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

RELATÓRIO DE AUDITORIA

ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA(Uesf)
PERÍODO: 01/01 A 31/07/2019

SUMÁRIO

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO.....	3
2 INFORMAÇÕES SOBRE A UNIDADE JURISDICIONADA (UJ).....	3
3 INTRODUÇÃO E OBJETIVO.....	3
4 PROBLEMA DE AUDITORIA E JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO OBJETO.....	4
5 QUESTÕES DE AUDITORIA DA ÁREA DE CONTROLE INTERNO.....	6
6 ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO.....	7
7 RESULTADO DA AUDITORIA.....	10
8 CONCLUSÃO.....	39

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

Natureza: Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira
Ordem de serviço: SGA n.º 071/2019
Período Abrangido: 01/01 a 31/07/2019

2 INFORMAÇÕES SOBRE A UNIDADE JURISDICIONADA (UJ)

Denominação: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA (Uesf)
Natureza jurídica: Autarquia
Finalidade: Desenvolver, de modo harmônico e planejado, a educação superior, promovendo a formação e o aperfeiçoamento acadêmico, científico e tecnológico dos recursos humanos, a pesquisa e extensão, de modo indissociável, voltada para as questões do desenvolvimento socioeconômico e cultural e do meio ambiente, em consonância com as peculiaridades regionais.

Dirigente máximo: EVANDRO DO NASCIMENTO SILVA
Cargo: Reitor
Período da gestão: 01/01 a 31/07/2019

3 INTRODUÇÃO E OBJETIVO

Em conformidade com a Resolução n.º 168/2018 que aprovou o Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) para o exercício de 2019, e de acordo com a Ordem de Serviço n.º SGA/071/2019, expedida pela 5ª Coordenadoria de Controle Externo, foi realizada a Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Estadual de Feira de Santana (Uesf) relativa ao período de 01/01 a 31/07/2019.

Este trabalho foi realizado com os seguintes objetivos:

- Avaliar procedimentos de controle interno da Uefs associados à gestão de recursos humanos, visando a construção de conhecimentos e coleta de informações para realizar as auditorias previstas nas metas GUAU27 e GUAU37 do Plano de fiscalização da Educação - “Educação é da Nossa Conta” para o período de 2016-2026, aprovado pela Resolução n.º 82/2017;
- Verificar, com base na amostra, a regularidade da execução orçamentária e financeira das demais despesas realizadas no período de 01/01 a 31/07/2019 pela Universidade.

4 PROBLEMA DE AUDITORIA E JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO OBJETO

Com base nas informações apresentadas nos relatórios de gestão das universidades

estaduais da Bahia, nas diversas notícias veiculadas pela *internet* e nas informações obtidas por meio de procedimentos auditoriais deste TCE, verificou-se que as universidades estaduais da Bahia, nos últimos cinco anos, vêm sofrendo contínuas medidas de contenção, onde os repasses financeiros se distanciam de forma significativa dos montantes aprovados em seus orçamentos.

A seguir, encontram-se transcritos alguns trechos extraídos de páginas oficiais da *internet*, publicados no período de 2015 a 2018 que denotam os impactos da restrição orçamentária enfrentada por estas universidades:

[...]O sucateamento da Uneb, gerado pela falta de orçamento adequado, traz também vários outros problemas. Apesar de possuir aproximadamente 30 mil estudantes, 2 mil professores e 1,5 mil técnicos, nenhuma das 24 unidades da Uneb possuem restaurantes universitários; apenas o *campus* de Salvador tem ambulatório médico. Além disso, ainda faltam equipamentos em laboratórios; o deficit de professores e técnicos gera a sobrecarga de trabalho; e a ineficaz política de permanência estudantil obriga muitos alunos a abandonarem os cursos no meio.

<https://newsba.com.br> Publicado em 03/08/2018

[...]Não é segredo para quem estuda e trabalha na Uesb que o Estado da Bahia também tem se recusado a abrir os concursos públicos necessários para professores efetivos, mesmo com o número significativo de aposentadorias e exonerações na Universidade. Portanto, estudantes permanecem ameaçados com o não oferecimento de determinadas disciplinas. Os reflexos desse cenário para os docentes na Instituição é a sobrecarga de trabalho para além da jornada prevista em lei, um dos fatores responsáveis pelo adoecimento da categoria.

Publicado em 08/<http://www.adusb.org.br> 06/2018

[...] Em nota, a Associação de Docentes da Uesf(Adusc), informou que a decisão do governo de suspender a reunião agendada com Fórum das ADs, na segunda, 8, para negociar a pauta da categoria com os reitores foi considerada um desrespeito ao direito de organização da categoria. Além disso, afirma que o repasse orçamentário acordado com os reitores não resolverá a crise acumulada com contingenciamento dos valores aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA), nos últimos anos.

<https://atarde.uol.com.br/educacao/noticias> (Em 10/04/2019)

[...] O Conselho Superior da Universidade Estadual de Feira de Santana tem o dever de se pronunciar sobre a crise orçamentária que atinge a UEFS. Não é a primeira vez que este Conselho trata do assunto. No segundo semestre de 2015, também em nota, o CONSU já denunciava a grave crise que punha em risco o próprio funcionamento da Universidade. O pior, que seria a interrupção das atividades na UEFS, foi evitado a muito custo, mas desde então a situação continuou a se agravar. A defasagem entre as despesas para manter a UEFS em funcionamento e as receitas disponibilizadas para cobri-las cresce sem parar desde 2013 e pode ser observada pelos números do DEA (Débitos de Exercícios Anteriores). [...] A crise e a contenção de despesas produziram efeitos perversos na vida da UEFS. Temos um cenário de progressiva degradação patrimonial, obras inconclusas e problemas graves de infraestrutura. As condições de trabalho de docentes e funcionários técnico-administrativos sofrem um processo perigoso de precarização, o que afeta negativamente as condições de estudo e aprendizagem. Alguns cursos têm funcionado com número insuficiente de

professores, já que o governo não permite concursos, e começaram a ocorrer fechamentos de postos de trabalho

<http://www.uefs.br/2016/05/284/NOTA-DO-CONSU-DA-UEFS-EM-DEFESA-DO-ORCAMENTO.html>

Em relação à Uefs, por meio da tabela a seguir, pode-se verificar as diferenças significativas entre os montantes autorizados pelo Estado nos seus orçamentos dos últimos anos e os montantes efetivamente concedidos à referida Universidade no mencionado período:

TABELA 01: Comparativo entre a dotação autorizada e o montante efetivamente concedido à Uefs no período de 2015 a 2018

Exercício	Valor orçado	Valor repassado	Diferença
2015	282.197.824,00	265.906.849,62	(-) 16.290.974,38
2016	282.687.510,00	259.803.277,01	(-) 22.884.232,99
2017	288.200.763,00	263.684.567,43	(-) 24.516.195,57
2018	266.459.484,00	260.107.683,25	(-) 6.351.800,75

Fonte: Sistema Fiplan Gerencial

Face ao exposto, para definir o escopo do trabalho, esta Auditoria também considerou os seguintes fatores de riscos:

- A falta de aplicação de recursos, sobretudo na área de pessoal, pode gerar problemas e prejudicar a relação entre pessoas e a organização e perdas de capital intelectual, movimentos grevistas, falta de comprometimento das pessoas e/ou deterioração do clima organizacional;
- A gestão de pessoas na Administração Pública, desde 2015, vem passando por exigência de redução de gastos, por outro lado, requerendo maior atenção ao atendimento do cidadão, necessidade de profissionalização na gestão, foco em produtividade, dentre outras tendências, com vistas a contribuir com o alcance dos objetivos institucionais;
- Para execução das despesas do Grupo Pessoal e Encargos Sociais do exercício de 2019, o Estado da Bahia consignou dotação atual no montante de R\$236.622.000,00, representando 73,47% do valor total orçado para a Autarquia. No período auditado (01/01 a 31/07/2019) já foram empenhadas R\$112.061.753,11 das despesas com pessoal, representando uma execução orçamentária de 47,35% no referido grupo de despesas. Verifica-se pois, que a representatividade dos recursos administrados nesta área demanda a aplicação de procedimentos de controles internos confiáveis e adequados, de forma a minimizar erros e riscos potenciais.

Registre-se que a Resolução n.º 162/2018 deste TCE, que altera o Anexo I da Resolução n.º 82/2017, que aprovou o Plano de fiscalização da Educação - “Educação é da Nossa Conta” para o período de 2016-2026, estabelece como um dos objetivos do Plano: “Fiscalizar a política pública de educação dentro dos critérios de legalidade, eficiência,

eficácia, economicidade, legitimidade e efetividade, imprimindo a perspectiva de controle externo preventivo”. Isto posto, este TCE programou atingir a meta GTAU27 que consiste em “Realizar auditoria de exame da folha de pessoal da SEC (Efetivo, Terceirizados e PST).

Todavia, de acordo com as informações do Centro de Processamento de Dados deste TCE (CEDASC), as informações obtidas através do novo Sistema de Recursos Humanos - RH Bahia, instituído pelo Decreto Estadual n.º 18.727 de 26/11/2018 como solução modular de aplicativo de Tecnologia da Informação - TI, com vistas à gestão unificada e integrada de administração de recursos humanos e de folha de pagamento de todos os Poderes da Administração Estadual, desde o início deste exercício de 2019 tem apresentado inconsistências significativas nos valores das folhas dos pagamentos dos servidores da Administração Direta e Indireta do Estado, o que poderia comprometer a análise auditorial. Além disso, em virtude do referido Sistema encontrar-se em fase de adaptação, o Auditado informou não ter acesso integral aos dados das folhas de pagamentos dos grupos de servidores da forma requerida por esta Auditoria.

Ressalte-se que as dificuldades para obtenção de dados do referido Sistema pelo TCE foi reconhecida e confirmada pelos Exmos Conselheiros desta Corte de Contas em Ata da 19ª Sessão Ordinária, realizada em 23 de abril de 2019.

Diante do exposto, no que se refere à área de pessoal, os exames limitar-se-ão à análise das rotinas dos setores envolvidos na gestão de recursos humanos no sentido de verificar se determinados procedimentos de controle aplicados são confiáveis e adequados para minimizar riscos de erros, inconsistências ou desvios de valores.

Considerando ainda que a Resolução n.º 82/2017 que altera o Plano de Fiscalização Educação é da Nossa Conta, planeja a realização de Auditoria sobre a meta do PEE voltada ao acesso e à qualidade do ensino superior, esta Auditoria também incluiu no seu escopo a verificação das ações na área de gestão de pessoas voltadas à garantia da qualidade nos serviços prestados por esta Universidade.

5 QUESTÕES DE AUDITORIA RELACIONADAS À ÁREA DE CONTROLE INTERNO DA GESTÃO DE PESSOAS

Com base no problema levantado no **tópico 4**, visando delimitar e orientar a investigação auditorial da área de gestão de pessoas, foram definidas as 03 (três) questões de auditoria a seguir:

- 1 - O quadro atual de servidores efetivos da Uefs é suficiente e adequado em relação às demandas de atribuições da Unidade?
- 2 - A Uefs segue normas externas ou internas eficazes para acompanhamento e avaliação da frequência/carga horária dos docentes do quadro permanente e temporário?
- 3 - A Uefs realiza procedimentos de controle específicos e periódicos para verificar ou acompanhar possíveis casos de acumulação incompatível de cargos públicos?

6 ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO

Os trabalhos foram conduzidos de acordo 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.

