

RELATÓRIO DE AUDITORIA ESPECIAL Nº 87/2013 – CAINT/CGE

NATUREZA DA ATIVIDADE: AUDITORIA ESPECIAL

PROCESSOS VIPROC NºS.: 6533507/2013, 6670610/2013, 6890261/2013,
6922899/2013, 6992870/2013, 7869460/2013

UNIDADES AUDITADAS: SECRETARIA DA JUSTIÇA E CIDADANIA–SEJUS
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO–SEPLAG

GESTORES DOS ÓRGÃOS: MARIANA LOBO BOTELHO ALBUQUERQUE
ANTONIO EDUARDO DIOGO DE SIQUEIRA FILHO

1. INTRODUÇÃO

1. Por meio de ofício encaminhado a esta Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado - CGE, em 23 de setembro de 2013, o Secretário do Planejamento e Gestão informou a existência da protocolização do processo VIPROC nº 6*****/2013 em que foram apontadas irregularidades ocorridas na Secretaria da Justiça e Cidadania – SEJUS, no âmbito do Sistema de Folha de Pagamento.

2. Segundo as informações, a Coordenação de Tecnologia da SEPLAG comunicou ao Secretário Executivo da SEPLAG, que uma servidora da Secretaria de Educação Básica - SEDUC, cedida à SEJUS, teria sido identificada realizando operações irregulares relacionadas à folha de pagamento. Os fatos foram comunicados também à SEJUS pela SEPLAG, por meio do Ofício GS nº 2639/2013, em 23 de setembro de 2013.

3. Em 26 de setembro de 2013, por meio do Ofício GAB/SEJUS-CE nº2856/2013, a SEJUS informou à CGE as primeiras medidas adotadas, constantes do Relatório Final nº 010/2013/COGEP/SEJUS e do Parecer Jurídico nº2002/2013/ASJUR/SEJUS. O referido relatório, além de comprovar a existência de diversos procedimentos irregulares, apontou vulnerabilidades nos sistemas Integrado de Gestão de Recursos Humanos – SIGE/RH e de Folha de Pagamento - FolhaWeb, indicando que estes não possuíam dispositivos que dificultassem a inserção de dados indevidos.

4. O Parecer da Assessoria Jurídica da SEJUS, fundamentando-se nos trabalhos da Coordenação de Tecnologia da SEPLAG e no Relatório Final nº 010/2013/COGEP/SEJUS, concluiu pela instauração de sindicância e a imediata exoneração da referida servidora do cargo comissionado, uma vez que fora indicada como responsável pelo dano.

5. O Sr. Secretário Executivo da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, conforme orientação do Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral, determinou uma auditoria especial de apuração, com prioridade em relação as outras atividades, no sentido de contemplar as constatações observadas no processo Viproc nº6*****/2013. Neste sentido, a Coordenação de Auditoria Interna – CAINT, por meio da Ordem de Serviço OSA Nº 76/2013, determinou o início dos trabalhos, em 03 de outubro de 2013, com o intuito de elaborar relatório conclusivo acerca dos fatos apontados pela SEPLAG, identificando as eventuais irregularidades e os possíveis danos ao patrimônio público.

6. Numa primeira análise dos documentos enviados pela SEPLAG, a auditoria verificou no Sistema FolhaWeb a consistência dos fatos apontados para certificar dos valores indicados como dano ao erário, dos responsáveis e das medidas de controle adotadas no sentido de evitar novas ocorrências.

7. Devidos às limitações encontradas nos sistemas de informação, por meio do Ofício CGE/CAINT Nº 1398, de 09 de outubro de 2013, a auditoria solicitou o fornecimento de informações necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos, conforme Requisição de Material nº 01 - SEPLAG.

8. No mesmo sentido, por meio do Ofício CGE/CAINT nº1412, de 10 de outubro de 2013, a Secretaria da Justiça e Cidadania foi cientificada da realização dos trabalhos de auditoria, bem como da necessidade de sua colaboração no fornecimento de informações acerca das medidas adotadas após as conclusões da apuração efetivada naquela Secretaria. Esse ofício encaminhou ainda a Requisição de Material nº 01 - SEJUS.

9. Os trabalhos de análise preliminar de dados pela auditoria foram desenvolvidos na sede da CGE, no período de 03/10/2013 a 31/10/2013, consistindo na análise das informações inicialmente fornecidas pela SEPLAG e pela SEJUS, assim como na coleta, análise e confronto das informações contidas nos sistemas informatizados, oportunidade em que foi produzido o documento intitulado Relatório de Auditoria Especial Nº 87/2013 – CAINT/CGE, que foi submetido à Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG e à Secretaria da Justiça - SEJUS, para conhecimento e adoção das providências necessárias ao atendimento das

recomendações exaradas no documento, sem prejuízo de eventual manifestação das setoriais, se assim entendessem conveniente.

10. Considerando que a SEPLAG apresentou manifestação ao referido relatório de auditoria, a Coordenadoria de Auditoria Interna procedeu à sua análise e concluiu os trabalhos com a elaboração da versão final do relatório. Ressalta-se que a SEJUS não apresentou manifestação à versão inicial do Relatório de Auditoria Especial Nº 87/2013 – CAINT/CGE..

2. DAS APURAÇÕES EFETUADAS

11. A partir das informações colhidas pelo setor de Tecnologia da SEPLAG, responsável pela elaboração da folha de pagamento, a auditoria iniciou os trabalhos de apuração dos fatos para evidenciar os danos ao erário, os pontos de fragilidade dos sistemas de informação e apontar os eventuais responsáveis. Neste sentido, o desenvolvimento dos trabalhos partiu de dois pontos, indissociáveis, no que concerne ao surgimento do fato danoso: a) os próprios fatos consubstanciados na inserção de dados falsos nos Sistemas de Folha de Pagamento e objeto motivador da instauração do processo Viproc nº 6*****/2013; b) as fragilidades encontradas nos sistemas de informação que acabaram por permitir a ocorrência do fato danoso.

