



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
5ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	TCE/009131/2016
ÓRGÃO JULGADOR:	TRIBUNAL PLENO
RELATOR:	CONS. Gildásio Penedo Filho
NATUREZA:	AUDITORIA
RESPONSÁVEIS/PARTES:	EDUARDO SANTANA DE ALMEIDA
UNIDADE AUDITADA:	FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DA BAHIA - FAPESB

PARECER Nº 000841/2017

1. RELATÓRIO

Cuidam os autos de Inspeção realizada pela 1ª Coordenadoria de Controle Externo na Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia - FAPESB, para acompanhamento de convênios e outros ajustes vigentes no exercício 2016.

A 1ª Coordenadoria de Controle Externo (1ª CCE) apresentou relatório (doc. ref.1701959) em que se apontaram as seguintes irregularidades: **a)** Celebração de Termo de Outorga para Bolsas de Gestão e de Apoio Técnico sem Previsão Legal (item 5.1.1); **b)** Termo de Outorga de Bolsa Firmado Ilegalmente para o Desempenho de Competências de Instituições Públicas (item 5.1.2); **c)** Existência de Vínculo Empregatício nas Relações Mantidas entre as Instituições e os Bolsistas (item 5.1.3); **d)** Repasse de Recursos a Maior do que Pactuado para o Termo de Compromisso nº 02/2011 (item 5.2); **e)** Manobra Orçamentária para Custeio de Despesa com Pessoal (item 5.3); **f)** Ausência de Critério para a Seleção de Bolsistas e Celebração de

Instrumentos (item 5.4); **g**) Celebração do Acordo de Cooperação nº 01/2016 em Desacordo com a Legislação Aplicável (item 5.5); **h**) Restrição à Competitividade e Direcionamento de Processo Seletivo (item 5.6); **i**) Inadequação dos Acompanhamentos e Fiscalizações de Responsabilidade da FAPESB e da SECTI (item 5.7); **j**) (Inconsistência no Demonstrativo de Bolsas já Celebradas (item 5.8).

Após a análise das irregularidades acima suscitadas, a equipe técnica sugeriu as seguintes recomendações:

- conceder fomento em estrita observância às previsões existentes no ordenamento jurídico, atendendo aos requisitos legais essenciais para a concessão de Termos de Outorga (Item 5.1);
- estabelecer regramentos para as modalidades de fomento, contendo requisitos e critérios para a concessão de Termos de Outorga (Item 5.1);
- abster-se de conceder bolsas com o fito de substituição ilícita de mão de obra (Item 5.1);
- rescindir, no prazo de 180 dias, todas as bolsas utilizadas para substituição ilícita de mão de obra (Item 5.1);
- recalcular o Limite de Despesas Administrativas da FAPESB, verificando o teto estabelecido no seu Regimento Interno (Item 5.1);
- abster-se de repassar recursos a maior, sem os devidos respaldos formais e legais (Item 5.2);
- abster-se de utilizar indevidamente Projetos/Atividade e Elemento de Despesa para custear mão de obra de Unidade da Administração Pública, contabilizando-as em consonância com as definições estabelecidas por meio das leis orçamentárias (Item 5.3);
- observar os princípios administrativos, em especial os da impessoalidade, da competitividade e da isonomia, quando da seleção de beneficiários para a concessão de fomento, evitando o direcionamento da destinação dos recursos públicos (Itens 5.4 e 5.6);

- abster-se de incluir nos Editais de seleção, cláusulas restritivas para possíveis destinatários dos benefícios concedidos (Itens 5.4 e 5.6);
- abster-se de firmar Convênios sem observar os requisitos legais essenciais para a celebração desses, no que tange aos aspectos formais e materiais, evitando-se que sejam firmados instrumentos passíveis de nulidade (Item 5.5);
- aprimorar os mecanismos de controle interno da Entidade, em especial quanto a fiscalização dos Termos firmados, com vistas a identificar situações de não conformidade, e adotar, tempestivamente, medidas legais cabíveis para o saneamento, incluindo a realização de Tomadas de Contas Especiais e o acionamento do Ministério Público e do Tribunal de Constas do Estado Bahia, quando necessário (Item 5.7); e
- aperfeiçoar os instrumentos de Controle Interno, a fim de evitar inconsistências e/ou divergências nas informações mantidas, fundamentais ao adequado gerenciamento dos termos pactuados, bem como a fidedignidade das informações fornecidas (Item 5.8).

