



**RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS
Nº 243901 - 2ª PARTE**

RELATORIO NR : 243901
UCI 170084 : CONTROLADORIA-REG. DA UNIÃO NO ESTADO DA BA
EXERCICIO : 2009
UNID CONSOLIDADORA: UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
CODIGO : 153038
MUNICIPIO : SALVADOR
UF : BA

1 BRASIL UNIVERSITÁRIO

1.1 FUNCIONAMENTO DE CURSOS DE GRADUAÇÃO

1.1.1 ASSUNTO - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO: (030)

O programa n.º 1073 - Brasil Universitário, cujo objetivo é ampliar com qualidade o acesso ao ensino de graduação, à pesquisa e à extensão, com vistas a disseminar o conhecimento, tem como dotação autorizado o montante de R\$19.475.056.547,00, sendo R\$436.058.913,00 para a UFBA (UJ n.º 26232).

Devido a materialidade e relevância no orçamento da entidade, foi elegida para objeto dos trabalhos de auditoria a ação n.º 4009, denominada Funcionamento de Cursos de Graduação, cuja finalidade é garantir o funcionamento dos cursos de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, formar profissionais capazes de contribuir para o processo de desenvolvimento nacional, com transferência de conhecimento pautada em regras curriculares.

As tabelas a seguir detalham a ação em comento, sob aspecto financeiro e físico.

Programa: 1073 – Brasil Universitário	
Dotação Autorizada (R\$)	Despesa Liquidada (R\$)
436.058.913,00	384.490.748,91

Fonte: SIAFI

Ação: 4009 – Funcionamento dos Cursos de Graduação					
Dotação Autorizada c/ Pessoal	Despesa Liquidada c/pessoal	% Das Despesas Executadas do Programa c/Pessoal	Dotação Autorizada s/pessoal	Despesa Liquidada s/pessoal	% Das Despesas Executadas do Programa s/Pessoal
337.390.782,00	316.032.210,95	82,20%	59.340.850,00	41.448.922,95	71,49%

Fonte: SIAFI

Ação: 4009 – Funcionamento dos Cursos de Graduação	
Meta Física (aluno matriculado)	
Previsto	Executado
21.001	25.117

Fonte: Sigplan
Relatório de Gestão 2009

1.1.2 ASSUNTO - PROCESSOS LICITATÓRIOS

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO: (003)

Fracionamento de despesas, com fuga ao processo licitatório.

Da análise das informações fornecidas pelo Observatório da Despesa Pública - Tipologias do Comprasnet, verificou-se a aquisição direta e rotineira de diversos itens sem a correspondente deflagração do processo licitatório.

Como pode ser observado na tabela a seguir, a contratação de treinamento, home page informática, produção jornalística e aquisição de material de consumo, no decorrer do exercício atingiram os montantes de R\$37.620,44, R\$29.143,33, R\$10.400 e R\$8.894,20 respectivamente, acima portanto do limite da obrigatoriedade de realização de certame, conforme artigo 24 da Lei 8.666/93, configurando fuga ao processo licitatório.

Da informações contidas na tabela, constata-se que as aquisições foram realizadas em um curto intervalo de tempo, a exemplo do Treinamento Língua Portuguesa, que foi contratado R\$ 10.697,30 em dezembro, R\$ 9.440,01 em novembro, R\$8.843,13 em outubro e R\$8.640,00 em julho, mantendo-se sempre o mesmo padrão de intervalo de um a quatro dias, ou no mesmo dia como ocorreu nos meses de julho e outubro.

Deste modo, tem-se claramente a caracterização do fracionamento de despesas para fuga ao processo licitatório, além de evidenciar a ausência de planejamento para as aquisições.

Material Serviço	Material Serviço	Dia Resultado Compra	Nº Disp.	Fornecedor	Valor
1000278631	PINCEL QUADRO BRANCO / MAGNÉTICO, PLÁSTICO, NÁILON, PRETA, AZUL, VERDE E VERMELHA	7/12/2009	126	CENTRAL PAPELARIA LTDA	2.100,00
1000278631	PINCEL QUADRO BRANCO / MAGNÉTICO, PLÁSTICO, NÁILON, PRETA, AZUL, VERDE E VERMELHA	12/12/2009	171	CENTRAL PAPELARIA LTDA	6.794,20
Total					8.894,20
2000010200	PRODUCAO JORNALISTICA	9/12/2009	508	HELEN CAMPOS BARBOSA	2.600,00
2000010200	PRODUCAO JORNALISTICA	9/12/2009	509	SOPHIA MIDIAN BAGUES DOS SANTOS	2.600,00
2000010200	PRODUCAO JORNALISTICA	9/12/2009	552	JAIRO GONCALVES SANTOS	2.600,00
2000010200	PRODUCAO JORNALISTICA	9/12/2009	553	VANESSA PRAZERES BARBOSA	2.600,00
Total					10.400,00

2000012653	TREINAMENTO - LINGUA PORTUGUESA	9/12/2009	511	EKATERINA KONOPLEVA	6.649,99
2000012653	TREINAMENTO - LINGUA PORTUGUESA	10/12/2009	434	MARCELE SCHETTINI DE ALMEIDA	4.047,31
2000012653	TREINAMENTO - LINGUA PORTUGUESA	27/7/2009	262	EDUARDO LUIZ ANDRADE MOTA	4.800,00
2000012653	TREINAMENTO - LINGUA PORTUGUESA	29/7/2009	263	JAIRNILSON SILVA PAIM	1.920,00
2000012653	TREINAMENTO - LINGUA PORTUGUESA	29/7/2009	264	ANA CRISTINA SOUTO	1.920,00
2000012653	TREINAMENTO - LINGUA PORTUGUESA	23/11/2009	448	CAROLINA VIEIRA SILVA	4.279,88
2000012653	TREINAMENTO - LINGUA PORTUGUESA	27/11/2009	543	ROSELENE CASSIA DE ALENCAR SILVA	5.160,13
2000012653	TREINAMENTO - LINGUA PORTUGUESA	30/10/2009	405	GERALDO LUCCHESI	3.840,00
2000012653	TREINAMENTO - LINGUA PORTUGUESA	30/10/2009	406	EDINA ALVES COSTA	5.003,13
					37.620,44
2000014958	INFORMATICA - HOME PAGE / INTERNET	29/6/2009	204	MARIA HELENA SANTOS VAZ	2.666,66
2000014958	INFORMATICA - HOME PAGE / INTERNET	29/6/2009	205	LIGIA CRISTINA FONTES ATTA	6.666,67
2000014958	INFORMATICA - HOME PAGE / INTERNET	23/11/2009	454	LUIZ ALBERTO GONCALVES DOS SANTOS-PAIXAO	2.600,00
2000014958	INFORMATICA - HOME PAGE / INTERNET	25/11/2009	485	GUSTAVO HENRIQUE ALTINO DE CAMPOS-	3.160,00
2000014958	INFORMATICA - HOME PAGE / INTERNET	25/11/2009	521	DANIELE SOLANGE FILGUEIRAS DA SILVA ALVES	1.450,00
2000014958	INFORMATICA - HOME PAGE / INTERNET	27/11/2009	502	GELSON RIBEIRO MOURA JUNIOR	2.600,00
	Total				19.143,33
2000022160	PRESTACAO DE SERVICOS DE PEDREIRO	15/12/2009	617	ANDRE GUSTAVO LEAO	5.500,00
2000022160	PRESTACAO DE SERVICOS DE PEDREIRO	17/12/2009	628	MIGUEL ANGELO OLIVEIRA DA SILVA	4.000,00
	Total				9.500,00
2000014958	INFORMATICA - HOME PAGE / INTERNET	7/12/2009	117	WALTER EMANUEL DE CARVALHO MARIANO	5.000,00
2000014958	INFORMATICA - HOME PAGE / INTERNET	11/12/2009	194	APIMENTI LTDA ME	5.000,00
	Total				10.000,00

Vale ressaltar, que a determinação da correta modalidade de licitação a ser aplicada (ou a dispensa da mesma), deve ter como fundamento a estimativa do valor total do objeto a ser fornecido, incluindo todas as aquisições de produtos da mesma natureza realizadas desde o início do exercício, conforme pronunciamento do TCU, através dos acórdãos nº 73/2003 - Segunda Câmara e o Acórdão nº 79/2000 - Plenário.

CAUSA:

Ausência de planejamento anual para aquisições de itens de rotina.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Foi encaminhado à UFBA, por meio da Solicitação de Auditoria nº 32 de 14/05/2010, os fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria da CGU para que a entidade apresentasse esclarecimentos e justificativas a respeito das constatações. Contudo, a UFBA não se manifestou a respeito do ponto em comento.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

O ponto em comento trata da aquisição direta e rotineira de diversos itens sem o correspondente processo licitatório.

Foi demonstrada a contratação de treinamento, home page informática, produção jornalística e aquisição de material de consumo, no decorrer do exercício atingiram o montante de R\$95.557,97. O fato evidencia a fuga ao processo licitatório e a falta de planejamento para as aquisições da UFBA.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que a UFBA efetue o planejamento de aquisições rotineiras, de modo a realizar o processo licitatório na modalidade devida, de acordo com os ditames legais.

1.1.2.2 CONSTATAÇÃO: (011)

Universidade não adota o SINAPI como referência para custos de obras. Os exames realizados pela equipe de auditoria revelaram que, para elaborar os orçamentos de suas obras, a UFBA vem utilizando como referência dos custos a Tabela de Composições de Preços para Orçamentos - TCPO da editora PINI, conforme se observa nas planilhas de serviços contida nos editais das licitações.

Da análise da planilha de preços do orçamento estimativo contido no edital de licitação para construção do Edifício da Escola de Nutrição, pôde-se evidenciar a adoção de custos unitários com valores superiores aos contidos no SINAPI, conforme tabela abaixo extraída de amostra elaborada pela equipe da CGU:

DESCRIÇÃO	CÓDIGO SINAPI	UNID.	QT. LIC.	PREÇO LIC. (R\$) COM BDI	UNIT. SINAPI (R\$)	TOTAL SINAPI (R\$)	TOTAL SINAPI C/ BDI (R\$)	TOTAL LICITADO (R\$)
INSTALACAO DE UM ELEVADOR COM 8 PARADAS - PREDIO H8N2Q BAHIA	71424	UN	1,00	93750,00	62.250,54	62.250,54	77.813,18	93.750,00
PINTURA LATEX ACRILICA AMBIENTES INTERNOS/EXTERNOS , TRES DEMAOS	26320/1	M2	6547,72	12,57	9,80	64.167,66	80.209,57	82.304,84
CONCRETO USINADO, ESTRUTURAL, FCK=20 MPA	67501	M3	327,00	364,24	289,75	94.748,25	118.435,31	119.105,66
TRANSPORTE DE MATERIAL - BOTA-FORA, D.M.T = 10,0 KM	23609/1	M3	400,00	21,46	10,56	4.224,00	5.280,00	8.585,00

CARGA E DESCARGA MECANICA DE SOLO UTILIZANDO CAMINHAO BASCULANTE 5,0/11T E PA CARREGADEIRA SOBRE PNEUS * 105 HP * CAP. 1,72M3.	23416/1	M3	400,00	27,80	0,83	332,00	415,00	11.120,00
Total							282.153,06	314.865,50
Diferença								32.712,44

Fonte: Orçamento estimativo da UFBA contido no edital de licitação.

Com relação às licitações na modalidade Concorrência nº.023/2009 (Ampliação e Reforma da Escola de Medicina Veterinária), Tomada de Preços nº04/2009 (Ampliação e Reforma do LACOM e CICTI) e Concorrência nº.011/2008 (Fechamento do Campus do Canela e Urbanização do Estacionamento da Escola de Medicina), também foi observado que a UFBA vem adotando os preços contidos no TCPO da editora PINI como referência, e não os do SINAPI.

É sabido que os serviços executados nas obras de construção e reforma dos prédios da UFBA não estão, em sua totalidade, contidos nas planilhas de serviços e composições do SINAPI. Assim sendo, cabe à UFBA utilizar o SINAPI como fonte principal, e, caso não encontre determinado serviço registrado neste sistema, adotar uma fonte de referência alternativa como o TCPO da editora PINI. Ressalte-se que esta só deverá ser utilizada como fonte complementar e não como fonte principal.

Conforme o art. 109 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO - Lei nº11.768/2008) o custo global de obras e serviços executados com recursos dos orçamentos da União deverá ser obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços iguais ou menores que a mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), mantido pela Caixa Econômica Federal.

Dispõe ainda o parágrafo segundo deste artigo que somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, poderiam os respectivos custos ultrapassar o limite fixado no SINAPI, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.

A Universidade poderia até utilizar os custos contidos na TCPO da editora PINI, mas apenas de forma complementar àqueles constantes do SINAPI, nos casos em que este não oferecer os custos respectivos, conforme disciplina o parágrafo primeiro do art.109, LDO/2009.

Não obstante tal previsão legislativa, a Universidade Federal da Bahia realizou a licitação tomando como base para os custos da obra os preços constantes do TCPO da Editora PINI.

CAUSA:

Deficiência na elaboração de orçamentos de obras, tendo em vista a não observância ao quanto previsto na LDO, no que concerne à obrigatoriedade de adoção dos preços do SINAPI.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 31/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 622/2010, de 27 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"A UFBA, nos últimos quatro anos, vem contratando empresas especializadas para elaborar projetos executivos dos novos prédios e para reformas e ampliações de prédios existentes, incluindo nos contratos a obrigatoriedade da realização dos orçamentos.

Quanto à realização de licitações com planilhas orçamentárias apresentando preços fora do padrão SINAPI, foram dois os principais motivos para tanto:

- a) Dificuldade de acesso ao Sistema SINAPI;
- b) Quadro de profissionais insuficiente perante o quantitativo de obras executadas: hoje o número de obras na UFBA chega a 30, dentro do programa de expansão REUNI. Esse grande volume de serviço foi um impeditivo para um aprofundamento na análise dos orçamentos apresentados pelas empresas contratadas; Somente em 2008 a equipe de técnicos (07 arquitetos) realizou cerca de 50.000 m2 de projetos de arquitetura com a respectiva compatibilização de projetos complementares, análise de especificações e orçamentos.

Devido a essas dificuldades, a Assessoria de Planejamento Administrativo e Físico passou a utilizar o sistema SINAPI, regularmente, a partir do 1º semestre de 2009.

Apesar disso, a UFBA não elevou o custo das obras licitadas, buscando estabelecer o custo/m2, médio, em torno de R\$ 1.200,00. Ressalta-se que a tipologia das edificações universitárias tem especificações próprias, além das características topográficas e de solo onde estão sendo construídos os novos prédios, que interferem no seu preço final. Em relação à obra da Escola de Nutrição, especificamente para os itens relacionados pela Auditoria, temos a considerar:

- a) Sobre diferença de preços unitários Licitados x SINAPI

DESCRIÇÃO	CÓDIGO SINAPI	PREÇO LIC. (R\$) COM BDI	UNIT. SINAPI (R\$)	JUSTIFICATIVA
INSTALACAO DE UM ELEVADOR COM 8 PARADAS - PREDIO H8N2Q BAHIA	71424	93.750,00	62.250,54	O preço do SINAPI refere-se a elevador de obra (balança). Não havendo correlação com o elevador especificado para atender o usuário da Escola de Nutrição.
PINTURA LATEX ACRILICA AMBIENTES INTERNOS/EXTERNOS, TRES DEMAOS	26320/1	12,57	9,80	O preço SINAPI acrescido do BDI de 25% passa a ser de R\$ 12,25, diferença de R\$ 0,32 menor do preço licitado.
PISO CERAMICA ESMALTADA 20X30CM C/ARG COLANTE INCL. REJUNTE	6060	37,76	27,64	A cerâmica especificada para a obra da Escola de Nutrição não corresponde a cerâmica da composição do SINAPI. É uma questão de qualidade.
CONCRETO USINADO, ESTRUTURAL, FCK=20 MPA	67501	364,24	289,75	O preço SINAPI acrescido do BDI de 25% passa a ser de R\$ 362,19, diferença de R\$ 2,05 menor do preço licitado.
TRANSPORTE DE MATERIAL - BOTA-FORA, D.M.T = 10,0 KM	23609/1	21,46	10,56	Houve lapso na descrição dos serviços, onde se esta discriminado DMT = 10,0 km deveria constar DMT = 30,00 km, distância onde se localiza a central de recebimento de bota-fora da Prefeitura Municipal de Salvador. O preço é compatível com essa distância.