12. Não obstante a gravidade do primeiro ponto, e ser este o objetivo central da auditoria especial, uma análise crítica dos sistemas faz-se necessária devido ao estado de vulnerabilidade capaz de propiciar o surgimento de outros danos de igual natureza. Destarte, em um processo que envolve a movimentação de grande volume de recursos, tão importante quanto apontar os danos ocorridos é identificar os meios de evitá-los.

2.1. Inserção Indevida de dados nos sistemas de Folha de Pagamento

13. Nos documentos encaminhados pela SEPLAG, por meio do Ofício GS nº 2640/2013, podem ser evidenciados os seguintes fatos, elencados de forma resumida:

- a) a servidora **A*a L***a L**I T*****a**, cedida à SEJUS pela SEDUC, com exercício na folha de pagamento, procurou a Célula de Atendimento ao Usuário da SEPLAG, no dia 19 de setembro de 2013, no intuito de modificar o nome e o CPF de um dos colaboradores da SEJUS. A servidora afirmou que o setor de contabilidade havia detectado uma ocupante de cargo comissionado na função de estagiária, usando outro CPF, no sistema SIGE. Informou, ainda,

- que a conta corrente nº 3****4, Agência nº 0****-6 do Banco Bradesco, era utilizada pela estagiária de forma errada. A servidora não informou o titular da referida conta corrente;
- b) na tentativa de solucionar o suposto problema, a Coordenação de Tecnologia da SEPLAG verificou que o endereço cadastrado no SIGE-RH, para a estagiária, estava divergindo daquele apontado para a função comissionada;
 - c) os trabalhos de pesquisa no Sistema de Folha de Pagamento, realizados pela Coordenação de Gestão de Pessoas, apontaram que o *modus operandi* consistia, inicialmente, na modificação da conta corrente do contratado no SIGE-RH. Após a alteração da conta corrente, a usuária do sistema SIGE-RH, **A*a L***a L**I T*****a**, incluía novos valores às verbas 393 (auxílio transporte), 262 (diferença bolsa trabalho) e 156 (adicional noturno). Este procedimento era realizado sempre ao final do contrato;
 - d) a Coordenação de Tecnologia - COTEC, em pesquisas feitas aos sistemas, afirmou que a referida conta não pertencia a nenhum servidor público, estagiário, funcionário, empregado público ou exclusivo cargo comissionado;
 - e) a COTEC identificou que foram depositados na conta corrente irregular, de janeiro de 2012 a agosto de 2013, um total de R\$ 142.598,69 (cento e quarenta e dois mil quinhentos e noventa e oito reais e sessenta e nove centavos). Nestes valores não estão computados àqueles identificados do mês de dezembro de 2010 ao mês de dezembro de 2011, no sistema de Controle de Pagamentos – PagFolha, nem os valores que tiveram seus pagamentos bloqueados em setembro de 2013;
 - f) sem maiores esclarecimentos, a COTEC afirmou, em seu Comunicado Interno, a fls. 06 a 08, VIPROC 6670610/2013, que os acessos irregulares identificados no sistema SIGE-RH foram feitos na conta de usuário de **A*a L***a L**I T*****a**

Manifestação da SEPLAG

“No que pese a afirmação acostada às fls 05 (item f), de que a SEPLAG não deu maiores esclarecimentos quanto à identificação dos acessos utilizados na prática delituosa, novamente esclarecemos que em nenhum momento nos foi solicitado, por aquela

proficiente relatoria, os referidos dados probatórios, no entanto aproveitamos o ensejo para inventariar, em anexo, a referida prova dos acessos.”

Análise da CGE

A auditoria tem a esclarecer dois pontos em resposta à indigitada manifestação do auditado: primeiro que o fato gerador dos trabalhos de auditoria adveio do ofício encaminhado pela SEPLAG à CGE, dando conta da instauração do processo VIPROC nº 6*****/2013. Nesse sentido, espera-se que toda e qualquer informação disponível seja de plano fornecida à Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado por ocasião da comunicação; o segundo ponto a esclarecer diz respeito ao fato de que a auditoria não se referiu à SEPLAG como um órgão gestor autônomo, mas apenas à COTEC que representa um órgão subalterno da SEPLAG.

14. Complementando as informações, nos documentos encaminhados pela SEJUS, por meio do ofício GS nº 2856/2013, podem ser elencados os seguintes fatos:

- a) a Coordenação de Gestão de Pessoas da SEJUS (COGEP), afirmou que o objetivo inicial do trabalho de pesquisa foi o de apurar eventuais pagamentos indevidos da verba adicional noturno a estagiário. O Relatório nº 010/2013/COGEP/SEJUS (a fls. 27 a 33, VIPROC 6670610/2013), afirmou que as irregularidades chegaram ao conhecimento da Coordenação por meio da servidora **A****a V**a A***s**, lotada na Coordenação Administrativa Financeira COAF/ASTEFI, no dia 18 de setembro de 2013, por volta das 16h e 30 minutos;
- b) a servidora **A*a L***a L**I T*****a**, matrícula 0*****1-8, ocupante do cargo de assistente de biblioteconomia da SEDUC, encontra-se cedida à SEJUS, onde ocupa cargo em comissão de símbolo DAS-2, na gestão do Sistema de Folha de Pagamento. Devido a tais funções, a servidora possui senha de acesso ao sistema de Recursos Humanos - SIGE-RH, de caráter individual e intransferível. Também possuem senhas de acesso ao sistema **B***a A***s da S***a** (terceirizada), matrícula 7*****1-8, e **M***a R*****a de F*****s A*****r** (servidora), matrícula 4*****1-0. Os demais servidores e terceirizados possuem senhas apenas para consulta aos sistemas;

