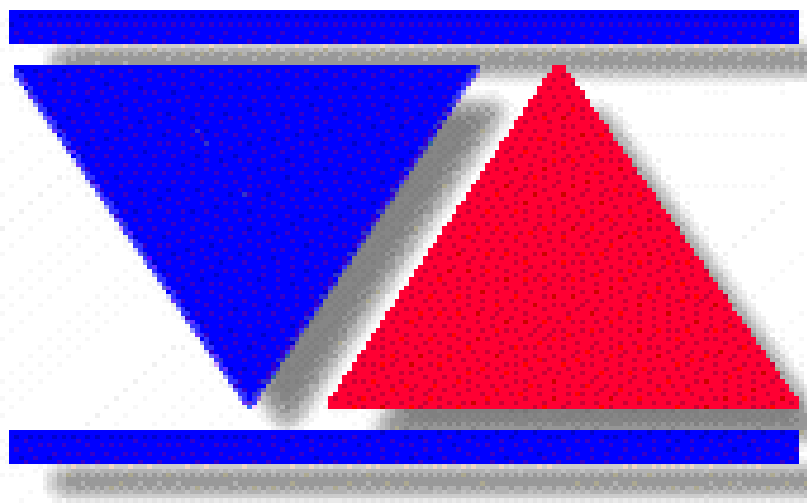

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA (TCE/BA)
5ª COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA 5D



RELATÓRIO DE AUDITORIA

ACOMPANHAMENTO DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS
UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB)
PERÍODO: 01/01 A 30/06/2016

SUMÁRIO

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO.....	3
2 INFORMAÇÕES SOBRE A UNIDADE JURISDICIONADA (UJ).....	3
3 INTRODUÇÃO E OBJETIVO.....	3
4 ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO.....	4
5 RESULTADO DA AUDITORIA.....	6
5.1 Contratos.....	6
6 CONCLUSÃO.....	21

RELATÓRIO DE AUDITORIA

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

Natureza do Trabalho: Acompanhamento das Licitações e Contratos
Ordem de Serviço: SGA N° 092/2016
Período Abrangido: 01/01 a 30/06/2016

2 INFORMAÇÕES SOBRE A UNIDADE JURISDICIONADA (UJ)

Denominação: UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB)
Natureza jurídica: Autarquia
Vinculação: Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC)
Finalidade: Desenvolver as ações definidas no artigo 3º de seu Regimento Geral, aprovado pelo Conselho Universitário (CONSU), ratificado pelo Conselho Estadual de Educação (CEE-BA) e homologado pelo Decreto Estadual nº 10.181/2006, publicado no Diário Oficial na edição de 15/12/2006.
Endereço: Rua Silveira Martins, nº 2.555, Cabula, Salvador/Bahia. CEP: 41.150-000.
Dirigente máximo: JOSÉ BITES DE CARVALHO
Cargo: Reitor
Período: 01/01 a 30/06/2016

3 INTRODUÇÃO E OBJETIVO

Em conformidade com a Resolução nº 168/2015, que aprovou o Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) para o exercício de 2016, e com o Ato nº 063/2016, que aprovou a Programação Anual para o referido exercício, e de acordo com a Ordem de Serviço nº SGA/092/2016, expedida pela 5ª Coordenadoria de Controle Externo, foi realizada a auditoria de Acompanhamento na Área de Contratos da Universidade do Estado da Bahia (Unidade Executora 3.11.301.0001), abrangendo o período de 01/01 a 30/06/2016.

A Universidade do Estado da Bahia (UNEB) foi selecionada para exame *in loco*, de acordo com os critérios estabelecidos na Resolução anteriormente mencionada.

O trabalho teve por objetivo a coleta e análise de informações que permitiram a seleção da área a ser auditada, na perspectiva de fundamentar o opinativo sobre a execução contratual.

4 ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO

Os exames foram realizados na extensão devida, de acordo com a metodologia indicada no Manual de Auditoria deste Tribunal, em conformidade com as Normas de Auditoria Governamental (NAGs) aplicadas ao Controle Externo Brasileiro e com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), compreendendo: planejamento dos trabalhos; constatação, com base em testes, das evidências e dos registros que suportam os valores e as informações apresentadas; e verificação da observância às normas aplicáveis.

A auditoria abrangeu as áreas financeira e jurídica.

Os principais procedimentos de auditoria utilizados foram os seguintes:

- Levantamento de dados no Sistema de Observação das Contas Públicas (MIRANTE) e no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia (FIPLAN) e confronto com a documentação suporte dos registros;
- Conferência de cálculos;
- Levantamento de informações sobre denúncias autuadas, queixas formuladas à Ouvidoria, fatos noticiados pela mídia e outras situações circunstanciais consideradas relevantes;
- Exame da formalização dos contratos;
- Exame dos pagamentos contratuais;
- Entrevistas com dirigentes e servidores; e
- Obtenção de esclarecimentos junto ao Gestor.