Sugeriu também que:

- seja dado conhecimento do teor deste Relatório ao Diretor Geral da FAPESB e a 1ª Coordenadoria de Controle Externo Gerência 1B Conselho Curador da Fundação, determinando a elaboração de Plano de Trabalho, com vistas à adoção de providências imediatas para o saneamento das irregularidades ora tratadas;
- seja dado conhecimento do teor deste Relatório para a 6ª Coordenadoria de Controle Externo, deste TCE/BA, com vistas a permitir a identificação das informações necessárias ao cômputo, no cálculo do Limite de Pessoal, estabelecido na LRF, das despesas aqui apontadas como substituição ilícita de mão de obra;
- seja dado conhecimento, acerca da substituição ilícita de mão de obra, ao Ministério Público do Trabalho, para as devidas providências; - seja dado conhecimento, acerca da substituição ilícita de mão de obra, à SEFAZ, com vistas a permitir o recálculo do Limite de Pessoal, estabelecido na LRF, incluindo as despesas com as substituições em comento;
- seja dado conhecimento do teor deste Relatório, para a SAEB e SECTI, para que sejam adotadas medidas imediatas com vistas à criação de Quadro Permanente de Pessoal

para a FAPESB, e a realização de concurso público para provimento das vagas;

- seja feita a conversão das Formalizações de Contas da FAPESB e SECTI, exercícios de 2014 e 2015, em Processos de Contas, com vistas a permitir mensurar o impacto das irregularidades aqui tratadas, nas respectivas gestões, nos termos do § 3º, do art. 10, da Resolução nº 192/2014, deste TCE/BA;

Expediu-se notificação aos gestores e apenas os senhores Eduardo Santana de Almeida, Roberto Paulo Machado Lopes e José Vivaldo Souza de Mendonça Filho compareceram aos autos, conforme se verifica dos documentos de referência 1812452, 1812548 e 1823895, respectivamente.

Após a manifestação dos gestores acima citados, encaminhou-se o processo para a 1ªCCE, a fim de que fossem analisados as manifestações e documentos apresentados.

A equipe técnica desse TCE concluiu, então, pela manutenção de todos os apontamentos auditoriais, as respectivas responsabilizações e recomendações, alterando-se as sugestões, nos seguintes termos (doc. ref. 1929284):

- seja determinado prazo para a elaboração de Plano de Trabalho, com vistas à adoção de providências imediatas para o saneamento das irregularidades ora tratadas;

- seja dado conhecimento do teor deste Relatório para a 6ª Coordenadoria de Controle Externo, deste TCE/BA, com vistas a permitir a identificação das informações necessárias ao cômputo, no cálculo do Limite de Pessoal, estabelecido na LRF, das despesas aqui apontadas como substituição ilícita de mão de obra;

- seja dado conhecimento, acerca da substituição ilícita de mão de obra, ao Ministério Público do Trabalho, para as devidas providências;

- seja dado conhecimento, acerca da substituição ilícita de mão de obra, à SEFAZ, com vistas a permitir o recálculo do Limite de Pessoal, estabelecido na LRF, incluindo as despesas com as substituições em comento;

- seja dado conhecimento do teor deste Relatório, para a SAEB e SECTI, para que sejam adotadas medidas legais, com vistas ao saneamento da questão de pessoal na FAPESB;

e

- seja feita a conversão das Formalizações de Contas da FAPESB e SECTI, exercícios de 2014 e 2015, em Processos de Contas, com vistas a permitir mensurar o impacto das irregularidades aqui tratadas, nas respectivas gestões, nos termos do § 3º, do art. 10, da Resolução nº 192/2014, deste TCE/BA;

Vieram os autos ao Ministério Público de Contas.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Fazendo uso da competência que lhe é atribuída pela Constituição Estadual de 1989 (art. 91, VII), bem como pela legislação específica, o TCE-BA procede, neste caso, ao acompanhamento de convênios e outros ajustes no âmbito da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia, relativos ao exercício de 2016.

Considerando as inúmeras irregularidades atribuídas pela equipe técnica à FAPESB, convém abordar aquelas que, no nosso entendimento, ostentam maior gravidade.

2.1. Existência de Vínculo Empregatício nas Relações Mantidas entre Instituições e os Bolsistas (Item 5.1.3)

A Auditoria registrou a manutenção de bolsistas na execução de atividades administrativas de competência institucional, de maneira ininterrupta, alternando-se apenas a forma como o vínculo se firmava. Ora se dava por meio de concessão de bolsas, ora por nomeação em cargos públicos, de livre nomeação e exoneração, e em outra oportunidade por intermédio do REDA, sendo executado por um mesmo beneficiário, para a execução dos objetos pactuados, descaracterizando, assim, o objetivo do projeto de pesquisa.