CARGA E DESCARGA MECANICA DE SOLO UTILIZANDO CAMINHÃO BASCULANTE 5,0/11T E PA CARREGADEIRA SOBRE PNEUS * 105 HP * CAP. 1,72M3.	23416/ 1	27,80	0,83	Este preço foi orçado pela empresa MLAR Arquitetura e Consultoria Ltda., contratada para elaboração do projeto básico da estrutura. A contratada calculou levando em conta as características do terreno, a limitação de espaço físico no canteiro, o que implicou necessidade de permanência da máquina por período muito superior ao normal. Todavia, sendo a licitação por preço global, esse item representa menos de 0,0025 % do valor do contrato, sendo irrisória a diferença e perfeitamente compensável com a execução de outros itens.
ELETRODUTO DE PVC RIGIDO ROSCAVEL 100MM (4?), FORNECIMENTO E INSTALACO	55868	70,00	43,85	A unidade considerada na planilha orçamentária da licitação consta vara. Como o eletroduto de PVC tem 3,00 m de comprimento, o preço/m licitado passa a ser de R\$ 23,34, R\$ 20.51 abaixo do preço SINAPI.

b) Sobre o valor da obra da Escola de Nutrição:

Considerando que a licitação realizada é da modalidade PREÇO GLOBAL, e avaliando a planilha orçamentária como um todo, se conclui que existem preços unitários abaixo e acima da referência SINAPI. Entretanto, adotando-se os preços SINAPI para os serviços existentes nesse sistema e mantendo-se os preços dos demais serviços licitados obtidos em outras fontes, o valor da obra custaria cerca de R\$ 120.000,00 a mais do valor da obra licitada. Significa dizer que a UFBA está realizando a obra a um custo mais barato. A um custo/m² de R\$ 1.303,42, considerando uma obra especial, com grande peso de instalações de laboratórios e instalações mecânicas."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

O gestor reconhece que não vinha adotando os preços do SINAPI quando da orçamentação das obras, e atribui este fato à dificuldade de acesso ao Sistema e à insuficiência do quadro de profissionais. A utilização dos custos do SINAPI como parâmetro dos valores das obras executadas com recursos federais é obrigatória e disciplinada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Portanto, deve o gestor obter o Sistema e adequar seu quadro de profissionais para desenvolver tal atividade.

Apesar dos custos totais das obras, tomando-se os valores do orçamento estimativo, não ultrapassarem os valores finais tomando-se os preços unitários do SINAPI, tal fato não elide a constatação.

Inicialmente cabe ressaltar que o dispositivo da LDO é claro ao obrigar o gestor a considerar os custos unitários de materiais e serviços sem se referir ao regime de execução da obra ou ao preço total da obra. Pensar de modo diverso é abrir possibilidades à realização de "jogo de planilhas", com a conseqüente priorização da execução dos serviços com preços altos e redução dos quantitativos daqueles com preços menores, o que beneficiaria a empresa vencedora e reduziria ou anularia o desconto obtido pela UFBA com a disputa da licitação.

Ademais, este é o entendimento amplamente majoritário do TCU conforme pode ser verificado da análise do excerto extraído da Cartilha de Obras Públicas - 2ª edição/2009, divulgada por este tribunal e transcrito a seguir:

"O critério mais comum de julgamento é a avaliação do preço global da proposta. No entanto, ele não é suficiente para garantir a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração. Para isso, é necessário que o edital preveja o controle dos preços unitários de cada item da

planilha e estabeleça o critério de aceitabilidade desses valores. O estabelecimento dos critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, é obrigação do gestor e não faculdade própria, entendimento pacificado por reiteradas deliberações desta Corte de Contas:

Decisões 60/1999-1C, 879/2001-P, 1090/2001-P, 253/2002-P; Acórdãos 244/2003-P, 267/2003-P, 515/2003-P, 583/2003-P, 1564/2003-P, 1414/2003-P, 296/2004-P, 1891/2006-P.

Para reforçar a importância do controle de preços unitários, transcreve-se trecho do Voto do Ministro-Relator Marcos Vinícios Vilaça na Decisão 253/2002 do Plenário do TCU:

[...] o fato de os processos licitatórios terem sido realizados em regime de preço global não exclui a necessidade de controle dos preços de cada item. É preciso ter em mente que, mesmo nas contratações por valor global, o preço unitário servirá de base no caso de eventuais acréscimos contratuais, admitidos nos limites estabelecidos no Estatuto das Licitações. Dessa forma, se não houver a devida cautela com o controle de preços unitários, uma proposta aparentemente vantajosa para a administração pode se tornar um mau contrato. [...]"

O TCU ainda dispõe no seu Manual de Licitações e Contratos, 3ª Edição/2006 que:

"Em licitações para obras e serviços, especialmente, sob o regime de empreitada por preço global, os responsáveis pela licitação, ao selecionar a proposta mais vantajosa para Administração, deverão efetuar análise individual dos preços unitários. Verificada a ocorrência de itens com preços manifestamente superiores aos praticados no mercado, o agente público deve negociar com o licitante vencedor do certame novas bases condizentes com os custos de mercado, envolvidos na formulação dos preços, e com os valores do projeto básico e da planilha de formação de preços."

Com relação aos itens indicados na planilha elaborada pela equipe da CGU, e contra-argumentados pela UFBA, impende realizar os seguintes comentários:

Elevador - A UFBA se equivocou ao afirmar que o elevador se refere a um elevador de construção (balança). O código informado é de um elevador para utilização em um prédio já em funcionamento. Este fato fica ainda mais evidenciado quando se compara o preço unitário do SINAPI sem o BDI (R\$62.250,54), em 03/2009, com o valor do elevador adquirido em 02/2010 (R\$58.000,00), ou seja, quase um ano depois de orçado, consoante pode ser observado no contrato celebrado entre a Construtora Link Ltda. e a empresa Atlas Schindler, apresentado pela Universidade.

Pintura Latex - O preço do SINAPI acrescido do BDI é inferior ao licitado conforme já demonstrado no relatório. O gestor apenas corrobora a afirmação da CGU.

Piso Cerâmico - A equipe da CGU acatou a justificativa do gestor e retirou este item da planilha.

Concreto Usinado - O preço do SINAPI acrescido do BDI é inferior ao licitado conforme já demonstrado no relatório. O gestor apenas corrobora a afirmação da CGU.

Transporte de Bota-fora - Tomando-se a afirmação da UFBA de que houve lapso na descrição do serviço, observa-se, da análise das planilhas de preços de outras obras que estão sendo realizadas na Universidade, que não há coerência na determinação dos preços deste serviço pela Universidade, conforme se depreende das informações abaixo elencadas:

- Escola de Medicina Veterinária (EMEV)- Transporte até a distância necessária - Custo Unitário = R\$16,55;
- HOSPMEV - Transporte até 10km - Custo Unitário = R\$27,90;
- Biblioteca Química/Física/Geociências - Transporte até a distância necessária - Custo Unitário = R\$35,39;
- Urbanização do Campus do Canela - Bota fora DMT 20km - Custo Unitário = R\$27,90

Assim, tal alegação não pode ser aceita, pois, este "lapso" afirmado pela Universidade não é um fato isolado, mas que pôde ser observado em diversas obras, restando claro que tal item não vem sendo devidamente orçado pelos profissionais da UFBA.

Carga e descarga - Apesar da grande diferença entre o custo do SINAPI e o adotado pela UFBA, o preço do primeiro não leva em consideração o tempo improdutivo dos equipamentos, havendo coerência no argumento apresentado. Entretanto, caberia à Universidade justificar no processo a razão em adotar um custo mais elevado que o do SINAPI, conforme dispõe o art.109, §2º, da LDO.

A existência desta constatação não quer dizer que tenha ocorrido prejuízo ao erário, cuja verificação ocorrerá na fase posterior de medição e pagamento ao executor da obra. Isto significa apenas que há uma desconformidade entre o que está sendo praticado pela Universidade, quando da elaboração dos orçamentos de suas obras, e aquilo que está disposto na LDO.

Eletroduto de PVC - A equipe da CGU acatou a justificativa do gestor e retirou este item da planilha.

Portanto, os argumentos apresentados pelo gestor não elidem a constatação que segue sem alterações, exceto quanto aos itens referentes à pintura Latex e ao eletroduto de PV, que foram suprimidos da planilha.

RECOMENDAÇÃO: 001

Recomendamos à UFBA utilizar o SINAPI como fonte principal na elaboração dos orçamentos de suas obras, e, apenas no caso de não encontrar determinado serviço registrado neste sistema, passe a adotar uma fonte de referência alternativa.

1.1.2.3 CONSTATAÇÃO: (014)

Planilha de BDI da empresa vencedora da Concorrência nº.011/2008 faz previsão de parcelas indevidas.

Da análise da proposta de preços apresentada pela empresa RCI Construção e Meio Ambiente Ltda., CNPJ - 15.143.548/0001-68, vencedora da Concorrência nº.011/2008, observou-se que a planilha detalhada de BDI continha parcelas indevidas que não poderiam ser repassadas à UFBA como os itens "Imposto de Renda (15%)" e "Contribuição Social sobre o Lucro (2,80%)".

É pacífico o entendimento no Tribunal de Contas da União (TCU), exarado por meio do Acórdão nº325/2007, de que os tributos IRPJ (imposto de renda de pessoa jurídica) e CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) não devem integrar o cálculo do BDI, nem tampouco a planilha de custo direto, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalística, que oneram pessoalmente o contratado ao incidir sobre o lucro da obra.

Desta forma, ao serem considerados na planilha do BDI, a empresa estará repassando o custo destes tributos à Administração Pública, que neste caso atuaria como 'contribuinte de fato'. Isso seria um forma disfarçada e não prevista em lei de Incentivo Fiscal, ferindo a

isonomia entre empresas de diferentes ramos.

Além disso, existe a questão da imprevisibilidade de o lucro se realizar, pois como este será determinado em função de um conjunto de obras executadas pela empresa pode acontecer que a empresa tenha prejuízo no exercício financeiro em questão e não tenha IRPJ e CSLL a pagar. André Mendes e Patrícia Bastos ressaltam esse aspecto conforme abaixo:

"Mostra-se bastante lógica essa não-inclusão do imposto de renda no BDI, já que por não ser um imposto que incide especificamente sobre o faturamento, não pode ser classificado como despesa indireta decorrente da execução de determinado serviço.

Se a contratante concordar em pagar determinada taxa percentual do imposto de renda embutida no LDI, estará pagando um gasto que na verdade é imprevisível, podendo coincidir ou não com o valor pactuado como despesa indireta.

Ademais, pode até ser que ao final do exercício o desempenho financeiro negativo de outras obras da contratada suplante o lucro obtido com a obra da contratante, e aquela, de acordo com a atual legislação fiscal, não recolha imposto de renda. Assim, teria sido ressarcido à contratada o valor de uma despesa que, na verdade, não se efetivara.

(...)

Como a legislação que instituiu a CSLL determina que a incidência seja sobre o lucro líquido do exercício, excluída a provisão para o imposto de renda, não se pode, contabilmente, definir este gasto como sendo despesa indireta resultante da execução de alguma obra.

Dessa forma, assim como o IRPJ, não é adequado incluir o CSLL no BDI do orçamento da construção civil, já que ele não está atrelado ao faturamento decorrente da execução de determinado serviço, mas ao desempenho financeiro da empresa como um todo". (MENDES, André; BASTOS, Patrícia Reis Leitão, Um Aspecto Polêmico dos orçamentos de Obras Públicas: benefícios e Despesas Indiretas (BDI). In: Revista do Tribunal de Contas da União - TCU, v. 32, nº 88, Brasília, abr./jun. 2001, p. 13 - 28).

Também está prevista no BDI apresentado pela RCI Construção e Meio Ambiente Ltda. o item "Administração Local" da obra. O TCU determinou no Acórdão nº.325/2007 que, visando a dar maior transparência à obra, este item deve constar na planilha orçamentária e não no BDI. A Administração Local, conforme definido pelo DNIT no Sistema de Custos Rodoviários 2 - SICRO 2 significa:

"o conjunto de atividades realizadas no local do empreendimento pelo Executor, necessárias à condução da obra e à administração do contrato. É exercida por pessoal técnico e administrativo, em caráter de exclusividade. Seu custo é representado pelo somatório dos salários e encargos dos componentes da respectiva equipe, que inclui pessoal de serviços gerais e de apoio. Segundo a metodologia adotada, estão incluídos também na administração local, os mestres e encarregados gerais, visto que os níveis inferiores da hierarquia estão incluídos diretamente nas Composições de Atividades e Serviços. Este custo depende da estrutura organizacional que o Executor vier a montar para a condução de cada obra e de sua respectiva lotação de pessoal. Não existe modelo rígido para esta estrutura. As peculiaridades inerentes a cada obra determinarão a estrutura organizacional necessária para bem administrá-la"(DNIT - Sicro 2. Manual de Custos Rodoviários - Volume 1 - Metodologia e Conceitos. pág 12, 2003).

É importante ainda ressaltar que a inclusão da Administração Local

influi no percentual do BDI, e, conseqüentemente, eleva o valor da obra em casos de alteração de algum serviço que não requeira mais trabalho para o engenheiro ou mestre de obra. Como exemplo, cite-se o caso da mudança de especificação de um piso cerâmico comum para granito, a qual não trará mais trabalho para o engenheiro, para o mestre ou o almoxarife (cujos custos estão inseridos na Administração Local). Se a Administração Local estiver no BDI haverá aumento do preço da obra sem o correspondente no trabalho dos profissionais citados. Caso não esteja no BDI alterará apenas o custo direto do serviço e o preço final.

Ainda consta do BDI itens genéricos como contingências (1,00%) e Benefícios(0,11%), sem que haja o correspondente detalhamento ao que se referem.

Destarte, deve a UFBA passar a excluir os itens Imposto de Renda(IR) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das composições do BDI de suas obras, assim como prever o item Administração Local na própria planilha de serviços.

Atualmente, a Universidade inclui nos editais de suas obras a previsão de que a empresa vencedora apresente, apenas quando da assinatura do contrato, a planilha detalhada de BDI, sem indicar quais itens devem ser incluídos, deixando estes ao alvedrio do próprio licitante vencedor.

Para evitar repetições destes problemas, o edital da licitação já deveria apresentar a planilha detalhada, constando todos os itens, de forma taxativa, que deveriam ser apresentados pelos licitantes, sob pena de desclassificação caso esta cláusula fosse desobedecida. Com isto, a UFBA evitaria a inclusão indevida de itens não permitidos, ou de itens genéricos, a exemplo de "Benefícios" e "Contingências" contidos na planilha.

O Tribunal de Contas da União (TCU) disciplinou, por meio do Acórdão n. 325/2007-Plenário, o tratamento que deve ser observado pelas entidades quando da realização de licitações com recursos do Governo Federal, o qual também deve ser seguido pela Universidade Federal da Bahia.

CAUSA:

Falha da Comissão de Licitações pela não observância do Acórdão nº325/2007 - TCU.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 31/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 622/2010, de 27 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"Conforme rezam os respectivos editais, as empresas entregaram as documentações complementares, no caso do BDI e Leis Sociais, posteriormente à assinatura do contrato, fato este já consumado.

Contudo, diante desta ambigüidade de entendimentos, estamos corrigindo tal item para que nos próximos editais os respectivos documentos se façam presentes ainda na fase da licitação.

Registra-se ainda que, atendendo ao Edital, posteriormente, as empresas MVA Construções Ltda, CNPJ - 09.450.311/0001-27 e Impacto Construções & Empreendimentos Ltda, CNPJ - 07.789.259/0001-02, apresentaram as respectivas composições do BDI e Leis Sociais, que se encontram em anexo. "

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

O gestor da UFBA apresentou as planilhas de BDI e Leis sociais das empresas MVA Construções e Incorporações Ltda. e Impacto Construções e Empreendimentos Ltda. Entretanto, a constatação persiste sem alteração porquanto tais documentos deveriam ser exigidos quando da apresentação das propostas de preços pelos licitantes.

Ademais, observa-se que a planilha de BDI apresentada pela empresa Impacto Construções e Empreendimentos Ltda. contém previsão de itens em desacordo com o Acórdão nº325/2007 - Plenário, do TCU, como IRPJ, CSLL, Administra Local e Equipamentos.

Outrossim, os documentos apresentados não constavam dos processos relativos a estas obras, que continham autos completos das licitações, contratos, correspondências etc. Assim, não ficou comprovado se de fato as empresas os apresentaram de forma tempestiva ou se elaboraram as planilhas após a elaboração deste relatório da CGU.

Desta forma, a constatação segue sem alterações, devendo a UFBA implementar os ajustes em seus procedimentos, conforme o gestor descreve em sua resposta.

RECOMENDAÇÃO: 001

Recomendamos que a UFBA preveja nos editais de licitação as respectivas planilhas de BDI detalhadas, com as parcelas discriminadas conforme estabelece o Acórdão nº325/2007 do TCU - Plenário.

1.1.2.4 CONSTATAÇÃO: (015)

Inobservância da cláusula do edital que exige de apresentação de BDI detalhado e previsão equivocada de apresentação do BDI apenas quando da formalização do contrato.

A Universidade Federal da Bahia (UFBA) realizou, em 27/11/2009, licitação na modalidade Concorrência nº.023/2009, tendo por objeto a Reforma e Ampliação da Escola de Medicina Veterinária - 1ª Etapa, no Campus Universitário da Federação/Ondina da Universidade Federal da Bahia em Salvador/BA.

Não obstante o item 37 do Edital da licitação informar que o licitante deve fornecer a Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) e encargos sociais em planilhas, de forma detalhada, a empresa MVA Construções, CNPJ - 09.450.311/0001-27, não a apresentou, e ainda assim foi consagrada vencedora do certame pela Comissão de Licitações.

Tal fato também foi observado na Tomada de Preços nº04/2009, realizada em 17/09/2009, cujo objeto é ampliação e reforma do Centro de Processamento de Dados (LACOM), e implantação do Centro

Interdisciplinar de Ciência e Tecnologia da Informação - CICTI.

