



DILIGÊNCIA

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

Natureza do Trabalho:	Acompanhamento de Convênios e Outros Ajustes
Processo:	TCE/009131/2016

2 INFORMAÇÕES SOBRE O AUDITADO

Denominação:	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia
Endereço:	Rua Aristides Novis, nº 203, Colina de São Lázaro, Federação, Salvador, Bahia

3 OBJETIVO DO TRABALHO

Em atendimento à determinação do Exm^o. Sr. Conselheiro Relator (Ref. 1869196), datada de 31/07/2017, os autos retornaram a esta Gerência, consoante a seguir transcrito:

Converto o feito em diligência interna à Gerência 1–B, a fim de que sejam esclarecidos os seguintes aspectos:

> Cotejar as alegações e documentos colacionados aos autos pelos gestores: **Sr. Roberto Paulo Machado Lopes, Sr. Eduardo Santana de Almeida, Sr. Manoel Gomes Mendonça Neto e do Sr. José Vivaldo Souza de Mendonça Filho**, no tocante as falhas destacadas no Relatório Auditorial (Ref. 1701959-1/81): a) Celebração 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 (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 o 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); e j) Inconsistência no demonstrativo de bolsas já celebradas (item 5.8).

4 RESULTADO DOS TRABALHOS

De pronto, cumpre registrar que o Sr. José Vivaldo Souza de Mendonça Filho (titular da SECTI, a partir de 21/01/2017) limitou-se a registrar ter tomado ciência dos fatos, bem como ter encaminhado o Relatório da Auditoria para a FAPESB, com vistas a adoção das providências cabíveis (Ref. 1823895).



A fim de cumprir com o quanto determinado, será procedida a análise dos esclarecimentos e argumentos trazidos à baila, por Achado de Auditoria, salientando-se que as respostas apresentadas pelos Gestores da FAPESB (Sr. Roberto Paulo Machado Lopes e Sr. Eduardo Santana de Almeida, Diretores Geral de 18/11/2009 a 12/03/2015 e 13/03/2015 a 29/03/2017, respectivamente) assemelharam-se no mérito, razão pela qual serão tratadas conjuntamente. Senão vejamos:

4.1 Celebração de Termo de Outorga para Bolsas de Gestão e de Apoio Técnico, sem previsão legal

- Síntese do Achado de Auditoria:

Foi apontado que a FAPESB celebrou Termos de Outorga para Bolsas de Gestão e de Apoio Técnico, com instituições públicas, quando o permissivo legal apenas prevê a possibilidade de celebração de tais modalidades de bolsa, por instituições científicas e tecnológicas (ICTS) e instituições de ensino superior (IES), com fundações de apoio, constituídas sob o regime de direito privado, sem fins lucrativos, e não com Secretaria de Estado (SECTI) ou com a própria Agência de Fomento (FAPESB).

- Opinião dos Gestores:

Apenas se manifestaram sobre a questão os Gestores da FAPESB (Sr. Roberto Paulo Machado Lopes – Ref. 1812548 - e Sr. Eduardo Santana de Almeida – Ref. 1812488). Do quanto por eles trazido, destaca-se o entendimento de que a Auditoria teria concluído pela impossibilidade da FAPESB celebrar Termos de Outorga para concessão de bolsas com pessoas físicas, tendo em vista a inexistência de respaldo legal.

Nesse sentido, argumentaram que a Lei Federal nº 13.243/2016 (Código de Ciência, Tecnologia e Inovação), que “complementa o quadro normativo na área de C&T”, trouxe expressamente a previsão de Termos de Outorga, que já eram acolhidos pelas Leis de Licitação Federal e Estadual, especificamente quando tratavam de instrumentos congêneres a convênios, o que teria sido olvidado pela Auditoria.

Na sequência, registraram entendimento de que a Lei de Inovação (Lei Federal nº 10.973/2004) surgiu “[...] para ampliar as ações de C&T [...]”, e que a referida Lei é “bastante tímida”, mas “não restringe suas ações”.

Para mais, reconheceram que a FAPESB é uma Agência de Fomento, e que, como tal, “[...] em nada tem sua atuação restringida ou determinada pela Lei de Inovação [...]”, e que teria sido um equívoco da Auditoria considerá-la como critério único dos trabalhos realizados.

Já no que concerne à Lei Federal nº 8.958/1994, o Sr. Roberto Paulo afirmou que a mesma dispõe sobre relações de outros entes, não se aplicando a uma Agência de Fomento, conforme transcrito *in verbis*:



[...]

Se fossem essas leis - focadas em outros perfis de instituições (apoio) – as norteadoras do fomento à C,T&I, o CNPq, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e todas as fundações de amparo do Brasil que concedem estas e outras modalidades de bolsas, além de atuarem sem respaldo legal não teriam razão para existir. [...]

Tal entendimento foi também registrado pelo Sr. Eduardo Santana de Almeida, que, ademais, salientou não se confundirem os papéis e atribuições de fundações de apoio e fundações de amparo, conforme os “conceitos basilares do direito administrativo, aplicáveis à área de ciência e tecnologia [...]”.

Registraram que as Bolsas de Gestão e Apoio Técnico encontram-se devidamente respaldadas nos termos do quanto a seguir indicado:

- Regimento Interno da FAPESB – Art. 3º, IX

IX - patrocinar a formação e a capacitação de pessoal técnico especializado em ações e atividades de ciência, tecnologia e inovação, promovendo:

a) **a concessão de bolsas e auxílios para pesquisas, projetos e programas estratégicos para o desenvolvimento científico e tecnológico do Estado**, viagens de estudos, apresentação de trabalhos científicos em eventos nacionais e internacionais, participação em estágios, cursos de formação e aperfeiçoamento e organização de eventos.

- Lei de Criação da FAPESB – Lei Estadual nº 7.888/2001 - Art. 2º, I e II

Art. 2º - A FAPESB terá a finalidade de fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico no Estado da Bahia, através das seguintes ações:

I - incentivar a pesquisa científica e tecnológica, mediante o apoio técnico e financeiro a projetos de pesquisa, desenvolvidos em instituições públicas e privadas sediadas no Estado;

II - patrocinar a formação e a capacitação de pessoal técnico especializado em ações e atividades de pesquisa, ciência e tecnologia;

[...]

- Constituição Federal – Art. 218, §3º, e Art. 219, parágrafo único

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

[...]

§ 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

[...]

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.



Parágrafo único. O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia.

Para mais, afirmaram considerar o Código de Ciência, Tecnologia e Inovação, além de:

[...] demais normas quando elucidam que o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico e tecnológico por meio de bolsas, incentivos, concessões ou apoio com finalidade também de formação e capacitação de recursos humanos qualificados, incrementando o apoio à equipe de pesquisadores.

Na sequência, consignaram que a Auditoria não conseguiu “conceituar a expressão “instrumentos congêneres” [...], ou tampouco [...] vislumbrar que o Termo de Outorga corresponde a uma espécie de convênio/contrato *sui generis* [...]”.

Registraram, também, que “[...] outro induzimento ao erro [...]” corresponde à finalidade das bolsas para a prática de atividades administrativas de rotina, uma vez que “[...] as bolsas concedidas concernem ao desenvolvimento de pesquisa através de acompanhamento das atividades desempenhadas [...]”, inclusive na FAPESB e SECTI, sendo “meio de promoção do desenvolvimento tecnológico”, “utilizando método empírico”, enquanto que o “pesquisador/outorgante precisa elaborar relatórios semestrais de acompanhamento das atividades realizadas nas instituições, identificando a problematização e sugerindo meios resolutivos, visando sempre o avanço da ciência e tecnologia no Estado da Bahia”.

Por fim, o Sr. Eduardo Santana de Almeida assim registrou:

As modalidades de bolsas de gestão e apoio técnico por meio de termos de outorga possibilitam a realização de atividades de pesquisa e inovação na própria Fundação com a finalidade de possibilitar o fortalecimento de equipes institucionais, articulando-se com órgãos e instituições públicas e privadas que atuem com pesquisas, ciência, tecnologia e inovação, nos termos do art. 3º do Regimento Interno da FAPESB; art. 2º, I e II, da Lei Estadual n. 7.888/2001; art. 116 da Lei Federal n. 8.666/93; art. 183, da Lei Estadual n. 9.433/05, todos c/c art. 218, §3º, e art. 219, parágrafo único, ambos da CRFB/88. (Grifo nosso)

- Análise da Auditoria:

Inicialmente, necessário se faz registrar o equívoco do entendimento aventado nas argumentações dos Gestores da FAPESB. Ao contrário do quanto trazido, a Auditoria em questão não concluiu pela impossibilidade da Fundação celebrar Termos de Outorga com pessoas físicas.