Os principais procedimentos aplicados, conforme as áreas examinadas, foram:

1) Na área de acompanhamento da execução orçamentária e financeira:

- a) Levantamento da legislação aplicável;
- b) Análise das informações financeiras obtidas a partir de relatórios extraídos no Sistema Mirante, SGA, sistemas corporativos da Administração Pública Estadual (Fiplan, Fiplan Gerencial);
- c) Seleção da amostra a ser examinada;
- d) Aplicação de testes auditoriais.

Para seleção das despesas a serem examinadas foram adotados os critérios de materialidade (volume de recursos envolvidos), relevância (aspecto ou fato importante para o alcance dos objetivos ainda que não seja material ou economicamente significativo) e risco (possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos das unidades gestoras).

2) Na área de avaliação do controle interno da gestão de pessoas

- a) Levantamento da legislação aplicável da área de pessoal;
- b) Análise preliminar das competências dos setores envolvidos com a gestão de pessoas;
- c) Aplicação de Questionário de Análise Preliminar para conhecimento da política de gestão de pessoas;
- c) Levantamento do problema de auditoria relacionado ao objeto de análise;
- d) Elaboração das questões de auditoria visando definir as linhas de investigação;
- e) Realização de entrevistas e testes de auditoria *in loco*.

No transcurso da auditoria foram impostas limitações no tocante ao escopo do trabalho, em virtude da não disponibilização das folhas de pagamento por meio do Sistema RH Bahia, conforme relatado no **tópico 4**. Ressalte-se contudo, que a referida limitação não ocorreu por ações ou omissões do Gestor da Unidade auditada.

6.1 Metodologia

Os exames foram conduzidos 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), e compreenderão: realização de testes e avaliação de controles; obtenção de evidências; desenvolvimento dos achados de auditoria e recomendações, elaboração do Relatório de Auditoria e discussão com a UJ.

6.2 Fontes de critério

Principais fontes de critério utilizadas:

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;
- Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho;
- Portaria Interministerial STN/SOF n.º 163, de 04 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, e dá outras providências;
- Portaria n.º 437, de 12 de julho de 2012. Aprova as Partes II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais, III – Procedimentos Contábeis Específicos, IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, VI – Perguntas e Respostas e VII – Exercício Prático, da 5ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP);
- Resolução n.º 1.282, do Conselho Federal de Contabilidade, de 28 de maio de 2010. Atualiza e consolida dispositivos da Resolução CFC n.º 750/93, que dispõe sobre os Princípios Fundamentais 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 13.468 de 29 de dezembro de 2015. Institui o Plano Plurianual Participativo PPA do Estado da Bahia para o quadriênio de 2016 a 2019;
- Lei n.º 13.973 de 12 de julho de 2018. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2019 e dá outras providências;
- Lei n.º 14.036, de 20 de dezembro de 2018. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2019;
- Lei n.º 6.677, de 26 de setembro de 1994. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais;
- Lei n.º 6.403, de 20 de maio de 1992. Reajusta os vencimentos, salários, soldos e proventos dos servidores públicos civis e militares da Administração Direta, das Autarquias e Fundações Estaduais; institui o Grupo Ocupacional Serviço Público de Comunicação Social da Administração Direta do Estado; dispõe sobre o regime especial de contratação de pessoal por tempo determinado e dá outras

- providências;
- Lei n.º 6.932, de 19 de janeiro de 1996. Restabelece a gratificação pelo regime de tempo integral e dedicação exclusiva;
 - Lei n.º 14.098, de 1- de junho de 2019 - Altera a estrutura remuneratória da carreira de Técnico Universitário e o quantitativo de cargos por grau das carreiras de Técnico e Analista Universitário do grupo ocupacional Técnico - Específico das Universidades Estaduais, na forma que indica, e dá outras providências;
 - 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 12.823, de 04 de julho de 2013, que altera a estrutura remuneratória da carreira do Magistério Público das Universidades do Estado da Bahia;
 - Lei n.º 13.376, de 24 de setembro de 2015, que estabelece o quadro de cargos de provimento permanente do magistério público das Universidades 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 n.º 7.176, de 10 de setembro de 1997, e dá outras providências;
 - Lei n.º 8.889, de 1º de Dezembro de 2003 - Dispõe sobre a estrutura dos cargos e vencimentos no âmbito do Poder Executivo do Estado Da Bahia e dá outras providências;
 - Decreto n.º 5.600 de 19 de julho de 1996. Regulamenta o artigo 2º da Lei n.º 6.932, de 19 de janeiro de 1996. Restabelece a gratificação pelo regime de tempo integral e dedicação exclusiva;
 - Decreto n.º 5.601 de 19 de julho de 1996, que regulamenta o artigo 3º, da Lei n.º 6.932, de 19 de janeiro de 1996, que trata da gratificação por condições especiais de trabalho;
 - Decreto n.º 7.950 de 10 de maio de 2001, que dispõe sobre o procedimento para contratação temporária sob regime especial de direito administrativo;
 - Decreto n.º 8.112 de 21 de janeiro de 2002, que regulamenta a contratação temporária de excepcional interesse público, de que tratam os arts.252 à 255 da Lei n.º 6.677 de 26 de setembro de 1994;
 - Decreto n.º 11.571 de 03 de junho de 2009, que estabelece procedimentos para a contratação temporária de excepcional interesse público, de que tratam os artigos 252 à 255, da Lei n.º 6.677 de 26 de setembro de 1994;
 - Decreto n.º 181-A, de 09 de julho de 1991. Dispõe sobre o processamento de despesas de exercícios encerrados e dá outras providências;
 - Decreto n.º 1.401, de 31 de julho de 1992. Regulamenta a contratação de pessoal, em regime especial, por tempo determinado, previsto no Capítulo IV da Lei n.º 6.403, de 20 de maio de 1992;
 - 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 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 18 de dezembro de 2018. Aprova as Diretrizes para o Planejamento Operacional e para o Sistema de Avaliação de Desempenho do exercício de 2019 e dá outras providências.
 - Resolução n.º 076 CONSEPE de 28 de setembro de 2016 – Disciplina a utilização do Diário nos cursos de graduação da Uesf e estabelece critérios de preenchimento;
 - Resolução n.º 068 CONSEPE de 23 de agosto de 2016 – Institui o Plano Individual de Trabalho e o Relatório Individual de Trabalho e dá outras providências.

7 RESULTADO DA AUDITORIA

7.1 Avaliação do controle interno da gestão de pessoas

Em relação ao controle interno da Uesf, principalmente àquele relacionado à gestão de pessoas, esta Auditoria realizou os procedimentos elencados no **tópico 6**, no sentido de verificar se os controles administrativos e operacionais instituídos por esta Universidade são capazes de:

- Produzir informações gerenciais satisfatórias e fidedignas;
- Identificar carências e/ou insuficiência de pessoal e monitorar medidas porventura autorizadas, que visem assegurar que a força de trabalho da Autarquia seja adequada e suficiente em relação à demanda de atividades desempenhadas pelos seus servidores;
- Prevenir fraudes ou desperdícios com pagamentos indevidos;
- Assegurar a observância à legislação, instruções, normas e políticas;
- Verificar e eliminar custos injustificados;
- Avaliar periodicamente a relação custo/benefício dos procedimentos e rotinas instituídos, bem como a eficácia destes.

Nessa perspectiva, visando nortear os exames e obter informações necessárias para responder às questões de auditoria citadas no **tópico 5**, foram delimitadas as seguintes linhas de investigação:

- a) Adequabilidade da força de trabalho frente as atribuições;
- b) Controle de carga horária e frequência;
- d) Adequabilidade das rotinas e procedimentos de controle.

Assim, por meio da Solicitação n.º HTV-02/2019, de 26/07/2019, encaminhou-se à Uesf um Questionário de Avaliação Preliminar que foi respondido pelos setores envolvidos nas rotinas relativas às referidas linhas de investigação, e, com base nas respostas apresentadas pela Uesf, por correio eletrônico em 21/08/2019, mediante o Ofício n.º 560/2019, como também nas verificações realizadas pela equipe de auditoria nos procedimentos *in loco*, obteve-se as informações necessárias para responder às questões de auditoria, bem como para constituir evidências dos respectivos achados que estiveram

associados a estas questões, conforme segue:

Questão de Auditoria 1- O quadro atual de servidores efetivos da Uefs é suficiente e adequado em relação às demandas de atribuições da Unidade?

De acordo com as informações apresentadas pela Administração da Uefs mediante Ofício n.º 560/2019, houve um aumento no quadro atual de servidores efetivos da Autarquia em razão do ingresso de aprovados do último concurso. Todavia, o número atual de servidores do grupo ocupacional técnico e analista ainda é menor que 50% daqueles cargos previstos na Lei n.º 14.098/2019, que estabelece um quantitativo de 1.188 neste grupo, o que tem dificultado o atendimento da demanda institucional nas suas diversas dimensões (ensino, pesquisa e extensão).

Conforme a resposta apresentada à Solicitação n.º HTV-01/2019, o quadro atual da Uesf possui a seguinte composição:

TABELA 02 – Quantitativo atual dos servidores da Uesf

Símbolo	Total
Docentes quadro efetivo	849
Técnicos específicos - quadro efetivo*	597
Docentes REDA	89
Técnicos REDA	29
Ocupa somente cargo comissionado	60
Docentes à disposição da Uesf	1
Técnicos à disposição da Uesf	28
Servidores da Uesf cedidos a outros órgãos ou entidades	24
Total	1.677

Fonte: Resposta da Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas

* Incluindo em extinção e outros grupos ocupacionais.

Por meio da Solicitação n.º HTV - 03/2019, de 11/11/2019, esta Auditoria solicitou que a Unidade identificasse quais as atividades que vêm sofrendo impactos da carência de servidores, como por exemplo, se há laboratórios, departamentos sem funcionamento ou com atendimento prejudicado, se há disciplinas não oferecidas, se existem servidores sobrecarregados (executando tarefas de mais de uma função), etc.

Em resposta, a Unidade de Controle Interno da Universidade encaminhou informações e documentos provenientes dos setores envolvidos na gestão de pessoas, dos quais esta Auditoria destacou o trecho a seguir transcrito:

[...] Dadas as especificidades das carreiras do técnico específico e do docente, os impactos nas atividades institucionais com a redução ou a ausência destes se dá de forma também distinta. No que se refere ao técnico específico, uma vez que este desenvolve as atividades meio, de suporte às ações fins da instituição, de forma contínua, via de regra, há todo um esforço institucional no sentido de promover ajustes que possibilitem a manutenção das atividades. Uma vez

constatada a impossibilidade de funcionamento pleno (das 7:00 às 23:00 horas) de setor afetado por falta de servidor, uma das medidas adotadas é a redução do horário de funcionamento.

Concretamente, a não reposição integral das vagas decorrentes de aposentadorias, exonerações e falecimentos ocasionou redução do quadro nos últimos anos, provocando a impossibilidade de funcionamento pleno de diversos setores, bem como a sobrecarga de trabalho de servidores que permanecem na instituição. No entanto, há de se registrar que, com a realização de concurso em 2018 para preenchimento de 72 (setenta e duas) vagas com ingresso dos aprovados e alocação nos setores que apresentavam maior fragilidade, no que tange ao quantitativo de servidores, ganhou-se um “fôlego” neste primeiro semestre de 2019. Entretanto, permanece a alta rotatividade dos técnicos e analistas, pois, dos 72 (setenta e dois) servidores recém admitidos, 09 (nove) destes já solicitaram exoneração.

Documento s/nº, de 13/11/2019, assinado pela Pró Reitora de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas, encaminhado por Correio Eletrônico em 18/11/2019.