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

Legislação Federal

- Constituição da República Federativa do Brasil;
- Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências;
- Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União,

- dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;
- Resolução n.º 1.111 do Conselho Federal de Contabilidade, de 29 de novembro de 2007. Aprova o Apêndice II da Resolução CFC n.º 750/93 sobre os Princípios de Contabilidade;

Legislação Estadual

- Constituição do Estado da Bahia;
- Lei Complementar n.º 005, de 04 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Bahia;
- Lei n.º 2.322, de 11 de abril de 1966. Disciplina a Administração Financeira, Patrimonial e de Material do Estado;
- Lei n.º 6.677, de 26 de setembro de 1994. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado da Bahia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais;
- Lei n.º 8.352, de 02 de setembro de 2002. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público das Universidades do Estado da Bahia e dá outras providências;
- Lei n.º 9.433, de 01 de março de 2005. Dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia e dá outras providências;
- Lei n.º 12.949, de 14 de fevereiro de 2014. Institui mecanismo de controle do patrimônio público do Estado da Bahia, dispondo sobre provisões de encargos trabalhistas a serem pagos às empresas contratadas para prestar serviços de forma contínua, no âmbito dos Poderes Públicos do Estado da Bahia;
- Lei n.º 13.466, de 22 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a organização e funcionamento das Universidades Estaduais da Bahia, revoga a Lei nº 7.176, de 10 de setembro de 1997, e dá outras providências;
- Decreto n.º 14.125, de 06 de setembro de 2012. Institui o Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia – FIPLAN;
- Portaria Conjunta SAEB/SEFAZ/SEPLAN nº 001, de 22 de fevereiro de 2011. Estabelece medidas que visam a otimização dos Gastos Públicos no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual;
- Portaria n.º 457, de 13 de dezembro de 2012. Atualiza o Esquema de Unidades Gestoras para ser utilizado no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia – Fiplan;
- Resolução TCE n.º 168, de 15 de dezembro de 2015. Aprova as Diretrizes para o Planejamento Operacional do exercício 2016 e dá outras providências;
- Instrução Normativa Conjunta Dicop/Depat n.º 01/2003, de 14 de agosto de 2003. Estabelece procedimentos aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual quanto à contribuição ao Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, e dá outras providências.

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

5 RESULTADO DA AUDITORIA

Concluído o trabalho relativo ao Acompanhamento na Área de Contratos da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), referente ao período de 01/01 a 30/06/2016, são apresentados a seguir os comentários e observações acerca dos fatos considerados relevantes por esta Auditoria.

5.1 Contratos

Conforme Planilha de Contratos enviada pela UNEB, foram celebrados 20 contratos no período de janeiro a junho de 2016, perfazendo um desembolso de R\$4.932.108,04. Desses, foram selecionados para exame 03 instrumentos contratuais na área de prestação de serviços terceirizados, sendo que dois contratos têm como objeto a prestação de serviços de suporte administrativo e o terceiro tem como objeto a prestação de serviços de conservação e limpeza. Tomou-se como base de escolha, além da materialidade (os maiores credores), notícias veiculadas na mídia sobre serviços de terceirização na administração pública estadual e adequação à Lei Estadual nº 12.949/2014, conhecida como “Lei Anticalote”. Os pagamentos realizados por meio dos citados contratos, referentes aos serviços prestados até junho de 2016 atingiram o montante de R\$3.419.050,77, equivalentes a 69,32% do total desembolsado no referido período.

TABELA 1 – Contratos Selecionados

Em R\$			
Nº	Contratado	Objeto	Valor Pago
028/2016	Techserv Serviços Prediais Eireli	Prestação de serviços de suporte administrativo e apoio operacional; sendo 94 postos de serviço para recepcionista III e 60 postos de serviço para recepcionista V, com carga horária de 44h.	1.846.577,25
032/2016	Map Sistemas de Serviços Ltda.	Prestação de serviços de suporte administrativo e operacional a prédios públicos; com 64 postos de serviço (portaria, recepcionistas: I, III, IV, V e VI)	184.859,24
033/2016	M&B Terceirização Ltda. - Me	Prestação de serviços de conservação e limpeza; com 305 postos de serviço (servente, cabo de turma e supervisor, com carga horária de 44h).	1.387.614,28
Total			3.419.050,77

Fonte: Gerência de Contratos – Gercont / UNEB.

Procedemos a análise nos instrumentos contratuais selecionados, em conjunto com seus respectivos processos de pagamento, verificando que estes contratos foram elaborados e firmados em observância aos aspectos formais e legais exigidos pela Lei Estadual nº 9.433/2005, que rege as licitações e contratos no âmbito da Administração Pública do Estado da Bahia. Não obstante, das análises procedidas constatou-se as ocorrências descritas a seguir:

5.1.1 Não abertura de conta corrente vinculada

Após as análises feitas nos termos contratuais e seus respectivos processos de pagamento, verificou-se que não foram abertas contas correntes vinculadas em banco público oficial.

A situação descrita está em desacordo com o art. 5º da Lei nº 12.949/2014 (Lei Anticalote), que estabelece o seguinte:

Art. 5º - A assinatura do contrato de prestação de serviços entre o órgão ou entidade contratante e a empresa vencedora do certame, **será precedida da abertura da conta vinculada, bloqueada para movimentação, pela empresa contratada**, com assinatura de autorização para que o órgão ou a entidade contratante tenha acesso aos saldos, extratos e do termo de vinculação da movimentação dos valores depositados à prévia autorização do Poder Público. (Grifo da Auditoria)

Desta forma, a inobservância desta obrigação contratual poderá representar, como consequência, uma insegurança financeira no que se refere ao cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, e tornar a Unidade como responsável solidária por possíveis irregularidades ao longo da execução contratual, uma vez que a ausência da conta corrente vinculada acarreta, também, o descumprimento da Lei nº 12.949/2014, em seu art. 2º, que determina o seguinte:

Art. 2º - Deverá ser retido mensalmente do valor faturado pelas empresas contratadas para prestação de serviços terceirizados o percentual equivalente às provisões de encargos trabalhistas relativas a férias, abono de férias, décimo terceiro salário e multa do FGTS por dispensa sem justa causa, bem como a incidência dos encargos previdenciários, sociais e FGTS sobre férias, abono de férias e décimo terceiro salário que será depositado exclusivamente em banco público oficial.