Tal situação foi apontada em auditorias anteriores, realizadas por este TCE/BA, quando foi questionada a possibilidade da FAPESB celebrar os referidos instrumentos, diretamente, como Agência de Fomento, para o que, quando da 73ª Sessão Plenária, o Tribunal Pleno decidiu sobre a legalidade dessas concessões, por entender estarem contidas na expressão “instrumentos congêneres”, do art. 4º, da Lei Federal nº 8.958/1994 e no art. 183, da Lei Estadual nº 9.433/2005, motivo pelo qual fez-se inoportuna e desnecessária a conceituação da referida expressão ou a análise dos seus tipos, como registraram os Gestores, na tentativa de descaracterizar o quanto apontado.

Ademais, a Auditoria não questionou a autorização dada ao Estado, inclusive por meio da FAPESB, para a concessão de bolsas para pesquisa, com vistas à promoção do desenvolvimento.

A questão trazida, de forma clara, no ponto em análise, resultado de um trabalho conduzido em consonância com a metodologia indicada no Manual de Auditoria deste Tribunal e em conformidade com as Normas de Auditoria Governamental (NAGs), aplicadas ao Controle Externo Brasileiro, foi de que a FAPESB, enquanto Agência de Fomento, celebrou Bolsas de Gestão e de Apoio Técnico, com Secretaria de Estado e com a própria Fundação, por meio de Termos de Outorga, sem respaldo no ordenamento jurídico, culminando com a atuação ilegal da Autarquia.

Tal entendimento respaldou-se, dentre outros, no quanto estabelecido nos normativos a seguir mencionados:

- Constituição Federal (CF), especificamente os seus arts. 218 e 219, que tratam sobre o papel do Estado no desenvolvimento científico, na pesquisa, na capacitação científica e tecnológica e na inovação;
- Lei de Criação da FAPESB (Lei Estadual nº 7.888/2001), com suas alterações - que constituiu a FAPESB e dispôs acerca das suas finalidades;
- Lei Federal de Inovação (Lei nº 10.973/2004), com as suas alterações – que estabeleceu medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País, nos termos, inclusive, dos arts. 218 e 219 da CF; e
- Lei Federal nº 8.958/1994 – que dispôs sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio.



Nesse sentido, importante registrar que a Lei Federal nº 13.243/2016 em nenhuma hipótese foi olvidada pela Auditoria, como equivocadamente registraram os Gestores, cabendo ressaltar que a referida Lei dispôs sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e à inovação, por meio da alteração de leis em vigor, dentre as quais aquelas anteriormente mencionadas, que foram, então, consideradas com as alterações realizadas, inclusive, por óbvio, trazidas pela Lei Federal aqui tratada.

Assim, a Lei Federal de Inovação (Lei nº 10.973/2004) permanece em vigor, trazendo definição dos entes envolvidos, dentre os quais vale destacar: agência de fomento (fundação de amparo – inciso I), fundações de apoio (inciso VII) e instituições científicas e tecnológicas (inciso V), que, como bem pontuaram os Gestores, têm papéis distintos, para os quais foram, também, definidas responsabilidades e competências, não havendo dentre elas, a possibilidade de celebração dos instrumentos em questão, quais sejam Termos de Outorga para Bolsas de Gestão e de Apoio Técnico, por Agência de Fomento, ainda mais quando firmados com Secretaria de Estado e com a própria FAPESB.

Ocorre que os Gestores entenderam que a Lei de Inovação, mesmo com as suas alterações, não serve para restringir as atividades da FAPESB, não obstante a sua finalidade e a previsão expressa de aplicação inclusive para Agências de Fomento, olvidando que o administrador público está adstrito ao cumprimento do quanto expressamente autorizado, em consonância ao princípio da legalidade estrita.

Ainda segundo por eles registrado, a celebração dos instrumentos em questão encontra-se devidamente respaldada. Entretanto, ao contrário do quanto pretendido pelos Gestores, conforme pôde ser verificado, a legislação trazida permite a concessão de bolsas para pesquisa, e não para Gestão e Apoio Técnico na administração direta e indireta do Estado, uma vez que tais termos são permitidos mediante a celebração de contratos, convênios ou instrumentos congêneres (aí incluídos termos de outorga), no âmbito da Administração Pública, quando as partes envolvidas forem, de um lado, IES ou ICTS e, de outro, uma fundação de apoio, constituída sob o regime de direito privado, conforme estabelecido no art. 1º, da Lei Federal nº 8.958/1994, havendo vedação do uso dos recursos para financiar atividades administrativas de rotina.

Para mais, importante salientar que os Gestores argumentaram que as bolsas não se referiam à realização de atividades administrativas (o que será tratado adiante), mas ao desenvolvimento de pesquisa.

Ocorre que, especificamente no que concerne às bolsas concedidas para a própria Fundação, o já citado art. 2º, da Lei de Criação da FAPESB, utilizado como respaldo para a celebração dos instrumentos, ratificado pelo art. 2º, do seu Regimento Interno, traz as seguintes vedações:

- [...] É vedado à FAPESB:
- I - criar órgãos próprios de pesquisa;
 - II - assumir encargos externos permanentes de qualquer natureza;
 - III - apoiar atividades administrativas de instituições de pesquisa.



Do exposto, a FAPESB não poderia celebrar os instrumentos em análise, ainda que fosse para a realização de pesquisas, uma vez que tal atividade não consta dentre as suas competências, sendo-lhe vedado assumir encargos de outro ente, independente da natureza, tampouco criar órgão próprio de pesquisa.

Assim, resta demonstrada a total improcedência das alegações e argumentações trazidas pelos Gestores, mantendo-se, portanto, o entendimento da Auditoria.

4.2 Termo de Outorga de Bolsa firmado ilegalmente para o desempenho de competências de instituições públicas

- Síntese do Achado de Auditoria:

Verificou-se que Termos de Outorga de bolsas, firmados com a SECTI e com a própria FAPESB, possuíam objetos coincidentes com competências regimentais das referidas instituições públicas às quais estavam vinculados e onde os bolsistas desempenhavam as suas atividades, envolvendo unidades de natureza tipicamente administrativa, onde inexistia a possibilidade de desenvolvimento de pesquisa que envolva projeto de inovação ou mesmo de gestão, consideradas as definições legais.

- Opinião dos Gestores:

A) Gestores da FAPESB (Sr. Roberto Paulo Machado Lopes – Ref. 1812548 - e Sr. Eduardo Santana de Almeida – Ref. 1812488)

Os Gestores registraram discordar do entendimento da Auditoria, no sentido de que os projetos pactuados pelos bolsistas referiam-se a atividades administrativas de competência das referidas Instituições, afirmando tratar de bolsas de pesquisa.

Do quanto aventado, cabe destacar o trecho a seguir, retirado do documento encaminhado pelo Sr. Roberto Paulo:

A afirmação de que estas bolsas [...] eram utilizadas para atividades administrativas de rotina foi mal interpretada pela auditoria. Rechaça esta propositura em razão das pesquisas que eram elaboradas em sede das instituições, pesquisas estas em campus, pois o pesquisador deveria ter o conhecimento de todas as atividades desempenhadas nas instituições não com propósito administrativo, mas tão somente de pesquisa para o desenvolvimento de um cenário tecnológico avançado no Estado da Bahia, criando métodos objetivos e resolutivos para tal finalidade.

Impende salientar que o Quadro 3, fls. 25 do Relatório do TCE utiliza dos objetos consagrados nos Termos de Outorga, contudo não há observância no núcleo, pois todas as atividades trazidas no expositor correspondem a “auxiliar”, “fortalecer”, “propor” e “acompanhar”, neste bojo são atividades típicas de pesquisa e não atividades administrativas rotineiras das quais contemplaria verbos tais como: realizar, fazer ou desempenhar.



Ademais os Termos tinham a periodicidade de até um ano com possibilidade de renovação e tinha por finalidade a concessão de bolsas com o objetivo de levantar dados e informações acerca das dificuldades de pesquisadores e instituições na execução dos projetos aprovados pela FAPESB. Tinha como produto produzir estudos que permitisse observar os avanços alcançados pelas pesquisas desenvolvidas além e subsidiar a formulação de novos editais da Fundação visando o seu aperfeiçoamento.

[...]

[...] a FAPESB não concedeu bolsas com o intuito de atender demanda de atividades administrativas da instituição e sim produzir informações e estudos que possibilitassem o aperfeiçoamento dos editais.

Na sequência, o Sr. Roberto Paulo registrou o quanto a seguir destacado, no mérito, também, argumentado pelo Sr. Eduardo Santana de Almeida:

No ensejo das alterações dos vínculos Bolsa/REDA ocorre que o conhecimento acerca das atividades na FAPESB, já que foi o objeto de pesquisa por um determinado período, o qualificou tecnicamente para participar do processo seletivo, enquadrando-se nos requisitos para a vaga.

Outrossim, na alteração REDA/BOLSA alguns participaram da seleção com vistas em realizar projetos para suas teses ou contribuições através de pesquisa.

Para mais, da resposta trazida pelo Sr. Eduardo Santana de Almeida, cabe transcrever:

[...]

