015	01/06/2015	61	129.320,87
1603150006899		01 a 31 de março de 2015	16/04/2015	46	83.463,02
1603150006680		01 a 31 de março de 2015	16/04/2015	46	149.597,89
1603150006680		01 a 28 de fevereiro de 2015	31/03/2015	58	39.941,62
1603150004845		01 a 28 de fevereiro de 2015	31/03/2015	58	147.741,35
1603150002591		01 a 31 de janeiro de 2015	17/03/2015	75	64.160,15
1603150002559		01 a 31 de janeiro de 2015	11/03/2015	69	149.890,48
Total					**4.049.017,68**

Fonte: Processos de pagamento.

Em resposta ao questionamento da Auditoria a respeito da ocorrência, a Unidade 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 trazidos não esclarecem e nem justificam a adoção, de forma repetida, ao longo de diferentes meses e em valores totais representativos, de procedimentos que afrontem diretamente a mais elementar das premissas da despesa pública, qual seja, não realizar despesa sem o prévio empenho. A obediência à cronologia da despesa pública, determinada mais objetivamente nos artigos 58 a 63 da Lei Federal nº 4.320/1964, é também uma forma de garantir que não sejam realizadas despesas pelo Estado sem que antes se tenha a certeza do limite dos créditos concedidos, da origem, do objeto, da importância e a quem se deve pagar.

Recomendação à FUNDAC

Obedecer ao correto processamento do gasto público e se abster de autorizar a realização de despesa sem o prévio empenho.

5.1.2 Recebimento de objeto contratual não realizado pela Comissão responsável

Do exame efetuado nos processos de pagamento a seguir identificados, não pôde ser constatada a existência e atuação de comissão, devidamente formalizada, responsável pela fiscalização, acompanhamento da execução e recebimento dos serviços prestados por conta da execução do objeto contratual. Assim, constatou-se que despesas em valores superiores ao limite estabelecido para a modalidade "Convite", R$56.000,00, foram individualmente atestadas por servidores, conforme segue:

TABELA 03 - Despesas contratuais atestadas sem acompanhamento de Comissão responsável

Em R$

Informações do Servidor responsável pelo reconhecimento da despesa					Informações do pagamento	
Matrícula	Nome	Cargo	Vínculo	Lotação	Processo	Valor
555615774	Jurandir Oliveira Moreira	Subgerente	Comissionado	Case Salvador	1603150001838	409.215,46
					1603150004349	384.238,79
					1603150006805	408.878,57
					1603150008905	398.663,14
					1603150011078	379.621,88
Total de despesas reconhecidas pelo Sr. Jurandir Oliveira Moreira						**1.980.617,84**
555553710	Lealderico Rodrigues Santos	Gerente	Comissionado	Case Zilda Arns	1603150010306	178.104,73
					1603150009324	158.024,04
					1603150007038	158.015,32
					1603150004268	142.205,61
					1603150002583	135.025,35
Total de despesas reconhecidas pelo Sr. Lealderico Rodrigues Santos						**771.375,05**
555710689	Roque de Souza Cerqueira	Gerente	Comissionado	Case Cia	1603150000322	131.479,93
					1603150002559	149.890,48
					1603150004845	147.741,35
					1603150009340	129.320,87
					1603150006680	149.597,89
Total de despesas reconhecidas pelo Sr. Roque de Souza Cerqueira						**708.030,52**
554726239	Péricles Pereira Mendes da Silva	Assessor Técnico	Comissionado	Case Irmã Dulce	1603150000314	75.166,30
					1603150009359	106.064,96
					1603150006899	83.463,02
					1603150002591	64.160,15
Total de despesas reconhecidas pelo Sr. Péricles Pereira Mendes da Silva						**328.854,43**
Total de Despesas acima de R$56.000,00 reconhecidas exclusivamente por ocupantes de Cargos em Comissão						**3.788.877,84**

Fonte: Processos de pagamento e Sistema Mirante.

Em resposta, a Sra. Regina Affonso de Carvalho, Diretora Geral da Fundac, no Ofício nº 719/15, apresenta o seguinte esclarecimento:

> [...]
>
> que está sendo instituída Comissão de Acompanhamento da Execução dos Contratos Terceirizados, que será responsável pelo recebimento do objeto contratado nas unidades e fiscalização, conforme estabelece a Instrução Normativa Saeb nº 014/2014.
>
> [...]