O item 37 do edital desta licitação também prevê a obrigatoriedade do fornecimento da planilha detalhada de BDI e encargos sociais pela empresa vencedora quando da assinatura do contrato, o que não ocorreu.

Em ambas as licitações há esta previsão de detalhamento do BDI apenas quando da formalização contratual, cláusula que se mostra equivocada, porquanto a planilha detalhada do BDI faz parte da proposta de preços do licitante. O fato da planilha conter algum item com

valores/percentuais excessivos ou vedados (v.g. imposto de renda, CSLL etc) é suficiente para desclassificação deste licitante.

Destarte, não é possível identificar os valores dos custos previstos pela empresa quanto à administração central, lucro, despesas financeiras etc. Este detalhamento é de fundamental importância pois permite que se verifique a adequabilidade dos percentuais utilizados e a não ocorrência de custos computados em

duplicidade na planilha orçamentária e no BDI. É importante ainda quando da análise da pertinência de um possível pedido de reequilíbrio econômico financeiro por conta da majoração de algum item do BDI. Este é o entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União (TCU) manifestado, entre outros, nos Acórdãos 1941/2006-Plenário e 325/2007-Plenário.

Desta forma, deveria a Comissão de Licitações ter exigido a apresentação de BDI detalhado quando da entrega das propostas de preços pelos licitantes. Contudo, já que o edital apenas previa tal apresentação quando da formalização do contrato, cabia à Comissão o acompanhamento do processo para que apenas houvesse a contratação após cumprida a exigência da licitação.

CAUSA:

Falha da Comissão permanente de licitações.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 31/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 622/2010, de 27 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"Conforme rezam os respectivos editais, as empresas entregaram as documentações complementares, no caso do BDI e Leis Sociais, posteriormente à assinatura do contrato, fato este já consumado.

Contudo, diante desta ambigüidade de entendimentos, estamos corrigindo tal item para que nos próximos editais os respectivos documentos se façam presentes ainda na fase da licitação.

Registra-se ainda que, atendendo ao Edital, posteriormente, as empresas MVA Construções Ltda, CNPJ - 09.450.311/0001-27 e Impacto Construções & Empreendimentos Ltda, CNPJ - 07.789.259/0001-02, apresentaram as respectivas composições do BDI e Leis Sociais, que se encontram em anexo. "

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

O gestor da UFBA apresentou as planilhas de BDI e Leis sociais das empresas MVA Construções e Incorporações Ltda. e Impacto Construções e Empreendimentos Ltda. Entretanto, a constatação persiste sem alteração porquanto tais documentos deveriam ser exigidos quando da apresentação das propostas de preços pelos licitantes.

Ademais, observa-se que a planilha de BDI apresentada pela empresa Impacto Construções e Empreendimentos Ltda. contém previsão de itens em desacordo com o Acórdão n.º 325/2007 - Plenário, do TCU, como IRPJ, CSLL, Administra Local e Equipamentos.

Outrossim, os documentos apresentados não constavam dos processos relativos a estas obras, que continham autos completos das licitações, contratos, correspondências etc. Assim, não ficou comprovado se de fato as empresas os apresentaram de forma tempestiva ou se elaboraram as planilhas após a elaboração deste relatório da CGU.

Desta forma, a constatação segue sem alterações, devendo a UFBA implementar os ajustes em seus procedimentos, conforme o gestor descreve em sua resposta.

RECOMENDAÇÃO: 001

Recomendamos que a UFBA preveja nos editais de licitação as respectivas planilhas de BDI detalhados, com as parcelas discriminadas conforme estabelece o Acórdão n.º 325/2007 do TCU - Plenário.

RECOMENDAÇÃO: 002

Que a UFBA passe a exigir, nos editais de suas licitações, a apresentação de BDI detalhado pelos licitantes, quando da entrega das propostas de preços.

1.1.2.5 CONSTATAÇÃO: (016)

Universidade discrimina marcas de equipamentos e materiais de construção nas especificações das obras.

A Lei nº.8.666/93, que regula as licitações e contratos para a Administração Pública estabelece, em seu art. 7º §5º, vedação à realização de licitações cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

Ocorre que a UFBA vem adotando, para algumas obras ou serviços, marcas específicas de insumos, sem prever a possibilidade de fornecimento de produtos similares.

Tal constatação pôde ser observada em quase todas as licitações, analisadas pela equipe da CGU, realizadas para execução de obras. Os itens das especificações encontram-se elencados abaixo, ressaltando que a relação não é exaustiva, mas apenas exemplificativa:

Concorrência nº.023/2009 - Construção e Reforma da Escola de Medicina Veterinária:

Item 12.1.1. - Serão usadas Cerâmicas esmaltadas, com dimensões de (31x31) cm, cor branca, tipo A, PEI-2. Modelo referência: Linha Cambury, cor branca, acabamento acetinado, Fab. Eliane.

- Item 20.2.1.2. - Fechadura tipo tarjeta "livre/ocupado" com abertura de emergência e puxador especial de latão maciço. Local de aplicação: Nos Boxes dos Sanitários. Modelo Referência: Fab. NEOCOM.

Item 21.2 - As janelas novas serão de alumínio anodizado branco, estruturadas em perfis reforçados com contramarcos da linha Gold - Fab. ALCOA.

Item 22.2 - Utilizar conjunto constituído de quatro dobradiças apropriadas para esquadrias de alumínio, fechaduras tipo alça completas com cilindro, fixadas com parafusos de latão, nas portas e fechos especiais nas janelas basculantes. Modelo referência: Linha específica para esquadria de alumínio da Papaiz.

Concorrência nº.007/2009 - Construção e Reforma da Escola de Nutrição:

Item 5.1.1. - BACIA SANITÁRIA. Bacia sanitária convencional em louça, cor branca, consumo por acionamento de 6 litros. Modelo referência: MONTE CARLO - fab. DECA. Local de Aplicação: Sanitários em geral.

Item 5.2.2. - TORNEIRA DE PAREDE. Em latão, acabamento cromado. Modelo referência TARGA C-40 fab. DECA. Local de aplicação: cubas das bancadas em geral.

Item 5.2.6. - DUCHA HIGIÊNICA. Modelo referência: Ducha manual Activa, ref: 1984 c50 ACT, da marca DECA. Local de aplicação: Sanitários em geral.

Tomada de Preços nº.004/2009 - Ampliação e reforma do Centro de Processamento de Dados e Implantação do Centro Interdisciplinar de Ciência e Tecnologia da Informação - CICTI.

Item 21.5.3. - MICTÓRIO DE LOUÇA. - Em louça branca, com sifão integrado. Modelo referência: M 712 GE17 - fab. DECA.

Item 21.6.1. - TORNEIRA TEMPORIZADORA. Torneira temporizadora-

acionada por um tempo programado, atendendo à norma da ABNT NBR 13713 - com sistema anti-Vandalismo, com arejador, funcionamento de 2 a 40mca vazão constante de 8l/min, acionamento suave, acabamento cromado. Modelo referência: DECAMATIC 1170 C - fab. DECA.

Item 21.7.1 - TORNEIRA PARA BANCADA. Torneira Mesa Bica Móvel, linha TARGA Modelo 1167 C40 CR - fab. DECA

Item 21.7.2. - CUBA PARA PIA DE COZINHA. Cuba em aço inox AISI 304 espessura 0,60mm monobloco com adesivo anti-ruído com válvula de ø 3, acabamento acetinado, nas dimensões, 470x305mm ,560x340m, . Opções: com válvula de 3" sem escape ou sem válvula com furo de 3.1/2". MODELO REFERÊNCIA: CUBA RETANGULAR BORDA LISA, FABRICAÇÃO TRAMONTINA.

Destarte, a UFBA deveria prever nestes itens a possibilidade de utilizar produtos similares, a exemplo dos itens 25.1.1, 25.1.2., 25.1.3. e 25.1.4. das especificações da obra de Ampliação e Reforma da Escola de Medicina Veterinária, nos quais foi expressamente citada a possibilidade de se utilizar o modelo de referência ou o similar.

CAUSA:

Falha do setor técnico responsável pela área de engenharia e arquitetura, a qual subsidia a elaboração do edital.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 31/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 622/2010, de 27 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"A UFBA utilizou, nas especificações das obras referidas, a expressão "MODELO REFERÊNCIA". Essa desconformidade já foi reparada nos textos técnicos (especificações, termos de referência, anotações em projetos etc.), apresentando agora as seguintes redações:

a) Uma chamada geral: "A expressão "Modelo referência ou similar:

Ref. Xxxx, FAB. Yyyyy", com indicação de marcas, presente nesta especificação tem como finalidade servir de parâmetro de qualidade, facilitar a descrição do objeto, apresentar um referência estética de forma e/ou acabamento, podendo ser substituído por outras marcas e modelos de equivalência técnica ou superior conforme orientação obtida em Licitações & Contratos - Orientações básicas - 2ª edição - TCU";

b) Para o material especificado: "Modelo referência/similar: Modelo xxxx, Fab. Yyyy..."

Portanto, a recomendação já está sendo atendida."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

O gestor reconheceu a impropriedade no procedimento da Universidade, informando que fará os ajustes pertinentes. Portanto, a constatação segue sem alterações.

RECOMENDAÇÃO: 001

Recomendamos que a UFBA se abstenha de prever em suas licitações bens serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações

exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável estabelecer

marcas dos produtos, conforme preceitua o art. 7º §5º, da Lei nº.8.666.

1.1.2.6 CONSTATAÇÃO: (031)

Ilegalidade no Pregão Eletrônico n.º 78/2008. Conduta inidônea dos licitantes por meio de simulação de disputa. Descuido da pregoeira na condução do pregão.

O Pregão Eletrônico n.º 78/2008 foi realizado pela UFBA tendo por objeto a contratação de empresa para emissão de passagens aéreas e terrestres, aquisições de reservas em hotéis e alimentação, locação de veículos e contratação de seguros em âmbito nacional e internacional. O processo foi iniciado em 29/10/2008, por meio de ofício do Superintendente Administrativo (Ofício n.º 127/2008), em que justifica a necessidade da contratação por se tratar de serviço importante no apoio à atividade meio e fim da Universidade.

O valor global da licitação, conforme abaixo demonstrado, foi estimado em R\$3.360.000,00 (três milhões, trezentos e sessenta mil reais).

Especificação	Meses	Valor de Referência mensal (R\$)	Valor de Referência Anual (R\$)
Passagens aéreas nacionais	12	100.000,00	1.200.000,00
Passagens aéreas internacionais	12	30.000,00	360.000,00
Passagens Terrestres	12	20.000,00	240.000,00
Reservas em hotéis e similares, com alimentação	12	75.000,00	900.000,00
Locação de veículos	12	50.000,00	600.000,00
Seguros	12	5.000,00	60.000,00
Total	12	280.000,00	3.360.000,00

Como critério de julgamento das propostas de preços, segundo edital do pregão, foi estabelecido o menor preço global, "a ser obtido pelo valor de referência menos a soma dos descontos de cada item". Ou seja, a disputa seria realizada individualmente para cada serviço a ser contratado (emissão de passagens, reserva em hotéis, locação de veículos etc.), entretanto, seria considerada como vencedora do certame aquela licitante que na soma preços ofertados para cada serviço obtivesse o menor valor global.

O pregão, que estava inicialmente marcado para o dia 29/12/2008, conforme aviso publicado no Diário Oficial da União - DOU do dia 16/12/2008, foi transferido para o dia 31/12/2008, às 11:00 horas (aviso de alteração publicado no DOU do dia 18/12/2008).

No dia 31/12/08, como anunciado, após a classificação das propostas de preço recebidas, deu-se início à etapa de lances para os itens da licitação. Nesta etapa concorreram doze empresas.

Na fase competitiva destacou-se o comportamento de três empresas, em todos os itens da licitação, o que acabou por frustrar a disputa eletrônica e direcionar o resultado do pregão para uma das licitantes. Além disso, restou evidente ainda a omissão da pregoeira, que, apesar da irregularidade flagrante, conforme será visto na

seqüência, em momento algum atuou no sentido de impedir conduta inidônea das empresas envolvidas.

O esquema utilizado pelas licitantes consistia na simulação de uma disputa entre duas delas, por meio do oferecimento de sucessivos lances manifestamente inexequíveis ou muito abaixo do que é praticado no mercado. Com isso, elas monopolizavam a etapa de lances e frustravam o ingresso das demais interessadas na disputa, em face dos preços irrisórios que estavam sendo ofertados. Ao final do pregão essas duas empresas retiravam suas propostas ou eram desclassificadas e uma terceira, que é diretamente ligada a uma delas, sagrava-se vencedora. Na seqüência, reproduzimos a etapa de lances de um dos itens da licitação em que a conduta inidônea das licitantes foi mais evidente.

Item 1 - Grupo 1 - Prestação de serviço de emissão de bilhete de passagem aérea nacional - Percentual de desconto sobre volume total de vendas.

Licitante	% de Desconto ofertado*	Data/Hora do registro	Observação
Boeing Turismo Ltda CNPJ n.º 32.913.329/0001-30	1,0000 %	31/12/2008 11:00:46:307	Propostas inicialmente apresentadas pelas licitantes interessadas
Classic Viagens e Turismo Ltda Me CNPJ n.º 00.448.994/0001-03	1,0000 %	31/12/2008 11:00:46:320	
Abril Tour Viagens e Turismo Ltda CNPJ n.º 37.287.521/0001-81	1,0000 %	31/12/2008 11:00:46:353	
Turismo Pinheiro Ltda CNPJ n.º 14.706.238/0001-41	0,7500 %	31/12/2008 11:00:46:353	
Propag Turismo Ltda CNPJ n.º 13.353.495/0001-84	0,6500%	31/12/2008 11:00:46:370	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	0,5000 %	31/12/2008 11:00:46:370	
S S Viver Tour Viagens e Turismo Ltda CNPJ n.º 02.548.313/0001-04	0,1100 %	31/12/2008 11:00:46:383	
Le Soleil Turismo Ltda - Me CNPJ n.º 03.320.995/0001-66	0,1000 %	31/12/2008 11:00:46:383	
Plus Viagens e Turismo Ltda CNPJ n.º 34.253.146/0001-60	0,1000 %	31/12/2008 11:00:46:400	
Aerotur Servicos de Viagens Ltda EPP. CNPJ n.º 05.120.923/0001-09	0,0100 %	31/12/2008 11:00:46:413	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	0,0100 %	31/12/2008 11:00:46:430	
Portal Turismo e Servicos Ltda - Me CNPJ n.º 04.595.044/0001-62	0,0010 %	31/12/2008 11:00:46:447	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	1,5700 %	31/12/2008 11:02:32:077	
Propag Turismo Ltda CNPJ n.º 13.353.495/0001-84	1,5800 %	31/12/2008 11:03:47:820	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	1,8700 %	31/12/2008 11:06:16:813	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	2,0000 %	31/12/2008 11:07:05:307	
Propag Turismo Ltda CNPJ n.º 13.353.495/0001-84	2,1000 %	31/12/2008 11:09:59:743	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	2,1500 %	31/12/2008 11:10:17:430	

Propag Turismo Ltda CNPJ n.º 13.353.495/0001-84	2,1600 %	31/12/2008 11:10:35:590	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	2,5000 %	31/12/2008 11:10:49:810	
Propag Turismo Ltda CNPJ n.º 13.353.495/0001-84	2,6000 %	31/12/2008 11:11:12:637	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	2,7000 %	31/12/2008 11:16:16:933	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	3,0000 %	31/12/2008 11:16:29:640	
Propag Turismo Ltda CNPJ n.º 13.353.495/0001-84	3,0200 %	31/12/2008 11:16:49:717	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	5,0000 %	31/12/2008 11:17:26:403	
Propag Turismo Ltda CNPJ n.º 13.353.495/0001-84	5,0200 %	31/12/2008 11:17:51:547	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	7,0000 %	31/12/2008 11:18:00:437	
Propag Turismo Ltda CNPJ n.º 13.353.495/0001-84	7,0200 %	31/12/2008 11:18:13:733	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	8,0000 %	31/12/2008 11:18:26:017	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	9,0000 %	31/12/2008 11:18:33:953	
Propag Turismo Ltda CNPJ n.º 13.353.495/0001-84	8,5100 %	31/12/2008 11:18:37:407	
Propag Turismo Ltda CNPJ n.º 13.353.495/0001-84	9,1100 %	31/12/2008 11:18:49:220	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	9,5700 %	31/12/2008 11:19:00:780	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	9,9000 %	31/12/2008 11:19:11:703	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	9,0100 %	31/12/2008 11:19:12:233	
Propag Turismo Ltda CNPJ n.º 13.353.495/0001-84	9,5700 %	31/12/2008 11:19:15:063	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	9,9900 %	31/12/2008 11:19:21:877	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	12,0000 %	31/12/2008 11:19:31:000	Início da falsa disputa entre as empresas Visão Turismo e Marafon & Petkow
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	12,3300 %	31/12/2008 11:20:54:080	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	15,0000 %	31/12/2008 11:21:01:800	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	15,4000 %	31/12/2008 11:21:13:860	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	18,0000 %	31/12/2008 11:21:31:657	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	18,2000 %	31/12/2008 11:21:46:237	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	18,2100 %	31/12/2008 11:21:54:487	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	18,4000 %	31/12/2008 11:22:08:737	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	19,0000 %	31/12/2008 11:22:26:953	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	19,4000 %	31/12/2008 11:22:33:190	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	20,0000 %	31/12/2008 11:22:53:830	

Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	20,3000 %	31/12/2008 11:23:12:267	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	23,0000 %	31/12/2008 11:23:24:737	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	25,0000 %	31/12/2008 11:24:04:503	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	25,1000 %	31/12/2008 11:24:50:970	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	26,0000 %	31/12/2008 11:25:04:423	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	26,5000 %	31/12/2008 11:25:18:783	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	27,0000 %	31/12/2008 11:25:23:660	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	28,0000 %	31/12/2008 11:25:34:220	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	30,0000 %	31/12/2008 11:25:47:610	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	31,0000 %	31/12/2008 11:25:55:113	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	35,0000 %	31/12/2008 11:26:14:910	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	35,3300 %	31/12/2008 11:26:43:893	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	35,4000 %	31/12/2008 11:26:53:927	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	35,4500 %	31/12/2008 11:27:03:800	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	36,0000 %	31/12/2008 11:27:20:380	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	37,0000 %	31/12/2008 11:27:28:783	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	38,0000 %	31/12/2008 11:27:38:410	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	39,0000 %	31/12/2008 11:27:47:020	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	40,0000 %	31/12/2008 11:27:54:550	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	41,0000 %	31/12/2008 11:28:05:020	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	43,0000 %	31/12/2008 11:28:11:660	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	45,0000 %	31/12/2008 11:28:17:613	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	48,0000 %	31/12/2008 11:28:28:457	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	49,0000 %	31/12/2008 11:28:36:787	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	50,0000 %	31/12/2008 11:28:58:740	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	52,0000 %	31/12/2008 11:29:07:503	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	53,0000 %	31/12/2008 11:29:17:817	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	55,0000 %	31/12/2008 11:29:27:600	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	56,0000 %	31/12/2008 11:29:38:287	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	57,0000 %	31/12/2008 11:29:49:567	

Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	58,0000 %	31/12/2008 11:30:01:630	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	58,0000 %	31/12/2008 11:30:09:363	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	59,0000 %	31/12/2008 11:30:15:473	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	60,0000 %	31/12/2008 11:30:23:037	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	62,0000 %	31/12/2008 11:30:39:333	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	63,0000 %	31/12/2008 11:30:52:990	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	67,0000 %	31/12/2008 11:31:10:630	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	69,0000 %	31/12/2008 11:31:29:473	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	70,0000 %	31/12/2008 11:31:46:850	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	70,0000 %	31/12/2008 11:31:47:613	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	71,0000 %	31/12/2008 11:31:56:973	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	72,0000 %	31/12/2008 11:32:05:990	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	73,0000 %	31/12/2008 11:32:14:113	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	75,0000 %	31/12/2008 11:32:24:100	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	76,0000 %	31/12/2008 11:32:32:083	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	80,0000 %	31/12/2008 11:32:39:550	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	81,0000 %	31/12/2008 11:33:12:537	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	81,2000 %	31/12/2008 11:33:43:833	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	82,0000 %	31/12/2008 11:34:33:443	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	82,1000 %	31/12/2008 11:35:12:630	
Visao Turismo Ltda CNPJ n.º 16.482.762/0001-01	82,1700 %	31/12/2008 11:35:28:100	
Marafon & Petkow Ltda CNPJ n.º 08.088.541/0001-25	100,0000 %	31/12/2008 11:35:48:113	Em seguida ao lance de 100% de desconto, a Plus Viagens apresenta seu único e último lance, que será o melhor após a desclassificação da Visão e da Marafon & Petkow.
Plus Viagens e Turismo Ltda CNPJ n.º 34.253.146/0001-60	10,0000 %	31/12/2008 11:36:05:363	

* O desconto a incidir sobre o valor das passagens aéreas a serem emitidas pela contratada corresponde ao lance das licitantes.

De acordo com a tabela acima, verifica-se que o pregão foi aberto às 11:00:46 e, após classificação das propostas apresentadas pelas doze licitantes, tem-se o início da etapa de lances, às 11:02:32. Desse instante até às 11:19:21 os lances são ofertados alternadamente e com pequenas variações nos percentuais de desconto, o que pressupõe haver uma real disputa.

Até às 11:19:21, o melhor desconto oferecido sobre o valor das passagens emitidas era de 9,99%. A partir das 11:19:31 a disputa começa a ganhar outros rumos. A empresa Visão Turismo Ltda (CNPJ n.º 16.482.762/0001-01) oferta um desconto de 12% e inicia uma pseudo-disputa com a empresa Marafon & Petkow Ltda (CNPJ n.º 08.088.541/0001-25), oferecendo descontos progressivos de 20%, 30%, 40%, 50% e assim sucessivamente.

Das 11:19:31 até às 11:35:48 só a Visão Turismo Ltda e a Marafon & Petkow Ltda ofertam lances. Diante da "acirrada disputa" entre essas duas empresas, as demais licitantes praticamente abandonam o certame, tendo em vista os elevados percentuais de desconto que estavam sendo oferecidos. Este, na verdade, parecia ser o real intento das empresas envolvidas.

A disputa só termina quando uma das empresas, Marafon & Petkow Ltda, oferta 100% (cem por cento) de desconto como lance. Ou seja, a Administração não pagaria nada pelo fornecimento das passagens aéreas, uma vez que sobre o valor da tarifa seria dado um desconto integral.

Logo, como não haveria valor a ser pago pela Administração em razão dos serviços prestados, a constatação quanto à inexecuibilidade do preço é notória. Tratava-se de verdadeira prestação de serviço sem qualquer retribuição, uma doação para a Administração, de modo que o próprio sistema do pregão apontou que o valor do contrato seria de R \$0,00. Neste caso, a aplicação do art. 48, II, da Lei n.º 8.666/93 se impunha e a desclassificação da proposta da Marafon & Petkow Ltda deveria ter ocorrido por ato contínuo da pregoeira.

Todavia não foi isso que ocorreu. A pregoeira em momento algum interveio seja para tentar evitar a falsa disputa eletrônica e obstruir o comportamento inidôneo das empresas acima citadas, seja para desclassificar a proposta de preço manifestamente inexecuível.

Vale ressaltar que o art. 11 do Decreto n.º 5.450/05 estabelece como competência do pregoeiro, entre outras, a de conduzir a sessão pública na internet (inciso III) e a de dirigir a etapa de lances (inciso V).

Ou seja, condutas proativas e não de inércia, de omissão.

O desconto de 100% foi ofertado às 11:35:48 e menos de um minuto depois, às 11:36:05, a empresa Plus Viagens e Turismo Ltda (CNPJ n.º 34.253.146/0001-60), que até então não tinha ofertado nenhum lance, oferece um desconto de 10%. A partir daí nenhum lance é apresentado e às 11:46:53 a fase competitiva se encerra para este item.

Para o item seguinte, passagens aéreas internacionais, o esquema foi idêntico ao acima descrito, com uma pseudo-disputa entre as empresas Visão Turismo Ltda e a Marafon & Petkow Ltda, descontos chegando a 100% e um último lance da empresa Plus Viagens e Turismo Ltda, no percentual de 10%.

Para os demais itens, a manobra seguiu o mesmo padrão, embora os descontos ofertados não tenham chegado a 100%.

Encerrada a etapa de lances, a pregoeira, que em momento algum interveio para tentar evitar a falsa disputa eletrônica, deu continuidade normal ao pregão, solicitando, às 11:54:37, do suposto licitante vencedor, a empresa Marafon & Petkow Ltda, o envio da

documentação exigida no edital, no prazo de 60 minutos.

Às 11:56:37, a pregoeira suspende a sessão para análise dos documentos de habilitação e marca a reabertura para o dia 05/01/2009, às 16:00h. No dia 05/01/09, o pregão é reiniciado e só nesse momento a pregoeira apresenta a decisão pela recusa das propostas das empresas Marafon & Petkow Ltda e Visão Turismo Ltda.

Na sequência, a pregoeira convoca a Plus Viagens e Turismo Ltda, para que apresente a documentação de habilitação, e marca para o dia 07/01/2009, às 16:00h, a continuidade da sessão.

Sem prejuízo da inércia da pregoeira durante a fase de lances, quando já deveria ter desclassificado as proposta das empresas Visão Turismo Ltda e a Marafon & Petkow Ltda e reaberto a disputa, ao decidir pelo chamamento da Plus Viagens e Turismo Ltda, a pregoeira responsável pelo pregão comete mais um equívoco decisivo para consumação da ilegalidade do pregão.

Isto porque, esta não seria uma hipótese de aplicação do art. 25, §5º, do Decreto n.º 5.450/05, que prevê que "se a proposta não for aceitável ou se o licitante não atender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará a proposta subsequente e, assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda ao edital." Devido a conduta inidônea, durante a fase de lances, das empresas Visão Turismo Ltda e a Marafon & Petkow Ltda, é evidente que não houve uma efetiva disputa no Pregão Eletrônico n.º 78/2008, uma vez que a partir de determinado instante da etapa competitiva as demais interessadas praticamente abandonaram o pregão, diante dos descontos que estavam sendo ofertados pelas duas empresas acima citadas.

Assim, o pregão deveria ter sido anulado por ilegalidade, aberto processo para apuração de responsabilidade das empresas Visão Turismo Ltda e a Marafon & Petkow Ltda e iniciado um novo pregão para contratação dos serviços.

A pregoeira, contudo, aceitou a proposta e declarou vencedora a empresa Plus Viagens e Turismo Ltda.

Vale ressaltar que, após consulta realizada por esta auditoria, foi constatado que as empresas Visão Turismo Ltda e Plus Viagens e Turismo Ltda pertencem a um mesmo grupo familiar. Os filhos do sócio majoritário e administrador da empresa Visão Turismo Ltda são os sócios proprietários da Plus Viagens e Turismo Ltda, o que demonstra o forte vínculo existente entre essas empresas que participaram do pregão em tela e evidencia o provável conluio entre elas para deturpar a licitação.

Isto só reforça o entendimento no sentido de que a conduta da pregoeira foi equivocada, uma vez que o pregão deveria realmente ter sido anulado.

Fica claro, então, que a manobra praticada pela Visão Turismo Ltda durante a fase de lance teve por objetivo frustrar a competição do certame. Por meio do oferecimento de propostas inexecutable, que desde o início se sabia que seriam desclassificadas, como efetivamente foram, a Visão Turismo Ltda conduziu a fase competitiva, função essa que cabia ao pregoeiro, e permitiu que a Plus Viagens e Turismo Ltda oferecesse um lance quando já não havia mais uma disputa real e efetiva.

Ressalte-se que o fato de não ter havido recurso por parte das demais licitantes não é argumento válido para se alegar a legalidade do Pregão Eletrônico n.º 78/2008. Primeiro, porque, como é vedada a identificação às demais licitantes daquela que ofereceu o menor lance,

as participantes do pregão não tinham conhecimento da forma como ocorreu a disputa na fase competitiva, que foi dominada por apenas duas empresas; segundo, porque as empresas que acompanharam as sessões subsequentes de julgamento das propostas (Visão Turismo Ltda, Marafon & Petkow Ltda e a Plus Viagens e Turismo Ltda) estavam ou podiam estar agindo em conluio e, por último, destaca-se que o não exercício do direito de recorrer por parte das licitantes de forma alguma pode ser interpretado como um atestado de legalidade do pregão.

Outra falha que também foi identificada na condução do Pregão Eletrônico n.º 78/2008 diz respeito à ausência de documentos essenciais à verificação da regularidade da licitação.

Em face dos fatos acima narrados e a fim de permitir um exame mais detido por parte desta auditoria, foi requerida da UFBA a apresentação dos documentos encaminhados pelas licitantes que foram desclassificadas (Visão Turismo Ltda e Marafon & Petkow Ltda), uma vez que estes não constavam do processo.

A Diretora da Divisão de Material da UFBA, por meio do Ofício n.º 073/2010-DIM, responde nos seguintes termos: "Tendo em vista os procedimentos do Pregão Eletrônico que visam primariamente e primordialmente à simplificação dos certames licitatórios, levando com isso ao menor acúmulo de papel, tanto por parte dos licitantes, quanto da Administração Pública, informamos que os documentos que foram considerados aptos a permanecer no processo, foram enviados pela empresa vencedora do certame, sendo que os documentos dos licitantes anteriormente classificados em primeiro lugar foram mantidos apensados ao processo durante a vigência da totalidade dos procedimentos da modalidade".

Quanto a essa questão dos documentos que devem ser arquivados no pregão, o art. 8º da Lei n.º 10.520/02 determina expressamente que "os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados no processo respectivo, com vistas à aferição de sua regularidade pelos agentes de controle, nos termos do regulamento previsto no art. 2º."

No que se refere ao pregão eletrônico, o art. 30, §1º, do Decreto n.º 5.450/05, dispõe que "os atos e documentos referidos neste artigo constantes dos arquivos e registros digitais serão válidos para todos os efeitos legais, inclusive para comprovação e prestação de contas." Ou seja, cotejando esses dois dispositivos, conclui-se que apenas os documentos constantes dos arquivos e registros digitais é que, numa interpretação que vise o menor acúmulo de papel, poderiam ter dispensada a sua juntada ao processo. Os demais documentos essenciais devem estar arquivados no processo. Assim, independente da ocorrência ou não de alguma ilegalidade na licitação, os documentos analisados por quem conduz o certame e que serviram de fundamento para desclassificação ou inabilitação de licitantes são considerados essenciais e indispensáveis para posterior verificação da regularidade dos atos praticados seja por pregoeiro seja por comissão de licitação. Portanto, em face do flagrante comportamento inidôneo, durante a fase lance, de duas empresas que participaram do pregão em questão; diante da omissão da pregoeira, ao não desclassificar de imediato as propostas manifestamente inexequíveis; da decisão equivocada de dar continuidade ao pregão e declarar vencedora a empresa Plus Viagens e Turismo Ltda e da conduta contrária as normas que regem o pregão, ao não arquivar os documentos das licitantes desclassificadas/inabilitadas, de modo a permitir a perfeita avaliação de seus atos, não resta outra alternativa senão reconhecer a

ilegalidade do Pregão Eletrônico n.º 78/2008 e recomendar a apuração de responsabilidades da equipe nomeada para o pregão e das empresas envolvidas com a ilegalidade do certame.

CAUSA:

Despreparo da equipe nomeada para condução do pregão eletrônico.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 118/2010, de 21 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"Trata-se o devido item de licitação de objetos recorrentes para esta Autarquia, devido a sua natureza acadêmica, que inclui as atividades de Mestrados e Doutorados. A Minuta de Edital e seus anexos, mormente quanto ao Termo de Referência com definição do objeto, foram elaborados por autoridade solicitante e aprovados e cancelados por autoridades competentes, conforme folhas 1 a 81 e 84 a 88. Quanto à suposição de negligência do pregoeiro na condução do pregão, mostra-se esta unidade indignada, já que a autoridade que conduz a sessão pública agiu totalmente dentro da legalidade, respeitando princípios e normas do direito pátrio, como será demonstrado.

A sessão pública foi iniciada contendo 12 empresas concorrentes que, tendo apresentado propostas anteriores à abertura da sessão, poderiam a qualquer momento enviar lances inferiores, sem nenhum impedimento por parte de quem quer que fosse, em razão do que preceitua o art. 24, do Decreto 5.450/2005. Caso existisse a suposta ilegalidade, todas as empresas estariam inseridas no esquema, e não somente três, como afirmado por documento da auditoria. A desconfiança de existência de simulação durante a disputa não foi vislumbrada pelo pregoeiro do certame já que, à labuta diária dos pregões eletrônicos, infunde a existência dos mais variados e diversos tipos de disputa, sendo que a alcançada habitualmente por esta equipe é a do mercado, não competindo ao pregoeiro qualquer ingerência. A flagrante ilegalidade vislumbrada pela Auditoria não passa ao condutor da sessão senão disputa hodierna na intenção de arrematar o objeto do certame. A situação de que a existência de preços irrisórios levaria ao impedimento de que os demais participantes da licitação não ofertassem lances é completamente descabida. É assertiva de quem desconhece a norma vigente. É de notório conhecimento que preços irrisórios em licitações são dados por inexeqüíveis e, por fim, desclassificados/inabilitados, e que desclassificação/inabilitação de concorrente leva ao chamado do conseqüente em preço, ou seja, os licitantes agem com total conhecimento que sendo suas propostas exeqüíveis, mesmo que não logrem primeiramente o menor preço diante de proposta visivelmente inexeqüível, serão convocados. Deste modo, se os licitantes ficaram imóveis frente à disputa feroz e somente uma empresa agiu a fim de resguarda sua posição, todos agiram com total conhecimento de todos os atos supra e suas conseqüências. Ressalte-se que as demais licitantes tiveram aproximadamente 10(dez) minutos para ofertarem lances que superassem não a oferta inexeqüível e sim a proposta de maior desconto exeqüível. O conjeturar de fraude é descabido. Seria temerária a exclusão de lances durante o momento de suas ofertas, uma vez que estaria o servidor intervindo na atividade comercial do licitante em momento inadequado, já que pode, de forma lúcida e correta agir para desclassificar o preço eivado de inexeqüibilidade, corroborando tal

entendimento o subitem 6.3 do edital, a seguir transcrito in verbis:
" Os licitantes poderão oferecer lances inferiores ao ultimo por eles ofertados, ainda que superiores ao menor lance registrado como 1º (primeiro) lugar." Afirmar inidônea a conduta do pregoeiro, é desconhecer a dinâmica dos pregões eletrônicos.