Registre-se que, em complementação à resposta supra, em 04/12/2019, mediante Ofício nº 856/2019, a Uefs encaminhou Relação discriminando 09 (nove) disciplinas que não tiveram docentes cadastrados no primeiro semestre de 2019, por isso suas ofertas foram canceladas (**Anexo I**) e Relação discriminando 29 (vinte e nove) disciplinas que foram ofertadas neste segundo semestre de 2019, todavia, não tiveram docentes cadastrados (**Anexo II**).

A seguir, encontram-se transcritos trechos de uma correspondência e um despacho de encaminhamento dos documentos descritos anteriormente, onde os responsáveis pelos setores envolvidos na área acadêmica declaram que a não oferta das disciplinas foi ocasionada pelo número insuficiente de docentes na Universidade, a saber:

Seguem informações solicitadas sobre oferta de disciplinas sem professor. Esclarecemos que para 2019.1 muitas disciplinas foram "reorganizadas" pelos colegiados para que não houvesse prejuízo aos alunos, sobretudo formandos., o que não se configura como situação confortável aos docentes uma vez que acabam extrapolando o limite de suas cargas horárias prevista em legislação. Em tempo, acrescento que para um melhor levantamento dessas informações a consulta aos colegiados e departamentos seria imprescindível, posto que são essas duas instâncias, responsáveis pela alocação, reorganização das disciplinas e encargos docente. [...]

Correio Eletrônico encaminhado em 22/11/2019 por Gilmara Ferreira de Oliveira Pinheiro - Divisão de Assuntos Acadêmicos.

Acusamos conhecimento e anuência do levantamento da DAA/UEFS, enviado por email ao setor demandante, referente à existência de disciplinas não oferecidas, devido à carência de servidores.

Despacho emitido em 04/12/2019 pela Sra. Vera A. F. Martin – Pró Reitora de Graduação em Exercício.

Conforme informações da Uefs, desde 2015 esta vem pleiteando junto ao Governo do Estado a realização de concurso público para a recomposição dos quadros docente e técnico específico e atendimento às necessidades das unidades acadêmicas e administrativas. Entretanto, o pleito só foi atendido em 10/01/2018, quando foi autorizada a realização de concurso para 72 (setenta e duas) vagas para o cargo de Analista Universitário e 50 (cinquenta) para o cargo de Técnico Universitário, restritas ao preenchimento das vagas surgidas por inatividade (aposentadorias, demissões,

exonerações, falecimentos e remoções). A primeira convocação ocorreu no ano de 2018.

Desse ponto e amparando-se nos fatores que se referem ao diagnóstico organizacional traçado pela Administração da Uesf, esta Auditoria também buscou verificar, na medida do possível, os prováveis entraves existentes na Universidade que estão relacionados ao alcance da meta 13 do Plano Estadual da Educação, que consiste em “Elevar a qualidade da Educação Superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de Educação Superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores”.

Em resposta ao Questionário de Avaliação preliminar, a Universidade informou possuir 183 (cento e oitenta e três) docentes efetivos com mestrado e 542 (quinhentos e quarenta e dois) com doutorado. Desses, 64 (sessenta e quatro) professores substitutos possuem o título de mestre e 13 (treze) o título de doutor. Os demais docentes possuem graduação ou especialização.

O Gestor considera que o número de docentes é insuficiente e inadequado ao número de cursos de graduação oferecidos pela Universidade, portanto a Instituição solicitou autorização para novas admissões de docentes efetivos e contratação de temporários, cuja demanda se encontra em andamento.

Considerando o quantitativo geral de docentes efetivos constante da tabela 02 (849), e a soma do quantitativo de professores com mestrado ou doutorado (825) informado na resposta, obtém-se um percentual superior ao exigido no disposto no Inciso II, art. 52 de Lei n.º 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que dispõe que as universidades se caracterizam por conterem, pelo menos, um terço do corpo docente, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; e, ainda que mais da metade do seu corpo docente possua titulação de doutor. No entanto, com base no exposto, este número ainda é insuficiente.

Diante das considerações coligidas, entende-se que, embora o alcance da meta 13 do PEE dependa do resultado obtido pelo conjunto de Instituições que compõem o Sistema de Educação Superior do Estado, estando à Uesf inserida neste sistema, é preciso que esta IES intensifique sua força de trabalho no que se refere ao quantitativo de pessoal administrativo do grupo ocupacional, com preenchimento total das vagas autorizadas por Lei, como também, qualitativo, atingindo o maior número possível de docentes com titulação de doutores e mestres. Contudo, para tanto, faz-se necessário o planejamento e execução de ações articuladas e conjuntas com o Governo do Estado e com os demais órgãos governamentais responsáveis pelo planejamento e autorização do provimento de pessoal, visando buscar soluções para adequar o corpo de docentes desta Universidade à demanda qualificada.

Assim, considerando que os entraves apontados anteriormente não dependem de ações da Uesf, e que esta já adotou providências que lhe cabiam junto aos órgãos responsáveis para preencher os claros de lotação, não foram verificadas falhas (achados de auditoria) passíveis de registros, que estejam associadas a esta questão de auditoria.

Questão de Auditoria 2- *A Uefs possui normas externas ou internas eficazes para acompanhamento e avaliação da carga horária e jornada de trabalho dos docentes do seu quadro permanente e temporário?*

Com base nos procedimentos de auditoria (confirmações formais, de rotinas, exame da documentação original), verificou-se que as normas internas existentes na Uefs, bem como os métodos de acompanhamento, não são suficientes para promover um controle eficaz do cumprimento das atividades e da carga horária dos docentes.

De acordo com as informações fornecidas pela Universidade, em resposta ao Questionário de Avaliação Preliminar, aplicados na fase de planejamento, os docentes são lotados nos departamentos, tendo os respectivos diretores como chefes imediatos. A Uesf possui nove departamentos que abarcam diversas áreas do conhecimento. Cabe aos Diretores de departamentos disponibilizar os planos individuais e planos semestrais de trabalho das áreas de conhecimento para os membros do Departamento.

A Resolução CONSEPE n.º 068/2016 estabelece os procedimentos para preenchimento e avaliação do Plano Individual de Trabalho (PIT) e do Relatório Individual de Trabalho (RIT), bem como disciplina o registro das atividades de ensino, pesquisa e extensão e administrativas, a serem desenvolvidas pelos docentes em cada semestre, relativas ao cumprimento das cargas horárias destes. Outro Instrumento de normatização é a Resolução CONSEPE n.º 076/2016, que disciplina a utilização do diário eletrônico nos cursos de graduação e estabelece critérios de preenchimento.

Todavia, não obstante a existência das normas que disciplinam o processo de avaliação e controle da carga horária e frequência, constatou-se as seguintes falhas associadas a esta questão de auditoria:

7.1.1. Não utilização das ferramentas obrigatórias para controle da frequência e carga horária dos docentes

Questionado quanto à existência das normas internas relativas ao acompanhamento e avaliação da frequência e carga horária dos servidores efetivos, o Magn.º Reitor da Uefs, em resposta ao Questionário de Avaliação Preliminar elaborado pela Auditoria, declarou que não existe na Instituição um mecanismo de controle de carga horária de docente ou funcionário. Contudo, para o caso do docente, apesar de o diário eletrônico não ter sido instituído para o controle das cargas horárias, foi adotado também para este fim.

Em resposta à Solicitação CM 07/2019, de 04/11/2019 a Uefs ainda relatou o seguinte:

[...] informamos que os encargos docentes são distribuídos nas atividades: de ensino, administrativas, de pesquisa e de extensão. Tais atividades são registradas no sistema eletrônico chamado Sagres Portal[...]

O diário eletrônico permite o registro e o acompanhamento dos planos de ensino das disciplinas de graduação e pós-graduação, das aulas programadas/ministradas, das frequências dos docentes e o compartilhamento de mensagens e arquivos [...]

O acompanhamento dos encargos docentes semestrais é obrigatório, realizado através do PIT (Plano de Atividades de Trabalhos) e do RIT (Relatório Anual de Atividades de Trabalho) [...]

O preenchimento eletrônico do RIT de 2018 começou a ser realizado mas encontra-se suspenso para resolução de problemas de ordem técnica com o sistema operacional. Os problemas apontados serão superados com a adoção de um sistema intermediário, LABORE [...] já em fase de teste[...]

Entretanto, não obstante a Administração da Uefs tenha informado que o controle das cargas horárias é suprido por meio da ferramenta do Sistema Sagres denominada Diário Eletrônico, não foi possível constatar nos relatórios do referido Sistema as informações referentes à distribuição dos encargos docentes nas atividades: de ensino, administrativas, de pesquisa e extensão, o que demonstra que a alternativa adotada para controle não atende as mesmas funções do RIT.

Frise-se que o art. 11 da Resolução 068/2016 CONSEPE estabelece que é obrigatório o preenchimento, tanto do PIT quanto do RIT pelos docentes, e, tendo em vista que Unidade informou que o preenchimento eletrônico só começou a partir de 2018, através do Sistema Sagres, sendo posteriormente, suspenso, requereu-se novamente informações adicionais (Solicitação n.º HTV - 04/2019, de 13/11/2019) com o intuito de verificar como era realizado o registro do referido formulário antes da utilização do sistema Sagres e como vinha ocorrendo este registro em 2019. Em resposta, mediante o Ofício Reitoria n.º 886 de 22/11/2019, o Reitor apresentou as seguintes informações:

O RIT 2017 funcionou como teste pois o PIT 2017, base para o RIT 2017, apresentou problemas não favorecendo a finalização do RIT 2017. Anteriormente à utilização do sistema Sagres tanto o PIT como o RIT eram feitos em papel e entregues no departamento no qual o docente estivesse lotado. Houve a suspensão do preenchimento do RIT em 2012. Vale salientar que o PIT é preenchido regularmente a todo início de semestre, com período de preenchimento previsto em calendário acadêmico.

Cumprido frisar que o art. 2º da Resolução CONSEPE n.º 068/2016 estabelece que o RIT é um instrumento de registro das atividades anuais e subsidiará o acompanhamento e a avaliação das atividades docentes no ano de referência. O parágrafo 1º do referido artigo estabelece que este documento deverá ser preenchido de forma contínua, por meio do sistema institucional específico, subsidiado pelas atividades planejadas no PIT.

Diante dos fatos e considerações apontados, a Auditoria entende que os procedimentos de controles internos adotados pela Uefs, em relação aos registros necessários à aferição do cumprimento da carga horária dos docentes, bem como das atividades acadêmicas e regime de trabalho, não são capazes de produzir informações satisfatórias e fidedignas, nem de assegurar a observância às normas da Instituição, pelos usuários.

Ressalte-se que, sublinhar o controle da carga horária dos docentes é tarefa da entidade Gestora, que deve também identificar possíveis causas e consequências de não cumprimento de carga horária ou de ausências de professores durante o exercício das atividades letivas, visando corrigi-las, como forma de prestar contas à sociedade das atividades que são desenvolvidas.

Recomendações:

- 1- Avaliar periodicamente a eficácia dos procedimentos e rotinas instituídos para o cumprimento da carga horária e jornada de trabalho dos docentes, visando eliminar falhas ou instituir novos procedimentos que visem produzir informações satisfatórias e fidedignas.
- 2- Regulamentar e implementar um sistema de controle eletrônico para preenchimento e encaminhamento dos PIT e RIT possibilitando o controle da carga horária dos professores em sala de aula.