Não obstante os esclarecimentos prestados anteriormente, resta configurada a infringência aos artigos 153 e 161, § 4º da Lei Estadual nº 9.433/2005:

> **Art. 153** - O recebimento de material, a fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato ficarão a cargo de comissão de servidores permanentes do quadro da Administração, sob a supervisão geral do órgão central de controle, acompanhamento e avaliação financeira de contratos e convênios, órgão este com quadro de pessoal obrigatoriamente recrutado por concurso público.
>
> **Art. 161, § 4º** - O recebimento definitivo de obras, compras ou serviços, cujo valor do objeto seja superior ao limite estabelecido para a modalidade de convite, deverá ser confiado a uma **comissão de, no mínimo, 03 (três) membros**. (Grifo da Auditoria)

Recomendação à FUNDAC

Nomear a(s) Comissão(ões) através de Ato Administrativo, a fim de cumprir a legislação pertinente.

5.1.3 Fragilidade de Controle Interno e da Liquidação da Despesa

A FUNDAC, visando garantir o direito à alimentação dos menores e adolescentes que cumprem medidas sócio educativas nas CASEs[1], celebrou contratos com empresas prestadoras de serviço desta natureza para que estas preparem refeições conforme especificações e quantitativos predeterminados nas licitações.

A Auditoria examinou, a critério de teste, os pagamentos efetuados às empresas BEDEC Comercial de Alimentos Ltda., DSA Refeições Ltda. e MIRABELLA Comércio e Indústria de Alimentos Ltda. Após analisadas as documentações integrantes dos processos, bem assim aquelas fornecidas complementarmente pela FUNDAC, ficou constatado que as despesas geradas pelos contratos também incluem o fornecimento de alimentação aos funcionários terceirizados que prestam serviços nas Comunidades de Atendimento Sócio Educativo (CASEs), conforme demonstrado a seguir:

TABELA 04 - Gastos com alimentação por Grupo de Comensais

Em R$

Número do Processo	Case	Credor	Mês	Quantitativos e Custos das Refeições por Grupo de Comensais								Valor Total
				Adolescentes		Familiares		Funcionários e Terceirizados		Outros Comensais		
				Refeições	Valor	Refeições	Valor	Refeições	Valor	Refeições	Valor	
2559	CIA	Bedec	Jan	18.054	81.952,24	Não Informado	Não Informado	14.451	67.938,24	Não Informado	Não Informado	149.890,48
4349	Salvador	Mirabella	Fev	58.401	252.244,86	Não Informado	Não Informado	29.068	131.993,93	Não Informado	Não Informado	384.238,79
4349	Brotas	Mirabella	Fev	782	3.419,08	Sem Demanda	Sem Demanda	1.561	8.104,51	12	67,38	11.590,97
7046	Elcy Freire	Dsa	Mar	4.239	19.514,22	Sem Demanda	Sem Demanda	2.353	10.832,02	Sem Demanda	Sem Demanda	30.346,24
9359	Irmã Dulce	Bedec	Abr	9.005	38.312,40	Não Informado	Não Informado	15.660	67.752,56	Sem Demanda	Sem Demanda	106.064,96
10306	Zilda Arns	Dsa	Mai	29.920	132.487,03	Não Informado	Não Informado	10.302	45.617,70	Não Informado	Não Informado	178.104,73
Totais				120.401	527.929,83	-	-	73.395	332.238,96	-	-	860.236,17

Fonte: Processos de pagamento e documentação apresentada pela FUNDAC.

1 Comunidades de Atendimento Sócio Educativo.

A Auditoria solicitou à Diretoria Geral da Fundac que apresentasse os motivos pelos quais a Fundação vem arcando com o ônus dos custos de alimentação dos funcionários tercerizados que prestam serviços nas Comunidades de Atendimento Sócio Educativo (CASEs), tendo obtido a seguinte resposta:

> [...]
> Informamos que o fornecimento de alimentação aos funcionários das empresas terceirizadas que prestam serviço nas Unidades de Atendimento, foi prestado de forma imprópria. Tal ocorrência se deu em virtude das Unidades não possuir no seu entorno estabelecimentos comerciais para que os funcionários e familiares pudessem fazer suas refeições.
>
> Diante disso, a FUNDAC tomou todas as providências no sentido de suspender o fornecimento de alimentação aos funcionários terceirizados, permitindo apenas os familiares dos adolescentes, tendo em vista que muitos vêm de outros municípios, como também para as autoridades quando da visita de vistoria.
> [...]