- c) o valor apontado na pesquisa da SEJUS, e pagos indevidamente à conta nº3****4 da Agência nº 2***-6 do Banco Bradesco, somou R\$126.707,11 (cento e vinte seis mil, setecentos e sete reais e onze centavos), correspondendo ao somatório de R\$ 63.174,44 (sessenta e três mil, cento e setenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos), referente aos exercícios de 2011 e 2012, e R\$ 63.532,67 (sessenta e três mil quinhentos e trinta e dois reais e sessenta e sete centavos) referente ao exercício de 2013. Esses pagamentos, que foram efetuados utilizando apenas os nomes de estagiários, se deram por meio das verbas 393 (auxílio transporte), 262 (diferença bolsa trabalho) e 156 (adicional noturno) nos exercícios de 2011, 2012 e 2013 (a fls. 34 e 35, VIPROC 6670610/2013);
- d) foi identificado pagamento feito em nome de **F*****a P***a M****o P*****a H*****a**, matrícula nº8*****1-6, CPF 070*****-74, no valor de R\$ 356,03 (Relatório nº 010/2013/COGEP/SEJUS, a fls. 27 a 33, VIPROC 6670610/2013), referentes a verba 264 (bolsa trabalho);
- e) não obstante a apuração detalhada de diversas irregularidades, no que concerne à inserção de dados falsos no sistema SIGE-RH, o Relatório nº 010/2013/COGEP/SEJUS, concluiu que a Administração Superior da SEJUS deveria autorizar a imediata instauração de auditoria na folha de pagamento de pessoal;
- f) amparada nas informações contidas no Ofício GS nº2639/2013, da Secretaria do Planejamento e Gestão, e no Relatório da SEJUS nº010/2013/COGEP/SEJUS, a Assessoria Jurídica da SEJUS exarou o Parecer Jurídico nº 2002/2013, concluindo pela instauração de sindicância e a comunicação do ocorrido à SEPLAG, SEDUC, CGE e PGE.

15. Em uma análise mais aprofundada nos fatos apurados pela Coordenação de Tecnologia da SEPLAG (Ofício nº 2640/2013) e naqueles indicados no relatório nº 010/2013/COGEP/SEJUS da Coordenação de Gestão de Pessoas da SEJUS (Ofício nº 2856/2013), a auditoria tem a relatar o que segue:

- a) a partir das informações contidas nos documentos produzidos pela SEPLAG e pela SEJUS, pode-se evidenciar que as irregularidades foram detectadas pela própria SEJUS, a partir dos relatos da servidora **A*****a V**a A****s**. As

apurações da SEJUS iniciaram-se ainda no dia 18 de setembro, quando do conhecimento das informações da servidora acima indicada, e terminaram com a conclusão do Relatório nº 010/2013/COGEP/SEJUS, em 26 de setembro de 2013. Desta forma, quando a SEPLAG enviou o Ofício nº2639/2013 à SEJUS, em 24 de setembro de 2013, esta já estava concluindo os trabalhos de apuração.

- b) conforme os relatos da SEPLAG, a servidora **A*a L***a L**I T*****a** afirmou que havia um estagiário com o numero de conta corrente errada no sistema. Em nenhum momento se evidenciou o nome específico de tal estagiário, nem o titular da conta corrente utilizada. Em resposta à Requisição de Material nº01 - SEPLAG, a SEPLAG informou que não poderia fornecer tais informações pelo fato de estarem acobertadas pelo sigilo bancário. A auditoria entende que compete à SEPLAG a tarefa de controle de todos os pagamentos efetuados, em razão da folha de pagamento, como órgão responsável pelos sistemas;

Manifestação da SEPLAG

*“...questionamos a afirmação da CGE às fls. 07, item b, de que a SEPLAG tem o dever de saber os dados pessoais dos correntistas cadastrados na folha de pagamento, posto, segundo o relatorista, ser a mesma responsável pelo controle de todos os pagamentos efetuados no Estado, uma vez que esta é uma informação sigilosa amparada pela Lei Complementar 105/2001. Ainda no mesmo item, esclarecemos que a COTEC, ao afirmar que ‘o estagiário’ estava com o número de conta corrente errado, teve o condão de demonstrar, apenas, que a conta corrente utilizada não pertencia a nenhum servidor ou colaborador cadastrado no Estado, e não evidenciar estagiário a ou b, mesmo porque os anexos III, III-a, III-b e IV do comunicado interno protocolado sob o nº6*****/2013 na SEPLAG e disponibilizado a CGE, já apontava nomes de estagiários possivelmente vítimas da suposta fraude.”*

Análise da CGE

A auditoria tem a esclarecer que em momento algum afirmou que a SEPLAG é responsável por todos os pagamentos efetuados pelo Estado, mas aqueles referidos como pagamento a pessoal, tendo em vista ser esta a gestora do Sistema de Folha de Pagamento - FolhaWeb e do Sistema de Controle de Pagamento – PAGFOLHA. Ademais, na condição de gestora dos sistemas, cabe a essa zelar pela integridade, certeza e segurança dos dados armazenados nos bancos de dados para a garantia de que os pagamentos efetuados pelo Estado sejam feitos aos verdadeiros credores, o que não se confunde com a quebra de sigilo de informações em poder de terceiros.

- c) a partir das informações contidas nos autos do processo nº 6533680/2013, a auditoria evidenciou que o *modus operandi* consistia, inicialmente, na modificação da conta corrente do contratado no SIGE-RH. Após a alteração da conta corrente, a usuária do sistema SIGE-RH, **A*a L***a L**I T*****a**, incluía novos valores às verbas, especialmente naquelas referentes a auxílio transporte (393), diferença bolsa trabalho (262) e adicional noturno (156). Além da utilização da matrícula de estagiários, a SEPLAG ainda identificou a utilização da matrícula do Agente Penitenciário **J**é N****n B*****t S****s M****s**, no mês de setembro de 2013. Devido ao fato de o Sistema FolhaWeb não possuir campos de registros para mais de uma conta corrente, a auditoria não conseguiu identificar o histórico de alterações das contas correntes. Ressalte-se que nos relatos da comunicação interna da Coordenação de Tecnologia da SEPLAG, é afirmado que o procedimento ilegítimo era adotado com a matrícula de agentes penitenciários exonerados, conforme trecho a seguir (a fls.06):

“Detectamos, também, que o procedimento era adotado com a matrícula de agentes penitenciários exonerados, demitidos, dentre outros...”.