Sustentou, ainda, que identificou a existência de pessoalidade, continuidade, assiduidade e onerosidade nas relações firmadas com os beneficiários, ficando caracterizado o vínculo empregatício e conseqüentemente a possibilidade de propositura de ações perante a justiça trabalhista em desfavor do Estado.

Em resposta, o Sr. Eduardo Santana de Almeida discorreu sobre as diferenças entre as relações de pesquisador e entidade financiadora de pesquisa e as relações de trabalho/emprego.

O Sr. Roberto Paulo Machado Lopes, por sua vez, trouxe entendimento no sentido de que há base legal para sustentar as relações firmadas e mencionou a legislação aplicada ao CNPq.

Sustentou que todos os termos que foram firmados tiveram o aval da Procuradoria Jurídica da FAPESB, setor responsável pelo exame da legalidade do instrumento. Por fim, informou que, no decorrer da sua gestão, não houve a propositura de ações trabalhistas.

Já o ex-Secretário da SECTI, o Sr. Manoel Mendonça Neto, não abordou diretamente a irregularidade em análise, limitando-se a enaltecer e descrever as características do benefício, citando, ainda, normativos aplicados ao instrumento.

Da análise das observações feitas pela auditoria, constatou-se que a FAPESB concedeu bolsas a fim de suprir a sua demanda administrativa, desvirtuando a finalidade pretendida com a formalização dos termos de outorga.

Tal prática representa desvio de finalidade das bolsas, vez que configurada a mera contratação de mão de obra por meio dos termos de outorga, para o desempenho de atividades administrativas e rotineiras de competência de instituição pública, e não o fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico do Estado da Bahia, conforme previsto na Lei de Criação da FAPESB.

O atendimento de demanda de serviços administrativos, por meio da concessão de bolsas, implica desrespeito à Norma Constitucional, na medida em que permite o ingresso de agentes na Administração Pública de forma indevida, porquanto não realizado concurso público, conforme exigido pelo inciso II do art. 37 da CF/88.

Nesse sentido, fica caracterizada a irregularidade do procedimento adotado, razão pela qual é sugerida a expedição de determinação ao atual Diretor-geral da FAPESB para que se abstenha de alocar bolsistas em atividades administrativas da própria Fundação ou da SECTI.

2.2. Repasse de Recursos a Maior do que o Pactuado para o Termo de Compromisso nº 02/2011 (Item 5.2)

A equipe técnica desse TCE verificou que, no Termo de Compromisso em destaque, datado de 26/05/2011, houve utilização de recursos em valor superior àquele pactuado, sem respaldo legal.

Registrou que o valor originalmente pactuado era de R\$ 4.284.000,00 e que, com o 1º Termo Aditivo, acrescentou-se ao valor acima indicado o montante de R\$ 900.000,00 (ampliação do número de bolsas a serem concedidas pela FAPESB à SECTI), totalizando a quantia de R\$ 5.184.000,00. Nada obstante, foram utilizados R\$ 8.670.459,93.

Em resposta, o senhor Roberto Paulo Machado Lopes informou que:

[...]

Em atenção ao Repasse de recursos a maior do que o pactuado para o Termo, informamos que o Termo de Compromisso Nº 02/2011, esteve vigente até 26/05/2016 sendo que minha gestão na FAPESB se deu até 12 de março de 2015, haja vista a exoneração publicada em DOE em 13 de março de 2015 (edição 21655), uma semana após a Reunião do Conselho Curador. Se ocorreu algum descontrole da SECTI na descentralização de recursos, devidamente aplicados pela FAPESB no objeto pactuado, cabe esclarecimento inicialmente do ordenador de despesa daquela Secretaria. Além disso, é preciso verificar se o valor que excedeu o pactuado se deu até março de 2015, tendo em vista que o Termo esteve vigente até 26 de maio de 2016 (um ano e setenta e cinco dias após a minha exoneração).

O senhor Eduardo Santana de Almeida, por seu turno, fez os seguintes esclarecimentos:

[...]

Vale ressaltar que as alterações de reajustes possuíam previsão no próprio Termo de Compromisso, assim o instrumento utilizado por meio de apostila possui embasamento legal e contratual. Por outro lado, o Termo de Compromisso cumpriu a previsão legal de vigência de 60 (sessenta) meses, que não está adstrito apenas a prestação de serviços,

[...]

Após consulta aos autos dos processos relativos às prorrogações do Termo de Compromisso nº 02/2011, não identificamos as justificativas e motivações. No que pese a formalização do 4º Termo Aditivo, justifica-se pela necessidade de evitar a descontinuidade dos projetos estratégicos em CT&I em andamento.