[...]

§ 2º - Os depósitos de que trata o caput deste artigo devem ser efetivados em **conta corrente vinculada, bloqueada para movimentação**, no dia do vencimento da fatura, previsto no contrato, aberta em nome da empresa, unicamente para essa finalidade e com movimentação somente por autorização do órgão ou entidade contratante. (Grifo da Auditoria)

[...]

Através da Solicitação nº 04-H/2016 foram requeridos esclarecimentos sobre o fato apontado e a Pró-Reitoria de Administração (PROAD) enviou resposta através de ofício emitido pela Secretaria Especial de Contabilidade e Finanças (SECONF) s/nº, de 30/08/2016, informando que “estamos viabilizando o cumprimento da referida Lei quanto à retenção de valores e depósito exclusivo em banco oficial, neste caso, o Banco do Brasil”.

As informações apresentadas no documento enviado pela PROAD confirmam a situação descrita pela Auditoria.

A Auditoria recomenda à Unidade maior rigor na observância do cumprimento da legislação vigente.

5.1.2 Atraso nos pagamentos efetuados a fornecedores

Da análise dos processos de pagamento referente aos contratos analisados, verificou-se a realização de pagamentos em prazos superiores a oito dias úteis, contados da apresentação da fatura, conforme demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 2 – Atraso nos pagamentos efetuados aos fornecedores

Em R\$

Nº do Contrato/ Credor	Processo de Pagamento	Competência	Nota Fiscal/Fatura	Valor Total da NF/Fatura	Data da Emissão da NF/Fatura	Data do Atesto	Data do Pagamento
028/2016/ TECHSERV	0603160034889	Fevereiro	2016245	446.386,71	15/03/16	22/03/16	12/04/16
	0603160064796	Março	2016247	449.239,37	06/04/16	27/04/16	05/05/16
	0603160167749	Junho	2016261	120.809,31	08/07/16	01/08/16	02/08/16
032/2016/ MAP	0603160085670	Abril	20166220	53.941,21	29/04/16	24/05/16	07/06/16
	0603160134883	Maio	20166550	61.161,92	31/05/16	29/06/16	05/07/16
033/2016/ M&B	0603160085505	Março	2016596	61.100,00	13/04/16	25/04/16	09/05/16
	0603160153390	Maio	2016656	684.529,44	14/06/16	07/07/16	14/07/16
	0603160154418	Junho	2016694	687.028,06	05/07/16	22/07/16	05/08/16

Fonte: Processos de pagamento.

Tal ocorrência encontra-se em desacordo com o art. 6º, § 5º, da Lei Estadual nº 9.433/2005, que define o pagamento das obrigações relativas às prestações de serviços:

Art. 6º - No pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, para cada fonte diferenciada de recursos a unidade da Administração Pública Estadual obedecerá à estrita ordem cronológica das datas de sua exigibilidade.
[...]

§ 5º - Observado o disposto no caput deste artigo, os pagamentos deverão ser efetuados no prazo de até 8 (oito) dias úteis, contados da apresentação da fatura.

A falta de planejamento dos gastos da unidade, a morosidade no acompanhamento e nas exigências das obrigações acessórias a serem cumpridas pelo contratado motivaram a ocorrência das falhas temporais nos pagamentos das despesas contratuais.

Através da Solicitação nº 05-H/2016 foram requeridos esclarecimentos sobre o fato apontado e a Pró-Reitoria de Administração (PROAD) enviou resposta através de ofício emitido pela Secretaria Especial de Contabilidade e Finanças (SECONF) s/nº, de 30/08/2016, alegando:

[...] as empresas não fornecem toda a documentação necessária para liquidação da despesa de forma tempestiva o que provoca também atraso nos pagamentos. De acordo com o contrato para pagamento da fatura emitida as empresas devem cumprir as obrigações da contratada com relação a apresentação e comprovação dos recolhimentos das obrigações sociais e trabalhistas, pagamentos de salários do mês anterior, pagamento de benefícios (vale-transporte, vale-alimentação, entre outros), além de outras obrigações previstas em cada contrato. Considerando que existe também um hiato entre a emissão da Nota Fiscal e a apresentação desta documentação também ocorre atraso nos pagamentos.
[...]

Do exposto, verificou-se que não constavam nos processos analisados qualquer referência e/ou evidenciação da ocorrência dos fatos citados na resposta da Unidade. O atesto das Notas Fiscais/Faturas vem sendo realizado com intervalos dilatados da data de apresentação das mesmas, levando ao descompasso nos pagamentos contratuais.

A Auditoria recomenda à Unidade a adoção das medidas necessárias para evitar o atraso nos pagamentos efetuados a fornecedores e assim garantir o cumprimento da legislação pertinente.