Tendo em vista a impossibilidade do acesso, via sistema, de registros em datas anteriores, tampouco a verificação das contas correntes eventualmente modificadas, a auditoria entende que cabe à Coordenação de Tecnologia, responsável pelos *backups* do Sistema de Folha de Pagamento, a identificação e a comunicação acerca da existência de outros casos, além daquele já apontado para o servidor **J**é N****n B*****t S****s M****s**;

Na primeira versão do Relatório de Auditoria Especial Nº 87/2013 – CAINT/CGE, recomendou-se à SEPLAG que procedesse a levantamento nos sistemas de folha de pagamento, para certificar-se de que não haveria ocorrências dessa natureza em outros órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

Manifestação da SEPLAG

“Foi realizado um levantamento em todos os órgãos do governo e não foram encontrada nenhuma ocorrência semelhante ao da SEJUS

*O único caso de agente penitenciário foi o J**é N****n B*****t S****s M****s.”(sic)*

Análise da CGE

Pelo afirmado na manifestação da SEPLAG, a auditoria entende que foi atendida a recomendação exarada na primeira versão do Relatório de Auditoria Especial Nº 87/2013 – CAINT/CGE, no qual recomendou-se à SEPLAG que procedesse a ajustes no sistema FolhaWeb, de forma a evitar a geração de relatórios inconsistentes.

Manifestação da SEPLAG

“Haja vista que aquela relatória não identificou quais os relatórios emitidos pelo sistema FolhaWeb são inconsistentes, sugerimos a devolução dos autos aquela pasta governamental para que nos seja informado quais relatórios precisam ser melhorados.

De mesmo modo, acrescentamos que a CGE, em momento algum, solicitou acesso ao sistema PagFolha.”(sic)

Análise da CGE

Não obstante a referida recomendação esteja em um ponto do relatório em que não há a indicação de tais inconsistências, a auditoria entende que ocorrências de estagiário “fictício”, composto pelo nome da servidora da SEJUS, F*****a P***a M****o P*****a, com a data de nascimento e CPF pertencentes a C****s R*****o A****o P*****a (segundo informações do sítio da Receita Federal), representa uma inconsistência do sistema. O relatório apresentado no anexo 1-a deste documento indica que o sistema FolhaWeb permitiu a inclusão de dois registros com nomes idênticos e CPF’s distintos sem qualquer crítica à eventual existência de homonímia.

Desta forma, reitera-se à SEPLAG a recomendação emitida na primeira versão do Relatório de Auditoria Especial Nº 87/2013 – CAINT/CGE, qual seja:

Recomendação 01 - SEPLAG - Proceder a ajustes no sistema FolhaWeb, de forma a evitar a geração de relatórios inconsistentes, a exemplo daquele apresentado no Anexo 1-a, no qual registra-se dois cadastros com CPFs distintos para o mesmo nome.

- d) considerando as verbas 393 (auxílio transporte), 262 (diferença bolsa trabalho) e 156 (adicional noturno), a SEJUS identificou como resultante de pagamentos ilegítimos, nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, o valor total de R\$126.707,11 (cento e vinte e seis mil setecentos e sete reais e onze centavos). A SEPLAG,

considerando os exercícios de 2012 e 2013, sem incluir os valores identificados no Sistema de Controle de Pagamento – PagFolha de dezembro de 2010 a dezembro de 2011, nem os valores bloqueados em setembro de 2013, concluiu pelo valor de R\$ 142.598,69 (cento e quarenta e dois mil quinhentos e noventa e oito reais e sessenta e nove centavos), conforme informado no Comunicado Interno, a fls. 06 a 08, VIPROC 6670610/2013. A diferença entre os dois valores apontados pela SEJUS e pela SEPLAG pode ser atribuída ao fato de a SEJUS, assim como a própria CGE, não possuírem acesso ao Sistema de Controle de Pagamento – Pagfolha. Não há, portanto, como se apurar o total dos valores desviados sem o acesso ao sistema Pagfolha e aos *backups* de anos anteriores;

Na primeira versão do Relatório de Auditoria Especial Nº 87/2013 – CAINT/CGE, recomendou-se à SEPLAG que se certificasse de que o valor efetivamente desviado corresponde àquele informado no Comunicado Interno (a fls. 06 a 08, VIPROC 6670610/2013), no montante de R\$ 142.598,69, procedendo à comunicação à SEJUS.

Manifestação da SEPLAG

“No que tange a apuração dos valores desviados, esta SEPLAG/COTEC/COGEP informa que não se deteve amiúde em apresentar todos os valores subtraídos, por entender que as importâncias levantados já consubstanciavam dados suficientes para apresentarmos ao Secretário e darmos início, de forma célere, ao devido processo legal, evitando novas subtrações.

Os valores desviados e levantados por esta SEPLAG/COTEC, após apuração minuciosa somam a importância de R\$ 177.315,51. O valor inicial foi levantado entre os anos de 2012 a 2013 e este novo levantamento foi identificado que os pagamentos realizados na conta em questão começaram a ser feitos em agosto de 2010.

Informamos ainda que a quantia será informada a SEJUS conforme sugestão desta relatória (sic).”

Análise da CGE

Pelo afirmado na manifestação da SEPLAG, a auditoria entende que foi atendida a recomendação exarada na primeira versão do Relatório de Auditoria Especial Nº 87/2013 – CAINT/CGE.