Quanto ao momento de desclassificação da licitante com preço inexequível, não é correto afirmar que o pregoeiro nada tenha feito para encerrar tal situação, já que em momento contínuo após a primeira reabertura foi realizado o ato de desclassificação da licitante Marafon & Petkow, não havendo qualquer sombra de ilegalidade no referido ato. Quanto à desclassificação da Visão Turismo, reitera-se a não existência de incorreção, já que erro deste ato foi o motivo gerador de sua desclassificação. Quanto à afirmação da existência de relação familiar dos sócios de empresas participantes, tal nos é de completa surpresa, pois não havia como saber tal fato, pois sequer foram pedidos os documentos de habilitação da licitante Visão Turismo Ltda., já que a mesma fora desclassificada antes de proceder-se a fase habilitatória. Afirmamos que as consultas realizadas pela Auditoria, que resultaram na descoberta da relação familiar, são atos de sua natureza investigatória e não de pregoeiros que devem assim agir no momento em que o certame for atingido por fraude que lhe pareça flagrante ou tendo recebido denúncias substanciais sobre a mesma. Nesse momento, só nos cabe rechaçar a afirmação peremptória de conduta equivocada do pregoeiro.

Estranha-nos também, o fato de a auditoria revelar que os licitantes não tinham conhecimento da forma como ocorreu a disputa na fase competitiva, já que os mesmos são responsáveis por acompanharem com suas senhas pessoais a disputa, como proclama o subitem 4.2, in verbis: "4.2 Incumbirá ao licitante acompanhar as operações no sistema eletrônico durante a sessão pública do Pregão, ficando responsável pelo ônus decorrente da perda de negócios diante da inobservância de quaisquer mensagens emitidas pelo sistema ou de sua desconexão." Quanto ao insistente questionamento sobre a ausência de documentos, reiteramos tudo quanto já afirmado, questionando assim a interpretação exibida pela auditoria quanto a este tema.

Por fim, afirmamos não ter havido nenhuma conduta ilegal ou mesmo imoral por parte do pregoeiro e da equipe de apoio nomeados pela autoridade competente, que respeitaram princípios e normas regedoras dos procedimentos licitatórios. Caso após análise detalhada, realizada pelos órgãos de natureza eminentemente investigatória, e tendo sido identificadas irregularidades perpetradas exclusivamente por parte das licitantes, que essas sejam encaminhadas às unidades de apuração pertinentes que, procedendo ao feito, terão total apoio desta Autarquia e de seus servidores, em especial esta equipe."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A constatação desta auditoria diz respeito à falta de diligência da pregoeira na condução do Pregão Eletrônico n.º 78/2008, tendo em vista o flagrante comportamento inidôneo, durante a fase lance, de licitantes e a omissão da pregoeira ao não desclassificar de imediato as propostas manifestamente inexequíveis, dando continuidade ao pregão e declarando vencedora a empresa Plus Viagens e Turismo Ltda.

Em sua manifestação, o gestor afirma que a "flagrante ilegalidade vislumbrada pela Auditoria não passa ao condutor da sessão senão disputa hodierna na intenção de arrematar o objeto do certame". Na sequência defende que não cabia ao pregoeiro qualquer ingerência,

sendo "temerária a exclusão de lances durante o momento de suas ofertas, uma vez que estaria o servidor intervindo na atividade comercial do licitante em momento inadequado, já que pode, de forma lúcida e correta agir para desclassificar o preço eivado de inexequibilidade". Conclui, assim, que a constatação desta auditoria "É assertiva de quem desconhece a norma vigente", ou melhor, de quem desconhece "a dinâmica dos pregões eletrônicos".

Em primeiro lugar, há de se ressaltar que aquilo que o gestor entende como sendo "disputa hodierna na intenção de arrematar o objeto do certame" não passa de prática combatida na Administração, não só pelos órgãos de controle como também pelos pregoeiros mais atentos, com vistas a impedir a consumação de certames com indícios de simulação, por meio da utilização da chamadas "licitantes coelhos". Ou seja, são licitantes que, em suposto conluio com outras empresas, participam de pregões eletrônicos apresentando, durante a fase competitiva, lances com preços inexequíveis ou muito abaixo daquele que é praticado no mercado. Com isso, atinge-se o objetivo das empresas envolvidas na suposta simulação, que é frustrar o oferecimento de lances pelas demais participantes, pelas simples impossibilidade de cobrir o preço da "licitante coelho".

Então, ao final do pregão essa "licitante coelho" retira sua proposta ou é desclassificada pelo pregoeiro e uma outra empresa, diretamente ligada a ela e que aguardou para oferecer seu lance quando as demais licitantes já tivessem abandonado a disputa, acaba sagrando-se vencedora.

Isto ficou evidente no Pregão Eletrônico n.º 78/2008, uma vez que após o interregno em que aparentemente houve uma disputa efetiva - das 11h:02min até as 11h:19min - passaram-se cerca de 27 minutos sem que qualquer outra licitante, além daquelas envolvidas na simulação, ofertassem lances. Durante esse intervalo duas empresas simulam uma disputa, oferecendo lances de até 100%(cem por cento) de desconto sobre o preço dos serviços a serem prestados. Isto é, uma verdadeira prestação de serviço sem qualquer retribuição, uma doação para a Administração, conforme já mencionado acima. Essas duas empresas, contudo, foram excluídas da licitação e uma terceira, que pertence ao mesmo grupo familiar de uma delas, foi a declarada vencedora do pregão.

A pregoeira, por sua vez, ao invés de desclassificar de imediato essas propostas flagrantemente inexequíveis, impedindo a consumação do vício na licitação, se absteve, dando continuidade ao pregão e justificando tal omissão no sentido de que a desclassificação durante a etapa competitiva seria uma ingerência, uma conduta temerária, "uma vez que estaria o servidor intervindo na atividade comercial do licitante em momento inadequado".

Não há que se falar em ingerência ou em intervenção na atividade comercial, pois a desclassificação oportuna das propostas manifestamente inexequíveis é um dever legal do pregoeiro como condutor do certame (art. 11, incisos III e V, do Decreto n.º 5.450/05 c/c o art. 48, II, da Lei n.º 8.666/93). Ademais, no caso concreto sob análise, a desclassificação das propostas flagrantemente inexequíveis durante a fase de lances é um procedimento que deveria ter sido adotado pela pregoeira com vistas a maximizar a competitividade, propiciar e efetiva escolha da proposta mais vantajosa e obstar a consumação da fraude no pregão em tela.

Em momento algum a lei estabelece que a desclassificação de propostas só deva ocorrer após o encerramento da disputa eletrônica. Pelo

contrário, uma vez constatado tal fato, como foi o caso de lances com desconto de 80, 90 e até 100%, é dever de quem conduz o pregão alertar o licitante acerca de sua proposta manifestamente inexequível e, caso esta não seja retificada, proceder de imediato a sua desclassificação. O que não cabe ao pregoeiro é atuar como mero espectador, observando passivamente o comportamento inidôneo de licitantes que ofertam propostas com preços irrisórios e achando que este fato, porque não dizer inusitado, de competir num pregão pela prestação de serviços gratuitos à Administração, é uma prática comum do mercado. Ou ainda pior é o entendimento equivocado no sentido de que a atuação do pregoeiro nessas situações significa ingerência, comportamento temerário ou intervenção na atividade comercial do licitante.

Quanto ao fato de não constar do processo de licitação os documentos de habilitação de uma das empresas que foi desclassificada, o gestor, em sua manifestação, apenas reitera a justificativa anteriormente apresentada por meio do Ofício n.º 073/2010-DIM, a qual já foi objeto de comentário quando do relato da constatação. Além disso, nega, sem expor qualquer outro fundamento, as conclusões da auditoria acerca dessa irregularidade.

Com supedâneo nas normas que disciplinam o pregão eletrônico (art. 8º da Lei n.º 10.520/02 c/c o art. 30, §1º, do Decreto n.º 5.450/05), reafirmamos o entendimento no sentido de que apenas os documentos constantes dos arquivos e registros digitais é que podem ter dispensada a sua juntada ao processo licitatório. Logo, os demais documentos considerados essenciais devem estar arquivados no processo. Sendo assim, independente da ocorrência ou não de alguma ilegalidade na licitação, os documentos analisados por quem conduz o certame e que serviram de fundamento para desclassificação ou inabilitação de licitantes são considerados essenciais e indispensáveis para posterior verificação da regularidade dos atos praticados por pregoeiro ou mesmo por comissão de licitação.

Por fim e considerando tudo quanto exposto acima, concluímos pela manutenção da presente constatação.

RECOMENDAÇÃO: 001

Declaração da ilegalidade do Pregão Eletrônico n.º 78/2008, atentando-se para o que dispõe o art. 49 e parágrafos da Lei n.º 8.666/93;

RECOMENDAÇÃO: 002

Apuração de responsabilidade da equipe nomeada para o pregão e das empresas envolvidas com a simulação da disputa na fase competitiva do certame, aplicando-se as sanções cabíveis.

1.1.2.7 CONSTATAÇÃO: (032)

Exigência de natureza restritiva no Pregão Eletrônico n.º 78/2008.

Estabelecimento de critério de julgamento inadequado à avaliação da proposta mais vantajosa.

Sem prejuízo da irregularidade acima relatada, constatou-se ainda outra falha no Pregão Eletrônico n.º 78/2008.

Conforme já mencionado, o citado pregão teve por objeto a contratação dos seguintes serviços:

Aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais;

Aquisição de passagem rodoviária;

Aquisições de reservas em hotéis e alimentação;

Locação de veículos e

Contratação de seguros em âmbito nacional e internacional.

O critério estabelecido no edital para julgamento das propostas foi com base no menor preço global, "a ser obtido pelo valor de referência menos a soma dos descontos de cada item". Com a inserção dessa previsão no edital, a UFBA acabou por incorrer em dois equívocos: restrição à competitividade do pregão e utilização de critério inadequado para avaliação da proposta mais vantajosa.

Ao reunir todos os serviços a serem contratados numa única licitação e inadequadamente estabelecer o julgamento pelo menor preço global, não obstante a disputa ter ocorrido por item, a UFBA limitou a participação no certame apenas para empresas fornecedoras de todos os serviços objeto do pregão.

Ocorre que alguns dos serviços licitados não guardavam correlação entre si, sendo de natureza completamente distinta (emissão de passagens, locação de veículos e contratação de seguro, p.e.).

A prática demonstra que uma empresa locadora de veículos, possível interessada no certame, não é ao mesmo tempo fornecedora de passagens aéreas ou de passagens rodoviárias, por exemplo. Com isso, todas as empresas desse ramo, que seriam prováveis concorrentes do pregão, deixaram de participar por conta do critério de julgamento das propostas com base no menor preço global.

Vale ressaltar que não trata de mero raciocínio especulativo, uma vez que a limitação à competitividade, em face do julgamento pelo preço global, ficou evidenciada no próprio processo por meio de indagação feita por um interessado no certame. No dia 16/12/08, conforme consta no sítio do comprasnet, a pregoeira recebeu o seguinte pedido de esclarecimento: "Na disputa terá uma opção para concorreremos apenas o item 6 (SEGUROS)." A pregoeira, por seu turno, respondeu negativamente. Ou seja, excluiu-se de antemão um provável concorrente por conta dessa exigência restritiva constante do edital.

Quanto ao critério único de julgamento com base no maior desconto, que foi utilizado para todos os itens do pregão, constatou-se que esta também foi uma previsão editalícia indevida. Como se tratam de serviços de natureza distinta, o critério para avaliação da melhor proposta para cada um desses serviços também deveria ser diferenciado, levando-se em conta o que fosse mais adequado em cada caso.

O julgamento pelo maior desconto é comumente aplicado no caso de passagens aéreas. Como é sabido, as agências de turismo recebem comissão e/ou outra espécie de remuneração das companhias aéreas sobre o valor das passagens emitidas. Por conta disso, a Administração Pública, de uma forma geral, estabelece o maior desconto como critério editalício para julgamento das propostas nas licitações para aquisição de passagens aéreas, de modo a sagrar-se vencedora aquela licitante que, dispondo de suas comissões, oferecer o maior desconto.

Na Administração Federal, inclusive, há normativo que expressamente faculta ao gestor utilizar, como critério para julgamento, "a oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, nos casos de peças de veículos, medicamentos, passagens aéreas, manutenções e outros similares" (art. 9º, §1º, do Decreto n.º 3.931/2001).

Já para os serviços de locação de veículos, contratação de seguro ou mesmo de reservas de hotéis, além do julgamento pelo maior desconto não ser usual na Administração, de início já se percebe a inadequação desse critério para fins de avaliação da proposta mais vantajosa.

Isto porque, como no mercado não há um referencial dos preços que são praticados por tais serviços, como acontece com as passagens aéreas, cujos preços ofertados por seus fornecedores são do conhecimento geral, decidir um certame com base em um desconto sobre um preço que

se desconhece e que não é homogêneo para todos os licitantes está longe de ser o critério mais apropriado para se julgar uma licitação. Ou seja, de que adianta oferecer um desconto de 10%, 20% ou 30% se não há uniformidade ou um referencial sobre o preço dos serviços. Se fosse o caso de bens ou serviços cujos preços de mercado constassem de tabelas, medicamentos, p.e., aí sim o desconto poderia ser adequado como critério de julgamento.

A fim de corroborar o raciocínio acima exposto, com relação à inadequação do critério de julgamento com base no maior desconto para avaliação de todos os serviços licitados, foi realizada uma comparação, para o serviço de locação de veículos, entre os preços pagos pela UFBA e os preços que seriam devidos com base em um outro contrato que utiliza o critério preço por quilômetro. Para tanto, estimou-se a quilometragem percorrida pelo veículo locado, levando em consideração o roteiro informado no processo, e tomou-se como parâmetro o contrato de locação de veículos da Gerência Regional do Ministério da Fazenda na Bahia - GRA/BA, que se encontra em vigor e, inclusive, é o que vem sendo utilizado por esta CGU.

N.º do Proc. Pagto.	Período da locação	Roteiro	Km percorrido *	Valor da locação conforme Contrato GRA		Valor pago pela UFBA com desconto de 3,03%	Diferença
				Preço p/Km percorrido **	Total ***		
23066.026181/09-19	19/06 a 21/06/09	Salvador-Ituberá-Salvador	650	2,84	1.922,26	2.521,22	598,96
	27/06 a 28/06/09	Salvador-Entre Rios-Salvador	450	2,84	1.316,13	2.327,28	1.011,15
	18/06 a 18/06/09	Salvador-Entre Rios-Salvador	450	2,84	1.278,00	1.590,31	312,31
23066.055721/09-08	29/10 a 02/11/09	Salvador-Ibicoara-Salvador (ref. à duas vans)	1500	2,84	4.412,52	5.381,84	969,32
			1500	2,84	4.412,52	5.381,84	969,32
	02/11 a 06/11/09	Salvador-Camacan-Salvador (ref. à duas vans)	1400	2,84	4.128,52	5.381,84	1.253,32
			1400	2,84	4.128,52	5.381,84	1.253,32
	30/10 a 02/11/09	Salvador-Ituberá-Salvador (ref. à duas vans)	650	2,84	1.960,39	4.121,22	2.160,83
			650	2,84	1.960,39	4.121,22	2.160,83
TOTAL					23.558,86	32.087,39	10.689,36

* Quilometragem estimada de acordo com o percurso informado no processo

** Preço por quilometro cobrado para o veículo tipo Van, com ar condicionado

*** Incluindo diária para o motorista no valor de R\$38,13

Verifica-se da tabela acima que os preços cobrados pela locação de veículos no contrato da UFBA com a Plus Viagens e Turismo Ltda podem estar superiores àqueles que seriam obtidos caso fosse realizada uma licitação específica para esse serviços, tendo por como critério de julgamento o preço por quilometro percorrido.

Vale destacar que como a licitação é um procedimento que visa a

escolha da proposta mais vantajosa, os critérios de julgamentos nela estabelecidos devem estar vinculados a tal fim. Assim, a utilização do desconto, nesses casos, só seria cabível se ficasse demonstrada a vantagem em relação aos outros critérios que já vem sendo adotados para contratação desses serviços, como por exemplo, preço por quilômetro rodado na locação de veículo, valor da diária na contratação de hospedagem, valor do prêmio no caso de seguro etc. Diante do exposto, conclui-se que o critério de julgamento da licitação além de restritivo à competitividade, em face da previsão de serviços não correlatos e do condicionamento do menor preço global, foi também inadequado para se avaliar o melhor preço ofertado, tendo por base o maior desconto, de maneira que não se pode afirmar que a proposta mais vantajosa foi aquela que venceu o pregão.