5.1.3 Pagamentos com atraso gerando encargos financeiros

Verificou-se que, no período auditado, a Unidade pagou multas e juros por atraso no recolhimento da contribuição do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), gerando custos extraordinários de R\$1.388,23.

TABELA 3 – Pagamentos de multas e juros (INSS)

Em R\$				
Processo de Pagamento	Competência	INSS Pago Total	Data do Pagamento	Multas e juros
0603160085670	Abril	5.933,53	13/06/2016	490,10
0603160134883	Maior	6.727,81	31/05/2016	466,90
0603160154396	Junho	7.673,17	08/07/2016	431,23
Total				1.388,23

Fonte: Processos de pagamento

A ocorrência encontra-se em desacordo com a legislação vigente, pois a sistemática contributiva atual determina como responsável pelo recolhimento desses valores o tomador do serviço.

No âmbito estadual, a Instrução Normativa Conjunta Dicop/Depat nº 01/2003, nos itens 18 e 33, estabelece como os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual devem proceder quanto à contribuição ao Instituto Nacional de Seguro Social:

18. O contratante do serviço deverá reter 11% (onze por cento) do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços e efetuar o recolhimento até o dia 02 (dois) do mês subsequente ao da emissão da respectiva nota fiscal ou fatura.

[...]

33. O Órgão ou Entidade responsável pelo pagamento da contribuição previdenciária deverá efetuar o recolhimento mediante Guia da Previdência Social - GPS, em nome da empresa contratada, até o dia dois do mês seguinte ao da competência, prorrogando-se o vencimento para o dia útil subsequente quando não houver expediente bancário no dia dois.

Além disso, tal ocorrência contraria a Portaria Conjunta SAEB/SEFAZ/SEPLAN nº 001/2011, que trata da necessidade de adotar medidas que visem a otimização dos Gastos Públicos no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, e que no artigo 3º registra que: “Os órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual deverão realizar os pagamentos das despesas, impreterivelmente, na data dos seus respectivos vencimentos, inadmitindo-se o pagamento de multa e demais encargos moratórios, salvo motivo justificado”.

A causa para a situação encontrada se deu por falta de planejamento dos gastos da unidade e a não observância dos prazos para pagamento no recolhimento da contribuição do INSS.

A prática de pagar multas e encargos em contas por atraso, representa atitude antieconômica, já que traduz-se em prejuízo ao erário e evidencia a deficiência no

processo de planejamento dos dispêndios da Unidade. Ressalte-se que tais custos adicionais vão de encontro ao Princípio da Economicidade, preconizado pela Administração Pública.

Através da Solicitação nº 05-H/2016 foram requeridos esclarecimentos sobre o fato apontado e a Pró-Reitoria de Administração (PROAD) enviou resposta através de ofício emitido pela Secretaria Especial de Contabilidade e Finanças (SECONF) s/nº, de 30/08/2016, esclarecendo:

[...] considerando a insuficiência de concessão para empenho em tempo hábil, existe atraso nos pagamentos dos credores gerando conseqüentemente multas e juros decorrentes no momento do recolhimento e autenticação do INSS. Contudo, pontue-se que a Universidade do Estado da Bahia, por meio da Secretaria Especial de Contabilidade e Finanças, tem viabilizado formas de agilizar a execução das obrigações tributárias com o propósito de gerar (sic) custos extraordinários com multas e juros. É neste sentido que podemos informar que a liquidação, pagamento e autenticação dos tributos, principalmente o INSS, por vezes, são executados antes mesmo do pagamento do valor principal ao credor. A adoção desta medida tem minimizado o impacto de custos extraordinários como os descritos anteriormente.

E importante salientar também que a Universidade tem adotado as ações cabíveis para regularizar a composição de processo com atraso com o objetivo de evitar pagamentos de juros e multas. Pontue-se também que a Coordenação Financeira da Uneb tem realizado estudos diagnósticos, bem como buscado identificar alternativas para solução do problema.

As informações apresentadas no documento enviado pela PROAD confirmam a situação descrita pela Auditoria.

Recomendamos à Unidade a adoção das medidas necessárias para evitar o atraso nos pagamentos, garantindo o cumprimento da legislação pertinente.

5.1.4 Prestação de garantia em desacordo com a cláusula contratual décima oitava

Observou-se, após as análises feitas nos termos contratuais e seus respectivos processos de pagamento, que a Prestação de Garantia dada pelas empresas prestadoras de serviços estão em desacordo com a cláusula contratual décima oitava.

Descrevemos, a seguir, os parágrafos da cláusula contratual que foram descumpridos e o respectivo quadro, em que se demonstra a falha pertinente ao contrato.

- *§2º A garantia deverá ser apresentada no prazo máximo de 05 (cinco) dias, contado da assinatura do contrato, devendo ser atualizada periodicamente.*

Nº Contrato	Contratado	Garantia (falha encontrada)
028/2016	Techserv Serviços Prediais Eireli	Contrato celebrado em 28/01/2016 e a Garantia emitida em 18/03/2016
033/2016	M&B Terceirização Ltda. - Me	Contrato celebrado em 28/03/2016 e a Garantia emitida em 20/06/2016

- *§5º A garantia deverá valer até 03 (três) meses após o término da vigência do contrato, devendo ser renovada a cada prorrogação contratual.*

Nº Contrato	Contratado	Garantia (falha encontrada)
028/2016	Techserv Serviços Prediais Eireli	Termo Aditivo Nº 113/2016 prorrogando o contrato por mais 12 meses. Garantia não foi renovada.