- e) a Coordenação de Tecnologia da SEPLAG, sem maiores esclarecimentos, afirmou que os acessos irregulares, identificados no sistema SIGE-RH, foram feitos na conta de usuário de **A*a L***a L**I T*****a** (a fls. 07, VIPROC 6670610/2013). A esse respeito, não há sistema de informação disponível para a auditoria capaz de apontar a usuária como a responsável pelos acessos e as modificações no sistema SIGE-RH. No entanto, as apurações feitas pela própria SEJUS e as provas documentais tornaram a afirmação da COTEC incontroversa;
- f) o relatório da SEJUS apontou pagamentos no valor de R\$ 356,03 em nome de **F*****a P***a M****o P*****a H*****a**, matrícula nº8*****1-6, CPF 070*****-74, referentes a verba 264 (bolsa trabalho). A auditoria constatou, no sistema FolhaWeb, a existência de dois cadastros em nome dessa servidora, o primeiro referente ao cargo comissionado, com CPF 796.***.***-15, que em consulta ao sítio da Receita Federal, verificou-se pertencer à servidora, e o segundo referente ao estágio, no qual foi utilizado o CPF 070.***.***-74, que, segundo o mesmo sítio, pertence a **C****s R****o A****o P*****a** (anexo 1a).
- A auditoria gerou o relatório Ficha Financeira, no Sistema FolhaWeb, utilizando a matrícula indicada pela SEJUS, e verificou que os valores pagos no mês de agosto de 2013, diferentemente do apontado pela SEJUS, foram de R\$ 2.950,95 (anexo 1b). Este valor corresponde ao somatório das verbas 262 (R\$ 2.230, 52), verba 363 (R\$ 412,80) e a verba 264 (R\$307,63), que foram creditados na mesma conta corrente utilizada nos outros pagamentos ilegítimos: nº 3****4, Agência nº 0****-6 do Banco Bradesco (anexo 1c);
- g) conforme evidenciado pela SEJUS, a servidora **A*a L***a L**I T*****a**, ocupante do cargo de assistente de biblioteconomia da SEDUC, encontra-se cedida à SEJUS, onde ocupa o cargo em comissão símbolo DAS-2, na gestão do Sistema de Folha. A auditoria evidenciou que além dos valores recebidos a título de gratificação de representação (verba 109), a servidora ainda recebe uma gratificação de risco de vida (verba 111), no valor mensal de R\$ 441,99. Em resposta à Requisição de Material nº 01 - SEJUS, a SEJUS encaminhou, por meio do Ofício GAB/SEJUS nº3042/2013, de 21/10/2013, cópia da Portaria nº 376/2011 (a fls. 09, VIPROC 6922899/2013), em que consta a concessão da

verba à referida servidora. Para a auditoria, os requisitos exigidos pelos dispositivos legais citados na portaria não são preenchidos para a situação da servidora;

- h) Em resposta à Requisição de Material nº 1 - SEJUS, por meio do ofício GAB/SEJUS nº 3045/2013, a SEJUS encaminhou cópia do ato de exoneração da função comissionada, símbolo DAS-2, da servidora **A*a L***a L**I T*****a**, bem como cópia da Portaria nº 680/2013, de 26/09/2013, que cessou os efeitos da Gratificação de Risco de Vida para a mesma. Nesta comunicação não evidenciou qualquer portaria no sentido de devolução da servidora ao órgão de origem. Em consulta ao Sistema FolhaWeb, em 22/11/2013, verificou-se que a servidora em comento ainda vem percebendo a referida gratificação no valor de R\$ 201,99, conforme se observa nos extratos de pagamento de outubro e novembro de 2013 (anexo 2), situação em desconformidade do disposto na Portaria nº 680/2013, publicada no Diário Oficial do Estado de 16/10/2013, p. 65, que cessou seus efeitos em 26/09/2013.

Na primeira versão do Relatório de Auditoria Especial Nº 87/2013 – CAINT/CGE, emitiu-se quatro recomendações à SEJUS:

- que se abstivesse de conceder a Gratificação de Risco de Vida (verba 111) a servidores que não se encontrassem nas situações previstas no art. 132, inciso VI, e art. 136 da Lei 9.826/74 (Estatuto dos Servidores) c/c o art. 1º da Lei 9.599/72;
- que estabelecesse controles que assegurassem que a Gratificação de Risco de Vida (verba 111) somente fosse concedida a servidores que se encontrassem nas situações previstas no art. 132, inciso VI, e art. 136 da Lei 9.826/74 (Estatuto dos Servidores) c/c o art. 1º da Lei 9.599/72;
- que cessasse o pagamento da Gratificação de Risco de Vida (verba 111) à servidora **A*a L***a L**I T*****a**, conforme disposto na Portaria nº 680/2013, 26/09/2013.; e
- que apurasse a eventual responsabilidade pela continuação do pagamento da Gratificação de Risco de Vida (verba 111) à servidora **A*a L***a L**I T*****a**, descumprindo o disposto na Portaria nº 680/2013, 26/09/2013.

Manifestação da SEJUS

A Secretaria da Justiça e Cidadania não se manifestou quanto ao relatório preliminar de auditoria.

Análise da CGE

Considerando que até a data de fechamento do presente relatório a SEJUS não apresentou manifestação acerca dos fatos apontados no relatório preliminar de auditoria, bem como sobre as recomendações prévias nele elencadas, esta auditoria reitera à SEJUS as recomendações emitidas na primeira versão do Relatório de Auditoria Especial Nº 87/2013 – CAINT/CGE, quais sejam:

Recomendação 01 - SEJUS – Abster-se de conceder a Gratificação de Risco de Vida (verba 111) a servidores que não se encontram nas situações previstas no art. 132, inciso VI, e art. 136 da Lei 9.826/74 (Estatuto dos Servidores) c/c o art. 1º da Lei 9.599/72.

Recomendação 02 - SEJUS – Estabelecer controles que assegurem que a Gratificação de Risco de Vida (verba 111) somente será concedida a servidores que se encontram nas situações previstas no art. 132, inciso VI, e art. 136 da Lei 9.826/74 (Estatuto dos Servidores) c/c o art. 1º da Lei 9.599/72.

Recomendação 03 - SEJUS – Cessar o pagamento da Gratificação de Risco de Vida (verba 111) à servidora A*a L*a L**I T*****a, conforme disposto na Portaria nº 680/2013, 26/09/2013.**

Recomendação 04 - SEJUS – Apurar a eventual responsabilidade pela continuação do pagamento da Gratificação de Risco de Vida (verba 111) à servidora A*a L*a L**I T*****a, descumprindo o disposto na Portaria nº 680/2013, 26/09/2013.**

- i) a Assessoria Jurídica da SEJUS exarou o Parecer Jurídico nº 2002/2013 (a fls.230 a 241, Viproc 6533680/2013), no qual concluiu pela instauração de sindicância, e pela comunicação do ocorrido à SEPLAG, à SEDUC, à CGE e à PGE. Ressalta-se que a própria Secretária da Justiça, por meio de correio eletrônico encaminhado ao Secretário do Planejamento e Gestão (anexo 3), com cópia para o Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria

Geral, informou que já havia instaurado a “sindicância interna” e oficiado a CGE para apuração e auditoria.