7.1.2 Não utilização de critérios de avaliação do cumprimento da carga horária para concessão de benefícios

Considerando que, em resposta à Solicitação da Auditoria n.º CM 07/2019, de 04/11/2019 a Uefs declarou que o preenchimento eletrônico do RIT só começou a partir de 2018, através do Sistema Sagres, sendo posteriormente, suspenso, requereu-se esclarecimento (Solicitação n.º HTV – 04/2019) quanto ao critério utilizado pela Uefs para aferir se a carga horária e o regime de trabalho submetido aos docentes foram efetivamente cumpridos, para fins de concessão de auxílios e benefícios.

Em resposta, a Uefs declarou que:

Uma vez que o não preenchimento foi ocasionado por problemas no sistema, e não por descuido do Servidor, a Universidade não usará esse critério para impedir possíveis benefícios a que a classe faz jus.

Ressalte-se que o parágrafo 2º do art. 11 da Resolução n.º 068/2016 CONSEPE, estabelece que a regularidade no preenchimento do PIT e do RIT será observada como critério explicitado em instruções normativas e resoluções específicas, para concessão de auxílios, benefícios, e deverá pontuar quando da apreciação de processos de promoção na carreira

Todavia, na supracitada resposta indica que no período auditado a Uefs, além de não ter utilizado as ferramentas obrigatórias para controle da carga horária e frequência, não utilizou os critérios estabelecidos para fins de concessão de benefícios, descumprindo o referido normativo interno.

Recomendação: Ao conceder auxílios, benefícios ou se estabelecer pontuação para fins de apreciação de processos de promoção na carreira, utilizar o critério estabelecido no parágrafo 2º, art. 11 da Resolução n.º 068/2016 CONSEPE.

Questão de Auditoria 3 - A Uefs realiza procedimentos de controle específicos e periódicos para verificar ou acompanhar possíveis casos de acumulação incompatível de cargos públicos?

Com base nos testes auditoriais realizados, verificou-se que a Uefs não vem realizando procedimentos de controle específicos e periódicos para verificar ou acompanhar possíveis casos de acumulação incompatível de cargos públicos pelos seus servidores.

Esta Auditoria realizou levantamento nos sistemas Mirante e RAIS, bem como testes de

cruzamento de bancos de dados, com o objetivo identificar situações de acumulação de cargos públicos e verificar possíveis irregularidades, bem como a qualidade dos controles relacionados à análise da compatibilidade de horários, requisito fundamental à manutenção da legalidade da acumulação.

Os exames foram realizados pela equipe auditorial estritamente no âmbito do escopo definido, ou seja, os servidores docentes, em razão deste grupo possuir maior grau de risco de se enquadrarem nos tipos de acumulação indevidas, objeto de apuração desta Auditoria, quais sejam:

- 1- Acumulação que estejam em desconformidade com as exceções previstas nas Alíneas “a”, “b” e “c” do Inciso XVI, art. 37, da Constituição Federal;
- 2- Acumulação com jornadas teoricamente incompatíveis (jornada total de dois cargos superior a sessenta horas, sem cumprimento dos requisitos legais) ou com infração ao regime da dedicação exclusiva por parte de professores da instituição.

Registre-se que, em virtude da limitação do Sistema Mirante, não foi possível realizar o levantamento dos registros dos vínculos dos servidores abrangendo o período auditado (01/01 a 31/07/2019), em razão deste dados ainda não se encontrarem disponíveis para consulta. Assim, realizou-se a extração de dados do exercício de 2018, oportunizando ao Gestor a apresentação dos devidos esclarecimentos a fim de atualizar ou retificar informações equivocadas ou comprovar, se for o caso, que os casos apontados já se encontram regulares neste exercício de 2019.

Assim, foram encontradas as seguintes ocorrências:

7.1.3 Acumulação de cargos públicos com jornadas incompatíveis (acima de sessenta horas), sem atendimento às formalidades legais.

Por meio do cruzamento de bancos de dados extraídos do Sistema Mirante, constatou-se que 61 (sessenta e um) servidores docentes da Uesf (**Apêndice 1**), acumulam cargos na Administração Pública ou na iniciativa privada. Entretanto, o somatório das respectivas cargas horárias semanais extrapolam o limite razoável de 60 (sessenta) horas e também, conforme registros nos prontuários destes servidores, não houve o cumprimento das formalidades legais prévias e necessárias para tal situação:

Vale ressaltar que o art. 37, da Constituição Federal de 1988, estabelece que:

- XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI;
- a) a de dois cargos de professor;
 - b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;
 - c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Assim, para além da natureza do cargo ou emprego (técnico, professor ou de profissionais de saúde com profissões regulamentadas), o constituinte exigiu a compatibilidade de

horários, obviamente porque a acumulação dos cargos não poderia trazer prejuízos ao exercício de ambos os cargos ou empregos ocupados pelo servidor.

Registre-se contudo que, não obstante a inexistência de qualquer definição específica sobre o número de horas trabalhadas semanalmente pelo servidor, em ordem a determinar qual seria o montante máximo a determinar a possibilidade ou não de acumulação dos cargos, empregos ou funções públicos, as exigências da atual corrente jurisprudencial formalizada na Orientação Normativa CNU/CGU/AGU n.º 005/2017, de 29 de março de 2017 estabelece que, em casos de carga horária acima do limite considerado razoável pelos órgãos jurídicos oficiais (60 horas), deve haver uma comprovação individualizada e atesto prévio pelos órgãos e entidades públicas envolvidas, através de decisão fundamentada da autoridade competente, além de comprovação da inexistência de sobreposição de horários e da ausência de prejuízo à carga horária e às atividades exercidas nos órgãos envolvidos. Contudo, os prontuários individualizados dos servidores relacionados possuem declaração de apenas 01 vínculo no ato da posse, indicando o descumprimento de tal formalidade.

Assim, esta Auditoria adotou tal normativo como critério seguindo o entendimento da Administração Federal, uma vez que, com base no D.O.U n.º 71 de 12 de abril de 2019, seus órgãos devem adotar tal orientação para verificar a regularidade das acumulações de cargos pelos servidores públicos com base nos incisos X e XI do art. 4º da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993, que atribui competência ao Advogado-Geral da União para fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração federal, bem como unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre seus órgãos jurídicos.

Cumprir mencionar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) vinha admitindo como limite máximo, em casos de acumulação de cargos ou empregos públicos, a jornada de trabalho de sessenta horas semanais. Entretanto, desde 2011, por meio do Acórdão n.º 1.338 do Plenário, a Corte de Contas sinalizou uma mudança de entendimento. Assim, a posição atual do referido Tribunal, também, é de que, a acumulação lícita de cargos cujas jornadas, somadas, ultrapassem sessenta horas semanais, apesar de indesejável, não é vedada por lei. Com isso, a compatibilidade de horários deve ser apurada caso a caso, não se sujeitando a jornada máxima, desde que não interfira no desempenho, com eficiência, dos cargos lícitamente acumulados.

Diante dos indícios de irregularidade e, visando verificar se a Administração já tinha conhecimento da situação apontada e quais as medidas adotadas, solicitou-se esclarecimentos ao Magnífico Reitor da Uefs, através da Solicitação n.º CM 11/2019, de 14/11/2019, reiterada em 22/11/2019.

O Reitor, mediante o Ofício n.º 894/2019, de 25/11/2019, encaminhou a esta Auditoria planilha atualizada com base no Sistema RH Bahia/2019 e no Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRH), contudo, não informou se existem procedimentos de controle a Unidade para verificar possíveis casos de acumulação, nem quais as providências administrativas seriam adotadas para apurar a irregularidade apontada.

Recomendações:

1- Apurar, por meio de Processo Administrativo, a regularidade da situação dos servidores apontados pela Auditoria que possuem mais de um vínculo funcional e cuja soma das jornadas semanais seja superior a 60 (sessenta) horas, visando verificar a compatibilidade de horários da Uefs com os outros cargos e a ocorrência de prejuízo às atividades exercidas nesta Universidade, aplicando, se cabível, o disposto no art. 193 da Lei n.º 6.677/1994;

1.1- Na hipótese de se concluir pela licitude da acumulação, fundamentar devidamente a decisão, anexando ao respectivo processo administrativo a competente documentação comprobatória, com a indicação expressa do responsável pela medida adotada.

2- Criar procedimentos de controle periódicos e específicos para levantar e acompanhar casos de servidores com acúmulo ilegais de cargos públicos por jornadas incompatíveis, com vistas a realizar os mesmos procedimentos apontados no item anterior.

7.1.4 Acumulação de cargos em desconformidade com as exceções previstas na Constituição Federal

Dos testes de auditoria realizados, verificou-se que o servidor identificado na tabela seguinte, possui mais de dois vínculos funcionais, cujos cargos não estão entre as exceções previstas nas Alíneas "a", "b" e "c" do Inciso XVI, art. 37, da Constituição Federal:

QUADRO 01 - Servidor com mais de dois vínculos funcionais incompatíveis com a CF/1988

Nome	Matrícula	Cargo	Secretaria	Unidade/ Empresa	Data de Admissão
Dart Clair Carvalho das Virgens Cerqueira	716288867	Técnico Nível Médio	UEFS	Pro Reitoria Gestão Desenvolvimento de Pessoas	11/09/2017
	195333889	Técnico em Enfermagem	SESAB	Hospital Rg. Clériston Andrade	14/02/2012
	60103	Técnico em Enfermagem 30 Hs	(*)	Prefeitura Municipal de Camaçari	15/12/2008

Fonte: Dados do Sistema Mirante e RAIS ano 2018

(*) Dados não informado.

Por oportuno, vale registrar que é entendimento pacífico que o servidor não pode acumular mais de dois vínculos com o Poder Público, sendo admitido, nos termos do art. 37, XVI, da Constituição Federal, que o funcionário, simultaneamente, possua apenas: a) dois vínculos de professor; b) um cargo de professor com outro de natureza comprovadamente técnica ou científica; c) dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde.

O Reitor informa no Ofício n.º 894/2019, datado de 25/11/2019 que a servidora com a matrícula n.º 716288867, foi desligada da UEFS em 11/09/2019.

As informações trazidas pelo Reitor não são suficientes, para dirimir a falha apontada, tendo em vista a falta de documentos comprobatórios anexados na sua resposta.

Recomendação:

1- Apurar, por meio de Processo Administrativo, a regularidade da situação do servidor identificado pela Auditoria, tendo em vista possuir mais de dois vínculos funcionais não permitidos na CF/1988, com vistas a aplicar, se cabível, o disposto no art. 193 da Lei n.º 6.677/1994;

1.1- Na hipótese de se concluir pela licitude da acumulação, fundamentar devidamente a decisão, anexando ao respectivo processo administrativo a competente documentação comprobatória, com a indicação expressa do responsável pela medida adotada.

7.2 Área Financeira

Durante o período auditado, a Uefs, como Unidade Orçamentária empenhou despesas que atingiram o montante de R\$142.591.133,67. Destas, foram pagas R\$134.855.954,98, representando a quitação de cerca de 94,57% dos dispêndios programados.

Do exame da amostra selecionada de acordo com os critérios descritos no Relatório de Planejamento, foram constatadas falhas apontadas nos itens **7.2.1 e 7.2.2** a seguir:

7.2.1 Sucessivos pagamentos por indenização, decorrentes de ineficiência administrativa

No período auditado (01/01 a 31/07/2019), a Uefs pagou despesas por meio de indenização no valor de 176.562,65, referentes à prestação de serviços continuados na área de Tecnologia da Informação, prestados pelas empresas ZCR Soluções em Tecnologia, Poligraph Sistemas e Representações Ltda. e RMO Consultores Associados Ltda..