O art. 218, §3º, da CRFB/88, versa sobre a concessão dos meios e condições de trabalho especiais aos recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, e confere respaldo constitucional às bolsas de desenvolvimento em ciência, tecnologia e inovação (também firmadas com pesquisadores ligados à SECTI) e jamais corresponderam a instrumentos para consecução de atividades administrativas fins, mas eram executadas para o fortalecimento de equipes institucionais, por meio de agregação temporária de profissionais qualificados necessários ao desenvolvimento de projetos para subsidiar ações estratégicas em ciência, tecnologia e inovação.

Ademais, nota-se que **o Relatório da Auditoria elenca meras suposições** em todo o seu texto, conforme se vislumbra, exemplificativamente, no trecho constante do primeiro parágrafo da fl. 19, onde está inscrito que **a conclusão da auditoria é retirada de “coincidência” - “de onde resta indubitável a coincidência [...]”.** Ora, Exa., não são coincidências que fazem configurar a materialidade de fatos como os alegados, mas provas, o que neste caso não existem, mesmo com a cruel tentativa da auditoria em tentar caracterizar os dados coletados como “coincidências” que provariam a utilização indevida de bolsistas em atividades administrativas e rotineiras, o que corresponde a uma inverdade.

[...]

B) Ex-Secretário SECTI (Sr. Manoel Mendonça Neto, de 01/01/2015 a 21/01/2017 – Ref. 1793868)



Não foram apresentados esclarecimentos especificamente sobre o desempenho, por bolsistas, de atividades administrativas de competência da Secretaria. A linha de argumentação baseou-se no entendimento acerca da evolução histórica das concessões de bolsa no País, do que cabe transcrever:

[...] Mas, à medida que o sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação evoluiu constatou-se que bolsas deveriam e poderiam ser utilizadas para o suporte de atividades técnicas profissionais temporárias, não apenas formação, em instituições e entidades associadas às atividades de ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Hoje instituições de CT&I utilizam bolsas de pesquisa, apoio técnico, e gestão de CT&I.

[...]

Há muito, portanto, foi abandonada a ideia de que as bolsas são utilizadas apenas para as atividades de ensino e pesquisa nas instituições acadêmicas. É, portanto, um erro o Estado da Bahia limitar a sua atuação neste contexto, pois certamente perderemos agilidade na área de CT&I.

[...]

Conforme quadro resumo apresentado pelo TCE às fls. 16 do Relatório de Auditoria, cumpre destacar que a SECTI reduziu o quantitativo de bolsas de 173 para 51, demonstrando a intenção de buscar um modelo técnico para a concessão de bolsas, e descaracterizando, sobre maneira, a alegação de que bolsas eram usadas para substituição de mão de obra.

Ao final da minha gestão de um universo de 3.500 bolsas oferecidas pela FAPESB, apenas cerca de 2% eram utilizadas no apoio aos estudos desenvolvidos pela SECTI. Como dito anteriormente as áreas de particular interesse da Secretaria eram popularização da ciência, tecnologias sociais, banda larga e comunicação para todos, energias renováveis, e parques tecnológicos e espaços de inovação. Áreas transversais com demandas de inovação também foram incluídas. Por exemplo, o novo marco legal federal de CT&I, mencionado no início desta missiva, demandava estudos jurídicos de como adaptá-los a nossa realidade. Outro exemplo, a concepção de espaços de inovação como parques tecnológicos demandavam estudos arquitetônicos de como criar ecossistemas de inovação que maximizassem a interação da comunidade de CT&I que neles convivem.

[...]

- Análise da Auditoria:

A parametrização pretendida pelo Ex-Secretário não é pertinente, uma vez que a unidade envolvida é uma Secretaria de Estado, órgão da administração pública direta, a quem aplicam-se regramentos específicos e próprios, conforme bem definido na legislação vigente, que, em nenhuma hipótese, pode ser olvidada pelo administrador público, sendo-lhe vedada, portanto, a prática adotada.

Do quanto trazido pelos Gestores da FAPESB, impende ressaltar afirmação incongruente de que era inerente ao desenvolvimento da pesquisa o “conhecimento de todas as atividades desempenhadas nas instituições”, não obstante o propósito não ser administrativo, mas sim de pesquisa “para o desenvolvimento de um cenário tecnológico avançado”.



A contradição se confirma, quando, em relato, posterior, foi afirmado que tais atividades estavam restritas ao levantamento de “dados e informações acerca das dificuldades dos pesquisadores e instituições”.

Frise-se que não foram acostados, aos autos, documentos que pudessem comprovar o quanto afirmado, e, conseqüentemente, desconstruir a irregularidade apontada, até porque as afirmações da Auditoria foram devidamente demonstradas, não apenas a partir do quanto estabelecido nos Termos de Outorga examinados, mas, também, considerando as atividades pactuadas por meio dos Planos de Ação a eles vinculados e o conteúdo dos Relatórios Técnicos entregues pelos bolsistas, quedando, portanto, inócua a tentativa de descaracterizar todo o trabalho da equipe auditorial designada por esta Corte de Contas.

Nesse diapasão, cabe ratificar que os trabalhos foram conduzidos em consonância com a metodologia indicada no Manual de Auditoria desse Tribunal e em conformidade com as Normas de Auditoria Governamental (NAGs), inexistindo, por conseguinte, espaço para suposições, induções, tampouco “crueldade” e tentativa de “responsabilização indevida de gestores públicos”.

Válido salientar que, dentre as bolsas concedidas, havia aquelas em que bolsistas estavam alocados nas Diretorias de Recursos Humanos, Administrativa e Financeira; na Comissão Permanente de Licitação; no Controle Interno; e no Gabinete do Secretário da SECTI, cujas atividades, por óbvio, não se relacionam à identificação de dificuldades de pesquisadores, tampouco à pesquisa científica e tecnológica, ressaltando-se que estiveram alocados à FAPESB bolsistas cujos Termos de Outorga possuíam diversas modalidades, dentre as quais a de mestrado, conforme consta na Tabela 05 do Relatório da Auditoria.

À título de exemplo, cabe transcrever as ações previamente pactuadas, relativas a Termos de Outorga trazidos pela Auditoria, cujos Projetos eram: “Inovações e melhorias incrementais de processos e mecanismos de controle em CTI aplicados a gestão pública”. Senão vejamos:

QUADRO 1 - Plano de Ação de Termo de Outorga

ATIVIDADES	AÇÕES	RESULTADOS ESPERADOS
BOL0873/2016		
Melhorar o processo de concessão de diária	Levantamento do procedimento adotado para a concessão de diária junto a Diretoria de Finanças	Elaboração de diagnóstico com as recomendações de melhoria do processo; Reestruturação do processo; Formalização e divulgação dos procedimentos/instrumento/formulários; Apresentação de novos modelos de relatórios e planilhas de controle; Melhoria no fluxo do processo.
	Análise do procedimento e apresentação de sugestões de melhoria do processo de concessão de diária	
	Apresentação do levantamento e sugestões de melhoria para a Diretoria de Finanças	
	Interação com a Assessoria de Planejamento e Gestão para a elaboração do procedimento	
	Acompanhamento da apresentação do procedimento revisado para a aprovação final da Diretoria de Finanças	
	Verificação do cumprimento do procedimento junto à Diretoria de Finanças	



ATIVIDADES	AÇÕES	RESULTADOS ESPERADOS
BOL 0870/2016		
Identificar e melhorar os processos da área financeira	Identificar os processos da área financeira	Elaboração de diagnóstico com as recomendações de melhoria dos processos financeiros; Reestruturação dos processos; Formalização e divulgação dos procedimentos/instrumento/formulários; Apresentação de novos modelos de relatórios e planilhas de controle; Melhoria no fluxo dos processos.
	Verificar junto à Diretoria de Finanças quais processos serão priorizados	
	Elaboração do procedimento a ser adotado para os processos de pagamento	
	Apresentação do procedimento elaborado para a Diretoria de Finanças para realização dos ajustes necessários	
	Efetuar a análise do procedimento elaborado junto com a Assessoria de Planejamento e Gestão	
	Apresentação do procedimento revisado para a aprovação final da Diretoria de Finanças	
	Interação com a Assessoria de Planejamento e Gestão para a publicação do procedimento na Intranet da SECTI	
Levantamento do procedimento de guarda e arquivamento em meio físico e digital dos processos de pagamento	Estudo do procedimento de guarda e arquivamento dos processos de pagamento	
	Elaboração do procedimento a ser adotado para a realização da guarda e arquivamento dos processo de pagamento	
	Apresentação do procedimento elaborado para a Diretoria de Finanças para realização dos ajustes necessários	
	Efetuar a análise do procedimento elaborado junto com a Assessoria de Planejamento e Gestão	
	Apresentação do procedimento revisado para aprovação final da Diretoria de Finanças	
	Interação com a Assessoria de Planejamento e Gestão para a publicação do procedimento na intranet da SECTI.	
	Verificação do cumprimento do procedimento junto à Diretoria de Finanças	
Levantamento do procedimento de disponibilização em meio magnético dos processos de pagamento	Realização de levantamento junto à Diretoria de Finanças do procedimento a ser adotado para a disponibilização em meio magnético dos processos de pagamento	
	Elaboração do procedimento a ser adotado para a disponibilização em meio magnético dos processos de pagamento	
	Apresentação do procedimento elaborado para a Diretoria de Finanças para realização dos ajustes necessários	
	Efetuar a análise do procedimento elaborado junto com a Assessoria de Planejamento e Gestão	
	Apresentação do procedimento revisado para aprovação final da Diretoria de Finanças	
	Interação com a Assessoria de Planejamento e Gestão para a publicação do procedimento na intranet da SECTI.	
	Verificação do cumprimento do procedimento junto à Diretoria de Finanças	

Fonte: Planos de Ação.