Em um segundo momento, por ocasião da resposta à Requisição de Material nº 01 - SEJUS, a SEJUS afirmou não haver a necessidade de instauração da sindicância devido a não estar obrigada, pois as informações obtidas já eram suficientes para a instauração de um Processo Administrativo Disciplinar, após a manifestação dos órgãos anteriormente indicados. **Quanto a esse aspecto, esta auditoria entende que não há justificativas para que a SEJUS aguarde pela manifestação dos órgãos retrocitados, uma vez que compete à própria Secretaria, em que está lotada a servidora, a publicação da portaria de instauração do referido Processo Administrativo Disciplinar.** É, neste sentido, o que preceitua o art. 33, da Lei Complementar Estadual nº 58, de 31 de março de 2006:

Art.33. A autoridade que determinar a instauração de processo administrativo-disciplinar remeterá, de imediato, à Procuradoria-Geral do Estado, a portaria correspondente, devidamente publicada no Diário Oficial do Estado, acompanhada da ficha funcional respectiva e das demais peças informativas acerca do indiciado, além de elementos probatórios dos fatos objeto da imputação, inclusive os autos da sindicância, quando houver.

Na primeira versão do Relatório de Auditoria Especial Nº 87/2013 – CAINT/CGE, recomendou-se à SEJUS que determinasse, caso ainda não o tivesse feito, a instauração do Processo Administrativo Disciplinar e encaminhasse a documentação correspondente à Procuradoria-Geral do Estado, na forma indicada no art. 33 da Lei Complementar 58, de 31 de março de 2006.

Manifestação da SEJUS

A Secretaria da Justiça e Cidadania não se manifestou quanto à primeira versão do Relatório de Auditoria Especial Nº 87/2013 – CAINT/CGE.

Análise da CGE

Considerando que até a data de fechamento do presente relatório a SEJUS não apresentou manifestação acerca dos fatos apontados na primeira versão do Relatório de

Auditoria Especial Nº 87/2013 – CAINT/CGE, bem como sobre a recomendação prévia nele elencada, esta auditoria reitera à SEJUS a recomendação, qual seja:

Recomendação 05 - SEJUS – Determinar, caso ainda não o tenha feito, a instauração do Processo Administrativo Disciplinar e encaminhar a documentação correspondente à Procuradoria-Geral do Estado, na forma indicada no art. 33 da Lei Complementar 58, de 31 de março de 2006.

2.2. Fragilidades no Processo de Pagamento

16. Passa-se, a seguir, a análise de alguns pontos referentes aos sistemas utilizados no Processo de Pagamento que, de alguma forma, produziram o ambiente favorável à existência do evento danoso.

17. Em pesquisa realizada na legislação do Estado do Ceará, a auditoria não identificou qualquer instrumento normativo que estabeleça os regramentos para um mapeamento de todo o processo de pagamento de pessoal praticado no âmbito da administração direta. Analisando o Decreto nº 29.749, de 19 de maio de 2009, em que estão estabelecidas as competências da célula de Gestão da Folha de Pagamento da Coordenação de Gestão de Pessoas da SEPLAG, encontram-se o seguinte dispositivos:

Art. 22. Compete à Célula de Gestão da Folha de Pagamento (Cefop):

- I. propor normas e procedimentos relativos à remuneração de servidor e empregados públicos;
- II. desenvolver e implementar mecanismos de verificação da consistência dos dados cadastrais e dos cálculos da folha de pagamento;**
- III. analisar e acompanhar, mensalmente, as alterações financeiras na folha de pagamento, no que concerne a despesa de pessoal;**
- IV. assessorar e acompanhar as atividades relativas à folha de pagamento de servidor no âmbito do Poder Executivo Estadual;
- V. efetuar estudos de impactos na despesa de pessoal por meio de estimativas e simulações;
- VI. analisar processos e implantar concessões de benefícios com impacto financeiro na folha de pagamento dos servidores;
- VII. calcular e implantar decisões judiciais em folha de pagamento;
- VIII. propor inovações e monitorar a aplicação das normas regulamentares relativas à sua área de atuação no Sistema de Gestão de Recursos Humanos;
- IX. gerenciar sistema de consignações. (grifos nossos)

18. Não obstante o estabelecimento das competências acima, não se evidenciou, na execução dessa atividade de auditoria, o desenvolvimento e a implementação de mecanismos de verificação da consistência dos dados cadastrais e dos cálculos da folha de pagamento.

19. Devido a ausência de um processo bem delineado, em termos normativos, a partir da observação das práticas administrativas adotadas no Estado do Ceará, a auditoria pode, em linhas gerais, apontar os seguintes passos para o processo de pagamento:

- a) um colaborador, servidor ou terceirizado, fica responsável em municiar os sistema FolhaWeb e SIGE-RH, de forma descentralizada em cada secretaria. Os dados como: nome, endereço, CPF, RG, Título de Eleitor, filiação, conta corrente bancária, dentre outros, são informados no sistema SIGE-RH; as informações referentes aos cálculos das verbas são carregadas no sistema FolhaWeb, mensalmente;
- b) os colaboradores têm cerca de 20 dias para concluir a folha. Neste prazo estão incluídos as tarefas de enviar planilha das atividades, digitar a folha no sistema FolhaWeb e fazer as devidas correções;
- c) após a autorização da SEPLAG, o responsável pela folha, em cada setorial, envia as informações para o setor financeiro para que sejam efetivadas as devidas notas de empenho;
- d) por meio do Sistema de Controle de Pagamento – Pagfolha, a SEPLAG verifica os pagamentos feitos em cada banco.