- *§7º Havendo revisões ou reajustes de preços, a Contratada deve atualizar o valor da garantia.*

Nº Contrato	Contratado	Garantia (falha encontrada)
028/2016	Techserv Serviços Prediais Eireli	Termo Aditivo Nº 188/2016 reajustou preços. Garantia não foi atualizada.
032/2016	Map Sistemas de Serviços Ltda.	Termo Aditivo Nº 175/2016 fez revisão com aumento de 6 postos de trabalho. Garantia não foi atualizada.

A falta de um maior rigor no acompanhamento e fiscalização dos contratos, com a inobservância dos termos avençados relativos a cláusula contratual que trata da prestação de garantia, motivou a ocorrência da falha.

Desta forma, se a empresa prestadora dos serviços não cumprir sua obrigação contratual de prestação de garantia, como consequência, poderá representar uma insegurança operacional e financeira no que se refere a necessidade de resguardar não só a execução do contrato, como também a fatos fortuitos que possam ocorrer durante a sua execução, impelindo a Contratante a arcar com algum tipo de prejuízo.

Através da Solicitação nº 05-H/2016 foram requeridos esclarecimentos sobre os fatos apontados e a Pró-Reitoria de Administração (PROAD) enviou resposta através de ofício emitido pela Secretaria Especial de Contabilidade e Finanças (SECONF) s/nº de 30/08/2016, informando que “a Universidade está adotando as medidas no sentido de aperfeiçoar a fiscalização das validades das garantias apresentadas

pelas empresas contratadas”.

As informações apresentadas no documento enviado pela PROAD confirmam a situação descrita pela Auditoria.

A Auditoria recomenda a Unidade maior rigor na observância da apresentação da garantia, e portanto, do cumprimento da cláusula contratual.

5.1.5 Fragilidades no acompanhamento e fiscalização efetiva da execução dos serviços contratados

De acordo com as análises feitas nos termos contratuais e seus respectivos processos de pagamento, visitas realizadas a diversos setores da Unidade, reunião com os fiscais dos contratos e entrevistas com funcionários das empresas terceirizadas, inclusive com solicitações de documentos, constatou-se algumas fragilidades no acompanhamento e fiscalização efetiva da execução dos serviços contratados, as quais discriminamos a seguir:

- Ausência de livro de registro de ocorrências que demonstrem os efeitos da fiscalização (diária – mensal – especial) exercida pelo fiscal do contrato;
- Nos Contratos nº 028/2016/Techserv e nº 032/2016/Map não há responsável designado formalmente pela contratada e com aceite formal pela Unidade, para o controle efetivo dos funcionários terceirizados, o qual deveria dirigir os trabalhos a serem executados de forma a evitar que exista uma relação direta entre o órgão contratante e os trabalhadores da contratada, inclusive sendo observado que não há documentação indicando a troca de informações (preposto x fiscal x preposto), reuniões realizadas, etc;
- Nos Contratos nº 028/2016/Techserv e nº 032/2016/Map não há procedimentos de fiscalização e de gestão para aferir a qualidade do serviço, especificando como se deram os indicadores e instrumentos de medição que são adotados pela Unidade, sendo observado, em todos os processos de pagamento um documento padrão já impresso com as mesmas informações, em que o fiscal do contrato apenas coloca sua assinatura;
- Ausência de cobrança de sanções administrativas, diante dos atrasos pela contratada nos pagamentos dos salários, auxílio-transporte e auxílio-alimentação dos funcionários.

Tal situação fere o que preconiza o art. 154 da Lei Estadual nº 9.433/2005, que estabelece:

Art. 154 - Cabe à fiscalização acompanhar e verificar a perfeita execução do contrato, em todas as suas fases, até o recebimento do objeto, competindo-lhe, primordialmente, sob pena de responsabilidade:

I - anotar, em registro próprio, as ocorrências relativas à execução do contrato, determinando as providências necessárias à correção das falhas ou defeitos observados;

II - transmitir ao contratado instruções e comunicar alterações de prazos, cronogramas de execução e especificações do projeto, quando for o caso;

III - dar imediata ciência a seus superiores e ao Órgão Central de Controle, Acompanhamento e Avaliação Financeira de contratos e convênios, dos incidentes e ocorrências da execução que possam acarretar a imposição de sanções ou a rescisão contratual;

IV - adotar, junto a terceiros, as providências necessárias para a regularidade da execução do contrato;

A situação encontrada deu-se em razão da não observância pela Unidade do seu poder/dever de acompanhar e fiscalizar os contratos de forma efetiva e eficiente, em que os fiscais dos contratos deveriam acompanhar a execução dos serviços com um maior rigor, aplicando os procedimentos de fiscalização e de gestão da qualidade do serviço, fazer registros de ocorrências, efetuar glosas de medição por serviços mal executados ou não executados, e fazer sugestão ao gestor para aplicação de penalidades à Contratada por inadimplemento contratual.

Diante do exposto, a atitude da Unidade demonstra fragilidades no controle da execução contratual e gera consequências como má gestão, violação dos dispositivos legais e possíveis prejuízos financeiros e operacionais.