Do exposto, conclui-se que as faturas das empresas fornecedoras da alimentação à população das CASEs vêm sendo oneradas, pois nas suas composições também são incluídas e cobradas da FUNDAC as refeições consumidas por funcionários de outras empresas terceirizadas que prestam serviço nas citadas unidades de acolhimento.

Há de se registrar a relevância dos quantitativos e a materialidade dos valores envolvidos. A Tabela anterior demonstra que dos R$860.236,17 faturados e pagos às empresas, R$332.238,96 (38,62%) foram de refeições consumidas por funcionários terceirizados cuja obrigação de arcar com estes custos cabe aos empregadores e não à FUNDAC.

Desta forma, incorre a gestão da FUNDAC em fragilidade nos controles internos e em descumprimento do artigo 63 da Lei Federal nº 4.320/1964, vez que os pagamentos foram autorizados sem que fosse efetivamente verificada a origem e o objeto do que se deve pagar (implemento da condição).

Recomendação à FUNDAC

Impor maior rigor nas análises e nos procedimentos de controle dos contratos de fornecimento de alimentação, de forma que as faturas e por conseguinte os pagamentos reflitam objetivamente o consumo das refeições do público a ser beneficiado (adolescentes e familiares).

Reanalisar e reavaliar qualitativamente e quantitativamente os contratos de fornecimento de alimentação as CASEs, visto que a ocorrência apontada suscita inadequação de planejamento e por consequência superavaliação dos valores globais dos instrumentos.

5.1.4 Pagamento de faturas da Embasa com atraso, gerando prejuízo ao Erário

Durante o período auditado houve pagamento de encargos financeiros nas contas de consumo de água. Do exame dos processos de pagamentos referentes a estas despesas, foram apurados encargos financeiros decorrentes do atraso na quitação das faturas da EMBASA: multa de juros (R$23.329,01) e mora (R$16.088,75), perfazendo o total de **R$39.414,76.**

A respeito do apontado, a Unidade através de Ofício nº 716/15 – DG, emitido em 20 de novembro de 2015, informou que: "[...] Convém que se esclareça que esta Administração, ao detectar os atrasos nos pagamentos realizados a EMBASA, cuidou de substituir a servidora que desenvolvia tal atividade, para que fossem evitadas tais ocorrências [...]".

Através da resposta emitida, verifica-se os esforços despendidos pela Unidade para que o fato não aconteça, entretanto os pagamentos das faturas nas datas aprazadas é uma determinação da legislação estadual, uma vez que tal ocorrência contraria a Portaria Conjunta SAEB/SEFAZ/SEPLAN nº 001/2009, que trata da necessidade de adotar medidas quanto à contenção de gastos no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, que no inciso VII do artigo 2º diz que os órgãos e entidades, de que trata esta Portaria, deverão adotar de imediato as ações seguintes: "[...] realizar os pagamentos das despesas impreterivelmente na data dos seus respectivos vencimentos, inadmitindo-se o pagamento de multa e demais encargos moratórios, salvo motivo justificado".

Além disso, foi observado que nos processos de pagamento da Embasa, a seguir relacionados, a FUNDAC realizou pagamentos totalizando o montante de R$859.094,40, após o vencimento de suas faturas. Procedimento este que irá gerar encargos de multa de juros e mora, onerando assim as contas da Unidade nos meses subsequentes.

TABELA 05 - Processos da Embasa com pagamento após vencimento da fatura

Em R$

Número do Processo	Data do Vencimento	Data Pagamento	Dias de Atraso	Valor
10705	16/06/2015	18/06/2015	02	6.356,12
5345	10/04/2015	12/06/2015	63	1.021,24
3270	10/03/2015	10/06/2015	92	1.654,13
7410	10/05/2015	11/05/2015	01	238.704,23
548 556	10/02/2015	13/03/2015	31	229.179,75
20931 20923	10/01/2015	13/03/2015	62	205.944,91
11965	10/07/2015	13/07/2015	03	173.800,41
11442	30/06/2015	08/07/2015	08	2.433,61
Total				**859.094,40**

Fonte: Processos de pagamento.