Por fim, acrescentou que “c) Na formalização dos aditivos ao Termo de Compromisso nº 02/2011, atentou-se apenas para a dilação do prazo, não tendo sido contemplado alteração no valor inicial do citado Termo”.

É cediço que as partes possuem o dever de executar os contratos que firmam, nos termos e condições que avençados. Eventualmente, havendo necessidade de alteração daquilo que fora inicialmente pactuado, podem as partes mudar cláusulas, desde que as justifiquem e formalizem por meio de um termo aditivo.

Conforme relatado pela Auditoria, o Instrumento em análise foi alterado por meio de 04 termos aditivos, sendo que somente o primeiro deles versou acerca da ampliação do objeto e conseqüentemente do aumento do valor daquilo que fora inicialmente pactuado, totalizando o montante de R\$ 5.184.400,00. Os demais aditamentos realizados trataram apenas da prorrogação do prazo de vigência.

Nesse sentido, o art. 131, § 3º e § 4º da Lei 9.433/05, demonstra a obrigatoriedade de elaboração de termo aditivo quando da ocorrência de majoração do valor pactuado:

Art. 131 - São formalidades essenciais dos contratos administrativos e seus aditamentos: (...) II - forma escrita, ressalvado o disposto no § 3º deste artigo; (...)

§ 3º - Os aditivos contratuais serão publicados nas mesmas condições do contrato aditado, mencionando-se, obrigatoriamente, em caso de alteração do seu valor, o que consta do instrumento originário, sob pena de responsabilidade da autoridade signatária.

Para que os acréscimos à quantia originalmente firmada ocorram, é necessário, conforme disposição dos arts. 174 c/c 178 e 179 da Lei Estadual 9.433/05, que haja a ampliação do objeto de modo a justificar esse aumento, sendo fundamental a apresentação do projeto que prevê o acréscimo e aprovação prévia da Administração, reduzindo-se a termo, por meio de termo aditivo, a alteração pretendida.

No caso em destaque, constatou-se que não houve termo aditivo que justificasse o acréscimo de R\$ 3.486.059,03, já que o termo de compromisso, após o primeiro aditamento, previa apenas a utilização de R\$ 5.184.400,00.

Não podem as partes realizar acréscimos ou alterações nos contratos de maneira informal, de modo a não observar as normas e princípios que norteiam o direito administrativo, suprimindo a justificativa que levou à alteração do montante que fora inicialmente avençado e a formalização por meio de termo aditivo.

Com base no exposto, sugere-se a expedição de determinação à FAPESB para que instrua seu corpo técnico quanto à necessidade de formalizar todas as alterações nos ajustes firmados, conforme exigência da legislação arrolada na fundamentação deste opinativo.

2.3. Ausência de Critérios para a Seleção de Bolsistas e Celebração de Instrumentos (Item 5.4)

No Relatório de Auditoria, a 1ª CCE verificou a ausência de processo seletivo para a concessão e sucessivas renovações dos termos de outorga das bolsas vinculadas à FAPESB e à SECTI.

Constatou-se, também, que termos de outorga para bolsistas foram alvo de alterações dos níveis e benefícios, sem qualquer motivação ou fundamentação, mesmo havendo a manutenção dos objetos pactuados.

Em seus esclarecimentos, o Sr. Eduardo Santana de Almeida informou que:

Ao contrário da conclusão atingida pela auditoria, a seleção de bolsistas, conforme mesmo demonstrado no próprio Relatório no Quadro 07, fls. 62, possuía requisitos pré-estabelecidos com exigência inclusive de titulação acadêmica e de tempo de experiência. Assim, não há como falar de ausência de critério para a seleção dos bolsistas.

Outrossim, todos os editais e termos de referência foram devidamente publicados em observância aos princípios da publicidade e da impessoalidade, conforme visto acima, convocando toda a comunidade de pesquisadores interessada na seleção, com o objetivo mesmo de aprovar os mais bem qualificados dentro das exigências mínimas estabelecidas. Ademais, a FAPESB ainda realizava chamadas públicas, estas evidenciadas pela própria auditoria nas fls. 53.

O Sr. Roberto Paulo Machado Lopes sustentou que as bolsas da FAPESB (inclusive as de gestão em C&T e as Bolsas de Inovação) possuíam requisitos especificados, além de critérios de enquadramento definidos nos termos da Resolução nº 002/2014, de autoria do Conselho Curador da Fundação, que foi aprovada antes do início da sua gestão.