Por óbvio, tais atividades, assim como o acompanhamento de auditorias e emissão de pareceres a respeito de acompanhamento de contratos, aditivos, convênios e termos de permissão de bens públicos, identificada em outros Termos de Outorga, conforme tratado no Relatório da Auditoria, não podem se equiparar ao desenvolvimento de projetos de pesquisa e inovação, bem como atividades de fomento científico e tecnológico.



Conforme registrado pela Auditoria, os Relatórios Técnicos apresentados, ao contrário das alegações aventadas, comprovam o desenvolvimento de atividades afetas à Administração Pública.

Já no que concerne à argumentação de que a Auditoria não teria observado o núcleo das ações, e que os verbos utilizados (“auxiliar”, “fortalecer”, “propor” e “acompanhar”) são típicos de pesquisa e não relativos a atividades administrativas rotineiras, não tem qualquer procedência técnica. Corroborando tal entendimento, válido registrar que o BOL0725/2010 contempla, além da atividade de “Auxílio na resolução de processos administrativos ligados a SAEB e SEPLAN”, a “gestão dos recursos humanos ligados ao setor de transporte e serviços terceirizados”.

Da mesma forma, não pertinem os argumentos trazidos acerca da alteração de vínculos Regime Especial de Direito Administrativo (REDA) /Bolsa e Bolsa / REDA, tampouco de que o art. 218 da Constituição Federal ampararia a prática adotada, sendo oportuno ratificar entendimentos exarados pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), no âmbito do processo de celebração do Acordo de Cooperação nº 01/2016:

[...]. Deve restar claro que não se pode admitir a alocação de pessoal fora da pesquisa como bolsista, eis que constituirá vero desvio de finalidade, porquanto configuraria mera contratação de mão-de-obra.

O reforço de equipes institucionais para melhor qualificar o corpo técnico da Secretaria, como esclarecido em reunião realizada nesta Casa com i. representantes da unidade interessada, melhor se coaduna com a contratação de consultores especializados, devendo a SECTI e FAPESB deixar extreme de dúvidas tais aspectos no acordo anunciado.

[...]

Não é despiciendo afirmar que tais disposições não alcançam toda e qualquer situação ou condição de desenvolvimento de atividades pelo simples fato de se encontrar o agente na área de ciência e tecnologia, não significando que a concessão de bolsas seja, *per se*, elemento suficiente para caracterizar como amparada pelo dispositivo constitucional toda e qualquer condição.

[...]

De todo o exposto, resta inalterado o quanto identificado pela Auditoria.

4.3 Existência de vínculo empregatício nas relações mantidas entre as Instituições e os bolsistas

- Síntese do Achado de Auditoria:

Dos exames realizados, restou evidenciada a manutenção de bolsistas, na realização de atividades administrativas de competência institucional, de forma contínua e ininterrupta, com alternância entre a concessão de bolsas, nomeação para cargos públicos, de livre nomeação e exoneração, e contratação por meio do REDA, para os mesmos beneficiários, mantendo-se os objetos pactuados, descaracterizando, portanto, o objetivo de projeto de



pesquisa, que deve conter a descrição do início, meio e fim, além da definição do resultado a ser alcançado.

Para mais, foi identificada a pessoalidade, continuidade, assiduidade e onerosidade nas relações ora tratadas, restando caracterizado vínculo empregatício, o que gera a possibilidade de demanda judicial contra o Estado.

- Opinião dos gestores:

A) Gestores da FAPESB (Sr. Roberto Paulo Machado Lopes – Ref. 1812548 - e Sr. Eduardo Santana de Almeida – Ref. 1812488)

Os Gestores não trataram diretamente sobre a questão em voga, identificada especificamente na FAPESB e SECTI, sendo a linha dos esclarecimentos de cunho genérico.

O Sr. Eduardo Santana de Almeida discorreu, em tese, sobre as diferenças entre as relações de pesquisador e entidade financiadora de pesquisa e as relações de trabalho / emprego, registrando, ademais:

A Auditoria, [...] insiste no entendimento, *data venia*, equivocado, de que se trata de execução de atividades administrativas e na possibilidade de ajuizamento de reclamações trabalhistas, contudo, não cita qualquer ação ajuizada por bolsistas, pelo simplório fato de que não exerciam atividades laborativas sob subordinação, pessoalidade, habitualidade, onerosidade (perspectiva de receber salário) e alteridade, e, ainda, obedeciam aos ditames do edital concessivo das bolsas e aos respectivos projetos de pesquisa, em última análise.

Já o Sr. Roberto Paulo registrou entendimento quanto à suficiência de base legal para as relações travadas, e fez menção à legislação aplicada ao CNPq, de onde cabe destacar o amparo à concessão de bolsas de estudo e pesquisa, com vistas ao fomento da formação de recursos humanos qualificados e da pesquisa, desde que voltadas “a questões de relevância econômica e social relacionadas às necessidades específicas de setores de importância nacional ou regional”, salientando a existência de critérios e modalidades previamente aprovados pelo Conselho Deliberativo do referido Órgão.

Na sequência, registrou que “todos os Termos foram cancelados pela Procuradoria Jurídica da FAPESB a quem compete examinar a legalidade do instrumento” e que na sua gestão não foram instauradas ações trabalhistas.

B) Ex-Secretário SECTI (Sr. Manoel Mendonça Neto – Ref. 1793868)

O Gestor não abordou diretamente a irregularidade em questão, restringindo-se a enaltecer e descrever as características do benefício, citando, ademais, os normativos aplicados ao instrumento, como pode se verificar de trecho a seguir transcrito:



[...]

As bolsas representam um importantíssimo instrumento de agregação **temporária e rápida de pessoal** em todas as atividades de CT&I, desde o planejamento da pesquisa à inovação tecnológica resultante. Limitar a sua adoção as tradicionais bolsas de formação (ex. bolsas de doutorado e mestrado) representa um atraso para o nosso Estado frente as práticas adotadas nos Estados mais desenvolvidos do país.

[...]

Recentemente, foi acrescido, pelo novo Marco Legal de CT&I (Lei nº 13.243/2016) o seguinte parágrafo:

“ ...

§ 4º A bolsa concedida nos termos deste artigo caracteriza-se como doação, **não configura vínculo empregatício, não caracteriza contraprestação de serviços nem vantagem para o doador**, para efeitos do disposto no art. 26 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e não integra a base de cálculo da contribuição previdenciária, aplicando-se o disposto neste parágrafo a fato pretérito, como previsto no inciso I do art. 106 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.”

[...] (Grifo nosso)

- Análise da Auditoria:

Inicialmente, registre-se que não foi questionada a modalidade dos instrumentos firmados, de forma genérica, nem a sua concessão pelo CNPq, cuja legislação citada pelos Gestores, e como bem relatado por eles e consignado no Relatório de Auditoria, restringe a aplicabilidade das celebrações, efetuadas de acordo com critérios previamente definidos, conforme demonstrado.

Para mais, impende ratificar entendimento constante do Parecer nº PGE-GAB-MASR-002/2016 (Anexo 39, do Relatório da Auditoria): “[...] não é ocioso afirmar que **as regras relativas ao CNPq não podem ser estendidas a beneficiários do Estado**, [...]” (Grifo nosso).

Frise-se, ainda, que na estrutura textual do Sr. Manoel Mendonça Neto, ao descrever as condicionantes da bolsa, trouxe, entre as suas características essenciais, a temporalidade de duração do benefício, o que, na prática, não ocorreu com os Termos de Outorga analisados, tendo sido este fator mais um elemento que robusteceu o opinativo esposado no Relatório de Auditoria.

Especificamente no que concerne à possibilidade de ajuizamento de ações trabalhistas, a inexistência dessas, conforme alegado pelos Gestores, não possui o condão de descaracterizar a irregularidade, ainda mais considerando que ações podem ser interpostas em até cinco anos após o fato gerador, tendo sido trazido, em Relatório, o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), acerca da questão.