CAUSA:

Despreparo da equipe responsável pela elaboração do termo de referência do pregão, bem como da equipe nomeada para condução do certame. Falta de rigor dos responsáveis pela aprovação, na fase interna da licitação, dos documentos do pregão.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 118/2010, de 21 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"Minuta de Edital e seus anexos, mormente quanto ao Termo de referência com definição do objeto, elaborados por autoridade solicitante e aprovados e cancelados por autoridades competentes, conforme folhas 1 a 81 e 84 a 88."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A manifestação apresentada pelo gestor não traz qualquer argumento apto a justificar os fatos apontados nesta constatação. Sendo assim, não há como remover as conclusões desta auditoria quanto aos seguintes pontos relacionados ao Pregão Eletrônico n.º 78/2008:

- a) exigência de natureza restritiva, uma vez que foram reunidos serviços de natureza diversa (aquisição de passagens, locação de veículos, contratação de serviços de hospedagem e contratação de seguros) em uma única licitação e inadequadamente estabelecido o julgamento pelo menor preço global, o que acabou por limitar a participação no certame apenas para empresas que porventura pudessem oferecer todos esses distintos serviços que foram objeto do pregão.
- b) estabelecimento de critério de julgamento inadequado à avaliação da proposta mais vantajosa, tendo em vista a definição do critério único de julgamento com base no maior desconto, que foi utilizado para todos os itens do pregão. Como se tratam de serviços de natureza distinta, o critério para avaliação da melhor proposta para cada um desses serviços também deveria ser diferenciado, levando-se em conta o que fosse mais adequado em cada caso.

Além disso, ao afirmar apenas que a Minuta de Edital e seus anexos foram "elaborados por autoridade solicitante e aprovados e cancelados por autoridades competentes" o gestor só vem a confirmar a conclusão quanto ao despreparo da equipe responsável pela elaboração dos documentos do pregão e a falta de rigor de quem aprova tais documentos, bem como da equipe nomeada para condução do certame, que dá andamento à licitação sem fazer uma análise crítica de seu edital e

seus anexos, levando-se em consideração o objeto a ser licitado.

RECOMENDAÇÃO: 001

Realização de licitação específica para cada um dos serviços demandados pela UFBA (emissão de passagens, locação de veículos, contratação de serviços de hospedagem e contratação de seguro);

RECOMENDAÇÃO: 002

Que as próximas licitações para contratação de serviços de locação de veículos tenham como critério de julgamento o quilômetro percorrido ou outro que comprovadamente seja mais adequado. Além disso, que seja estabelecido procedimento de controle da quilometragem percorrida pelos veículos locados, de modo a permitir a verificação da conformidade dos valores cobrados pela contratada;

RECOMENDAÇÃO: 003

Nas licitações para os demais serviços (contratação de serviços de hospedagem e contratação de seguro) que sejam estabelecidos critérios de julgamento não restritivos à competitividade e adequados para avaliação da proposta mais vantajosa.

RECOMENDAÇÃO: 004

Incluir nos processos de pagamento de passagens aéreas as pesquisas de preço que foram feitas na escolha da passagem, de forma a demonstrar que foram contratadas as companhias que ofereciam o menor preço ou, se for o caso, apresentar justificativas caso não tenham sido adquiridas as passagens de menor preço, atentando-se para o que dispõe a Portaria MPOG n.º 505, de 29 de dezembro de 2009.

1.1.2.8 CONSTATAÇÃO: (033)

Termo de referência do Pregão Eletrônico n.º 78/2008 elaborado de forma imprecisa. Ausência de informações e elementos suficientes e necessários à perfeita caracterização dos serviços licitados.

Ainda com relação ao Pregão Eletrônico n.º 78/2008, além do critério inadequado de julgamento que foi estabelecido para todos os itens da licitação, tendo por base o maior desconto, é preciso ressaltar a imprecisão do termo de referência da licitação.

Em consonância com o art. 9º, inciso I, do Decreto n.º 5.450/05, o termo de referência deve trazer a "indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização". Além disso, deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo do objeto licitado, o qual deve ser expresso em orçamento detalhado elaborado pela Administração, conforme §2º do supracitado dispositivo.

No que se refere ao Pregão Eletrônico n.º 78/2008, constatou-se que o seu termo de referência não caracteriza devidamente os serviços licitados, trazendo informações genéricas e insuficientes sobre estes. Ademais, vale ressaltar a ausência de orçamento detalhado de modo a permitir às licitantes conhecer as peculiaridades dos custos dos serviços a serem contratados para com isso melhor elaborarem suas propostas.

Ao licitar o serviço de locação de veículo sem especificar o(s) tipo(s) de veículo(s) a serem locados(s) - veículos de passeio, caminhonete, van, ônibus, veículos com ar condicionado ou sem, o tipo de motorização mínima etc. -, sem segregar o serviço com e sem

motorista, sem fazer o destaque para o custo com diárias de motorista em viagem, sem previsão de quilometragem a ser percorrida, entre outros elementos, resta evidente que a UFBA deixou de precisar adequadamente este serviço. Por consequência, não permitiu aos licitantes o perfeito conhecimento do serviço a ser contratado, de modo que pudessem elaborar suas propostas com base em parâmetros claros e uniformes para todos.

O mesmo se pode dizer da aquisição de reserva em hotéis e alimentação. O termo de referência não faz qualquer menção à categoria dos hotéis, pousadas e similares que deverão ser disponibilizados, ao tipo de apartamentos (individual, duplo, coletivo etc.), à quantidade estimada de diárias etc. Ou seja, repete-se o uso de descrições genéricas no edital, omitindo-se informações indispensáveis à formação do custo do serviço e elaboração da proposta pelos licitantes interessados.

Com relação à contratação de seguros não foi diferente. Não consta do termo de referência o detalhamento do tipo de seguro, as coberturas e as indenizações contratadas, quem serão os segurados, entre outras informações que deveriam constar da descrição desse serviço. Assim, faltaram informações indispensáveis para elaboração das propostas pelos interessados, sem falar no critério inadequado para julgamento dos preços.

CAUSA:

Despreparo da equipe responsável pela elaboração do termo de referência do pregão, bem como da equipe nomeada para condução do certame. Falta de rigor dos responsáveis pela aprovação, na fase interna da licitação, dos documentos do pregão.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 118/2010, de 21 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"Minuta de Edital e seus anexos, mormente quanto ao Termo de referência com definição do objeto, elaborados por autoridade solicitante e aprovados e chancelados por autoridades competentes, conforme folhas 1 a 81 e 84 a 88. "

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Da mesma forma que no item anterior, para esta constatação o gestor apenas informa que a Minuta de Edital e seus anexos foram "elaborados por autoridade solicitante e aprovados e chancelados por autoridades competentes".

Não foi apresentado qualquer argumento capaz de elidir a conclusão desta auditoria quanto à imprecisão do Termo de referência do Pregão Eletrônico n.º 78/2008, que não caracteriza devidamente os serviços licitados, trazendo informações genéricas e insuficientes sobre estes. Portanto, sem prejuízo da constatação referente à ilegalidade do Pregão Eletrônico n.º 78/2008, conclui-se que a imperfeita caracterização dos serviços licitados, em face da imprecisão do termo de referência da licitação, aliado ao critério inadequado de julgamento que foi estabelecido para esses serviços, tendo por base o maior desconto oferecido, só comprova que a UFBA efetivamente não possuía elementos suficientes para aferir a proposta mais vantajosa para a Administração no certame em questão.

RECOMENDAÇÃO: 001

Rescisão do contrato celebrado com a Plus Viagens e Turismo Ltda em face da ilegalidade do Pregão Eletrônico n.º 78/2008, que resultou nessa contratação; dos critérios indevidos que foram estabelecidos para pagamentos de todos os serviços prestados, tendo por base um percentual de desconto e da imprecisão de seu termo de referência;

RECOMENDAÇÃO: 002

Que nas licitações realizadas pela UFBA sejam elaborados termos de referência/projetos básicos caracterizando adequadamente o objeto licitado, com informações precisas e suficientes sobre os serviços a serem contratados;

RECOMENDAÇÃO: 003

Que se faça constar das licitações orçamento detalhado de modo a permitir às licitantes conhecer as peculiaridades dos custos dos serviços a serem contratados e, com isso, melhor elaborarem suas propostas;

RECOMENDAÇÃO: 004

Que sejam promovidos cursos de reciclagem para os pregoeiros, equipe de apoio e responsáveis pela elaboração dos termos de referência para os pregões eletrônicos da UFBA.

1.1.2.9 CONSTATAÇÃO: (036)

Ausência de documentos essenciais em processo de pregão. Falta de numeração e ausência de folhas em processos licitatórios.

No Processo 23066.051493/0925, referente ao Pregão Eletrônico 89/2009, não constam os seguintes documentos essenciais do Pregão: edital definitivo, ata da realização do pregão, propostas dos licitantes, documentos de habilitação e homologação.

A UFBA, portanto, não cumpriu o art. 8º da Lei n. 10.520/02 que estabelece que: "Os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados no processo respectivo, com vistas à aferição de sua regularidade pelos agentes de controle (...)"

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 11 pedimos esclarecimentos a UFBA que, por meio do Ofício 023/2010-DIM, apresentou as seguintes considerações: "As ausências detectadas são frutos da acelerada dinâmica dada pelo crescimento da UFBA, que em época de fim de exercício, em muito se avolumam as aquisições. (...) quando do retorno do processo original com o parecer jurídico e a necessidade de atendimento, o mesmo retornou à Procuradoria Federal sem haver sido incorporado fisicamente ao pregão todos os documentos, não obstante a Divisão de Material já fosse possuidora ao tempo de todos os referidos e que já foram devidamente incorporadas ao processo. (...)" Apesar da UFBA informar sobre a inclusão das peças no processo, não foi apresentado para esta equipe de auditoria o processo com todos os documentos essenciais. Desta forma, o trabalho de auditoria foi prejudicado, não sendo possível efetuar uma análise sobre a regularidade do Processo 23066.051493/0925, referente ao Pregão Eletrônico 89/2009.

Além da situação supracitada, constatou-se, em diversos processos de licitações analisadas, falta de numeração em páginas do processo e ausência de folhas, conforme discriminado a seguir:

- Processo 23066.031189/08-81, referente ao Pregão 49/2008: ausência das folhas n.º 170 a 179;
- Processo 23066.041064/08-31, referente ao Pregão 68/2008: ausência das folhas n.º 577/582, 669/670, 673/674 e folhas não numeradas no processo;
- Processo 23066.044578/08-85, referente à dispensa emergencial para serviços de portaria: ausência das folhas n.º 372 a 387.

CAUSA:

Falhas nos procedimentos de instrução processual.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 616/2010, de 26 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"Estamos providenciando o encaminhamento do processo físico 89/20009 - Processo n.º. 23066.051493/09-25 - às autoridades do Controle Interno desta Autarquia para que seja reconhecida, por definitivo, a veracidade das alegações desta Unidade".

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

O gestor informa que irá encaminhar o processo n.º. 23066.051493/09-25 para análise do Controle Interno da UFBA para que seja "reconhecida a veracidade das alegações" da Unidade.

Entretanto, o trabalho de auditoria desta CGU foi prejudicado, não sendo possível efetuar uma análise sobre a regularidade do referido processo, pois durante o período de campo desta auditoria, não constavam no processo documentos essenciais como edital definitivo, ata da realização do pregão, propostas dos licitantes, documentos de habilitação etc.

Além disso, a UFBA não reencaminhou o processo, instruindo com os documentos essenciais, na fase de campo da auditoria, nem quando da apresentação das manifestações por meio do Ofício GAB n.º 616/2010.

Por outro lado, conforme relatado, foram identificadas falhas de instrução, em outros processos, como páginas sem numeração e ausência de folhas.

RECOMENDAÇÃO: 001

Instruir os processos licitatórios com todos os documentos dos atos essenciais da licitação, em consonância com o disposto no art. 8º da Lei n.º 10.520/2002.

RECOMENDAÇÃO: 002

Os processos devem ser devidamente autuados de forma que todas as folhas sejam rubricadas e numeradas de forma seqüencial, em consonância com o disposto no art. 22 da Lei n.º 9.784/1999.

1.1.2.10 CONSTATAÇÃO: (037)

Imprecisão na definição do objeto a ser licitado no Pregão Eletrônico 49/2008, com repercussão na competitividade do certame.

A UFBA realizou o Pregão Eletrônico 49/2008 para "a contratação de empresa especializada em tecnologia de cartão eletrônico para gerenciamento de serviços voltados para manutenção preventiva e corretiva em veículos pertencentes à frota da Universidade Federal da Bahia - UFBA, outros que porventura forem adquiridos durante a

vigência do contrato. Compreendendo serviços mecânicos (inclusive serviços nos sistemas de freios, de direção, de suspensão, de escapamento, alinhamento e balanceamento de direção, diferencial e caixa de marcha, etc); serviços elétrico-eletrônicos; troca de óleo lubrificante do motor, filtro de óleo, filtro de ar, anéis vedadores e lubrificantes tais como fluido de freios, óleo hidráulico, aditivos, etc.; chaparia, pintura, identificação e serviços de capotaria em geral; serviços preventivos e corretivos em ar-condicionado, incluindo a higienização bem como a troca dos filtros e serviços de retifica de motor, com o fornecimento de todas as peças e componentes necessários, inclusive com serviço de reboque, nos veículos relacionados no Anexo IX - Lista de Automóveis."

A empresa TICKET Serviços S/A, CNPJ: 47.866.934/0001-74, foi a vencedora da licitação, tendo celebrado contrato com a UFBA, em 21/10/2008, no valor anual de R\$315.000,00. Em 21/10/2009, foi firmado o 1º Termo Aditivo, prorrogando a vigência contratual por mais 12 meses.

Na análise do edital do Pregão, verifica-se que faltam parâmetros para os preços do serviço de manutenção dos veículos, que deveria ser o efetivo objeto da licitação. A seguir, transcrevemos trechos do edital que tratam sobre os serviços de manutenção.

EDITAL:

" 9 DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO

(...)

9.1.2 No julgamento das propostas será adotado o critério de menor valor da taxa de administração, atendidas as condições estabelecidas neste pregão."

(...)

"12 DO CONTRATO

(...)

12.9 Ao dar entrada, na oficina escolhida, de qualquer dos veículos da UFBA, após exame, vistoria, e, quando for o caso, desmontagem de suas partes defeituosas, deverá ser preparado e submetido à aprovação da UFBA/Superintendência Administrativa um orçamento dos serviços a serem realizados e indicando inclusive, o número de horas-homem a serem utilizadas, com base na tabela do fabricante, e relacionando, ainda todas as peças e componentes a serem substituídos, especificando os seus preços líquidos unitários (deduzido o desconto oferecido).

12.10 Qualquer serviço, seja de manutenção preventiva, seja de manutenção corretiva, bem como qualquer substituição de peças ou componentes, só poderão ser executados após aprovação, por parte da UFBA/Superintendência Administrativa, do diagnóstico mencionado neste subitem 12.9."

Embora a demanda da UFBA fosse pelos serviços de manutenção dos veículos que compõem sua frota, o que se constatou é que o pregão em momento algum foi direcionado para a disputa dos preços cobrados por tais serviços.

Verifica-se, portanto, uma imprecisão no objeto do edital do pregão. A partir da leitura da definição do objeto e das especificações do edital, principalmente o tópico 16 "DA OPERACIONALIZAÇÃO DO CARTÃO ELETRÔNICO DE MANUTENÇÃO VEICULAR" depreende-se que serão emitidos cartões eletrônicos para utilização na manutenção de veículos.

Entretanto, em entrevista com técnicos do Setor de Transporte da UFBA, constatou-se que na verdade os cartões eletrônicos não se aplicam para as manutenções e sim para o abastecimento de veículos que foi objeto de uma licitação específica.

O que se pretendia focar no edital era a contratação de empresa que oferecesse um sistema onde estariam credenciadas oficinas para prestar o serviço de manutenção dos veículos. A vencedora da licitação, então, funcionaria como uma intermediária entre a UFBA e as oficinas que realizariam os serviços. Por isso, o critério de julgamento foi definido com base na menor taxa de administração a ser cobrada pela utilização desse sistema. Mas isto não ficou claro no edital, só sendo possível chegar a essa conclusão após entrevista com técnicos do Setor de Transporte da UFBA e avaliação da execução do contrato. Tal fato certamente repercutiu no certame, restringindo uma maior participação na licitação, uma vez que somente duas empresas participaram de um pregão eletrônico com valor global estimado de R\$315.000,00.

Sem prejuízo dessa constatação, verificou-se que não houve licitação com disputa para escolha da proposta mais vantajosa para os serviços de manutenção da frota de veículos da UFBA. No edital sequer foram estabelecidos parâmetros de aceitabilidade para os valores das peças fornecidas e dos serviços prestados.

A UFBA, portanto, não obedeceu a Lei 8.666/93 que exige que o projeto básico/termo de referência apresente o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço a ser contratado.

CAUSA:

Falhas na elaboração do edital do pregão e de seus anexos.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 616/2010, de 26 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"Minuta de Edital e seus anexos, mormente quanto ao Termo de referência com definição do objeto, elaborados por autoridade solicitante e aprovados e chancelados por autoridades competentes.

Quanto a suposta ausência de disputa, ressalte-se que não há a existência legal de quantitativo mínimo para abertura de sessão pública de lances no pregão eletrônico, portanto não haveria de se afigurar nenhuma ilegalidade no ato em tela".