Acrescentou que, no tocante ao processo seletivo referente ao Termo de Compromisso nº 02/2011, cabia à FAPESB apenas observar se as pessoas selecionadas atendiam aos critérios e requisitos exigidos para receber a modalidade da bolsa solicitada.

Já o ex-Secretário da SECTI, o Sr. Manoel Mendonça Neto, discorreu acerca dos procedimentos adotados para a realização do processo seletivo do Acordo de Cooperação nº 01/2016, do que vale transcrever:

[...]

Com relação a atuação da SECTI e as bolsas utilizadas na minha gestão, informo que assumi a Secretaria em Janeiro de 2015, na época com 173 bolsas concedidas pela FAPESB. Como é de praxe na gestão pública, houve um período de transição de alguns meses até que minha equipe adquirisse o conhecimento necessário do funcionamento da Secretaria.

[...] o novo processo de seleção de bolsistas foi construído visando dar uma maior amplitude ao mesmo e transparência nas ações. De uma maneira diversa da metodologia utilizada anteriormente, utilizamos Chamadas Públicas que foram divulgadas na internet, possibilitando a participação de um público amplo.

Consoante disposição prevista no art. 37 da Constituição Federal, a Administração Pública é norteadada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

O caso em destaque retrata típica violação ao princípio da impessoalidade, em face da inexistência de processo seletivo, com critérios minimamente objetivos, para a concessão e renovações dos termos de outorga das bolsas vinculadas à FAPESB e à SECTI.

Com efeito, é de suma importância que haja regras claras e precisas, previamente estabelecidas e divulgadas, quanto às demandas que serão apoiadas pela fundação, seja para ampliar o universo de pesquisadores, seja para permitir o pleno exercício do controle social.

No mesmo sentido, é essencial que a FAPESB estabeleça critérios objetivos para a seleção dos bolsistas, de modo a permitir o respeito aos princípios da impessoalidade e da isonomia e evitar o direcionamento na destinação de recursos públicos.

No tocante à alteração dos níveis e benefícios dos termos de outorga para bolsistas, sem qualquer motivação ou fundamentação, mesmo havendo a manutenção dos objetos pactuados, importa dizer que o ente público tem por obrigação indicar os motivos que o conduziram à determinada decisão, pois sujeito ao princípio da motivação.

Nesse sentido, a Lei Federal nº 9.784/1999 determina a necessidade de que todo ato da Administração Pública seja devidamente motivado, conforme transcrito in verbis:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; [...]

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. [...]

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

Sendo assim, sugere-se a expedição de determinação à FAPESB a fim de que realize processos seletivos com critérios objetivos para a escolha dos bolsistas, bem como motive as alterações dos níveis e dos benefícios dos termos de outorga firmados.

De igual modo, sugere-se à 1ª CCE que, se possível, aprofunde o exame relativo ao achado auditorial em destaque, sobretudo para identificar os bolsistas vinculados ao Termo de Compromisso nº 02/2011 e sua eventual relação de parentesco com agentes públicos estaduais.

2.4. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE E DIRECIONAMENTO DE PROCESSO SELETIVO (Item 5.6)

O relatório de auditoria identificou a existência de definição excessiva de requisitos obrigatórios para preenchimento de vagas oferecidas pelas Chamadas Públicas (CP) vinculadas ao Acordo de Cooperação nº 01/2016, sem guardar relação com as atividades previstas, implicando restrição à competitividade e direcionamento de processo seletivo.

Verificou, também, situações que entende terem comprometido a lisura dos resultados obtidos:

- as Bancas Examinadoras eram compostas por servidores da SECTI;
- 92,11% dos Bolsistas aprovados na CP nº 01/2016 já exerciam atividades diárias nas dependências da Secretaria;
- as avaliações eram identificadas nominalmente;
- um dos membros integrantes da Banca Examinadora da primeira CP era Diretor de Infraestrutura da SECTI e foi aprovado no âmbito da CP nº 02/2016, para atuar na mesma Diretoria, como bolsista, a partir de 01/09/2016, para desempenho de atividades equivalentes às competências do cargo que até então ocupava;

- o processo seletivo dentro dos TRs, inclusive para o mesmo projeto e nível de bolsa, foi fragmentado;

- a CP nº 01/2016 e os seus TRs não foram submetidos à análise da PGE, bem como careciam de critérios objetivos e claros para a avaliação inerente à segunda fase, de caráter classificatório, por meio do qual o candidato deveria demonstrar seus conhecimentos, fazendo o uso de um texto escrito, tendo sido utilizados temas distintos para uma mesma seleção.