Dessa forma, os esclarecimentos trazidos não alteram o quanto identificado, cabendo



salientar que a questão ora tratada foi identificada em bolsas concedidas para a SECTI e para a própria FAPESB, independente da modalidade utilizada.

4.4 Repasse de recursos a maior do que o pactuado para o Termo de Compromisso nº 02/2011

- Síntese do Achado de Auditoria:

Foi registrado que o Termo de Compromisso nº 02/2011, datado de 26/05/2011, envolveu recursos a maior do que aquele pactuado (R\$5.184.000,00), sem o requerido respaldo legal, uma vez que, o valor originalmente celebrado (R\$4.284.000,00) apenas foi alterado por meio do 1º Termo Aditivo (aumento de R\$900.000,00), em virtude do acréscimo de 12 bolsas a serem concedidas pela FAPESB à SECTI, enquanto que foram utilizados R\$8.670.459,93.

- Opinião dos Gestores:

A) Gestores da FAPESB (Sr. Roberto Paulo Machado Lopes – Ref. 1812548 - e Sr. Eduardo Santana de Almeida – Ref. 1812488)

O Sr. Roberto Paulo Machado Lopes, assim registrou:

[...]

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).**(Grifo nosso)

Já o Sr. Eduardo Santana de Almeida, assim informou:

[...]

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,
[...]

Nesse sentido, transcreveu apenas o Assunto de Parecer dado ao Processo nº 00407.001856/2013-52, no âmbito da Câmara Permanente de Convênios, do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal (DEPCONSU – PGF), dentre o que consta “[...] possibilidade excepcional de prorrogação, inclusive por prazo superior



60 meses [...]”.

B) Ex-Secretário SECTI (Sr. Manoel Mendonça Neto – Ref. 1793868)

Apesar do nexo de causalidade entre a conduta do Gestor e a irregularidade aqui tratada ter sido demonstrada na Matriz de Responsabilização, não houve manifestação acerca do tópico, na peça apresentada.

- Análise da Auditoria:

Os Gestores da FAPESB não trouxeram argumentos ou esclarecimentos sobre o repasse de recursos a maior do que o pactuado para o Convênio em análise.

No que se refere ao questionamento trazido pelo Sr. Roberto Paulo, conforme registrado pela Auditoria, dos quatro Termos Aditivos (TAs) firmados, todos no período da gestão do Sr. Roberto Paulo Machado Lopes (4º TA - 05/03/2015; fim da gestão - 13/03/2015), apenas o 1º TA tratou de ampliação do objeto e, por conseguinte, de aumento do valor do Convênio, que, assim, passou a ser no montante de R\$5.184.400,00. Os demais Termos Aditivos firmados trataram sobre prorrogação de prazo do instrumento, que, assim, vigorou de 26/05/2011 até 26/05/2016 (60 meses), período em que foram utilizados R\$8.670.459.93.

Ocorre que, apenas nos casos de contratos de trato sucessivo, a alteração do prazo implica em aumento automático do valor, o que, entretanto, não se aplica aos convênios e instrumentos congêneres.

Nesse sentido, a Lei Estadual de Licitações, em seu art. 174, inciso V, determina que o valor do convênio “[...] **não poderá ser aumentado, salvo se ocorrer ampliação do objeto capaz de justificá-lo** [...]”, dependendo, dentre outros, da apresentação e aprovação prévia de projeto adicional detalhado, o que só ocorreu quando do 1º TA.

Para mais, o Decreto nº 9.266/2004, que regulamenta a celebração de convênios ou instrumentos congêneres que requeiram liberação de recursos estaduais, determina que os termos aditivos deverão conter cláusula que expresse o valor em real que será aditado, de forma clara e precisa.

No que concerne ao quanto registrado pelo Sr. Eduardo Santana de Almeida, importante registrar o equívoco cometido, uma vez que a questão abordada não se refere a reajuste de preços, tampouco aos apostilamentos realizados, o que foi objeto de apontamento da Auditoria, em outro item.



Quanto à possibilidade de prorrogação do Instrumento por 60 meses, importante ressaltar que a Auditoria apresentou transcrição do documento denominado “Informação para Processo”, datado de 26/02/2015, posto no Anexo 45 do Relatório (fls. 83/84 do Processo Administrativo nº 1430150001518), por meio do qual foi solicitada nova prorrogação do Instrumento (4º Termo Aditivo), com vistas a demonstrar que o entendimento da unidade era de que as atividades desempenhadas pelos bolsistas possuíam a mesma natureza de prestação de serviço. Senão vejamos:

Demais disto, como é cediço, o Termo de Compromisso em análise fora firmado no dia 28 de maio de 2011, [...].

Destarte, a situação fática trazida à baila encontra-se perfeitamente em consonância com o prazo máximo de 60 [...] meses, previsto legalmente para autorização de prorrogação contratual, de convênios, de acordos, de ajustes e outros instrumentos congêneres, a teor do art. 140, II c/c art. 183 da Lei 9.433/05, *in verbis*:

Art. 140 - A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

[...];

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a 60 (sessenta) meses;

Art. 183 - Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por qualquer dos Poderes do Estado, órgãos e entidades de sua Administração direta ou indireta, entre si ou com outras pessoas de direito público ou privado.

Esclareça-se que a Auditoria não questionou a possibilidade de prorrogação de Convênios, de forma genérica. Entretanto, o Sr. Eduardo Santana de Almeida trouxe entendimento da Câmara Permanente de Convênios, da Procuradoria Geral Federal, acerca de tal possibilidade, onde, frise-se, são definidas condicionantes, conforme trazido a seguir, à título de exemplo do Parecer nº 15/2013 / Câmara Permanente Convênios / DEPCONSU / PGF / AGU, exarado no Processo nº 00407.001856/2013-52:

[...]

14. No que concerne ao prazo de vigência (art. 116, §1º, VI, da Lei nº 8.666/1993), insta sublinhar que ele deverá ser estipulado de acordo com natureza complexidade do objeto, as metas estabelecidas tempo necessário para sua execução, não se admitindo fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

15. Quanto possibilidade de sua eventual prorrogação, tem-se, na mesma linha de raciocínio desenvolvida no Parecer nº 03/2013/ CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, já aprovado pelo Procurador-Geral Federal, que **as hipóteses os prazos não estão adstritos àqueles típicos dos instrumentos contratuais, previstas nos incisos parágrafos do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, mas sim às respectivas metas estabelecidas no ajuste. Todavia, deverão ser demonstradas, em atendimento ao dever de motivação dos atos administrativos, razões suficientemente aptas determinar prorrogação do prazo.**

[...] (Grifo nosso)



Entretanto, conforme bem registrado no Relatório da Auditoria, não constaram dos autos examinados, tampouco foram apresentadas à Auditoria, as peças requeridas, cabendo transcrever resposta dada pelo Sr. Eduardo Santana de Almeida (então Gestor), no decorrer da Auditoria, acerca da motivação para as prorrogações do Instrumento em questão. Senão vejamos:

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.

Já no que se refere à justificativa para o repasse a maior, foi informado que “c) Na formalização dos aditivos ao Termo de Compromisso nº 02/2011, atentou-se apenas para a dilatação do prazo, não tendo sido contemplado alteração no valor inicial do citado Termo”, evidenciando o reconhecimento do quanto ora tratado.

Do exposto, resta demonstrado que não foram apresentados novos elementos ou esclarecimentos que tivessem o condão de alterar o entendimento da Auditoria, mantendo-se posicionamento acerca da existência de repasse a maior para o Termo de Compromisso nº 02/2011, sem suporte legal, no montante de R\$3.486.459,93, desvirtuando a natureza do instrumento firmado (convênio), uma vez que configurou-se, em verdade, a celebração de contrato de trato sucessivo, com fins de substituição ilícita de mão de obra.

4.5 Manobra orçamentária para custeio de Despesa com Pessoal

- Síntese do Achado de Auditoria:

Não obstante o Termo de Compromisso nº 02/2011 não conter previsão de contrapartida da Conveniada (FAPESB), mas possuir determinação de que os recursos seriam repassados pela Conveniente (SECTI), cabendo à Fundação, dentre outros, segundo cláusulas pactuadas, a aplicação dos recursos e a apresentação de prestações de contas, por meio de Apostilas, foram realizadas, indevidamente, alterações da unidade responsável por custear as despesas, alternadamente entre FAPESB e SECTI, sem ademais, constar qualquer justificativa, fundamentação ou motivação para os atos praticados sem amparo jurídico.

Para mais, ainda por meio das referidas Apostilas, foram alterados os Projetos/Atividades, inicialmente referindo-se à concessão de bolsas de pesquisa científica e tecnológica, passando, em 2015, para apoio à formação e capacitação na área de Ciência, Tecnologia e de Inovação, não obstante, conforme comprovado pela Auditoria e registrado no Relatório, as bolsas concedidas referirem-se à realização de atividades administrativas e rotineiras de competência da SECTI.