Todavia, da consulta ao Sistema Mirante e dos trâmites dos processos de pagamento, verificou-se que a referida Universidade vem utilizando esta forma de pagamento, que deveria ser uma exceção, desde o exercício de 2015, em decorrência da morosidade na adoção das providências necessárias para uma nova contratação. Por conseguinte, não restou comprovado qualquer fator extraordinário que amparasse os pagamentos sem respaldo contratual, que já totalizam R\$ 4.915.939,26, conforme demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 03 – Pagamentos realizados sem lastro contratual

Em R\$

n.º do Contrato	Final da vigência	Empresa	Valor pago por Indenização					TOTAL
			2015	2016	2017	2018	2019(*)	
099/2014	08/03/2015	ZCR Soluções em Tecnologia	703.893,34	635.660,00	1.426.540,00	115.040,00	97.260,00	2.978.393,34
054/2010	10/12/2016	Poligraph Sistemas e Representações Ltda..	-	703.806,38	496.646,35	84.354,72	1.876,87	1.286.684,32
013/2010	23/02/2016	RMO Consultores Associados Ltda.	-	135.643,64	417.734,78	70.057,47	27.425,78	650.861,6

TOTAL	4.915.939,26
--------------	---------------------

Fonte: Processos de pagamento, Informações do Sistema Mirante.

(*) Período (01/01 a 31/07/2019)

Ressalte-se que, não obstante os objetos das despesas, explicitados na tabela 03, tratem-se de serviços de natureza contínua e essenciais para as atividades acadêmicas da Autarquia, do exame da formalização dos processos de pagamento, não se verificou o registro da devida motivação para o pagamento sem lastro contratual. Além disso, sabe-se que a observância ao procedimento licitatório é imprescindível nas contratações públicas, não sendo justificativa plausível para afastá-lo, a possibilidade de causar prejuízo ao erário pela mera descontinuidade dos serviços prestados.

Além disso, a morosidade nos trâmites internos necessários para o andamento dos processos de Licitação ou Inexigibilidade para nova contratação dos referidos serviços, demonstram deficiência desta Universidade no que se refere implementação de rotinas para assegurar que as etapas da formalização processual, sob sua responsabilidade, fossem concluídas tempestivamente, conforme demonstrado no quadro seguinte:

QUADRO 02- Tempo dos trâmites dos processos

n.º Processo	Objeto	Decurso de tempo total para tramitação (dias)		Total
		SAEB	UEFS	
SAEB 0200150310619	Licitação para contratar empresa especializada na prestação de serviços de suporte operacional do ambiente de Tecnologia da Informação - TI	89	1.152*	1.241
SAEB 0200160589077	Processo de Inexigibilidade para contratação direta empresa especializada em Tecnologia da Informação e Comunicação para a prestação de serviços continuados de suporte técnico, sustentação do SITIENS da UEFS.	62	986*	1.048
SAEB 0200160386311	Processo de Inexigibilidade para contratação direta de empresa especializada em Tecnologia da Informação e Comunicação para a prestação de serviços continuados de suporte técnico, sustentação e manutenção do Sistema SAGRES.	146	1.082*	1.228

Fonte: tramitação de processos SAEB

* Somatório dos períodos de tempo das etapas de trâmites intercaladas sob a responsabilidade da Uefs.

Em relação ao fato apontado, cumpre transcrever trecho do Parecer n.º PLC-LB-MQ-3952/2008 da PGE, que possui efeito normativo e trata da formalização dos processos de indenização, a saber:

[...] Portanto, não tendo havido o respectivo processo licitatório ou de dispensa ou inexigibilidade de licitação, bem como nas hipóteses em que mesmo tendo havido a regular contratação **não fora providenciada a tempo** a prorrogação do ajuste, não haverá um vínculo regular. Assim, acaso tenham sido prestados serviços ou fornecidos bens fora das hipóteses acima referidas, tal ocorreu sem base contratual e, por consequência, sem fundamento legal.

Verifica-se que o parecer esclarece que a realização de pagamento a fornecedores utilizando-se rubrica de indenização é um procedimento admitido somente para casos excepcionais, ou seja, quando não for possível realizar uma licitação, dispensa ou inexigibilidade, o que, na oportunidade dos exames efetuados pela Auditoria, não se caracterizou, ensejando na manutenção da prestação de serviço de contratos extintos por até 4 anos como (ZCR Soluções em Tecnologia - Contrato n.º 099/2014), 4 anos e 8 meses

(Poligraph Sistemas e Representações Ltda. Contrato n.º 054/2010) e 3 anos e 9 meses (RMO Consultores Associados Ltda. - Contrato n.º 013/2010).

A Auditoria requereu informações por meio da Solicitação CM 08/2019, e, em sua resposta, encaminhada por meio da correspondência eletrônica, a Assessoria de informática Administração (AEI), assim informou:

O Contrato Emergencial 099/2014, celebrado entre a UEFS e a ZCR foi encerrado em março/2015 ao tempo que foi dado início ao processo de nova licitação (Processo UEFS **3471/2015/SAEB 0200150310619**), que tramitou desde então sob a análise da SAEB/SGI/DGE retornando à UEFS em março/2017 para novas diligências.

Situação: Considerando as dimensionalidades necessárias aos serviços de 1º, 2º e 3º níveis, conforme estabelecido pelo Decreto n.º 15.404 de 01/09/2014 e avaliando a crescente demanda por serviços de TI com maior efetividade, com menor SLA e ainda com a necessidade de ampliação do cardápio de serviços foi necessário elaborar um novo Termo de referência (TR). Considerando que a UEFS não possui equipe técnica em número adequado para atender todas as demandas, seja no atendimento diário, no acompanhamento de processo ou na execução de ações técnicas, a elaboração do novo TR foi sendo executada ao longo do ano de 2019. Com a finalização do TR será dado início ao processo de licitação ainda em novembro de 2019.

O processo UEFS Sitiens 21555/2016/SAEB 0200160589077, o resultado da Licitação por Inexigibilidade foi publicado no DOE em 24/10/2019 e o contrato está em elaboração pela UEFS/REIT/PROAD/GACC com início do contrato ainda no mês de novembro de 2019.

O processo UEFS Sitiens 2706/2016/SAEB 0200160386311, O resultado da Licitação por Inexigibilidade foi publicado no DOE em 16/08/2019 e o contrato está em elaboração e adequação às demandas da UEFS com início do contrato ainda no mês de 2019.

Os esclarecimentos apresentados, não são capazes de dirimir as falhas no que se refere ao longo período sem licitação.

Ressalte-se que a ausência de licitação ao longo de anos, além de não assegurar a contratação mais vantajosa para a Administração, com grande potencialidade de causar prejuízos ao erário, configura-se em grave desvio aos princípios da isonomia, da publicidade, da impessoalidade e da eficiência, infringindo não só a Lei de Licitações, como também a própria Constituição Federal, em seu art. 37, *caput* e inciso XXI.

Não é razoável que a força de uma situação emergencial, se prolongue por anos seguidos sem que seja providenciado, a tempo, o procedimento de licitação obrigatório, atenuando a gravidade do problema com pagamentos por indenização sem respaldo contratual.

Recomendação:

1- Implementar rotinas administrativas que sejam capazes de assegurar a tempestividade na conclusão das etapas dos trâmites processuais internos da Universidade, relativos à contratação de novas empresas de prestação de serviços contínuos, visando evitar lapsos temporais que motivem sucessivos pagamentos por indenização;

2- Acautelar-se, visando antecipar as providências para efetivação de novo procedimento licitatório ou contratação direta, ainda na vigência dos contratos em curso.

7.2.2 Pagamento de serviços de impressão e reprografia no valor estimado mensal (franquia), ainda que o contrato determinasse a apuração dos serviços efetivamente consumidos

Por meio do Pregão eletrônico n.º 056/2013, a Uefs selecionou a empresa Imagem Equipamentos para Escritório Ltda. para prestar serviços de impressão e reprografia, com operador, de acordo com as especificações e obrigações constantes do Instrumento Convocatório, especialmente as disposições da Seção B do referido Instrumento. Destarte, em 16/12/2013, foi firmado o Contrato n.º 066/2013 com a referida empresa, pelo prazo inicial de 12 (doze) meses, a contar da data da sua assinatura.

Ressalte-se que, o item 1.2.4.31 da referida Seção B do Instrumento Convocatório, que trata das obrigações da Contratada, estabelece que esta deverá “*levantar e apresentar, mensalmente, o número de cópias efetivamente produzidas para fins de faturamento*”. (grifo da Auditoria)

Assim, estimou-se como preço do Contrato o valor inicial global de R\$ 442.836,00, a ser pago de acordo com a cláusula terceira do referido Instrumento, que estabelece que a Contratante pagará à contratada pelos serviços efetivamente prestados, os valores abaixo especificados:

TABELA 04 – Valores da franquia e custo unitário das impressões

Em R\$

Especificações	Quantitativos	Preço Unitário	Preço Mensal
Reprodução digital, duplicação impressão, cópias monocromáticas (preto/branco) com operador e demais especificações e exigências constantes do edital e seus anexos.	600.000	0,035	21.000,00
Reprodução digital, duplicação, impressão, cópias coloridas, com operador e demais especificações e exigências constantes do edital e seus anexos.	57.000	0,279	15.903,00
Valor mensal			36.903,00
Valor Global			442.836,00

Fonte: Contrato n.º 066/2013.

Registre-se que o referido Contrato foi aditado por seis vezes, tendo seu valor global e prazo alterados, conforme quadro seguinte:

QUADRO 03 – Resumo dos aditivos ao Contrato n.º 066/2012

Em R\$

Termo Aditivo n.º	Data de Assinatura	Objeto	Cálculo do Preço Mensal
1º	05/12/2014	O Termo Aditivo vigorará por 01 (um) ano, iniciando em 15 de dezembro de 2014 e encerrando em 14 de dezembro de 2015.	36.903,00
2º	16/12/2014	O Termo Aditivo vigorará da data da sua assinatura, em 14 de dezembro de 2015; sendo seu valor global de R\$ 442.836,00 (quatrocentos e quarenta e dois mil e oitocentos e trinta e seis reais).	36.903,00
3º	14/12/2015	Fica suprimido em 20% (vinte por cento) o quantitativo inicial do contrato, conforme cláusula terceira do contrato original. Estima-se para o termo aditivo o valor global de R\$ 354,268,80 (Trezentos e cinquenta e quatro mil, duzentos e sessenta e oito reais e	29.522,40

		oitenta centavos).	
-	08/04/2016	Termo de Apostilamento n.º 006/2016 – atualizar preços dos serviços em 6,38% decorrente da variação INPC/IBGE (2013-2014); em 10,28% decorrente da variação INPC/IBGE (2014-2015) a partir da data da apresentação da proposta de preço.	34.604,88
4º	13/12/2016	O valor global deste Termo Aditivo é de R\$ 452.303,37 (Quatrocentos e cinquenta e dois mil, trezentos e três reais e trinta e sete centavos). Este Termo Aditivo vigorará a contar de 13/12/2016 e se encerrando em 12/12/2017	37.691,94
5º	04/10/2016	O valor global deste Termo Aditivo é de R\$ 451.471,58 (Quatrocentos e cinquenta e um mil, quatrocentos e setenta e um reais e cinquenta e oito centavos). Este Termo Aditivo vigorará a contar de 12/12/2017 e se encerrando em 11/12/2018.	37.622,63
6º	10/12/2018	A contratada renuncia ao reajuste com base no INPC 1IBGE do período de 2017/2018. o valor global deste Termo Aditivo é de R\$ 451.471,58 (Quatrocentos e cinquenta e um mil, quatrocentos e setenta e um reais e cinquenta e oito centavos). Prorroga o prazo do Contrato até 10/12/2019.	R\$37.622,63

Fonte: Termos Aditivos Sistema SEI.