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A manifestação apresentada pelo gestor não traz argumentos para justificar as falhas identificadas no edital do pregão. O gestor limita-se a afirmar que a Minuta de Edital e seus anexos foram "elaborados por autoridade solicitante e aprovados e chancelados por autoridades competentes".

Quanto a ausência de disputa para os serviços de manutenção de veículos, o gestor faz referência que não há a exigência legal de quantitativo mínimo para abertura de sessão pública de lances no pregão eletrônico, sem apresentar nenhuma consideração sobre o fato identificado do edital não apresentar parâmetros para licitar a contratação de serviços de manutenção de veículos.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que nas licitações realizadas pela UFBA sejam elaborados termos de referência/projetos básicos caracterizando adequadamente o objeto licitado, com informações precisas e suficientes sobre os serviços a serem contratados.

RECOMENDAÇÃO: 002

Que a UFBA promova uma nova licitação para os serviços de manutenção de veículos, mantendo o contrato vigente apenas durante o período necessário para esta nova licitação.

RECOMENDAÇÃO: 003

Que sejam promovidos cursos de reciclagem para os pregoeiros, equipes de apoio e responsáveis pela elaboração dos termos de referência para os pregões eletrônicos da UFBA.

1.1.2.11 CONSTATAÇÃO: (043)

Contratação de pessoas físicas, para o Vestibular 2010, por Inexigibilidade, sem evidenciar os requisitos exigidos por lei e sem submeter a análise da Procuradoria Federal.

Foi selecionado para análise o Processo 23066.015389/09-40, referente a Inexigibilidade de Licitação 151/2009 (objeto: efetivação das atividades inerentes a execução do vestibular da UFBA, valor: R \$2.825.277,60). Na análise deste processo foi identificada a mesma situação já apontada nos Relatórios de Auditoria da Gestão dos exercícios de 2007 e 2008 (contratação por inexigibilidade sem evidenciar os requisitos da lei 8.666/93). Tendo sido verificado, neste ano, o

agravante de não ter sido encaminhado o processo para análise da Procuradoria Federal.

No Processo de Inexigibilidade constam os seguintes documentos:

a) Ofício n.º 056/2009 do SSOA, de 12 de maio de 2009, requerendo a Vice-Reitoria, "para análise e posterior encaminhamento à apreciação das instâncias competentes, a solicitação de inexigibilidade de licitação da despesa no valor de R\$2.825.277,60 (dois milhões oitocentos e vinte e cinco mil duzentos e setenta e sete reais e sessenta centavos), para a contratação dos trabalhos de terceiros - pessoa física, conforme Previsão Orçamentária (...) para atender ao Vestibular da Universidade Federal da Bahia, 2010. É ressaltado, pelo SSOA, "que tais serviços envolvem tarefas delicadas e altamente especializadas, sendo requisitos fundamentais a confiança, a discricção e o equilíbrio, além da experiência e conhecimento das condições específicas do trabalho, envolvendo desde o tato e relacionamento com candidatos até o manuseio, uso e guarda de material particularmente sigiloso e reservado".

b) Previsão Orçamentária para o Vestibular da UFBA de 2010, sendo estimada uma receita de R\$3.385.000,00, com as inscrições, e previstas despesas no valor de R\$3.377.277,60, sendo R\$120.000,00 com material de consumo, R\$280.000,00 com outros serviços de terceiros - Pessoa Jurídica, R\$152.000,00 com outras despesas, R\$470.879,60 com contribuições previdenciárias e R\$2.354.398,00 referentes a outros serviços de terceiros pessoa física. Em relação a contratação de pessoas físicas para o vestibular, objeto da solicitação de Inexigibilidade, é apresentado o seguinte detalhamento:

" 2.3 - 33.90.36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física"

R\$

2.3.1 - Estrutura Administrativa			
2.3.1.1 - Planejamento, Assessoria Administrativa e Logística	e	400.056,00	
2.3.1.2 - Acompanhamento Gráfico, Modulação e empacotamento	e	67.200,00	467.256,00

2.3.2 - Isenção de Pagamento de Taxa		
2.3.2.1 - Supervisão de Área	21.000,00	
2.3.2.2 - Coordenação	84.000,00	
2.3.2.3 - Digitação	54.000,00	
2.3.2.4 - Manutenção do sistema	1.800,00	160.800,00
2.3.3 - Elaboração		
2.3.3.1 - Equipe Técnica e trabalhos didáticos	40.100,00	
2.3.3.2 - Elaboração, Revisão de Conteúdo e de Linguagem	40.100,00	
2.3.3.3 - Composição Eletrônica, computação gráfica e Coordenação Geral	101.400,00	181.600,00
2.3.4 - Execução da 1ª e 2ª etapas		
2.3.4.1 - Administrador	17.160,00	
2.3.4.2 - Coordenador	87.500,00	
2.3.4.3 - Aux. De Coordenação	113.520,00	
2.3.4.4 - Fiscal	424.560,00	
2.3.4.5 - Apoio	49.320,00	
2.3.4.6 - Distribuidor	18.900,00	
2.3.4.7 - Supervisor	29.100,00	
2.3.4.8 - Recepção ao Supervisor	16.620,00	
2.3.4.9 - Sup. Administrativa	33.300,00	
2.3.4.10 - Serviço Médico	32.160,00	
2.3.4.11 - Prefeitura de Campus da UFBA	11.040,00	
2.3.4.12 - Instituto Pedro Mello	28.920,00	
2.3.4.13 - Carregadores	29.150,00	
2.3.4.14 - Gabarito - Revisão do Dia	28.000,00	919.250,00
2.3.5 - Correção		
2.3.5.1 - Avaliadores	423,201,00	
2.3.5.2 - Coordenador de conteúdo	23.651,00	
2.3.5.3 - Administrativo	21.700,00	
2.3.5.4 - Apoio Administrativo	46.400,00	
2.3.5.5 - C.P.D.	9.540,00	
2.3.5.6 - Coordenadores	101.000,00	625.492,00

"2.4 - 33.90.47 - Contribuições Previdenciárias"

R\$

TOTAL	470.879,60
-------	-------------------

C) Documento assinado pela diretora do SSOA, com data de 12/05/2010 referente a "justificativa de inexigência de Licitação para efetivação dos serviços de inscrição, serviços técnicos de computação, elaboração, execução, fiscalização e correção de Provas para o Vestibular da Universidade Federal da Bahia 2010, com base no art. 25, da Lei 8.666/93."

d) Planilhas discriminando a estimativa mensal de despesas (de abril a janeiro) e o quantitativo de pessoas envolvidas em cada um dos grupos discriminados na Previsão Orçamentária para Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física (Estrutura Administrativa, Isenção de Pagamento de Taxa, Elaboração, Execução da 1ª e 2ª etapas, Correção).

e) Documento com a autorização da inexigibilidade assinado pelo Vice-Reitor em 12/05/2009.

f) Comprovante de publicação do extrato de inexigibilidade, em 02 de junho de 2009, no Diário Oficial da União.

Na análise do processo, verificou-se, portanto, que a UFBA demonstrou um avanço, em relação aos anos anteriores, no que se refere a

inclusão, na planilha, de um detalhamento um pouco maior de alguns serviços e com a indicação do cronograma e o número de pessoas por serviço.

Entretanto, ainda, não foi feito um projeto básico com o detalhamento de todos os serviços, conforme recomendado no Relatório de Auditoria de Gestão do exercício anterior. Dessa forma não ficou demonstrada a pertinência de todas as contratações de pessoas físicas para o vestibular ocorrerem por meio de inexigibilidade. Além disso, no processo de contratação de pessoa física, para o vestibular de 2010, a UFBA descumpriu o parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93, não submetendo, previamente, o processo de inexigibilidade ao exame e a aprovação da Procuradoria Federal.

CAUSA:

Contratação de atividades para realização de processo de seleção em vestibular por Inexigibilidade de licitação, sem o respaldado em instrumento técnico ou projeto básico.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Foi encaminhado à UFBA, por meio da Solicitação de Auditoria nº 32 de 14/05/2010, os fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria da CGU para que a entidade apresentasse esclarecimentos e justificativas a respeito das constatações. Contudo, a UFBA não se manifestou a respeito do ponto em comento.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A UFBA não apresentou nenhuma consideração sobre esta constatação. No processo de inexigibilidade não consta parecer da Procuradoria nem projeto básico com o detalhamento dos serviços, não sendo demonstrado que todas as contratações de pessoas físicas para o vestibular devam ocorrer por meio de inexigibilidade de licitação.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que se elabore projeto básico com os elementos necessários para a caracterização de todos os serviços para o vestibular.

RECOMENDAÇÃO: 002

Que se faça constar nas solicitações de contratações, de pessoas físicas para o vestibular, descrições claras e pormenorizadas de todos os serviços que serão realizados, a previsão do número de pessoas que serão contratadas e os valores que serão pagos (devidamente justificados).

RECOMENDAÇÃO: 003

Que a partir das definições detalhadas dos serviços e das respectivas estimativas dos valores, seja solicitada da Procuradoria análise e emissão de parecer quanto ao adequado enquadramento legal no que se refere à forma de contratação (licitação ou contratação direta) de cada um dos serviços.

1.1.2.12 CONSTATAÇÃO: (044)

Minutas de editais de licitação e de contratos não aprovados previamente pela Assessoria Jurídica da UFBA. Não atendimento às recomendações da Procuradoria.

Foram identificadas diversas situações, em que a UFBA descumpriu o parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93, não submetendo,

previamente à realização da licitação ou à celebração do contrato, as minutas de editais e contratos ao exame e a aprovação da Procuradoria Federal. Em outros casos, a UFBA desconsiderou as recomendações da Procuradoria sem que houvesse uma razoável justificativa para tanto.

A seguir, apresentamos as situações identificadas:

a) Pregão Eletrônico 103/2008 (objeto: contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de jardinagem e paisagismo):

A minuta do edital foi encaminhada pelo Gabinete do Vice-Reitor à Procuradoria Jurídica da UFBA em 21/01/2009. A Procuradoria Federal aprovou a minuta do edital, em 22/01/2009, solicitando o atendimento de exigências do Decreto 5.450/2005, relativamente à instrução do procedimento licitatório. Contudo, antes da aprovação, já havia ocorrido o Pregão 103/2008 (realizado em 31/12/2008) e o contrato também já havia sido celebrado (assinado em 21/01/2009).

b) Pregão Eletrônico 69/2008 (objeto: contratação de empresa especializada nos serviços de fornecimento, instalação, manutenção, operação e monitoramento de um Sistema de Circuito Fechado de Televisão - CFTV e Alarme Integrado):

Inicialmente, o processo do Pregão 69/2008 foi encaminhado, em 22/10/2008, pelo Gabinete do Vice-Reitor à Procuradoria Jurídica. A Procuradoria Federal devolveu o processo, em 04/11/2008, em diligência, solicitando manifestações sobre questionamento e solicitando o retorno do processo para emissão de parecer técnico.

O processo retornou para Procuradoria Federal, em 02/12/2008, com um Despacho, datado de 26/11/2008, assinado pela Vice-Reitoria e pela Superintendência Administrativa, com considerações sobre os questionamentos da Procuradoria.

Em 10/12/2008, a Procuradoria Federal aprovou o edital, fazendo algumas ressalvas, em especial citando o Acórdão 1753/2008 - TCU - Plenário: "(...) I - absterem-se de licitar serviços de instalação, manutenção ou aluguel de equipamentos de vigilância eletrônica (alarmes, circuito fechado de TV, etc) em conjunto com serviços contínuos de vigilância armada/desarmada ou de monitoramento eletrônico (...)" e recomendando que "a Universidade Federal da Bahia oriente-se, quanto à matéria, pelo disposto no acórdão sobredito, eis que além dos serviços de fornecimento, instalação etc. (...), também está licitando, por preço global, o serviço de monitoramento eletrônico, ou que justifique o agrupamento destes serviços à luz do disposto no art. 3º, § 2º, da Instrução normativa no 02, de 30 de abril de 2008 (...)".

Este documento da Procuradoria foi recebido pela Superintendência Administrativa em 11/12/2008. Não consta nenhuma consideração da UFBA sobre as ressalvas do despacho de 10/12/2008 da Procuradoria. O aviso da licitação já havia sido publicado, o edital foi mantido com os diversos objetos agrupados e a licitação foi realizada em 15/12/2008 e o respectivo contrato celebrado em 14/01/2009. (em pontos específicos deste Relatório de Auditoria são relacionados os problemas identificados neste pregão).

c) Inexigibilidade de Licitação 151/2009 (objeto: efetivação das atividades inerentes a execução do vestibular da UFBA, valor: R \$2.825.277,60):

Não consta do Processo parecer da Procuradoria sobre a inexigibilidade da licitação. No processo consta a justificativa da inexigibilidade, com data de 12/05/2009, assinada pela Diretora do Serviço de Seleção e Orientação - SSOA e a respectiva autorização do Vice-Reitor na mesma

data.

d) Processo de dispensa de licitação n.º 129/2008 para contratação da FAPEX: ao analisar a dispensa de licitação a Procuradora-Chefe da PF/UFBA, por meio da Nota Técnica PF-UFBA n. 09/2008, que complementou parecer anterior datado de 03/12/08, faz algumas ressalvas à celebração do contrato com a FAPEX, em face da ausência de documentos legalmente exigidos para instrução do processo. A UFBA, embora tenha tomado conhecimento da Nota Técnica PF-UFBA n.º 09/2008 da Procuradora-Chefe e, portanto, das ressalvas constantes daquele documento, de forma equivocada se manifestou no sentido de que o processo foi aprovado, sem atender a nenhum dos apontamentos feitos pela Procuradoria.

CAUSA:

Não observância da exigência legal de submeter previamente as minutas de editais e contratos ao exame e aprovação da Procuradoria Federal.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 616/2010, de 26 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"As ações de publicação, que antecederam a chancela da Procuradoria Jurídica, foram em sua totalidade, autorizadas expressamente por representantes da Administração Central, em posicionamento hierárquico superior, com justificativas no processo".

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

O gestor afirma que as ações de publicação que antecederam a chancela da Procuradoria Jurídica foram autorizadas por representantes da Administração da UFBA em posicionamento hierárquico superior.

As justificativas apresentadas não têm respaldo legal, visto que no parágrafo único do art. 38, da Lei 8.666/93, consta determinação que previamente à realização da licitação ou à celebração do contrato, as minutas de editais e contratos devem ser submetidos ao exame e a aprovação da Procuradoria Jurídica. Além disso, em diversas situações, a UFBA desconsiderou as recomendações da Procuradoria sem justificar de maneira fundamentada os motivos do não atendimento das recomendações da Procuradoria Federal.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que a UFBA submeta, previamente à realização da licitação ou à celebração do contrato, as minutas de editais e contratos ao exame da Procuradoria Federal.

RECOMENDAÇÃO: 002

Que a UFBA demonstre nos processos o atendimento das recomendações da Procuradoria ou justifique de maneira fundamentada os motivos do não atendimento.

1.1.2.13 CONSTATAÇÃO: (045)

Superestimativa do valor do BDI no Edital de Pregão Eletrônico.

Em 31/12/2008, a UFBA realizou o Pregão Eletrônico 103/2008 para a "contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de jardinagem e paisagismo, com fornecimento de mão de obra e todos os materiais e equipamentos necessários para a perfeita execução dos

serviços nas áreas externas do campus Ondina / Federação, do campus Canela e unidades dispersas da UFBA localizadas no município de Salvador-Ba". A despesa com a execução do serviço objeto do Pregão Eletrônico 103/2008 foi estimada em R\$1.021.674,00 (um milhão e vinte e um mil seiscentos e setenta e quatro reais). A empresa Topoeste Projetos e Construções LTDA, CNPJ 03.661.742/0001-56, foi a vencedora da licitação com a proposta no valor de R\$958.100,00 (novecentos e cinquenta e oito mil e cem reais).

Na análise do Edital do Pregão Eletrônico 103/2008, foi identificada uma superestimativa do valor do BDI - Bonificação e Despesas Indiretas).

No Anexo I - Escopo dos Serviços, item "7. COMPOSIÇÃO DO BDI" é informado que "Cada licitante deverá compor sua taxa de BDI com base em fórmula apresentada adiante (...)

$BDI = (1/(1-IMP))*(1+ADM)*(1+DEF)*(1+RIS)*(1+LB)-1$, onde: IMP = impostos incidentes sobre o faturamento; ADM = despesas administrativas (central); DEF = despesas financeiras e seguros; RIS = riscos e imprevistos; LB = lucro bruto. (...) No caso do orçamento estimado pela UFBA, foram adotados os seguintes valores, que conduziram a um BDI de 30%: IMP = 7,53%; ADM = 4,00%; DEF = 1,00%; RIS = 1,00%; LB = 8,00%. Os impostos incidentes sobre o faturamento considerados foram: ISS = 2,50% (5% sobre mão-de-obra, considerada como 50% do total); PIS = 1,65%; COFINS = 3,00%; CPMF = 0,38%."

Na análise do item 7, transcrito acima, foram identificados os seguintes equívocos que contribuíram para uma superestimativa do LDI:

a) Inclusão indevida de alíquota da CPMF

A CPMF foi instituída pela Lei n.º 9.311 de 24 de outubro de 1996 e possuiu as seguintes alíquotas, de acordo com seu período de incidência:

I- 0,20%, relativamente aos fatos geradores ocorridos no período de 23 de janeiro de 1997 a 22 de janeiro de 1999;

(...)