A Auditoria, através da Solicitação nº LFMA 02/2015 expedida em 16 de novembro de 2015, solicitou esclarecimentos acerca da situação constatada. Na resposta da Gestora, encaminhada por meio do Ofício nº 716/15-DG, atribui-se a responsabilidade dos pagamentos em atraso das referidas faturas ao FIPLAN, à SEFAZ, à SAEB ou por ter sido pago por indenização, conforme o exposto a seguir:

TABELA 06 - Esclarecimentos da Gestora da Unidade

Processo	Unidade Responsabilizada	Resposta da Gestora	Valor
10705	FIPLAN	"A fatura vencida foi substituída por outra com data posterior, porém apesar dos esforços para a sua liquidação, ocorreram problemas técnicos no FIPLAN, conforme poderá ser verificado às fls. 31 e 32."	6.356,12
5345	Pago por indenização	"Trata-se de processo de fornecimento de água através de carro pipa para a unidade de Camaçari. Este serviço não possui cobertura contratual e por conta disso foi pago por meio de processo de indenização. A fatura apresentada tinha o vencimento para o dia 10/03/2015. A conclusão da instrução processual para pagamento por indenização, coleta de assinaturas e por fim publicação do Termo de Reconhecimento de Débito ocorreu em 02/06/2015 e os procedimentos financeiros geraram o pagamento em 12/06/2015."	1.021,24
3270	Pago por indenização	Idem resposta anterior.	1.654,13
7410	FIPLAN SEFAZ	"As faturas com vencimento para o dia 10/05/2015, tiveram o PED feito em 06/05/2015. No dia 07/05/2015 a SAEB gerou o empenho, entretanto o mesmo só ficou disponível para a FUNDAC dia 08/05/2015, no que foi prontamente liquidado. Como tratava-se de uma sexta-feira, o sistema Fiplan identificou como data prevista de pagamento o primeiro dia útil subsequente à liquidação, que foi dia 11/05/2015(segunda-feira). A SEFAZ liberou o recurso para pagamento no dia 11/05 e o mesmo foi processado no mesmo dia."	238.704,23
548 556	Pago por indenização	"Trata-se de faturas de janeiro com vencimento para o dia 10/02/2015. Informo que nesse período, ainda não havia sido aberto o orçamento do Estado 2015 para processamento de pagamentos. O Fiplan começou a operar na 2ª quinzena de fevereiro, entretanto, a FUNDAC, ainda continuou sem conseguir processar seus pagamentos no sistema devido ao fato da junção da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza com a Secretaria da Justiça e Direitos Humanos, originando a SJDHDS (Secretaria da Justiça e Direitos Humanos e Desenvolvimento Social), o que conseqüentemente originou um novo CNPJ. Desse modo, a FUNDAC passou a estar vinculada ao novo CNPJ da nova Secretaria, e assim ocorreu a mudança na UO (Unidade Orçamentária) da FUNDAC (da 25201 para 12201). Em consequência disso, foi necessário efetuar mudanças também no GCC, pois todas as matrículas da Embasa, tiveram que integrar na nova UO, como pode ser comprovado, pelos e-mails anexo. Essa mudança custou para a FUNDAC um atraso na liberação do Fiplan para execução na nova Unidade Orçamentária, o que só ficou regularizado e apto a operar no início de março. Ainda em março (06/03/2015) a FUNDAC ainda não tinha capacidade financeira para operar no Fiplan conforme pode-se verificar na pág. 37. Esses acontecimentos acabaram ocasionando o atraso no processamento das faturas de pagamentos do período de janeiro e fevereiro."	229.179,75
20931 20923	GECOR/SEFAZ CGSA/SAEB	"Trata-se de faturas de dezembro com vencimento para o dia 10/01/2015. Conforme e-mails anexo, pode-se verificar que houve orientação da GECOR/SEFAZ e da CGSA/SAEB, para que as faturas de concessionárias fossem empenhadas e liquidadas apenas no mês de vencimento da fatura. Assim sendo, as faturas encaminhadas no final de dezembro, tiveram que ser deixadas para serem processadas em janeiro por conta da data de vencimento. Informo ainda que nesse período, ainda não havia sido aberto o orçamento do Estado 2015 para processamento de pagamentos. O Fiplan começou a operar na 2ª quinzena de fevereiro, entretanto, a FUNDAC ainda continuou sem conseguir processar seus pagamentos no sistema devido ao fato da junção da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza com a Secretaria da Justiça e Direitos Humanos, originando a SJDHDS (Secretaria	205.944,91