O Item 5.1 da Seção B do Instrumento Convocatório que trata do custo estimado da despesa, estabelece ainda que:

5.1.2 A FRANQUIA MENSAL será de 600.000 (seiscentas mil) cópias/impressões preto e branco e 57.000 (cinquenta e sete mil) cópias/impressões coloridas, devendo a proposta ter por base essas franquias;

5.1.3 O faturamento de cópias/impressões excedentes **dar-se-á trimestralmente, subtraídas as cópias/impressões que porventura a CONTRATADA não tenha utilizado na franquia mensal** em qualquer dos meses que compõem o período. Pagando somente o que ultrapassar a diferença entre os excedentes e o resíduo dos meses que não se atingir a franquia. (grifo da Auditoria)

Entretanto, não obstante a previsão contratual de pagamento com base nos serviços efetivamente consumidos, constatou-se que a Uesf, desde o início da vigência do contrato até o final do período auditado (31/07/2019), vem pagando mensalmente à referida empresa o valor integral mensal estimado (considerando os reajustes contratuais), sem compensação trimestral no valor da franquia, conforme discriminado na tabela a seguir:

TABELA 05 – Despesas referentes ao Contrato n.º 066/2013 no período de 2014 a 2019

Em R\$

Exercício	Quantidade de parcelas	Valor integral mensal	Total pago por período
2014	11	36.903,00	405.933,00
2015	12	36.903,00	442.836,00
2016	4	29.522,40	359.669,66
	6	34.604,88	
	1	33.950,78	
2017	12	37.622,63	537.460,86
	1	34.604,88	
	1	51.384,42 ¹	
2018	11	37.622,63	413.848,93
2019	6	37.622,63	225.735,78
TOTAL			2.385.484,23

Fonte: Sistema Mirante

¹ Acumulado INPC período 16/12/2014 a 30/04/2016.

No mais, embora o item 1.2.10 da Seção B do Instrumento Convocatório estabeleça também que “As faturas mensais deverão ser apresentadas com demonstrativos de preços dos serviços efetivamente executados e atestados pelo Gestor do contrato”, constatou-se que as informações contidas nas faturas emitidas no período auditado, embora atestadas pelo gestor do contrato, só indicam o mês de referência e o valor total a ser pago.

Diante da situação apontada, visando verificar a conformidade dos valores desembolsados com os serviços efetivamente realizados e apurar possíveis pagamentos a maior no período auditado, por meio da Solicitação n.º SGA 06/1- HJ/2019 de 13/11/2019, esta Auditoria requereu comprovantes das quantidades de cópias efetivamente utilizadas pela Uesf de 01/01 a 31/07/2019. Todavia, até o final de trabalhos auditoriais, a Uesf não apresentou.

Vale mencionar também, que da análise dos procedimentos de controles relativos à fiscalização do referido contrato, constatou-se fragilidades que confirmam que a Uefs não vem acompanhando nem fiscalizando o contrato no que diz respeito ao consumo das cópias e impressões mensais, nem garantindo que os pagamentos sejam realizados com base dos serviços efetivamente utilizados, conforme relatado a seguir:

- Embora as máquinas copiadoras e impressoras sejam manuseadas exclusivamente por operadores empregados da Contratada, não restou evidenciado qualquer procedimento adicional de controle realizado por servidores da Uefs com vistas a acompanhar, conferir ou validar a informação fornecida pela contratada quanto ao número de cópias consumidas durante o mês, pela Universidade;
- Os procedimentos de fiscalização se resumem a um *checklist* formal, preenchido pelo fiscal do Contrato, sem qualquer referência relativa à composição dos cálculos do valor pago.

Note-se que o fato apontado contraria o item 1.2.5 da seção B do instrumento convocatório, que estabelece que, compete ainda à contratada:

1.2.5.4 Gerenciar os serviços contratados, com o objetivo de realizar a contabilização das páginas impressas, prevendo a instalação de seus consumíveis antecipadamente aos seus termos, de forma a não permitir a interrupção dos serviços de impressão;

1.2.5.5 Realizar o gerenciamento, contabilização e bilhetagem de impressão e cópias;

1.2.5.6 Garantir que os equipamentos possam informar ao usuário, nome do documento, horário da impressão, impressora, número de páginas e custos para cada documento impresso.

Diante dos fatos apontados, verifica-se que a Uesf deixou de realizar os procedimentos de controle interno, necessários à adequada fiscalização do Contrato, como também realizou pagamentos à empresa na forma indevida (não prevista no Contrato), podendo ter gerado prejuízos ao Estado que não foram mensuráveis pela Auditoria em virtude da ausência dos relatórios do efetivo consumo de cópias reprodutivas e impressões no período auditado.

Cumpra-se observar que a análise trimestral da franquia utilizada para fins de compensação nos pagamentos é de fundamental importância, pois, além de evitar prejuízos para o Estado decorrentes de pagamento por serviços não prestados, subsidia a Administração com dados concretos para auxiliar a tomada de decisões que busquem alternativas mais econômicas e que melhor atendam ao interesse público, uma vez que, caso se verifique que o volume realizado/produzido não esteja atingindo o volume da franquia estipulada para o período, o órgão deve reavaliar o dimensionamento do contrato, seja revisando a estimativa de páginas impressas, a quantidade de impressoras ou sua melhor distribuição.

Assim, se essa diferença for recorrente, proveniente de uma tendência de baixa ou mudança no perfil do consumo, o órgão tem motivos para aditar o contrato visando consolidar esta mudança, de modo que não ocorra de forma reiterada o pagamento por páginas não produzidas

Portanto, é dever também do órgão documentar e armazenar todas as memórias de cálculo, premissas e justificativas que demonstrem a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada, em atenção ao princípio da motivação.

Recomendação:

1- Ao contratar empresas de prestação de serviços de reprografia e impressão com previsão contratual de pagamento com base nos serviços efetivamente consumidos, estabelecer procedimentos para acompanhamento da sua execução, com vistas a conferir se as quantidades demandadas atingiram ou extrapolaram as franquias mensais, com vistas a assegurar a regularidade nos valores pagos e evitar prejuízos para o Estado.

7.3 Área Jurídica

7.3.1 Prorrogação de contratos de prestação de serviços de natureza continuada sem a prévia avaliação quanto à sua vantajosidade

Verificou-se que os contratos de prestação de serviços de natureza continuada, formalizados pela Uesf, sob os n.º 066/2013, 088/2015 e 84/2016, foram prorrogados por sucessivos períodos, por meio de aditamentos contratuais, sem que, nas respectivas motivações fosse explicitado o interesse da Administração Pública na manutenção desses instrumentos, com vistas a comprovar a sua vantajosidade.

Destarte, a referida falha vem se repetindo na formalização dos aditamentos de prazo desses contratos, que já se encontram vigentes por períodos de até 6 anos, conforme demonstrado no quadro a seguir:

QUADRO 04 – Contratos aditados sem avaliação prévia da vantajosidade para a Uesf

n.º Contrato	Contratada	Início da vigência	término da vigência contrato original	n.º Último aditivo de prazo	Data do término da vigência após prorrogação
--------------	------------	--------------------	---------------------------------------	-----------------------------	--

66/2013	Imagem Equipamentos para Escritório Ltda.	16/12/2013	15/12/2014	6º	10/12/2019
88/2015	AVI Consultoria e Serviços de Segurança	1º/12/2015	30/11/2016	7º	29/11/2019
84/2016	Escrita Comércio e Serviços Ltda.	23/09/2016	22/09/2017	4º	19/09/2020

Fonte: Processos SEI.

Esta prática inobserva o que dispõe o art.140 da Lei Estadual de Licitações que estabelece, em seu caput, como regra geral da duração dos contratos, uma correlação com a vigência dos respectivos créditos orçamentários, mas que excetua em seu inciso II a possibilidade de extrapolação deste limite, conforme transcrito a seguir:

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.

Registre-se que, especificamente quanto ao Contrato n.º 66/2013, firmado com a Empresa Imagem Equipamentos para Escritório Ltda., por força da celebração do 6º Termo Aditivo, verificou-se que este ampliou a vigência do mesmo por mais 12 meses, após atingido o limite de 60 meses previsto no inciso II do art.140 da Lei n.º 9.433/05, possibilidade prevista em lei no Parágrafo Único do mesmo artigo, mas em caráter excepcional, sendo necessário além da autorização da autoridade superior, ser devidamente justificado. Neste caso, portanto, é necessária uma razão de forte interesse público que a fundamente, não se olvidando o fato de que já caberia à instituição, já ter iniciado a tramitação de novo certame, desde o atingimento do limite máximo de 60 meses previstos no inciso II, comprovação esta não verificada nos autos.

Por meio da Solicitação n.º 07/2019, a Auditoria requereu esclarecimentos quanto aos motivos da Uesf não ter adotado este procedimento prévio à formalização dos aditamentos, bem como para apresentar documentos que lastreassem suas afirmações. Em sua resposta, encaminhada por meio da correspondência eletrônica, a Gerência de Apoio a Contratos e Convênios - GACC, assim informou:

Quanto à demonstração da vantajosidade na prorrogação dos contratos nº 066/2013 – Imagem Equipamentos para Escritório Ltda e nº 084/2016 – Escrita Comércio e Serviços Ltda, a não apresentação da pesquisa de preços nos aditivos formalizados no setor de contratos foi uma prática adotada pela Administração em decorrência da informação dos Gestores sobre a negativa das empresas do mesmo ramo em apresentar cotações, então com o tempo convencionou-se como prática a exigência da apresentação das mesmas apenas nos aditamentos em contratos de grande vulto e de serviços terceirizados. Nas prorrogações do contrato nº 088/2015 – AVI Consultoria e Serviços de Segurança foi apresentado a pesquisa de preço e demonstrada a vantajosidade.

Em 12/11/2019 foi lançada uma cartilha para orientação para gestão e fiscalização de contratos, que determina que a apresentação das cotações, bem como a motivação e justificativa para a prorrogação, passarão a ser uma exigência nos processos de aditamento de prazo.

Quanto à prorrogação excepcional do contrato nº 066/2013, na formalização do processo foi condicionada a vigência do termo aditivo, também, à conclusão do

processo licitatório, entendendo este setor que o processo já estava em tramitação.

De acordo com as informações trazidas, a instituição reconhece a falha apontada, informando ainda que iria ser produzida cartilha para orientação dos setores competentes nas próximas oportunidades. Outrossim, em relação aos aspectos que a Universidade aduz ter adotado as ações prévias necessárias à realização de aditamentos, observou-se que esta não apresentou os documentos comprobatórios que lastreassem suas afirmações, de forma a dirimir a irregularidade.

Recomendação: Ao optar por prorrogar contratos cujos objetos referem-se à prestação de serviços de natureza contínua, motivar, explicitando a vantajosidade para a Administração quanto à ampliação dos prazos de vigência desses ajustes.

7.4 Área Operacional

O trabalho na área operacional consistiu em verificar a existência e a eficácia controle interno da Uefs e o seu papel na mitigação de riscos relativamente à contratação de serviços terceirizados.