Através da Solicitação nº 07-H/2016 foram requeridos esclarecimentos sobre os fatos apontados e a Pró-Reitoria de Administração (PROAD) enviou resposta através do ofício PROAD nº 057/2016:

Em relação a este ponto e seus sub itens, esclarecemos que, sobre o procedimento de fiscalização e gestão da qualidade, os fiscais do contrato atestam que os serviços foram efetivamente prestados, conforme relatório técnico do fiscal que instrui todos os processos. O relatório de fiscalização especifica também a qualidade do serviço prestado.

Em relação ao recebimento parcial e definitivo, apesar de previsto na Lei nº 9.433/2005, o mesmo para este tipo de serviço, torna-se desnecessário pois não existe faticamente como receber parcialmente o serviço. Pode-se entender como recebimento parcial o recebimento da fatura, e o definitivo, o encaminhamento da mesma para pagamento.

Apesar do entendimento explicitado na solicitação, a experiência na fiscalização desde tipo de serviço demonstra que não há como primeiro verificar o cumprimento das obrigações acessórias para só depois solicitar a emissão da respectiva fatura.

As empresas emitem as notas fiscais no primeiro dia útil do mês subsequente a prestação do serviço, contudo a NF só é encaminhada para pagamento após relatório do fiscal atestando a prestação do serviço e a verificação dos documentos comprobatórios de todas as obrigações acessórias. Vale ressaltar, que apesar da nota fiscal ser emitida no primeiro dia do mês subsequente, qualquer irregularidade na prestação do serviço, ou na falta dele, a empresa é notificada da pendência podendo resultar em glosa do valor a ser pago.

Com o advento a Lei Anticalote, não é possível aguardar toda a comprovação acessória para solicitar a emissão da fatura, pois, segundo a legislação, a UNEB pode, na hipótese de inadimplemento da contratada relativamente aos salários dos seus empregados vinculados ao contrato, a partir das 72 horas após o quinto dia útil, efetivar a liberação do crédito da Contratada para pagamento direto aos empregados terceirizados.

Em relação a aplicação das sanções administrativas quando verificado atraso nos pagamentos dos salários e benefícios aos empregados terceirizados, a Coordenação responsável pela fiscalização dos mesmos notifica as empresas terceirizadas e abre competente processo administrativo para aplicação de sanções. Segue abaixo relação de processos de notificação abertos, instruídos com os documentos caracterizadores da falta contratual e encaminhados para a unidade responsável pelo processamento das sanções administrativas [...]

Do exposto, observa-se que as razões enumeradas são pertinentes, entretanto, concluímos pela manutenção do achado, em virtude do que se segue:

- O gestor/fiscal do contrato deve exigir das empresas comprovantes de pagamento dos salários, vales-transporte e auxílio-alimentação dos empregados, haja vista que as empresas só regularizam seus compromissos após os pagamentos feitos pela Contratante;
- Deve haver celeridade na conclusão dos processos administrativos para aplicação das sanções, haja vista a repetição das mesmas irregularidades praticadas pelas contratadas;
- O preposto da contratada deve ser de conhecimento do fiscal do contrato, pois deverá manter contato com esse representante da Contratada, durante toda a execução do contrato, com o objetivo de garantir o cumprimento integral das obrigações pactuadas;
- Deve-se registrar todas as ocorrências, seja em livro ou pastas, demonstrando as reuniões que foram realizadas com a contratada, as notificações emitidas, as ocorrências de pequenas falhas ou insatisfações ocorridas, os efeitos dos procedimentos formais e materiais de fiscalização (diária – mensal – especial),

haja vista que as ações que não forem formalizadas e não sejam registradas não poderão ser levadas ao processo administrativo e, conseqüentemente, utilizadas como motivação para a prática do ato administrativo de rescisão contratual ou de aplicação de sanções, caso necessário;

- Maior rigor nos procedimentos de fiscalização e de gestão, para aferir a qualidade do serviço, como por exemplo, fazer o acompanhamento diário, para saber quais empregados terceirizados estão prestando serviços e em quais funções, realizar junto com o preposto as medições dos serviços nas datas estabelecidas, emitindo certificados, antes de atestar as respectivas notas fiscais/faturas.

A Auditoria recomenda à Unidade maior rigor no acompanhamento e fiscalização da execução dos serviços contratados, bem como na observância do cumprimento da legislação vigente.

5.1.6 Inobservância ao princípio constitucional do concurso público

De acordo com as análises feitas nos termos contratuais referente a prestação de serviços de suporte administrativo e apoio operacional (Contrato nº 028/2016/Techserv e Contrato nº 032/2016/Map) e seus respectivos processos de pagamento, visitas realizadas a diversos setores da Unidade, reunião com os fiscais dos contratos e entrevistas com alguns funcionários das empresas terceirizadas, inclusive com observação direta das atividades desenvolvidas e solicitações de documentos, observou-se indícios de que a Unidade vem preenchendo as lacunas para manutenção de um nível razoável de prestação de serviços inerentes a sua área de atuação, exigidos pela sociedade de um órgão de educação, com contratação de mão de obra sem realização de concurso público.

No entanto, de acordo com o Plano de Cargos da Unidade, 53% das vagas dos cargos da área administrativa estão vagos.