Em resposta, conforme pontuou a auditoria, o Sr. Eduardo Santana de Almeida, limitou-se a apresentar argumentos genéricos:

[...]

Note-se que o próprio Relatório de Auditoria apresenta o Quadro 07, às fls. 62, já mencionado, trazendo as classificações de bolsas com as exigências de escolaridade e experiências profissionais visando a celebração dos termos de outorga com pessoas capacitadas a desenvolverem pesquisa sólida. Após a apresentação de quadro da própria auditoria com a apresentação de critérios, como é possível afirmar que “não foram estabelecidos os critérios objetivos e claros?

Outra incongruência incontornável é a apontada ausência de motivação, quando a própria SECTI apresentou o processo balizador da seleção de chamada pública (processo nº 14301500167787) com os critérios e os requisitos para a definição dos níveis de enquadramento e seus respectivos valores, processo este analisado pela FAPESB em sua atuação de fiscalização. Outrossim, a Auditoria insiste na ausência de motivação e fundamentação legal à realização da chamada pública mesmo após parecer da PGE subsidiado por normas vigentes que amparam o procedimento.

[...]

A alegação de ilegalidade da avaliação não se sustenta, pois foram observados os domínios de conhecimento acerca do tema visando a seleção de pesquisadores com bases sólidas de conhecimento para apresentação de um projeto capaz e eficiente na estruturação e alterações necessárias no cenário da ciência, tecnologia e inovação do Estado da Bahia. No processo da chamada pública, a dissertação, como em qualquer processo seletivo que vise a competitividade e a observância dos princípios constitucionais, foram analisadas de forma individualizada, com critérios balizadores como ortografia, gramática, pertinência temática, conhecimento técnico e outros.

O Ex-Secretário da SECTI, o Sr. Manoel Mendonça Neto, por sua vez, trouxe as seguintes informações:

[...]

As análises das avaliações dos bolsistas foram realizadas por servidores ocupantes de cargos diretivos na SECTI, a maioria com formação de douto-

rado ou mestrado, e todos com atuação na área de CT&I, pessoas de caráter ilibado e que de maneira alguma iriam conduzir o processo de forma tendenciosa. Cada bolsa foi associada a um projeto de CT&I, previamente escrito pela minha equipe. As chamadas indicavam os requisitos de acordo com o perfil indicado para o desenvolvimento de cada projeto e cada um dos Termos de Referência foi analisado por uma pessoa experiente no assunto. **As chamadas foram submetidas à Procuradoria Geral do Estado - PGE, que emitiu parecer favorável ao processo seletivo e aos Termos de Referência, [...]**

[...] Nesse sentido, destaco ainda que a SECTI buscando dar transparência e otimizar o processo de seleção de bolsistas, fez um Chamamento Público que permitia o envio de currículo através de e-mail, e que os candidatos foram chamados para uma avaliação técnica, de acordo com os termos e as orientações que foram divulgadas no site da Secretaria, fato que deu ainda mais transparência ao processo e possibilitou a ampliação da participação de interessados.

Já o Sr. Roberto Paulo Machado Lopes, quedou-se silente no particular, porquanto não mais figurava como gestor da FAPESB no momento da ocorrência dos acontecimentos ora relatados.

Consoante disposição prevista no art. 37 da Constituição Federal, a Administração Pública é norteadada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

O caso em destaque caracteriza a violação aos princípios da impessoalidade e isonomia, principalmente em razão das três primeiras considerações da equipe auditorial, no sentido de que **(i)** as Bancas Examinadoras eram compostas por servidores da SECTI; **(ii)** 92,11% dos Bolsistas aprovados na CP nº 01/2016 já exerciam atividades diárias nas dependências da Secretaria; **(iii)** as avaliações eram identificadas nominalmente.

Destarte, sugere-se a expedição de determinação à FAPESB para que, em respeito aos princípios da impessoalidade e da isonomia: a) estabeleça critérios objetivos de seleção de bolsistas, evitando exigências excessivas e desnecessárias; b) impeça a participação de membros de bancas examinadoras nos processos de seleção de bolsistas; c) proíba a identificação nominal das avaliações.

Outrossim, sugere-se à 1ª CCE que, aprofundando o exame do achado auditorial em epígrafe e visando à identificação de eventual prejuízo ao erário, apure se há situação em

que servidores da SECTI, após serem selecionados como bolsistas, continuaram a exercer os cargos antes ocupados.

2.5. Inadequação dos Acompanhamentos e Fiscalizações de Responsabilidade da FAPESB (Item 5.7)

Verificou-se, no decorrer da inspeção, a inadequação dos acompanhamentos e fiscalizações dos Termos de Outorga concedidos para a FAPESB e para a SECTI.