Processo	Unidade Responsabilizada	Resposta da Gestora	Valor
		da Justiça e Direitos Humanos e Desenvolvimento Social), o que consequentemente originou um novo CNPJ. Desse modo, a FUNDAC passou a estar vinculada ao novo CNPJ da nova Secretaria, e assim ocorreu a mudança na UO (Unidade Orçamentária) da FUNDAC (da 25201 para 12201). Em consequência disso, foi necessário efetuar mudanças também no GCC, pois todas as matrículas da Embasa, tiveram que integrar na nova UO. Essa mudança custou para a FUNDAC um atraso na liberação do Fiplan para execução na nova Unidade Orçamentária, o que só ficou regularizado e apto a operar no início de março. Ainda em março (06/03/2015) a FUNDAC ainda não tinha capacidade financeira para operar no Fiplan conforme pode-se verificar na pág. 39. Esses acontecimentos acabaram ocasionando o atraso no processamento das faturas de pagamentos do período de janeiro e fevereiro."	
11965	SEFAZ	"As faturas com vencimento para o dia 10/07/2015, foram liquidadas em dois documentos (R$ 173.800,41 e R$ 1.201,83) no dia 09/07/2015 com data prevista para pagamento informada para o dia 10/07/2015, conforme pode ser verificado às págs. 46 à 49. Entretanto, a SEFAZ somente liberou no dia 10/07/2015 recurso para pagamento da liquidação no valor de R$ 1.201,83. A outra liquidação equivalente a R$ 173.800,41 foi liberado pela SEFAZ para pagamento no dia 13/07/2015. Comprova-se tal informação, ao fato de que quando um recurso é liberado pela SEFAZ para pagamento de um processo, o mesmo é vinculado à determinadas liquidações. Ao abrir a tela de confirmação de pagamento (NOB), todas as liquidações que estiverem com recursos, aptos a pagamento, aparecem na tela, não gerando opção de excluir uma ou outra liquidação desse grupo do pagamento, sem que seja feita o estorno da liquidação. Ou serão efetuados todos os pagamentos liberados e com recursos, ou não é feito nenhum pagamento. Desse modo, ao gerar o pagamento da liquidação no valor de R$ 1.201,83, não havia outra liquidação da EMBASA com recurso disponível para pagamento. O recurso para pagamento da outra liquidação apenas ficou disponível no dia 13/07/2015, após o vencimento da fatura."	173.800,41
11442	SAEB	"A fatura com vencimento para o dia 30/06/2015 foi paga em 29/06/2015. Entretanto, no dia 30/06/2015, o pagamento foi retornado pelo banco, devido a um erro da SAEB ao efetuar o empenho através do GCC e informar o CNPJ da EMBASA incorreto, conforme pode-se verificar às págs 29 à 32. Desse modo, a SAEB orientou que estornássemos tudo que já havia sido feito e refizéssemos todo o procedimento financeiro para pagamento (PED, EMP, LIQ e NOB). Por conta disso, após todo o procedimento ser refeito em virtude do equívoco da SAEB, o pagamento da fatura foi gerado apenas no dia 08/07/2015."	2.433,61
		Total	**859.094,40**

Fonte: Ofício nº. 716/15 – DG de 20 de novembro de 2015.

Portanto, apesar dos esclarecimentos prestados pela Gestora, estes não eximem a Unidade do pagamento dos encargos de multa de juros e mora pelo atraso das faturas em análise.

A prática de pagar multas e encargos em contas por atraso representa atitude antieconômica, já que traduz-se em prejuízo ao Erário e evidencia a deficiência no processo de planejamento dos gastos da Unidade. Ressalte-se que tais custos adicionais vão de encontro ao Princípio da Economicidade, preconizado pela Administração Pública.