Em relação aos contratos avaliados, optou-se por ajustes firmados para prestação de serviços de conservação e limpeza, vigilância e segurança patrimonial, utilizando-se principalmente o critério do risco (em virtude das constantes notícias veiculadas na mídia em relação a esse tipo de contratação pelo Estado da Bahia e, diante da possibilidade de descumprimento das formalidades exigidas pela Lei Anticalote). Assim, além do exame das despesas, foram verificados os procedimentos de controle, relativos ao acompanhamento da execução dos seguintes instrumentos:

TABELA 06 – Contratos selecionados pela Auditoria para exame das despesas/operacional

n.º	Contratado	Objeto	Valor Pago (01/01/2019 a 31/07/2019)
088/2015	AVI Consultoria e Serviços de Segurança Ltda..	Prestação de Serviços de Vigilância e Segurança Patrimonial.	5.427.433,76
005/2019	Prime Serviços e Empreendimentos EPP	Prestação de Serviços de Conservação e Limpeza.	1.370.260,25
Total			6.797.694,01

Fonte: Sistema Mirante

Após testes, foram verificadas fragilidades relativas ao controle, gerenciamento de riscos e monitoramento de ocorrências relativas aos referidos contratos, conforme relatado nos achados a seguir:

7.4.1 Fragilidades na fiscalização dos contratos de terceirização

Do exame da documentação original, confirmações formais, entrevistas, observação de rotinas relativas ao controle interno dos contratos firmados com empresas terceirizadas na Uefs, constatou-se as seguintes fragilidades no que se refere aos procedimentos de acompanhamento e fiscalização da execução dos referidos instrumentos:

7.4.1.1 Ausência de registros consistentes e tempestivos em relação ao acompanhamento e fiscalização dos contratos de terceirização de serviços

Dos documentos examinados no setor de Gestão de Contratos de Terceirização (Subgerência Financeira de Contratos) e outros disponibilizados para a Auditoria, verificou-se que as anotações ali contidas não se encontram ordenadas e adequadamente arquivadas ou mantidas em um banco de dados para registro das ocorrências dos contratos acompanhados, de forma a fornecer informações confiáveis e tempestivas quando necessário. As referidas anotações são realizadas de forma genérica e em datas espaçadas, sem numeração de sequência das folhas, caracterizando fragilidade nesses procedimentos.

Ademais, nos processos de pagamento analisados pela Auditoria, como também no setor de controle, não restou evidenciada a emissão de relatórios técnicos circunstanciados mensais pelos fiscais dos contratos, visando fornecer informações confiáveis, para que a Administração possa aferir a qualidade do serviço e o cumprimento das cláusulas contratuais (inclusive das obrigações trabalhistas), pelas empresas prestadoras de serviços.

Registre-se que o art. 154 e 155 da Lei Estadual n.º 9.433/2005, assim estabelecem:

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;

Art. 155 - Responderá a fiscalização, em caso de omissão ou inexecução, nos casos de:

I- falta de constatação da ocorrência de mora na execução;

III- falta de comunicação às autoridades superiores, em tempo hábil, de fatos cuja solução ultrapasse a sua competência, para adoção das medidas cabíveis.

Por meio da Solicitação n.º 07-H/2019, de 12/11/2019, foram requeridos esclarecimentos sobre o fato apontado, ao que, a Reitoria enviou através de correio eletrônico emitido em 20/11/2019, o Ofício n.º 857/2019, Anexo SEI 071.3296.2019.0010155-86, informando o seguinte:

Conforme plano de ação da Auditoria Interna da Uefs, em seu Anexo 2, item 17, constante do Ofício Reitoria nº 464/18, fora definido que a implantação dos relatórios de fiscalização seriam incluídos nos processos de pagamento a partir deste ano (2019), tendo como modelo o anexo 2 da OT AGE nº 02/2017.

Salientamos que os processos de pagamentos das empresas terceirizadas foram devidamente instruídos com os referidos relatórios de fiscalização a partir das medições do mês de agosto do corrente ano conforme processos SEI enumerados abaixo e anexados a esta:

Não obstante as medidas adotadas pela Uefs, entende-se que estas não são capazes de retroagir para corrigir a falha apontada referente ao período auditado.

Assim, o setor responsável pelo acompanhamento e fiscalização deve cuidar dos registros de todas as ocorrências durante a execução do contrato, a exemplo de reuniões com a contratada, notificações emitidas, falhas ou insatisfações do contratado ou dos empregados, os efeitos dos procedimentos formais e materiais de fiscalização, garantindo um melhor controle e que exista de fato um histórico do contrato. Tal prática possibilitará que a Administração realize o rastreamento de eventos, responda a questionamentos feitos em auditorias, aplique penalidades, subsidie decisões quanto à contratações futuras. Vale lembrar ainda que as ações que não forem formalizadas e não forem registradas não poderão ser levadas a um processo administrativo e, conseqüentemente não poderão ser utilizadas como motivação para rescisão contratual ou para aplicação de sanções, caso necessário.

Recomendações:

- 1- Desenvolver procedimentos de controles preventivos visando mitigar riscos de ações judiciais envolvendo as empresas de serviços terceirizados;
- 2- Realizar capacitação/treinamento dos servidores que atuam como responsáveis pelo acompanhamento ou fiscalização dos contratos de serviços terceirizados com vistas a buscar melhor atuação destes nos registros das ocorrências e conscientização quanto às situações que representem riscos de prejuízos para a Uefs.

7.4.1.2 Ausência de designação formal dos responsáveis pelo acompanhamento de contratos

Verificou-se que, não obstante a Uefs não tenha formalizado Ato (Portaria) para designar o servidor Ricardo de Mattos, matrícula n.º 71639432-5, que exerce cargo comissionado na Unidade de Infraestrutura e Serviços (UNINFRA), este servidor, desde janeiro de 2018, vem exercendo a função de fiscal do contrato n.º 088/2015, firmado em 01/12/2015 com a empresa AVI Consultoria e Serviços de Segurança Ltda., conforme foi verificado no documento interno do setor chamado Termo de Indicação/Anuência do Fiscal.

Também, tal falha ocorre em relação à função de Gestor de Contratos, uma vez que, em documento enviado a esta auditoria, a servidora Nadja Ribeiro Machado Silva, matrícula n.º 71421513-5, Chefe da Unidade de Infraestrutura e Serviços (UNINFRA), exerce esta representação nos contratos afetos a área de terceirização desde 29/05/2019, contudo,

sem designação formal.

Registre-se que a Lei n.º 8.666, de 21 de Junho de 1993 estabelece o seguinte:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a esta atribuição.

Acrescente-se que é recomendável que os fiscais sejam designados considerando a formação acadêmica ou técnica do servidor/funcionário, bem como seja avaliado comprometimento concomitante com outros serviços ou contratos, de forma a evitar que o fiscal responsável fique sobrecarregado devido a outras demandas sob sua responsabilidade.

Outra questão verificada foi a ausência de nomeação formal de fiscal substituto para os contratos da área de terceirização.

Note-se que, o Acórdão n.º 38/2013 do TCU, registra a seguinte recomendação:

9.4 recomendar ao [...]:

[...] 9.4.8 que evite designar a um único servidor a função de fiscalizar mais de um contrato, evitando-se sobrecarga de trabalho e ineficiência na execução da tarefa; (Relator: José Jorge; Data do Julgamento: 23/01/2013)

Também, em que pese a Lei n.º 9.433/2005 não tratar da substituição do fiscal durante a execução do contrato, em razão da finalidade do instituto da fiscalização que é garantir a eficiência da contratação e o pleno atendimento da necessidade da Administração, ela pode ser feita. Todavia, essa substituição deverá ser formalizada da mesma maneira que se deu a designação inicial, pois desse modo será possível identificar sobre quem recai o exercício dessa atribuição.

É preciso reconhecer que ao longo da execução contratual poderão ocorrer determinadas situações que tornem inviável o acompanhamento por um mesmo servidor. Nesse sentido, o TCU já determinou que fosse designado um fiscal titular e um fiscal substituto para cada contrato celebrado pela Administração. Na decisão abaixo é possível identificar algumas situações em que não é possível o exercício da fiscalização por um mesmo servidor:

Acórdão TCU n.º 1236/2015

9.1.25.1. Designar formalmente todos os servidores, titulares e substitutos, que atuarão na gestão e fiscalização dos contratos;

9.1.25.2. Promover a juntada das portarias de designação dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos aos autos do processo administrativo da contratação;

Por meio da Solicitação n.º 07-H/2019, de 12/11/2019, foram requeridos esclarecimentos quanto ao fato apontado, ao que, a Reitoria enviou através de correio eletrônico emitido em 20/11/2019, o Ofício n.º 857/2019, Anexo SEI 071.3296.2019.0010155-86, informando que estão sendo adotadas as medidas necessárias para regularizar a situação.

Recomendações:

1- Nomear formalmente (por meio de Portaria) todos os servidores que forem designados para funções relativas ao acompanhamento de contratos na Uefs, bem como seus substitutos.

7.4.1.3 Ausência de designação de preposto de empresas

A partir do exame documental, a Auditoria não identificou a designação formal de preposto da empresa contratada responsável por representá-la durante toda a execução do contrato, consoante as obrigações dispostas nas normas.

A designação formal do preposto pelo responsável legal da empresa é necessária para a legitimidade junto a Unidade dos seus atos, para que futuramente a contratada não possa eximir-se da obrigação assumida pelo seu representante formalmente designado.

Ressalte-se que a situação contraria o previsto no art. 156 da Lei Estadual n.º 9.433/2005, a seguir transcrito:

Lei Estadual n.º 9.433/2005:

Art. 156- O contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato, devendo substituí-lo sempre que lhe for exigido.

Por meio da Solicitação n.º 07-H/2019, de 12/11/2019, foram requeridos esclarecimentos sobre o fato apontado, ao que, a Reitoria enviou através de correio eletrônico emitido em 20/11/2019, o Ofício n.º 857/2019, Anexo SEI 071.3296.2019.0010155-86, informando o seguinte:

Quanto à formalização de indicação dos prepostos pelas empresas terceirizadas já demos início às ações sanatórias.

Recomendação:

1 - Exigir da contratada o cumprimento do art. 156 da Lei Estadual n.º 9.433/2005, quando na execução dos contratos firmados com empresas de serviços terceirizados.

7.4.1.4 Prorrogação contratual sem a prestação de garantia exigida em contrato

O comprovante da garantia do Contrato n.º 088/2015 (AVI Consultoria e Serviços de Segurança Ltda..) venceu em 28/02/2017, todavia, embora o referido Contrato tenha sido prorrogado, mediante Termo Aditivo n.º 07, até 29/11/2019, a contratada não apresentou o comprovante da renovação da garantia até o final dos trabalhos de campo (14/11/2019).

A Cláusula Décima Oitava, parágrafo 5º, do referido Contrato, estabelece que:

§5º A garantia deverá valer até 03 (três) meses após o término da vigência do

contrato, devendo ser renovada a cada prorrogação contratual.

Já o artigo 137 da Lei Estadual n.º 9.433/2005 estabelece o seguinte:

Art. 137 - A garantia responderá pelo inadimplemento das obrigações contratuais e pelas multas impostas, independentemente de outras cominações legais.

A garantia contratual tem razão de existir em virtude do risco econômico da contratação que prevê corresponsabilidade previdenciária, trabalhista e tributária por parte da Contratante.

Desta forma, se a empresa contratada, 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 se preservar não só a execução do contrato, como também a fatos imprevistos que possam ocorrer durante a sua execução, acarretando a Contratante a suportar com algum tipo de prejuízo.

Por meio da Solicitação n.º 07-H/2019, de 12/11/2019, foram requeridos esclarecimentos sobre o fato apontado, ao que, a Reitoria enviou através de correio eletrônico emitido em 20/11/2019, o Ofício n.º 857/2019, Anexo SEI 071.3296.2019.0010155-86, anexando a nova apólice emitida em 31/10/2019, com vigência de 29/11/2019 a 28/01/2021.