A auditoria entendeu que, das entrevistas realizadas com os bolsistas, assim como da análise dos documentos disponibilizados pela Secretaria, não foram apresentados elementos capazes de evidenciar o desenvolvimento/conclusão dos projetos pactuados, conforme havia sido registrado nos relatórios técnicos parciais e finais.

Ratificou-se a informação acerca do desempenho de atividades de competências institucionais das unidades, demonstrando a inconsistência dos referidos relatórios e a indevida aprovação dos instrumentos.

Demais disso, pontuou que identificou a inadimplência de 602 Termos de Outorga, sendo que houve a concessão de novas bolsas para os beneficiários inadimplentes.

O Sr. Roberto Paulo Machado Lopes transcreveu a Cláusula Segunda do Termo de Compromisso nº 02/2011, onde consta a responsabilidade da Secretaria acerca do acompanhamento, fiscalização e avaliação dos Termos de Outorga a ela vinculados.

Informou que encaminhou para a SECTI ofícios cobrando/alertando o cumprimento das Cláusulas pactuadas, destacando as obrigações dos bolsistas outorgados e dos responsáveis institucionais.

O Sr. Eduardo Santana de Almeida, em síntese, aduziu que a Fundação cumpre integralmente os seus deveres legais e os descritos nos instrumentos normativos. Acrescentou que o Controle Interno da FAPESB, assim como o Programa de Bolsas utiliza de todos os meios para a notificação do outorgado, a fim de que cumpra todos os seus deveres e realize a entrega dos relatórios para a devida fiscalização.

Por fim, sustentou que a FAPESB não conta com quadro de funcionários suficiente para atender as suas necessidades.

Da análise das observações feitas pela auditoria, constatou-se que a FAPESB não foi diligente no tocante à fiscalização e acompanhamento dos termos de outorga.

É que não foram apresentados elementos capazes de evidenciar o desenvolvimento/conclusão dos projetos pactuados, bem como se identificou a inadimplência de 602 Termos de Outorga, havendo, inclusive, a concessão de novas bolsas para os beneficiários inadimplentes.

Acerca dos acompanhamentos e fiscalizações para os Termos de Outorga concedidos, faz-se necessário mencionar dispositivos do Regimento Interno da FAPESB que versam sobre o tema. Vejamos:

Art. 3º - Compete à FAPESB:

[...]

XI - acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos concedidos, observando o estabelecido no projeto aprovado e os indicadores de avaliação de desempenho adotados;

[...]

Art. 14 - À Coordenação de Controle Interno compete:

I - coordenar, acompanhar e fazer cumprir a apresentação das prestações de contas de acordo com as leis federais e estaduais;

[...]

III - orientar, elaborar, conferir e controlar as prestações de contas relativas aos contratos e convênios;

IV - avaliar as prestações de contas relativas à aplicação de recursos concedidos pela FAPESB, de acordo com as leis federais/estaduais;

V - elaborar parecer sobre a regularidade das prestações de contas dos recursos concedidos pela FAPESB, de acordo com a legislação federal e estadual aplicável; VI - verificar e acompanhar o cumprimento das prestações de contas dos convênios firmados com a instituição;

VII - notificar o conveniente, a qualquer tempo, imputando-lhe as responsabilidades das obrigações decorrentes do prazo em que tenha vigido e creditando-lhe, igualmente, os benefícios adquiridos no mesmo período;

[...]

Nesse sentido, tem-se que a FAPESB falhou na medida em que não fiscalizou e acompanhou os termos de outorga como deveria, concedendo, inclusive, novas bolsas a beneficiários inadimplentes, quando, em verdade, deveria ter instaurado tomada de contas.



O art. 127 do Regimento Interno desta Corte de Contas estabelece que a Tomada de Contas Especial é o instrumento por meio do qual o órgão competente apura fatos, identifica responsáveis e quantifica débito ou dano, nas hipóteses em que não haja a apresentação tempestiva da Prestação de Contas. Senão vejamos:

Art. 127. A tomada de contas, prevista no § 3º do art. 11 da Lei Complementar nº 05, de 04 de dezembro de 1991, é a iniciativa do órgão competente para apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do débito ou dano, quando não forem prestadas contas ou quando ocorrer desfalques, desvio de dinheiro, bens e valores públicos, ou, ainda quando caracterizada prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo, desarrazoado ou anti-econômico, de que resulte dano ao erário ou ao patrimônio público. (Negritos não originais)

Nesse mesmo sentido, o art. 128 do Regimento Interno do TCE/BA preconiza que o prazo para o gestor instaurar a Tomada de Contas Especial é de 10 dias, computado a partir do conhecimento do fato, sob pena de ser responsabilizado solidariamente. Confirma-se, por oportuno, o teor do dispositivo mencionado:

Art. 128. A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá, no prazo de 10 (dez) dias do conhecimento do fato, adotar as providências para a instauração da tomada de contas, nos casos previstos em lei e neste Regimento, fazendo a devida comunicação ao Tribunal de Contas.