TABELA 4 – Cargos da área administrativa

CARGOS (área administrativa)	QUANTIDADE (registrados na Lei nº 13.184/2014 – Plano de cargos)	QUANTIDADE (nº de ocupantes Efetivos/Ativos trabalhando)	QUANTIDADE (cargos vagos)
Técnico Universitário	1.061	580	481
Analista Universitário	838	310	528
Total	1.899	890	1.009

Fonte: Planilha/PROAD.

Verificou-se as seguintes situações que contribuem para o fato:

- a) Funcionários oriundos de antigas empresas terceirizadas e, também, outros funcionários que já prestaram serviços e que foram pagos pelo elemento de despesa 36 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física) foram recontratados pelas novas empresas que prestam serviços de suporte administrativo e apoio operacional, e se encontram lotados atualmente na Unidade;
- b) Nos Contratos não há responsável designado formalmente pela contratada e com aceite formal pela Unidade para o controle efetivo dos funcionários terceirizados, o qual deveria dirigir os trabalhos a serem executados de forma a evitar que exista uma relação direta entre o órgão contratante e os trabalhadores da contratada; inclusive sendo observado, que não há documentação indicando a troca de informações (preposto x fiscal x preposto), reuniões realizadas, etc;
- c) Nos Contratos não há procedimentos de fiscalização e de gestão para aferir a qualidade do serviço, especificando como se deram os indicadores e instrumentos de medição que são adotados pela Unidade, sendo observado, em todos os processos de pagamento, um documento padrão já impresso com as mesmas informações, em que o fiscal do contrato apenas coloca sua assinatura;
- d) Exercício pela Contratante de supervisão direta das atividades, controle de frequência, etc;
- e) Os serviços prestados com ênfase em atividades auxiliares, assistência técnica administrativa e de apoio técnico-administrativo se misturam e correspondem as atividades executadas no exercício de cargos efetivos do órgão, o que impossibilita aferição da real atividade exercida pelos funcionários das contratadas em relação ao objetivo contratual;
- f) Existência no Estado de Reclamações Trabalhistas relativas aos terceirizados.

Assim, cabe destacar que depois de promulgada a Constituição Federal de 1988, é requisito essencial para a investidura em cargo ou emprego público a aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Ainda, a atitude da Unidade vai de encontro ao que a Constituição Federal estabelece no art. 37, inciso II:

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:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Essa condição que a Unidade enfrenta deu-se pela inobservância de realizar concurso público para suprir as vagas existentes.

Ademais, registra-se que a conduta da Unidade de contratar mão de obra sem realização de concurso público, causa danos ao interesse público, viola princípios constitucionais, causa vulnerabilidade institucional enfraquecendo a execução dos serviços e o seu plano de cargos em vigor, gerando consequências como reclamações trabalhistas, responsabilidade subsidiária, prejuízos financeiros e operacionais.

Através da Solicitação nº 08-H/2016 foram requeridos esclarecimentos sobre os fatos apontados e a Pró-Reitoria de Administração (PROAD) enviou resposta através do ofício PROAD nº 058/2016:

Existe uma gravíssima falta de pessoal nos quadros da Universidade, que no último levantamento realizado em dezembro de 2015, em conformidade com os quantitativos definidos pela Lei nº 13.184/2014, dos 838 cargos de analista universitário, só existe 310 ocupados, sendo 528 em vacância, do mesmo modo, dos 1061 cargos de técnicos universitários, só existe 580 ocupados, com 481 em vacância, pendente de preenchimento via concurso de provas e títulos.

Já foi solicitado por diversas vezes a ampliação da quantidade de cargos permanentes na estrutura da Universidade ou mesmo a realização de concurso para preenchimento dos mesmos, mas até o momento não foi encaminhado o competente Projeto de Lei para adequar a Universidade à atual demanda dos serviços que ela atualmente tem que prestar, também em razão de imposições legais.

O resultado disso são servidores com acúmulo de funções e competências, o que gera desmotivação com o trabalho, paralisações recorrentes, aumento do número de pedidos de aposentadoria e desligamento, o que agrava ainda mais o quadro de falta de pessoal acima descrito.

Ante a esta realidade, o resultado é a baixa produtividade e uma maior e mais recorrente ocorrências de falhas na instrução dos processos administrativos, nos procedimentos e na fiscalização dos contratos.

Um contra ponto, atualmente a UNEB tem em funcionamento 110 cursos presenciais regulares de graduação e 16 cursos presenciais regulares de pós graduação, fora os cursos à distância e os programas especiais, com uma comunidade acadêmica que se aproxima das 25.000 pessoas, o que acaba por gerar um sem número de demandas, seja da área finalística, como laboratórios em

funcionamento, aulas de campo, formaturas, seminários, etc, seja da área meio, como deslocamento de professores, alunos e técnicos, manutenção física das unidades, fiscalização de contratos, medição de obras e serviços de engenharia, limpeza, manutenção, vigilância, portaria, etc.

Feito essas considerações, passamos então a responder os apontamentos específico da solicitação.

Sobre o aproveitamento de empregados de antigas empresas terceirizadas, isso decorre muitas vezes da traumática rescisão contratual que muitas vezes vem a ser mediada pelo Ministério Público do Trabalho o qual impõe, tanto quanto possível o reaproveitamento da mão de obra. Outro fator se dá por uma opção da própria empresa que assume o contrato, que por comodidade acaba selecionando aquelas pessoas que já tem experiência no serviço a ser desempenhado. É importante registrar que a UNEB guarda a devida distância e imparcialidade na seleção dos colaboradores, como determina a legislação vigente.