- Opinião dos Gestores:

A) Gestores da FAPESB (Sr. Roberto Paulo Machado Lopes – Ref. 1812548 - e Sr. Eduardo Santana de Almeida – Ref. 1812488)

Do quanto trazido pelo Sr. Eduardo Santana de Almeida, premente registrar as transcrições a seguir.

Ao tratar de **suposta manobra orçamentária**, a Auditoria retoma o quanto já relatado no item 5.1.3 do relatório para **tentar induzir o entendimento** de que as bolsas concedidas destinavam-se à realização de atividades administrativas e rotineiras – **quando, em verdade**, correspondem a projetos de pesquisa científica e tecnológicas.

Na sequência, salientou que duas, das três Apostilas tratadas pela Auditoria, possuíam Projeto/Atividade vinculado à pesquisa, transcrevendo a definição dos mesmos, o que, frise-se, consta do corpo do Relatório.

Foi afirmado, também, que, durante toda a sua gestão, foram observadas as determinações contidas no Decreto nº 14.291/2013 e que os Projetos/Atividades foram definidos por gestões anteriores, enquanto que durante o período em que esteve à frente da FAPESB “[...] apenas deu à continuidade regular aos projetos de pesquisa visando à sua correta e produtiva conclusão”.

E prosseguiu dizendo:

Em exame perfunctório, portanto, se constata que não há atividade administrativa finalística sendo desempenhados (sic) por meio dos projetos elaborados pelos pesquisadores outorgantes, não configurando a hipótese de contratação ilícita de mão de obra, de sorte que não pode prosperar o entendimento de realização de manobra orçamentária e burla ao orçamento público. Entender de tal forma, além de pressupor a conduta contrária a boa-fé do gestor, importa numa visão estreita do que significa e pra que se propõe a pesquisa.

O Sr. Roberto Paulo registrou que, na sua gestão, a FAPESB não teria custeado o Instrumento em análise, não obstante reconhecer que a Apostila nº 01/2014, datada de 20/02/2014 (celebrada enquanto era Diretor Geral da FAPESB), alterou a unidade orçamentária, que, entretanto, não teria sido utilizada, salientando ter entendimento divergente da Auditoria, quanto à legalidade do que fora celebrado por meio das Apostilas ora tratadas.

B) Ex-Secretário SECTI (Sr. Manoel Mendonça Neto – Ref. 1793868)



Sobre o assunto, o Ex- Secretário não trouxe novos elementos nas suas ponderações, baseando sua assertiva em resposta apresentada pela FAPESB, no âmbito dos trabalhos realizados, e já abarcada na construção do entendimento auditorial, tendo apenas afirmado que a mudança da Unidade Orçamentária não se constituiu em manobra, e que não houve burla aos normativos aplicáveis, transcrevendo parte do quanto, então, alegado pela Fundação, conforme segue:

A alternância das unidades orçamentárias utilizadas para o Termo de Compromisso nº 02/2011 ocorreu em função da necessidade de adequação das dotações específicas para a realização do objeto do citado Termo. Cumpre destacar que, conforme art. 135, inciso I, da Lei Estadual nº 9.433/2005, é facultado o registro da alteração na indicação dos recursos orçamentários por meio de apostila.

- Análise da Auditoria:

Inicialmente, necessário se faz reiterar que as Auditorias realizadas seguem as técnicas e normas definidas por esta Corte de Contas . Dessa forma, os resultados dos trabalhos realizados, no lugar de “supor” e/ou “induzir” entendimentos, como afirmou o Sr. Eduardo Santana de Almeida, trazem elementos jurídicos e técnicos comprobatórios do entendimento exarado, utilizando-se de critérios legais objetivos, evidenciando e comprovando irregularidades eventualmente cometidas por agentes públicos.

Especificamente no que concerne a alteração da Unidade responsável pelos recursos, por meio de Apostilas, que alteraram, implicitamente, as competências e responsabilidades pactuadas, o Sr. Roberto Paulo e Sr. Manoel Mendonça Neto registraram ter entendimento divergente da Auditoria, sem entretanto, trazerem elementos capazes de suportar o quanto afirmado, enquanto que o Sr. Eduardo Santana de Almeida não prestou esclarecimento sobre a questão.

Cumpre esclarecer que a permissão normativa para modificação dos recursos orçamentários, por meio de apostilamento, constante do art. 135, engloba simples alteração na indicação orçamentária, não podendo ser admitida interpretação no sentido da inversão das obrigações das partes inicialmente pactuadas, como o que ocorreu no caso em tela.

A argumentação trazida pelo Sr. Eduardo Santana de Almeida foi na linha de que a descrição dos Projetos/Atividades serviria para “constatar” que o quanto desempenhado pelos bolsistas era relativo à pesquisa e não a práticas administrativas, de competência da Administração Direta do Poder Executivo Estadual.

Nesse sentido, importante registrar que esta é uma das questões apontadas pela Auditoria - a incompatibilidade dos Projetos/Atividades utilizados, com o desenvolvimento das atividades efetivamente realizadas por meio das bolsas.



Ademais, o Sr. Eduardo Santana de Almeida apenas transcreveu a definição de dois desses Projetos/Atividades, especificamente trazidos por meio das Apostilas nº 02/2013 e nº 02/2015, que referem-se à pesquisa, frise-se, científica e tecnológica, o que, segundo ele, se coaduna com atividades realizadas, olvidando, entretanto, de trazer aquele contido na última Apostila (nº 03/2015), datada de 01/12/2015, que, conforme transcrição a seguir, refere-se, especificamente, à formação e capacitação de recursos, e não à pesquisa e, que, portanto, é incompatível com as bolsas concedidas. Senão vejamos:

Projeto/Atividade 5418 - Apoio à Formação na Área de Ciência, Tecnologia e de Inovação, que é destinada a apoiar a formação e a capacitação de recursos humanos, por meio da concessão de bolsas e auxílios.

Não obstante terem sido procedidas científicas no escopo da Auditoria, conforme consta do Relatório, os Gestores envolvidos, tanto da FAPESB, como da SECTI, não prestaram informações que fundamentassem a prática adotada.

Do exposto, resta mantido o quanto identificado, restando evidenciado que a FAPESB e a SECTI infringiram os regramentos aplicáveis, com o fito de realizar manobra orçamentária e burlar as regras do orçamento público.

4.6 Ausência de critérios para seleção de bolsistas e celebração de instrumentos

- Síntese do Achado de Auditoria:

Restou evidenciada a ausência de processo seletivo para a concessão e sucessivas renovações dos termos de outorga das bolsas vinculadas, tanto à FAPESB, quanto à SECTI, esta restrita às concessões decorrentes do Termo de Compromisso nº 02/2011.

Ademais, foi identificado que termos de outorga para bolsistas foram alvo de alterações dos níveis e benefícios, sem qualquer motivação ou fundamentação, não obstante a manutenção dos objetos pactuados.

- Opinião dos Gestores:

A) Gestores da FAPESB (Sr. Roberto Paulo Machado Lopes – Ref. 1812548 - e Sr. Eduardo Santana de Almeida – Ref. 1812488)

O Sr. Eduardo Santana de Almeida discordou da conclusão exarada pela Auditoria, registrando:

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.

No que concerne ao Sr. Roberto Paulo, este afirmou 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 FAPESB, que foi aprovada antes de iniciada a sua gestão.

No que diz respeito ao processo seletivo, no âmbito do Termo de Compromisso nº 02/2011, afirmou que esse era de competência de instituições parceiras, no caso, a SECTI, cabendo à FAPESB apenas observar se as pessoas selecionadas atendiam aos critérios e requisitos exigidos para receber a modalidade da bolsa solicitada.

B) Ex-Secretário SECTI (Sr. Manoel Mendonça Neto – Ref. 1793868)

O Gestor 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.

- Análise da Auditoria:

Impende registrar que o Ex-Secretário discorreu sobre os procedimentos realizados no âmbito do Acordo de Cooperação nº 01/2016, que não têm correspondência com a irregularidade identificada, o mesmo ocorrendo com os argumentos trazidos pelo Sr. Eduardo Santana de Almeida, ao mencionar o Quadro 07, acostado às fls. 62 do Relatório de Auditoria, bem como às Chamadas Públicas, tratadas às fls. 53 do mesmo Relatório, que constam, respectivamente, dos Itens 5.6 - Restrição à competitividade e direcionamento de processo seletivo e 5.5 - Celebração de Acordo de Cooperação nº 01/2016 em desacordo com a legislação aplicável, quando foi apontada a existência de excessivos e não justificados requisitos para o preenchimento das vagas oferecidas, enquanto que o apontamento da Auditoria ora tratado refere-se aos Termos de Outorga vinculados à FAPESB e àqueles vinculados à SECTI, em decorrência do Termo de Compromisso nº 02/2011.



No mesmo sentido, resta equivocada a afirmação de que “todos os editais e chamadas públicas foram devidamente publicados” tão somente porque não existiram editais e chamadas públicas para as seleções dos Termos de Outorga em questão, não tendo sido apresentados quaisquer documentos que pudessem comprovar o quanto alegado.