A informação apresentada não retroage para sanar a falha apontada, uma vez que o contrato ficou sem cobertura da garantia contratual.

Recomendação:

1- Exigir a garantia das empresas caso estejam previstas nos instrumentos contratuais firmados, cuidando, para sua renovação, quando prorrogado os contratos.

7.4.1.5 Controle de frequência em desconformidade com a legislação trabalhista

Da inspeção *in loco*, verificou-se que a frequência dos funcionários terceirizados, contratados pela empresa Prime Serviços e Empreendimentos Ltda. (Contrato n.º 005/2019) é controlada mediante folha manual de ponto, contrariando a Cláusula Sétima, que estabelece entre as Obrigações da Contratada, as seguintes:

51-Controlar a frequência e horários dos empregados através do Ponto Biométrico no Campus Universitário, conforme Portaria n.º 1510/09 de 21/08/2009 editada pelo Ministério do Trabalho e Emprego;

52-Disponibilizar, no prazo máximo de 30 (trinta) dias (a contar da data de início da prestação de serviço) Equipamento para Registro Eletrônico de Ponto, no local de trabalho, para controlar a frequência dos funcionários e disponibilizar relatório, mensalmente, à Instituição. O modelo do referido equipamento deverá ter sido registrado no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para atender aos requisitos da Portaria do MTE 1.510/2009. A manutenção, com os devidos custos do Registro de Ponto Eletrônico, é de inteira responsabilidade da CONTRATADA

Acrescente-se que, ainda em relação ao controle das frequências dos funcionários

vinculados ao referido Contrato, como também do Contrato n.º 088/2015, verificou-se folhas manuais com horários de entrada e saída uniformes, o que se constitui situação de risco em caso de reclamações trabalhistas, haja vista o entendimento da Súmula n.º 338 do Tribunal Superior do Trabalho, transcrita a seguir:

JORNADA DE TRABALHO. REGISTRO. ÔNUS DA PROVA (incorporadas as Orientações Jurisprudenciais n.º 234 e 306 da SBDI-1) - Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005

I - É ônus do empregador que conta com mais de 10 (dez) empregados o registro da jornada de trabalho na forma do art. 74, § 2º, da CLT. A não-apresentação injustificada dos controles de frequência gera presunção relativa de veracidade da jornada de trabalho, a qual pode ser elidida por prova em contrário. (ex-Súmula n.º 338 – alterada pela Res. 121/2003, DJ 21.11.2003)

II - A presunção de veracidade da jornada de trabalho, ainda que prevista em instrumento normativo, pode ser elidida por prova em contrário. (ex-OJ n.º 234 da SBDI-1 - inserida em 20.06.2001)

III - **Os cartões de ponto que demonstram horários de entrada e saída uniformes são inválidos como meio de prova**, invertendo-se o ônus da prova, relativo às horas extras, que passa a ser do empregador, prevalecendo a jornada da inicial se dele não se desincumbir. (ex-OJ n.º 306 da SBDI-1- DJ 11.08.2003) (Grifo da Auditoria)

Por meio da Solicitação n.º 07- H/2019, de 12/11/2019, requereu-se esclarecimentos quanto ao fato apontado, ao que, a Reitoria, por meio de correio eletrônico, encaminhou o Ofício n.º 857/2019, Anexo SEI 071.3296.2019.0010155-86, informando o seguinte:

Tomaremos as medidas cabíveis para que os prepostos das empresas que não dispõe de ponto eletrônico registrem os horários que efetivamente os colaboradores entram e saem em seus postos de trabalho.

Na referida resposta, a Administração citou ainda que a Prime Serviços e Empreendimentos – EPP instalou os serviços de ponto eletrônico, contudo, do *exame in loco* realizado em 05/11/2019, foi verificado que tal equipamento só começou a ser utilizado no início de novembro de 2019, o que não elimina os riscos de prejuízos decorrentes de ações trabalhistas relativas ao período anterior.

Recomendação:

1- Exigir das empresas contratadas para prestação de serviços de locação de mão de obra a utilização de ponto eletrônico para controle da frequência dos empregados a ela vinculados, com vistas a minimizar riscos de prejuízos gerados por responsabilização financeira subsidiária em ações trabalhistas movidas contra estas empresas.

8 CONCLUSÃO

Concluídos os trabalhos de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira Universidade Estadual de Feira de Santana (Uesf), relativos ao período de 01/01 a 31/07/2019, com base no que determina a Lei Complementar Estadual n.º 005/1991, art. 10, §§ 4º e 5º, esta Auditoria recomenda ao Gestor e demais agentes públicos responsáveis a adoção das seguintes providências para corrigir, quando couber, ou prevenir a reincidência dos achados de auditoria:

Achado	Item do Relatório	Recomendações
Avaliação do controle interno da contratação de gestão de pessoas		
Não utilização das ferramentas obrigatórias para controle da frequência e carga horária dos docentes.	7.1.1	1- Avaliar periodicamente a eficácia dos procedimentos e rotinas instituídos para o cumprimento da carga horária e jornada de trabalho dos docentes, visando eliminar falhas ou instituir novos procedimentos que visem produzir informações satisfatórias e fidedignas. 2- Regular e implementar um sistema de controle eletrônico para preenchimento e encaminhamento dos PIT e RIT possibilitando o controle da carga horária dos professores em sala de aula.
Não utilização de critérios de avaliação do cumprimento da carga horária para concessão de benefícios	7.1.2	Ao conceder auxílios, benefícios ou se estabelecer pontuação para fins de apreciação de processos de promoção na carreira, utilizar o critério estabelecido no parágrafo 2º, art. 11 da Resolução n.º 068/2016 CONSEPE.
Acumulação de cargos públicos com jornadas incompatíveis (acima de sessenta horas), sem atendimento às normalidades legais	7.1.3	1- Apurar, por meio de Processo Administrativo, a regularidade da situação dos servidores apontados pela Auditoria que possuem mais de um vínculo funcional e cuja soma das jornadas semanais seja superior a 60 (sessenta) horas, visando verificar a compatibilidade de horários da Uefs com os outros cargos e a ocorrência de prejuízo às atividades exercidas nesta Universidade, aplicando, se cabível, o disposto no art. 193 da Lei n.º 6.677/1994; 1.1- Na hipótese de se concluir pela licitude da acumulação, fundamentar devidamente a decisão, anexando ao respectivo processo administrativo a competente documentação comprobatória, com a indicação expressa do responsável pela medida adotada. 2- Criar procedimentos de controle periódicos e específicos para levantar e acompanhar casos de servidores com acúmulo ilegais de cargos públicos por jornadas incompatíveis, com vistas a realizar os mesmos procedimentos apontados no item anterior.
Acumulação de cargos em desconformidade com as exceções previstas na Constituição Federal	7.1.4	1- Apurar, por meio de Processo Administrativo, a regularidade da situação do servidor identificado pela Auditoria, tendo em vista possuir mais de dois vínculos funcionais não permitidos na CF/1988, com vistas a aplicar, se cabível, o disposto no art. 193 da Lei n.º 6.677/1994; 1.1- Na hipótese de se concluir pela licitude da acumulação, fundamentar devidamente a decisão, anexando ao respectivo processo administrativo a competente documentação comprobatória, com a indicação expressa do responsável pela medida adotada.
Área Financeira		
Sucessivos pagamentos por indenização, decorrentes de ineficiência administrativa	7.2.1	1- Implementar rotinas administrativas que sejam capazes de assegurar a tempestividade na conclusão das etapas dos trâmites processuais internos da Universidade, relativos à contratação de novas empresas de prestação de serviços contínuos, visando evitar lapsos temporais que motivem sucessivos pagamentos por indenização. 2- Acautelar-se, visando antecipar as providências para efetivação de novo procedimento licitatório ou contratação direta, ainda na vigência dos contratos em curso.
Pagamento de serviços de impressão e reprografia no valor estimado mensal (franquia), ainda que o contrato determinasse a apuração dos serviços efetivamente consumidos	7.2.2	1- Ao contratar empresas de prestação de serviços de reprografia e impressão com previsão contratual de pagamento com base nos serviços efetivamente consumidos, estabelecer procedimentos para acompanhamento da sua execução, com vistas a conferir se as quantidades demandadas atingiram ou extrapolaram as franquias mensais, com vistas a assegurar a regularidade nos valores pagos e evitar prejuízos para o Estado.
Área Jurídica		
7.3.1 Prorrogação de contratos de prestação de serviços de natureza	7.3.1	Ao optar por prorrogar contratos cujos objetos referem-se à prestação de serviços de natureza contínua, motivar, explicitando a vantajosidade para

Achado	Item do Relatório	Recomendações
Avaliação do controle interno da contratação de gestão de pessoas		
continuada sem a prévia avaliação quanto à sua vantajosidade		a Administração quanto à ampliação dos prazos de vigência desses ajustes.
Área Operacional		
Ausência de registros consistentes e tempestivos em relação ao acompanhamento e fiscalização dos contratos de terceirização de serviços	7.4.1.1	1- Desenvolver procedimentos de controles preventivos visando mitigar riscos de ações judiciais envolvendo as empresas de serviços terceirizados. 2- Realizar capacitação/treinamento dos servidores que atuam como responsáveis pelo acompanhamento ou fiscalização dos contratos de serviços terceirizados com vistas a buscar melhor atuação destes nos registros das ocorrências e conscientização quanto às situações que representem riscos de prejuízos para a Uefs.
Ausência de designação formal dos responsáveis pelo acompanhamento de contratos	7.4.1.2	1- Nomear formalmente (por meio de Portaria) todos os servidores que forem designados para funções relativas ao acompanhamento de contratos na Uefs, bem como seus substitutos.
Ausência de designação de preposto de empresas	7.4.1.3	1 - Exigir da contratada o cumprimento do art. 156 da Lei Estadual n.º 9.433/2005, quando na execução dos contratos firmados com empresas de serviços terceirizados.
Prorrogação contratual sem a prestação de garantia exigida em contrato	7.4.1.4	1- Exigir a garantia das empresas caso estejam previstas nos instrumentos contratuais firmados, cuidando, para sua renovação, quando prorrogado os contratos.
Controle de frequência em desconformidade com a legislação trabalhista	7.4.1.5	1- Exigir das empresas contratadas para prestação de serviços de locação de mão de obra a utilização de ponto eletrônico para controle da frequência dos empregados a ela vinculados, com vistas a minimizar riscos de prejuízos gerados por responsabilização financeira subsidiária em ações trabalhistas movidas contra estas empresas.

Sugere-se ainda, a(o) Exmo(a). Conselheiro (a) Relator(a), se assim entender, **notificar a Coordenadoria competente para avaliar os atos de pessoal**, para tomar conhecimento das ocorrências apontadas nos **itens 7.1.3 e 7.1.4** deste Relatório.

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Jose Luis Galvao Pinto Bonfim
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 05/12/2019

Helia Teixeira Vasconcelos
Gerente de Auditoria - Assinado em 05/12/2019

Celia Maria da Silva Ferreira
Líder de Auditoria - Assinado em 05/12/2019

Carlos Augusto Messias Pinto
Líder de Auditoria - Assinado em 05/12/2019

Henrique Jorge Gibaut Nogueira
Líder de Auditoria - Assinado em 05/12/2019

Lucia de Fatima Matos Almeida
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 05/12/2019

Karla Maldonado de Oliveira
Analista de Sistemas - Assinado em 06/12/2019



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: YYOTA0NZM2