Em relação a designação do responsável formal por fiscalizar o contrato, isso é feito na sua celebração e conforme respondido na Solicitação nº 07-H/2016. De mais a mais, UNEB exerce a gestão dos contratos de forma criteriosa e observando todos os ditames legais e normativos. Excepcionalmente, em razão da dimensão da sua estrutura multicampi bem como com as constantes reduções de postos de serviço imposto pela SAEB, não é possível implantar o posto de supervisor em todas as unidades onde estão disponíveis os serviços terceirizados, sendo neste caso um servidor designado pela Diretoria do Departamento para fiscalizar e acompanhar o serviço executado.

Diferentemente do quanto afirmado, existe sim fiscalização da qualidade do serviço e tal informação consta do processo de pagamento.

Sobre a pessoalidade, apesar de todo esforço que existe para evitar, eventualmente pode ocorrer um caso ou outro isoladamente, entretanto não é regra e existe um cuidado permanente para se identificar tal característica, que quando detectada, providencia-se o remanejamento do posto com a troca física do local.

Do mesmo modo, quando existe um colaborador terceirizado que necessita faltar ao trabalho justificadamente ou não é solicitada a empresa que haja a sua substituição no período do impedimento.

Com o máximo respeito sobre a afirmativa da autonomia da empresa, é necessário esclarecer que não procede tal afirmação. Pelo contrário, a empresa prestadora do serviço tem total autonomia na realização das suas atividades contratadas e isso fica demonstrado com as inúmeras notificações que são expedidas, as quais, se houvesse um conluio, não teria espaço para a UNEB cobrar duramente a excelência na prestação do serviço como se faz.

Em relação a supervisão, nos referimos ao parágrafo acima, sobre a impossibilidade de ter este posto em todas as unidades em razão de impedimento que é submetida a UNEB pela SAEB, entretanto é exigida a o tanto quanto possível que seja efetivado o posto e cobrado seu regular e eficaz prestação do serviço.

Em relação aos atrasos nos pagamentos de salário e benefícios, a Coordenação de Acompanhamento de Contratos já tem procedimento estabelecido e sempre que ocorre é expedida notificação e instruído processo para sanção da empresa.

Sobre as sanções administrativas, por ser competência de unidade não subordinada à PROAD, não temos como informar o atual progresso dos processos. Informamos entretanto que toda notificação do descumprimento de obrigação principal ou

acessória, é notificada a empresa e constituído o respectivo processo para aplicação da sanção.

Em relação aos itens 10, 11 e 12, os mesmos estão respondidos no início deste documento, restando ainda esclarecer que buscamos o tanto quanto possível evitar o desvio de função. Em relação as reclamações trabalhistas, do mesmo modo, são tomadas todas as precauções para evitá-las.

Apesar da exposição de motivos da Universidade, reafirma-se que a contratação desses prestadores é ilegal, já que o ingresso de pessoal no serviço público deve ocorrer através de concurso público. A Unidade, dentro dos parâmetros legislativos e políticos, pode até restringir, postergar o concurso público para preenchimento dos seus cargos, mas não pode deixar um acúmulo de vagas em aberto, tão grande, a ponto de desestruturar os seus serviços, quebrando a regra do art. 37, inciso II, da Constituição Federal e tornando inócuo o princípio constitucional.

Recomenda-se que a UNEB intensifique os esforços de articulação com a Secretaria da Educação e o Governo do Estado, objetivando sanar, o quanto antes, a situação apontada.

6 CONCLUSÃO

Concluídos o trabalho de Acompanhamento as Licitações e Contratos na Universidade do Estado da Bahia (UNEB), relativo ao período de 01/01 a 30/06/2016, esta Auditoria recomenda ao Gestor a adoção de providências para corrigir, onde couber, ou prevenir a reincidência dos achados de auditoria descritos neste Relatório e resumidos a seguir, conforme determina a Lei Complementar Estadual nº 005/1991, art. 10, §§ 4º e 5º.

Achados de Auditoria	Item
Não abertura de conta corrente vinculada	5.1.1
Atraso nos pagamentos efetuados a fornecedores	5.1.2
Pagamentos com atraso gerando encargos financeiros	5.1.3
Prestação de garantia em desacordo com a cláusula contratual décima oitava	5.1.4
Fragilidades no acompanhamento e fiscalização efetiva da execução dos serviços contratados	5.1.5
Inobservância ao princípio constitucional do concurso público	5.1.6

Salvador, 08 de novembro de 2016.

Gonçalo de Amarante Santos Queiroz
Coordenador de Controle Externo

Ana Patrícia Crisóstomo Pereira
Gerente de Auditoria

Henrique Jorge Gibaut Nogueira
Líder de Auditoria

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Goncalo de Amarante Santos Queiroz
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 08/11/2016

Ana Patricia Crisostomo Pereira
Gerente de Auditoria - Assinado em 08/11/2016

Henrique Jorge Gibaut Nogueira
Líder de Auditoria - Assinado em 08/11/2016

Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço <http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>,
digitando o código de autenticação: C1OTA1ODYX