De igual modo, a Lei Complementar Estadual nº 005 de 04 de dezembro de 1991 dispõe sobre a obrigatoriedade de proceder-se a Tomada de Contas nas hipóteses em que não haja a apresentação da Prestação de Contas:

Art. 11 - As contas dos responsáveis por dinheiro, valores, materiais e outros bens pertencentes ao Estado ou pelos quais este responda, são objeto de comprovação, prestação ou tomada de contas.

§ 1º - Estão sujeitos a comprovação perante o Tribunal de Contas os atos de dirigentes de repartições que tenham sob sua guarda ou administração dinheiro, valores ou materiais e outros bens do Estado, também os que arrecadem, paguem ou recebam depósitos de terceiros, e, ainda, os responsáveis por adiantamento ou execução de contrato e as instituições ou entidades que recebam subvenção dos cofres públicos.

§ 2º - A prestação de contas consiste na apresentação de elementos previstos na legislação pertinente que retratem a atividade administrativa, contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades da administração pública, durante um exercício ou gestão.

§ 3º - Na hipótese de não-apresentação da prestação de contas, proceder-se-á à respectiva tomada, aplicando-se multa aos responsáveis, na forma do art. 35, no caso de omissão ou recusa.

Como se vê, tanto o Regimento Interno deste TCE como a LC Estadual nº. 005, de 04 de dezembro de 1991 estabelecem as hipóteses que autorizam a instauração de uma Tomada de Contas Especial, bem como apontam a obrigatoriedade da adoção do mencionado procedimento,

determinam o prazo e as penalidades que podem ser aplicadas quando a lei for descumprida.

Destarte, sugere-se a expedição de determinação para a FAPESB a fim de que fiscalize/acompanhe os termos de outorga que firma com terceiros, instaure Tomada de Contas Especial nos casos em que não haja a devida prestação de contas e se abstenha de conceder novas bolsas a beneficiários que estejam inadimplentes.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas **OPINA:**

a) pela juntada dos presentes autos ao processo de contas da FAPESB do exercício de 2016 (TCE/001185/2017), conforme Anexo III da Resolução nº 160/2016;

b) pela expedição de determinações à FAPESB para que:

- se abstenha de alocar bolsistas em atividades administrativas da própria Fundação ou da SECTI;

- instrua seu corpo técnico quanto à necessidade de formalizar todas as alterações nos ajustes firmados, conforme exigência da legislação arrolada na fundamentação deste opinativo.

- realize processos seletivos com critérios objetivos para a escolha dos bolsistas, bem como motive as alterações dos níveis e dos benefícios dos termos de outorga firmados.

- nos processos de seleção de bolsistas, evite a inclusão de exigências excessivas e desnecessárias;

- impeça a participação de membros de bancas examinadoras nos processos de seleção de bolsistas;

- proíba a identificação nominal das avaliações aplicadas nos processos de seleção de bolsistas;

- fiscalize/acompanhe os termos de outorga que firma com terceiros, instaure Tomada de Contas Especial nos casos em que não haja a devida prestação de contas e se abstenha de

conceder novas bolsas a beneficiários que estejam inadimplentes.

c) pela expedição de recomendações à 1ª Coordenadoria de Controle Externo, para que:

- aprofunde o exame relativo ao achado auditorial contido no item 5.4 do Relatório de Auditoria, sobretudo para identificar os bolsistas vinculados ao Termo de Compromisso nº 02/2011 e sua eventual relação de parentesco com agentes públicos estaduais;

- aprofundando o exame do achado auditorial contido no item 5.6 do Relatório de Auditoria e visando à identificação de eventual prejuízo ao erário, apure se há situação em que servidores da SECTI, após serem selecionados como bolsistas, continuaram a exercer os cargos antes ocupados.

É o parecer.

Salvador, 29 de novembro de 2017.

ANTÔNIO TARCISO SOUZA DE CARVALHO

Procurador do Ministério Público de Contas

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Antonio Tarciso Souza de Carvalho
Procurador do Ministério Público - Assinado em 29/11/2017



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: G1MTGXODYY