Ante o exposto, o posicionamento desta Auditoria é de que tais pagamentos em atraso vêm ocasionando desperdício de recursos públicos e, conseqüentemente, onerando desnecessariamente o Erário.

Recomendação à FUNDAC

Atender a legislação pertinente, no sentido de efetuar os pagamentos das contas de consumo de forma tempestiva, de modo a evitar prejuízos ao Erário com a ocorrência juros, multas e encargos contratuais.

5.1.5 Ausência de organização e numeração das folhas dos processos

Da análise dos autos dos processos de pagamento selecionados para exame, foi verificada, nos processos elencados a seguir, a ausência de numeração nas últimas folhas, e/ou numeracão irregular dos referidos processos, dificultando a verificação da integridade dos documentos anexados. Ressalte-se que o processo é um instrumento formal que compreende atividades coordenadas, daí porque deverá ser numerado em ordem crescente e sem rasuras, a partir da peça inicial.

QUADRO 01 - Processos com irregularidade na numeração de páginas.

Nome do Credor	Nº do Processo
DAS Refeições Ltda.	7046
	7038
	9324
Bahia Security Segurança Privada Ltda.	3776
	6422
	9561
	10519
Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. - EMBASA	5337
	7410
	10705
Mirabella Comércio e indústria de Alimentos Ltda.	1838

Fonte: Processos de pagamento.

A situação fere a instrução nº 009, de 11 de julho de 2006, que orienta os órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual quanto aos procedimentos referentes a abertura, trâmite, controle e encerramento de processos, junto ao Sistema Estadual de Protocolo (SEP), a qual dispõe o seguinte.

> [...]
> 5. Compete à Diretoria Geral – DG/Diretoria Administrativa - DA ou Unidades equivalentes, responsáveis pelas atividades de protocolo:
> [...]
> 5.5 autuar processos da seguinte forma:
> [...]
> 5.5.3 ordenar cronologicamente os documentos iniciais recebidos para a abertura;
> 5.5.4 autenticar no anverso do canto superior direito todas as folhas do processo, inclusive seus anexos, obedecendo a seguinte padronização:
> 5.5.4.1 **numeração crescente e seqüencial** das folhas, a partir de 1 e rubricadas, sendo que, a capa de frente do processo não receberá número e será elemento de proteção e identificação do processo (Grifo nosso).

Sobre o assunto, a Lei Federal nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece, no seu artigo 22, §4º, que "o processo deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas".

A desobediência às formalidades exigidas e o descuido no tratamento das peças processuais compromete a segurança das informações contidas nos autos, devido ao risco de extravio de documentos, assim como dificulta a averiguação da adequada aplicação dos recursos.

A Auditoria, através da Solicitação nº LFMA 02/2015 expedida em 16 de novembro de 2015, solicitou esclarecimentos acerca da situação constatada. Em sua resposta, encaminhada por meio do Ofício nº 716/15-DG, a Gestora reconheceu o apontado e informou que foi realizada a numeração dos referidos processos.

Dessa forma, entende-se que esta exigência legal visa fortalecer os mecanismos de controle da Administração a fim de preservar a fidedignidade das informações constantes nos processos da Unidade.

Recomendação à FUNDAC

Atender a legislação pertinente, no sentido de efetuar a correta numeração dos processos de pagamento.

6 CONCLUSÃO

Concluídos os trabalhos do exame relativos ao Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira da Fundação da Criança e do Adolescente (FUNDAC), relativo ao período de 01/01/2015 a 31/07/2015, a Auditoria sugere ao Exmo. Sr. Conselheiro Relator determinar à Gestora **Srª Regina Celeste Bezerra Affonso de Carvalho** que implemente as recomendações deste Relatório, necessárias à correção das falhas verificadas e à prevenção da ocorrência de outras semelhantes.

A seguir encontram-se listadas as falhas encontradas durante os trabalhos:

Achado	Item do Relatório
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 dos processos	5.1.5

Salvador, 21 de dezembro de 2015.

Gonçalo do Amarante Santos Queiroz
Coordenador de Controle Externo

Israel Santos de Jesus
Gerente de Auditoria

José Luís Galvão Pinto Bomfim
Líder de Auditoria

Lúcia de Fátima Matos Almeida
Auditor Estadual de Controle Externo