20. A ocorrência do fato danoso, consubstanciado na inserção de dados falsos nos sistemas de informação, e objeto deste trabalho, expôs, de forma concreta, diversas fragilidades, às quais são a seguir abordadas:

- a) a falta de segregação de funções pode ser apontada como uma fragilidade do processo, uma vez que o mesmo encarregado do sistema de FolhaWeb, nas setoriais, é o mesmo responsável pelo sistema SIGE-RH. No caso específico da SEJUS, as provas corroboram com a tese de que a mesma servidora responsável pela elaboração da folha era a mesma que alterava o sistema SIGE-RH;
- b) a permanência de estagiários na folha de pagamento após o término do estágio, sem que nenhum instrumento de controle tenha identificado essa situação, é uma fragilidade que torna possível, em tese, a inserção de novos estagiários/empregados no Sistema SIGE-RH, sem que tenha havido o devido processo administrativo de seleção/admissão;

- c) a utilização da verba 156 (adicional noturno) para um estagiário, com idades abaixo de 18 anos, demonstra a falta de dispositivos de controle no sistema FolhaWeb (anexo 4). Ressalte-se que a própria Constituição Federal veda, no Art.7º, inciso XXXIII, o trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de dezoito e de qualquer trabalho aos menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;
- d) o Sistema de Controle de Pagamento – Pagfolha, utilizado com exclusividade pela SEPLAG, não foi capaz de detectar a modificação do número da conta corrente com CPF distinto do utilizado nos sistema SIGE-RH. Os pagamentos foram efetivados, na conta corrente 0****-4, Agência 02194-6 do banco Bradesco, apesar de o número do CPF do estagiário ou servidor ser diferente daquele cadastrado no banco.

Em resposta à Requisição de Material nº01 - SEPLAG, a Coordenação de Infra-estrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação da SEPLAG (COTEC) afirmou ter encaminhado ofício ao banco Bradesco solicitando a validação entre o CPF informado e o do titular da conta corrente. Segundo afirma a COTEC, essa ação permitirá que os, pagamentos, doravante, só poderão ser feitos se o CPF e o nome do titular da conta corrente coincidirem. **A auditoria entende que compete à Administração Pública, sobretudo aos órgãos responsáveis pela gestão da folha de pagamento, envidar esforços no sentido de manter o controle de seus pagamentos. Esta tarefa, em hipótese alguma, poderá ser delegada a qualquer ente privado, no caso o banco Bradesco;**

- e) a auditoria identificou e utilizou informações dos dois sistemas de folha de pagamento em funcionamento, SFP e FolhaWeb, conforme identificado pelos trabalhos de pesquisa realizados pela SEJUS, e condensados no Relatório nº 010/2013/COGEP/SEJUS (a fls. 33, Viproc 6670610/2013). Para a SEJUS, o novo Sistema não agregou melhorias no sentido de evitar danos ao erário;
- f) eventuais irregularidades, na utilização dos sistemas informatizados do processo de pagamento, só podem ser verificados por meio da análise de

backups, o que torna o processo de pagamento distanciado do novo modelo de administração pública, que se pauta no controle preventivo.

- g) o novo sistema FolhaWeb não possui campos de registros designados para a fundamentação legal das verbas, como havia no sistema anterior (SFP). Tais campos poderiam evitar a inserção de verbas sem o devido amparo legal.

Na primeira versão do Relatório de Auditoria Especial Nº 87/2013 – CAINT/CGE, recomendou-se à SEPLAG que desse conhecimento das fragilidades identificadas ao longo desse relatório ao Grupo de Trabalho do Processo de Folha de Pagamento, de forma que essas sejam contempladas no mapeamento do novo processo.

Manifestação da SEPLAG

“Esta Coordenação de Gestão de Pessoas levará, na próxima reunião do GT da Folha, no dia 15/01/2014, as informações pertinentes as fragilidades identificadas no referido relatório.

Em relação as fragilidades apontadas pela auditoria as fls. 12 e 13, item 16 e 17, informamos que a célula da Folha de Pagamento – CEFOP, em conjunto com a Célula de Tecnologia – COTEC, executa, mensalmente, uma miniauditoria nos dados financeiros da folha de pagamento dos órgãos/entidades.

Acrescentamos, também, que a Secretaria do Planejamento e Gestão, como forma de evitar novas incursões de valores arbitrários na folha, proibiu o pagamento de valores, em conta corrente, com CPFs que não tenham como titular o referido servidor, estagiário ou exclusivo cargo comissionado. A COTEC, por sua vez, vem desenvolvendo rotinas, no sistema, que dificultem a implantação de valores de forma indiscriminadas.” (sic)

Análise da CGE

Pelo afirmado na manifestação da SEPLAG, a auditoria entende que foi atendida a recomendação exarada na primeira versão do Relatório de Auditoria Especial Nº 87/2013 – CAINT/CGE. Não obstante as declarações do auditado, a auditoria entende que a SEPLAG como parte integrante do Grupo de Trabalho, deve se certificar que as fragilidades apontadas ao longo deste relatório, acompanhadas das diversas recomendações exaradas, sejam consideradas no mapeamento do processo de Folha de Pagamento.

3. CONCLUSÃO

21. Considerando o escopo e os objetivos do trabalho de auditoria, podem ser apontadas as seguintes conclusões, fundamentadas nas evidências indicadas no corpo deste relatório:

- a) restou evidenciado que a servidora **A*a L***a L**I T*****a**, cedida à SEJUS pela SEDUC, com exercício na folha de pagamento, foi a responsável pela inserção de dados falsos no Sistema SIGE-RH. Conforme vasta comprovação documental, ao término do vínculo dos estagiários, e em pelo menos um caso envolvendo servidor público efetivo, a servidora alterava o número da conta corrente do estagiário, substituindo a conta corrente correta pela de nº 3****4, Agência nº 0****-6 do Banco Bradesco. Em seguida incluía novos valores às verbas 393 (auxílio transporte), 262 (diferença bolsa trabalho), 156 (adicional noturno). Após a efetivação dos pagamentos a servidora substituía a conta corrente novamente, voltando aos números das contas anteriores;
- b) ficou comprovado, em pelo menos um caso, a criação de estagiário “fictício”. A servidora utilizou de forma casual, ou deliberada, o nome de uma servidora ocupante de cargo efetivo da SEJUS, **F*****a P***a M****o P*****a**, em seguida acrescentou outra data de nascimento e o CPF pertencente a **C****s R*****o A****o P*****a**, segundo informações do sítio da Receita Federal;
- c) a Portaria nº376/2011 da SEJUS, que concedeu a gratificação de risco de vida à servidora **A*a L***a L**I T*****a**, não encontra amparo nos artigos 132, inciso,VI e 136 da Lei 9.826, de 14 de maio de 1974. Como responsável pelo sistema de folha de pagamento, a servidora não exercia o cargo em condições de risco de vida como determina os dispositivos citados. Ademais, a SEJUS não cessou o pagamento da gratificação de risco de vida à referida servidora, conforme dispunha a Portaria nº 680/2013;
- d) o relatório da SEJUS apontou pagamentos no valor de R\$ 356,03 em nome de **F*****a P***a M****o P*****a H*****a**, matrícula nº8*****1-6, CPF 070*****-74, referentes a verba 264 (bolsa trabalho). A auditoria gerou o relatório Ficha Financeira, no Sistema FolhaWeb, utilizando a matrícula nº8*****1-6, e verificou que os valores pagos no mês de agosto de 2013, diferentemente do apontado,