Já no que concerne à Resolução nº 002/2014, trazida à baila pelo Sr. Roberto Paulo, para figurar como critério de seleção, é imperioso destacar que esta apenas estabelece requisitos mínimos para algumas modalidades de bolsa, não tratando da especificação dos processos seletivos, a exemplo de etapas, critérios de desempate, dentre outros, em atendimento os Princípios Constitucionais inerentes à Gestão Pública, sejam eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Para mais, até onde foi possível observar, inexistem documentos que comprovem a realização de qualquer processo seletivo para os Termos de Outorga aqui tratados, mantendo-se, portanto, o apontamento auditorial.

4.7 Celebração do Acordo de Cooperação nº 01/2016 em desacordo com a Legislação Aplicável

- Síntese do Achado de Auditoria:

Foi identificado que a FAPESB e a SECTI celebraram o Acordo de Cooperação nº01/2016 eivado de vícios de natureza formal e material, destacando-se:

- objeto envolvia a concessão de bolsas em substituição ilícita de mão de obra, por meio de Termos de Outorga de Gestão e Apoio Técnico, modalidade cuja adoção não é permitida para Agências de Fomento;
- classificação orçamentária indevida; e
- não atendimento a requisitos de formalidade prévios, exigidos na legislação aplicável, tanto em relação às peças instrutórias, como às motivações necessárias, em especial, aos excessivos critérios requeridos pelos Termos de Referência.

- Opinião dos Gestores:

A) Gestores da FAPESB (Sr. Roberto Paulo Machado Lopes – Ref. 1812548 - e Sr. Eduardo Santana de Almeida – Ref. 1812488)

O Sr. Roberto Paulo não se manifestou a respeito desse apontamento por não mais figurar como dirigente da FAPESB à época dos acontecimentos.

Já o Sr. Eduardo Santana de Almeida iniciou sua defesa alegando que o Acordo de Cooperação nº01/2016 está respaldado legalmente na Lei Federal nº 13.243/2016 e teria se baseado em “real demanda”, possuindo análise de viabilidade técnica, financeira e jurídica, conforme Processo nº 1431150016787, onde consta Parecer da PGE por meio do qual foi considerada legal a possibilidade de descentralização de crédito. Ademais, salientou que:



[...] Muito embora o processo tenha sido instruído com todas as formalidades legais exigidas, a Auditoria questiona o posicionamento acertado da Procuradoria Geral do Estado em aprovar a celebração do Acordo, mesmo tendo sido cumprido os requisitos legais.

Para mais, reiterou seu entendimento no sentido de que a Auditoria teria se equivocado ao afirmar que: as Chamadas Públicas não foram objeto de análise da PGE, uma vez que a Procuradora Jurídica junto à Fundação teria analisado todas as peças; e que a FAPESB e a SECTI não poderiam celebrar o Instrumento em questão, embasando seu entendimento no quanto contido no Código de Ciência e Tecnologia, conforme a seguir transcrito:

Art. 21-A A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, os órgãos e **as agências de fomento**, as ICTs públicas e as fundações de apoio **concederão bolsas de estímulo à inovação no ambiente produtivo, destinadas à formação e à capacitação de recursos humanos e à agregação de especialistas, em ICTs e em empresas**, que contribuam para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação e para as atividades de extensão tecnológica, de proteção da propriedade intelectual e de transferência de tecnologia. (Grifo nosso)

B) Ex-Secretário SECTI (Sr. Manoel Mendonça Neto – Ref. 1793868)

Acerca da questão, o ex-Secretário não se manifestou de forma direta, mas apresentou legislações aventando a possibilidade de enquadramento do pacto. Senão vejamos:

Também a Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004) introduziu, no seu art. 9º, as bolsas no contexto da cooperação entre instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICTs) e instituições outras, públicas ou privadas (tipicamente empresas e órgãos públicos, com a SECTI). Estabelece este artigo que:

[...]

Também o Marco de CT&I reconheceu o papel das bolsas em ambientes externos à academia, como se vê no artigo 21-A da Lei nº 10.973/2016, [...]

- Análise da Auditoria:

Inicialmente, necessário se faz registrar o equívoco de entendimento trazido nas argumentações do Sr. Eduardo Santana de Almeida. Ao contrário do quanto aventado, a situação levantada pela Auditoria não se restringiu à impossibilidade de descentralização de crédito.

O apontamento auditorial referiu-se à inexistência de normativo legal que acolhesse o pacto em tela, que abrangia a concessão de Termos de Outorga de Bolsas de Gestão e Apoio Técnico, entre as partes envolvidas, quais sejam: Agência de Fomento e Secretaria de Estado, que, ademais, foram utilizados para a terceirização ilegal de mão de obra, por meio de Projeto/Atividade incompatível.



Conforme registrado no Relatório, em que pese existir o posicionamento conclusivo da PGE, no sentido de que o processo foi formalizado contemplando os elementos indicados nos artigos 173 a 183, da Lei nº 9.433/2005, e no Decreto nº 9.266/2004, não foi possível identificar, dos autos, nem dos documentos apresentados, o atendimento das formalidades a seguir elencadas:

- a) real demanda da Secretaria, com a justificativa e motivação para a implementação da solução adotada;
- b) análise de viabilidade técnica, financeira e jurídica;
- c) plano de trabalho detalhado, a ser executado, com as metas a serem atingidas;
- d) projetos de ciência, tecnologia e inovação (CTI) abrangidos, com a fundamentação utilizada para a seleção e classificação como CTI e os respectivos cronogramas dos trabalhos envolvidos; e
- e) critério adotado para o estabelecimento dos valores das bolsas, bem como para os requisitos definidos.

Por fim, o embasamento legal trazido (Código de Ciência e Tecnologia) não se aplica ao caso concreto, uma vez que este é taxativo ao determinar que agências de fomento poderão conceder bolsas de estímulo à inovação no ambiente produtivo, que sejam destinadas à formação e à capacitação de recursos humanos e à agregação de especialistas, desde que em ICTs e em empresas, hipótese na qual não é possível enquadrar a SECTI. Para mais, tampouco cabe interpretação de enquadramento da espécie de bolsa de Gestão e Apoio Técnico, entre as modalidades previstas em tal normativo.

Diante do exposto, resta inalterado o apontamento auditorial.

4.8 Restrição à competitividade e direcionamento de processo seletivo

- Síntese do Achado de Auditoria:

Identificou-se a definição excessiva de requisitos obrigatórios para o preenchimento das vagas oferecidas pelas Chamadas Públicas (CP), vinculadas ao Acordo de Cooperação nº 01/2016, sem guardar relação com as atividades previstas, implicando em restrição à competitividade e direcionamento de processo seletivo.

Ademais, foram identificadas as situações a seguir elencadas, que reforçaram o entendimento da Auditoria e comprometeram a lisura dos resultados obtidos, contrariando os normativos aplicáveis. São elas:

- 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 1º/09/2016, para desempenho de atividades equivalentes às competências do cargo que até então ocupava;
- o processo seletivo dentro dos TRs, inclusive para mesmo projeto e nível de bolsa, foi fragmentado; e
- 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 da qual o candidato deveria demonstrar seus conhecimentos, fazendo uso de um texto escrito, tendo sido utilizados temas distintos para uma mesma seleção.

- Opinião dos Gestores:

A) Gestores da FAPESB (Sr. Roberto Paulo Machado Lopes – Ref. 1812548 - e Sr. Eduardo Santana de Almeida – Ref. 1812488)

O Sr. Roberto Paulo não se manifestou a respeito desse apontamento, por não mais figurar como dirigente da FAPESB à época dos acontecimentos.

Já o Sr. Eduardo Santana de Almeida apresentou considerações genéricas, algumas das quais sobre outras irregularidades tratadas nos autos, cabendo destacar:

[...]

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.

B) Ex-Secretário SECTI (Sr. Manoel Mendonça Neto – Ref. 1793868)

Foram prestadas as seguintes informações:

[...]

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

- Análise da Auditoria:

De logo, cumpre registrar que o Quadro 07, já mencionado, apresentado pela Auditoria, tem o condão de demonstrar a exorbitância de critérios estabelecidos para as seleções relativas ao Acordo de Cooperação nº 01/2016, especificamente vinculados ao TR nº 21, da CP nº 01/2016, para o que não foi identificada nenhuma relação entre as exigências definidas e as atividades previstas que, conforme já tratado, envolvem o levantamento de fluxo de processos da SECTI, a exemplo de diárias e de pagamentos em geral, bem como de processos da Coordenação de Contratos e Convênios, de responsabilidade da Diretoria de Finanças, com a definição, juntamente a Assessoria de Planejamento e Gestão, de procedimentos padrão a serem adotados.