foram de R\$ 2.888,90. Nesse relatório gerado, o campo reservado ao nome do servidor encontra-se em branco;

- e) para esta auditoria não se justifica a espera da SEJUS pela manifestação da SEPLAG, da CGE e da PGE, para a instauração de Processo Administrativo Disciplinar, pois compete à própria SEJUS emitir a portaria de instauração do referido Processo, na forma do art. 33, da Lei Complementar Estadual nº58, de 31 de março de 2006;
- f) corroborando com o que afirmou o Relatório Final nº 10/2013/COGPE/SEJUS, a auditoria evidenciou o funcionamento de dois Sistemas de Folha de Pagamento. No sistema antigo pode-se verificar alguns registros anteriores a 2013, que não são encontrados no atual sistema, enquanto que no atual sistema, FolhaWeb, só foram acessadas as informações relativas ao exercício de 2013. A situação deixou os trabalhos de auditoria na dependência da validação por parte da Coordenação de Tecnologia da SEPLAG;
- g) restou evidenciado que o atual sistema de folha de pagamento não possui pontos de controle para evitar que verbas sejam pagas em discordância com suas exigências, o que demonstra fragilidade para a ocorrência de situações análogas a que se observou com a verba Adicional Noturno, código 156, que foi atribuída a estagiários com idades menores que 18 anos. Ressalte-se que a referida verba mostra-se incompatível com o que preceitua o inciso XXIII do art.7º da Constituição Federal, ao proibir o trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos;
- h) o Sistema de FolhaWeb, da mesma forma que o anterior Sistema de Folha de Pagamento (SFP), não possui um mapeamento de forma a contemplar uma normatização de todo o processo, com os requisitos necessários a composição da folha, as competências e as obrigações de cada ator envolvido. Todo o processo existe apenas em termos de sistemas informatizados, com parte deles descentralizada nas secretarias. Neste ponto, restou evidenciado a dificuldade de identificar os meios de controle utilizados por parte do órgão responsável para gerir a folha;
- i) no que concerne ao novo Sistema de Folha de Pagamento – FolhaWeb, a auditoria identificou a ausência de parte dos registros, tais como o número de

identidade, do título de eleitor, a data de afastamento dos estagiários. Ademais, devido à transição entre o sistema de folha antigo e a implantação do atual, as informações mais antigas não constam no atual sistema;

- j) a Coordenação de Tecnologia da Informação da SEPLAG, em resposta à requisição da auditoria, informou que encaminhou ofício ao Bradesco solicitando a validação entre o CPF informado e o nome do titular da conta corrente, quando do envio do pagamento. A auditoria entende que compete aos órgãos do Estado, sobretudo àqueles responsáveis pela elaboração e gestão da Folha de Pagamento, envidar esforços no sentido de desenvolver controles eficientes para que as informações contidas nos sistemas de Recursos Humanos sejam aquelas, verdadeiramente, contidas no Sistema de Folha de Pagamento.

22. Vale ressaltar que esta auditoria não contou com informações suficientes para um maior esclarecimento acerca do nome, CPF e titular da conta corrente dos integrantes da lista de nomes indicados na Requisição de Material nº01 - SEPLAG. Após o decurso do prazo para o fornecimento das informações, e a reiteração por meio de e-mail, a SEPLAG afirmou não poder fornecer as informações por estarem acobertadas pelo sigilo bancário.

23. Assim, submeto este Relatório de Auditoria Especial à consideração superior da Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, sugerindo que o documento seja encaminhado à Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG e à Secretaria da Justiça - SEJUS, para conhecimento e adoção das providências necessárias ao atendimento das recomendações exaradas no documento, bem como dar ciência ao Tribunal de Contas do Estado, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 67 da Constituição Estadual.

Fortaleza, 15 de abril de 2014.

Elaborado por:

Revisado e Aprovado por:

Antonio Paulo da Silva
Auditora de Controle Interno
Matrícula nº 1661101-8

George Dantas Nunes
Coordenador de Auditoria Interna
Matrícula nº 1617271-5

Anexo 1ª]

Excluído em atendimento ao sigilo estabelecido no art. 31 da Lei Federal nº. 12.527, de 18/11/2011, e art. 34 da Lei Estadual nº. 15.175, de 28/06/2012.

Anexo 1b

Excluído em atendimento ao sigilo estabelecido no art. 31 da Lei Federal nº. 12.527, de 18/11/2011, e art. 34 da Lei Estadual nº. 15.175, de 28/06/2012.

Anexo 1c

Excluído em atendimento ao sigilo estabelecido no art. 31 da Lei Federal nº. 12.527, de 18/11/2011, e art. 34 da Lei Estadual nº. 15.175, de 28/06/2012.

Anexo 2

Excluído em atendimento ao sigilo estabelecido no art. 31 da Lei Federal nº. 12.527, de 18/11/2011, e art. 34 da Lei Estadual nº. 15.175, de 28/06/2012.

Anexo 3

Excluído em atendimento ao sigilo estabelecido no art. 31 da Lei Federal nº. 12.527, de 18/11/2011, e art. 34 da Lei Estadual nº. 15.175, de 28/06/2012.

Anexo 4

Excluído em atendimento ao sigilo estabelecido no art. 31 da Lei Federal nº. 12.527, de 18/11/2011, e art. 34 da Lei Estadual nº. 15.175, de 28/06/2012.