Quanto ao conteúdo do Processo nº 14301500167787, conforme registrado no Relatório, este refere-se ao Ofício GASEC nº 0340/2015 e a cópia da minuta do Pacto, documentos que deram início ao processo que culminou com a celebração do Acordo, enquanto que as questões apontadas referem-se às Chamadas Públicas e seus Termos de Referência, elaborados em data posterior. Dessa forma, as informações nele constantes não servem de motivação e/ou fundamentação para o quanto identificado.

No que concerne ao argumento de que a FAPESB teria analisado o referido Processo, “em sua atuação de fiscalização”, impende registrar que a ela eram requeridas outras atribuições, anteriores ao da fiscalização, neste caso, como conveniente do Termo de Cooperação por ela celebrado.



Das demais informações prestadas, não constaram novos elementos ou esclarecimentos que pudessem alterar o quanto identificado, tratando-se tão somente de argumentações, sem qualquer evidenciação ou comprovação, não servindo, portanto, para elidir a irregularidade apontada.

4.9 Inadequação dos acompanhamentos e fiscalizações de responsabilidade da FAPESB

- Síntese do Achado de Auditoria:

As análises realizadas em curso de Inspeção, identificaram a inadequação dos acompanhamentos e fiscalizações dos Termos de Outorga concedidos para a FAPESB e para a SECTI (exceto aqueles decorrentes do Acordo de Cooperação nº 01/2016).

Das entrevistas realizadas com os bolsistas e dos documentos por eles disponibilizados, através da Secretaria, não foram apresentados elementos capazes de evidenciar o desenvolvimento/conclusão dos projetos pactuados, conforme registrado nos relatórios técnicos, parciais e finais, mas ratificada a informação do desempenho de atividades relativas às competências institucionais das unidades, demonstrando a inconsistência dos referidos relatórios e a indevida aprovação dos instrumentos.

Ademais, foi possível identificar situações de inadimplência para 602 Termos de Outorga, tendo sido verificada a concessão de novas bolsas para beneficiários inadimplentes, prática expressamente vedada nos instrumentos normativos.

- Opinião dos Gestores:

A) Gestores da FAPESB (Sr. Roberto Paulo Machado Lopes – Ref. 1812548 - e Sr. Eduardo Santana de Almeida – Ref. 1812488)

Em sua defesa, o Sr. Roberto Paulo transcreveu a Cláusula Segunda - das Obrigações-, do Termo de Compromisso nº 02/2011, especificamente relativas à SECTI, onde consta a responsabilidade daquela Secretaria no que concerne ao acompanhamento, fiscalização e avaliação dos Termos de Outorga a ela vinculados.

Informou, ainda, ter encaminhado ofícios para a SECTI alertando/cobrando o cumprimento das Cláusulas pactuadas, e chamando atenção para as obrigações dos bolsistas outorgados e dos responsáveis institucionais.

Do quanto trazido pelo Sr. Eduardo Santana de Almeida, premente registrar as transcrições a seguir:



[...] a FAPESB cumpre integralmente os deveres legais e os expressos nos instrumentos normativos, tais como, acompanha o desenvolvimento dos trabalhos, em seus aspectos técnicos, através de Relatórios Técnicos. O Controle Interno da Fundação, bem como o Programa de Bolsas, utiliza de todos os meios para notificação do outorgado para o cumprimento dos seus deveres e entrega dos relatórios para a devida fiscalização.

Registre-se, ainda, que a apresentação dos relatórios é condição *sine qua non* para evitar a rescisão da bolsa [...]. O CI e outros setores da FAPESB não possuem o quadro de funcionários suficiente para o controle ostensivo [...].

- Análise da Auditoria:

Trata-se de questão recorrente, apontada por auditorias anteriores e matéria de determinações do Tribunal Pleno, para o que, entretanto, conforme apontado em trabalho auditorial específico (Processo nº TCE/009268/2016), a FAPESB não adotou as medidas saneadoras necessárias ao atendimento do quanto exarado por esta Corte de Contas, o que restou também demonstrado nesta Auditoria, enquanto que os Gestores apenas apresentaram argumentações que não foram acompanhadas de documentos capazes de elidir ou alterar o entendimento registrado em corpo de Relatório.

No caso específico do Sr. Eduardo Santana de Almeida, válido ressaltar a contradição na argumentação aventada, uma vez que, não obstante reconhecer a também recorrente questão da inadequação do Quadro Pessoal da Fundação, frente às demandas institucionais, afirmou que a FAPESB “cumpre integralmente os deveres legais e os expressos nos instrumentos normativos”, para o que há exaustiva comprovação em sentido contrário, seja nesta Auditoria, na Inspeção constante do já mencionado Processo nº TCE/009268/2016, bem como em auditorias anteriores realizadas por esta Casa de Controle.

4.10 Inconsistência no Demonstrativo de Bolsas já celebradas

- Síntese do Achado de Auditoria:

Foi identificada a inconsistência dos dados relativos aos termos de repasse firmados pela FAPESB, mantidos em sistema informatizado e fornecidos para a Auditoria, comprometendo a fidedignidade das informações prestadas e evidenciando fragilidade e inadequação dos controles de responsabilidade da FAPESB, o que, conforme registrado por auditorias anteriores, tem impactado na gestão dos recursos públicos repassados pela Fundação.

- Opinião dos Gestores:

O Sr. Roberto Paulo (Ref. 1812548) não se manifestou a respeito desse apontamento, por



não mais figurar como dirigente da FAPESB a época dos acontecimentos.

O Sr. Eduardo Santana de Almeida (Ref. 1812488) alegou que fragilidades identificadas pela Auditoria não teriam sido especificadas, o que restringiria a sua defesa, bem como que teria apresentado as informações solicitadas durante os trabalhos, elancando os Ofícios correspondentes.

- Análise da Auditoria:

Especificamente no que concerne à alegação de que a Auditoria não teria especificado as fragilidades e inconsistências identificadas, válido esclarecer tratar-se de um equívoco do Gestor.

Durante a realização dos trabalhos, foram identificados termos de repasse que não constaram dos dados disponibilizados à Auditoria, bem como identificados erros de dados cadastrados, evidenciando fragilidade e inconsistência das informações mantidas pela FAPESB.

Tais fatos foram reportados ao então Diretor Geral, que informou sobre a precariedade do Sistema Informatizado utilizado, bem como que as referidas omissões teriam sido decorrentes da aplicação de filtros, para a extração dos termos que apresentavam dados inconsistentes.

Os trechos a seguir obtidos dos Ofícios por ele citados, demonstram a situação relatada pela Auditoria. Senão vejamos:

- OF. DIREG nº 536/2016 (Anexo 41 do Relatório da Auditoria):

O Sistema de Informação Gerencial utilizado atualmente pela FAPESB é o SIGA, **plataforma implantada em 2004, a partir da migração de dados da Plataforma Lazarus.**

A FAPESB passou nos últimos anos por um processo rápido de expansão, tendo aumentado significativamente o número de apoios concedidos através dos seus principais Programas de Fomento, a exemplo do Programa de Bolsas. Mas, infelizmente, o SIGA não acompanhou este processo. Por se tratar de um sistema que utiliza a ferramenta WI, a plataforma encontra-se defasada e ultrapassada, a modelagem da base de dados é limitada, dificultando a sua manutenção pela equipe de Tecnologia da Informação. (Grifo nosso)

- OF. DIRAF nº 116/2016:

Os instrumentos legais listados na relação que segue em anexo não constaram na resposta à solicitação nº 25/2016 em razão de filtros que foram utilizados na extração das informações da nossa base de dados, com o intuito de excluir do relatório a ser apresentado, aqueles instrumentos legais que apresentavam inconsistências. (Grifo nosso)



Diante do exposto, as informações prestadas não alteram o quanto ora registrado, também consignado no Processo nº TCE/009268/2016, salientando-se que os Ofícios mencionados foram integralmente considerados no escopo da Auditoria, não servindo, entretanto, para elidir o quanto identificado.

5. CONCLUSÃO

Analizados os esclarecimentos trazidos aos autos, restam mantidos todos os apontamentos auditoriais, as respectivas responsabilizações e recomendações, e, por conseguinte, a conclusão exarada no Relatório de Auditoria, alterando-se as sugestões, trazidas ao Exmo. Sr. Conselheiro Relator, conforme segue:

- 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;

Gerência de Auditoria 1B, 17 de outubro de 2017.

Jucival Santana de Souza
Coordenador de Controle Externo

Laura de Mattos Carneiro da Rocha
Gerente de Auditoria

Andrea Brandão Moraes Khoury
Auditor Estadual de Controle Externo

Nínive de Oliveira Nunes Bandeira
Auditor Estadual de Controle Externo



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: U10TQXNUG1

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Jucival Santana de Souza
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 17/10/2017

Ninive de Oliveira Nunes Bandeira
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 17/10/2017

Andrea Brandao Moraes Khoury
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 17/10/2017

Laura de Mattos Carneiro da Rocha
Gerente de Auditoria - Assinado em 17/10/2017



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: U1OTQXNJG1