IV- 0,38%, relativamente aos fatos geradores ocorridos no período de 18 de março de 2001 a 31 de dezembro de 2007.

Desta forma, a CPMF não está mais vigente desde 01 de janeiro de 2008, sendo, portanto, improcedente a inclusão do percentual de 0,38% na planilha de composição do BDI.

b) Inclusão de valor maior em 1,0% para alíquota do PIS

No edital do Pregão foi considerada a alíquota de 3,0% para a COFINS e 1,65% para o PIS. Entretanto, a alíquota do PIS vigente para os serviços licitados no Pregão 103/2008 é de 0,65%. Inclusive, na análise dos processos de pagamentos, à empresa Topoeste, são identificadas retenções de acordo com o Código 6147 (do Anexo I - Tabela de Retenções da Instrução Normativa 539/2005 da Secretaria da Receita Federal) que discrimina as alíquotas de 0,65% para o PIS e 3,0% para a COFINS.

Desta forma, foi incluído indevidamente 1,0% a maior na alíquota do PIS na planilha de composição do BDI.

c) Erro na aplicação da fórmula do BDI

No Edital é informado que: "No caso do orçamento estimado pela UFBA, foram adotados os seguintes valores, que conduziram a um BDI de 30%". Entretanto, se substituirmos os valores considerados pela UFBA na fórmula do cálculo do BDI, chegamos a um valor inferior: $BDI = (1/(1-0,0753))*(1+0,04)*(1+0,01)*(1+0,01)*(1+0,08)-1 = 1,2391$, BDI de 23,91%. E efetuando o cálculo do BDI, corrigindo os valores dos impostos para 6,15% (excluindo o 1,0% da alíquota considerada a maior

do PIS e 0,38% da CPMF não mais vigente):

$BDI = (1/(1-0,0615))*(1+0,04)*(1+0,01)*(1+0,01)*(1+0,08)-1 = 1,2209$,
BDI de 22,09%.

ANÁLISE DO IMPACTO DAS CORREÇÕES DO BDI NA ESTIMATIVA E NA CONTRATAÇÃO
Considerando o valor do BDI de 22,09%, a estimativa para a contratação objeto do Pregão Eletrônico 103/2008, passaria de R\$1.021.674,00 para R\$959.509,07 (novecentos e cinquenta e nove mil quinhentos e nove reais e sete centavos), o que representaria uma redução de R\$62.164,93 (sessenta e dois mil cento e sessenta e quatro reais e noventa e três centavos) na estimativa do valor do pregão.

A empresa Topoeste Projetos e Construções LTDA, CNPJ 03.661.742/0001-56, foi a vencedora da licitação com a proposta no valor de R\$958.100,00. Na proposta apresentada pela empresa Topoeste, não foi informado o valor do BDI. Não identificamos em nenhum documento do processo, o detalhamento do valor do BDI da empresa. Por meio de Solicitações de Auditoria, pedimos que a UFBA apresentasse o BDI da empresa vencedora da licitação. Até o presente momento a UFBA não atendeu esta solicitação.

Partindo do pressuposto, que a empresa utilizou o mesmo BDI estimado pela UFBA no edital do pregão (30%) na proposta de preços apresentada, recalculamos o valor da proposta, considerando o BDI de 22,09% (expurgando os percentuais e corrigindo o cálculo feito pela UFBA), verificamos que a proposta passaria de R\$958.100,00 para R\$899.803,30 (oitocentos e noventa e nove mil oitocentos e três reais e trinta centavos). O que representaria uma redução de R\$58.296,70 (cinquenta e oito mil duzentos e noventa e seis reais e setenta centavos) na proposta da empresa licitante.

É necessário que a UFBA solicite da empresa contratada a apresentação do detalhamento do BDI referente a proposta apresentada no Pregão Eletrônico 103/2008 para que seja verificado se constam os mesmos equívocos identificados no anexo do edital referente à composição do BDI.

CAUSA:

Erro na estimativa do BDI em edital de licitação e despreparo da equipe nomeada para a condução do pregão eletrônico.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 616/2010, de 26 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"Minuta de Edital e seus anexos, mormente quanto ao Termo de referência com definição do objeto, elaborados por autoridade solicitante e aprovados e cancelados por autoridades competentes".

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A manifestação apresentada pelo gestor não traz qualquer argumento apto a justificar os fatos apontados nesta constatação. Sendo assim, não há como remover as conclusões desta auditoria quanto aos seguintes pontos relacionados ao edital do Pregão Eletrônico n.º 103/2008:

inclusão indevida de alíquota da CPMF, inclusão de valor maior em 1,0% para alíquota do PIS e erro na aplicação da fórmula do BDI Além disso, ao afirmar apenas que a Minuta de Edital e seus anexos foram "elaborados por autoridade solicitante e aprovados e cancelados por autoridades competentes" o gestor só vem a confirmar a conclusão

quanto ao despreparo da equipe responsável pela elaboração dos documentos do pregão e a falta de rigor de quem aprova tais documentos, bem como da equipe nomeada para condução do certame, que dá andamento à licitação sem fazer uma análise crítica de seu edital e seus anexos, levando-se em consideração o objeto a ser licitado.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que a UFBA quando da estimativa do BDI, em editais de licitação, não inclua parcelas indevidas como, por exemplo, CPMF.

RECOMENDAÇÃO: 002

Que a UFBA faça constar nos editais de licitações a exigência da apresentação do detalhamento do BDI nas propostas das licitantes.

RECOMENDAÇÃO: 003

Que a UFBA solicite da empresa Topoeste a apresentação do detalhamento do BDI referente a proposta apresentada no Pregão Eletrônico 103/2008.

RECOMENDAÇÃO: 004

Que a UFBA analise a planilha de BDI a ser apresentada pela empresa Topoeste e em caso da inclusão indevida de itens, solicitar o ressarcimento do possível valor pago a maior.

RECOMENDAÇÃO: 005

Que sejam promovidos cursos de reciclagem para os pregoeiros, equipes de apoio e responsáveis pela elaboração dos termos de referência para os pregões eletrônicos da UFBA.

1.1.2.14 CONSTATAÇÃO: (047)

Objetos de natureza distinta licitados conjuntamente no Pregão 69/2008. Possibilidade de restrição ao caráter competitivo do certame. Em 15/12/2008, a UFBA realizou o Pregão Eletrônico 69/2008 para a "contratação de empresa especializada nos serviços de fornecimento, instalação, manutenção, operação e monitoramento de um Sistema de Circuito Fechado de Televisão - CFTV e Alarme Integrado, para a Universidade Federal da Bahia - UFBA, incluindo a instalação, configuração e toda a infra-estrutura necessária, treinamento da mão-de-obra envolvida, suporte técnico, equipamentos e operação assistida do sistema, executados, de forma contínua, nas Unidades/Órgãos da UFBA".

O critério de julgamento adotado foi o de menor preço global e a empresa SELBA - Segurança Eletrônica da Bahia LTDA, CNPJ 34.371.740/0001-56, foi a vencedora da licitação com a proposta no valor de R\$1.100.000,00 (um milhão e cem mil reais).

Foram diversos objetos licitados: fornecimento; instalação; manutenção; operação; e monitoramento de um Sistema de CFTV e Alarme Integrado.

Observa-se que os objetos licitados conjuntamente, por menor preço global, apresentam naturezas distintas. Por exemplo, a instalação de um sistema de segurança eletrônica, que demanda a realização de obras e exige uma especialização técnica, é um serviço típico de engenharia. Já o fornecimento de equipamentos e o monitoramento podem ser executados por empresas de outras especialidades. Também é importante citar que todos os objetos foram considerados de natureza contínua, entretanto no elenco de objetos do Pregão Eletrônico 69/2008 existem atividades de natureza eventual, portanto, não contínua. A utilização

de um único item de licitação, reunindo diversos objetos de natureza diferentes e com o critério de julgamento pelo preço global, contribuiu para restringir o caráter competitivo do pregão. Com relação a esse assunto vale citar as considerações apresentadas no Relatório do Ministro Relator, referente ao Acórdão n.º 1.753/2008 TCU - Plenário:

"190. (...) cabe destacar que a atividade de monitoramento eletrônico é distinta da atividade de instalação de equipamentos de segurança eletrônica (alarmes, CFTV, etc). A primeira é executada por seguranças e consiste no acompanhamento das dependências do prédio, remotamente, por meio de câmeras e monitores de TV.

191. Já a atividade de instalação de equipamentos de segurança eletrônica é serviço de engenharia. Sua execução requer a presença de um profissional (engenheiro) registrado no CREA e carece de projeto específico, também executado por um engenheiro. A instalação de um CFTV requer uma série de intervenções na infra-estrutura de uma edificação. Geralmente requer a abertura de rasgos nas alvenarias e forros da edificação, bem como necessita de uma interface com a instalação elétrica do prédio.

192. Além disso, o serviço de monitoramento eletrônico é atividade de caráter contínuo, enquanto a instalação de um CFTV é atividade eventual. Assim, a licitante, ao contratar com a Administração Pública a instalação de um CFTV no âmbito de um contrato de prestação de serviços de vigilância, espera recuperar os custos incorridos no prazo de 12 meses. A renovação sucessiva do contrato deveria expurgar os custos inerentes à instalação do CFTV a partir da primeira renovação, sob pena de a administração pagar duas ou mais vezes por este serviço de engenharia.

(...)

196. A forma como foi processada a licitação, por preço global, inibiu o caráter competitivo do certame. A instalação de circuito fechado de televisão é notadamente um serviço de engenharia e certamente há no mercado empresas de vigilância que não estão preparadas para fornecer tais serviços, porém poderiam perfeitamente fornecer os serviços de vigilância armada e desarmada.

197. É de se destacar também que as exigências para a qualificação técnica das licitantes são distintas para cada um dos itens. No caso da instalação de CFTV, por exemplo, a licitante deve ser registrada no CREA e possuir em seu quadro de funcionários engenheiro, detentor de atestado de responsabilidade técnica pela execução de serviço de características semelhantes. Quanto à prestação de serviços de vigilância, exige-se das empresas o registro no CRA e autorização para funcionamento e certificado de segurança, expedido pelo Departamento de Polícia Federal." (grifamos)

E no próprio Acórdão 1.753/2008 TCU - Plenário, foram expedidas as seguintes determinações:

"9.1. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SLTI/MP que: (...)

9.1.5. oriente os órgãos/entidades integrantes do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais a:

I - absterem-se de licitar serviços de instalação, manutenção ou aluguel de equipamentos de vigilância eletrônica (alarmes, circuito fechado de TV, etc) em conjunto com serviços contínuos de vigilância armada/desarmada ou de monitoramento eletrônico;"

Além disso, a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008 que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, estabelece,

em seu art. 3o, que serviços distintos devem ser licitados e contratados separadamente, ainda que o prestador seja vencedor de mais de um item ou certame.

CAUSA:

Falhas na elaboração do edital do pregão e de seus anexos e despreparo da equipe nomeada para a condução do pregão eletrônico.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 616/2010, de 26 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"Minuta de Edital e seus anexos, mormente quanto ao Termo de referência com definição do objeto, elaborados por autoridade solicitante e aprovados e cancelados por autoridades competentes".

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A manifestação apresentada pelo gestor não traz qualquer argumento apto a justificar os fatos apontados nesta constatação.

No Pregão Eletrônico 69/2008 foram licitados conjuntamente, por menor preço global, objetos de natureza distinta: fornecimento; instalação; manutenção; operação; e monitoramento de um Sistema de CFTV e Alarme Integrado. A utilização de um único item de licitação, com objetos de natureza diferentes e com o critério de julgamento pelo preço global, contribui para restringir o caráter competitivo do pregão, além de ir de encontro do que dispõe a Instrução Normativa SLTI/MPOG n.º 02/2008 que estabelece, em seu art. 3o, que serviços distintos devem ser licitados e contratados separadamente, ainda que o prestador seja vencedor de mais de um item ou certame.

Além disso, todos os objetos foram considerados de natureza contínua, mesmo sendo relacionadas, na relação de objetos da licitação, atividades de natureza eventual.

Por outro lado, ao afirmar apenas que a Minuta de Edital e seus anexos foram "elaborados por autoridade solicitante e aprovados e cancelados por autoridades competentes" o gestor só vem a confirmar a conclusão quanto ao despreparo da equipe responsável pela elaboração dos documentos do pregão e a falta de rigor de quem aprova tais documentos, bem como da equipe nomeada para condução do certame, que dá andamento à licitação sem fazer uma análise crítica de seu edital e seus anexos, levando-se em consideração o objeto a ser licitado.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que a UFBA abstenha-se de licitar serviços de instalação, manutenção ou fornecimento de equipamentos de vigilância eletrônica em conjunto com serviços contínuos de vigilância ou de monitoramento eletrônico.

RECOMENDAÇÃO: 002

Que sejam promovidos cursos de reciclagem para os pregoeiros, equipes de apoio e responsáveis pela elaboração dos termos de referência para os pregões eletrônicos da UFBA.

1.1.2.15 CONSTATAÇÃO: (048)

Realização de licitação para instalação do Sistema CFTV e Alarme Integrado sem projeto básico e com detalhamento insuficiente dos objetos licitados.

Foram identificadas diversas inconsistências no edital do Pregão Eletrônico 69/2008, vencido pela empresa SELBA - Segurança Eletrônica da Bahia LTDA, CNPJ 34.371.740/0001-56, com a proposta no valor de R \$1.100.000,00 (um milhão e cem mil reais).

Na análise do Edital (incluindo seus anexos), constatou-se que os objetos licitados não foram suficientemente detalhados, tendo em vista sua descrição feita de forma genérica nos seguintes termos:

fornecimento; instalação; manutenção; operação; e monitoramento de um Sistema de CFTV e Alarme Integrado. Embora tratem-se de diversos serviços de natureza distinta, não há uma pormenorização de cada um individualmente, definindo, p.e., como seria a instalação, bem como a medição e o pagamento de cada um desses serviços.

Outra falha significativa foi considerar equivocadamente todos os objetos de natureza contínua, sendo, portanto, passíveis de renovação legal por até 60 meses. Entretanto, nos objetos do pregão existem as atividades de fornecimento e instalação que não são atividades de natureza contínua, conforme já destacado anteriormente.

É importante ressaltar que a instalação de um Sistema de CFTV e Alarme Integrado é um serviço de engenharia que necessita de um projeto básico específico, com nível de precisão adequado, para caracterizar a sua implantação e funcionamento. No caso do pregão em tela, identificou-se um Termo de Referência para o Objeto do Pregão (Anexo I do edital). Entretanto, este Termo de Referência não pode ser considerado o Projeto Básico do Sistema CFTV da UFBA, pois não apresenta o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar os diversos serviços licitados.

A seguir, são destacadas as inconsistências identificadas:

Não detalhamento de cada um dos objetos do pregão no edital e termo de referência do pregão;

Contratação de objeto específico e com prazo certo para execução como serviço de natureza contínua, conforme item 14.1 do edital que prevê:

"Para o fiel cumprimento das obrigações assumidas, será firmado CONTRATO com a adjudicatária, conforme minuta constante do Anexo deste Edital, de acordo com a legislação vigente, por um período de 12 (doze) meses consecutivos, contados a partir da sua assinatura, podendo ter a sua duração prorrogada, através de termos aditivos, por iguais e sucessivos períodos, considerando a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, até o limite de 60 (sessenta) meses, conforme disposto no inciso II do art. 57, da Lei 8.666/93";

Falta de clareza quanto à forma de fornecimento dos equipamentos. De acordo com os termos do edital, não é possível depreender, de início, se a contratação pretendida se refere à locação ou à aquisição dos equipamentos. Os próprios interessados na licitação manifestaram dúvidas neste sentido, conforme pedidos de esclarecimentos apresentados ao pregoeiro (dia 04/12/2008: "Os equipamentos serão vendidos para UFBA e ao final do contrato eles permanecerão? Ou ao final do contrato serão retirados pela contratada?"; dia 12/12/2008: "Solicito esclarecimento quanto ao fornecimento dos equipamentos, seria venda ou aluguel?"). Na verdade, pelo que se concluiu, é uma espécie de aquisição em parcelas, finalizada quando da rescisão ou não renovação contratual. Na sequência, encontram-se transcritos trechos do Termo de Referência que abordam essa questão.

"Este Termo de Referência tem por escopo os serviços de fornecimento, instalação, manutenção, operação e monitoramento de um

Sistema de Circuito Fechado de Televisão - CFTV e Alarme Integrado" (página 244 do Processo do Pregão 69/08)

(...)

"A instalação do sistema, além dos equipamentos, contempla inclusive a construção da rede elétrica necessária para atender todos os pontos do sistema de monitoramento, devendo estar incluso o valor na proposta apresentada e, em caso de rescisão ou mesmo de não renovação do contrato, os equipamentos serão automaticamente incorporados ao patrimônio da Universidade." (página 250 do Processo do Pregão 69/08)

d) Contratação de instalação de Sistema CFTV e Alarme Integrado sem precisar a forma de interligação das câmeras à central de monitoramento. Esta definição é importante pois as diversas formas de possibilidades de interligação possuem custos e especificidades que exigiriam o devido detalhamento no projeto básico. O Termo de Referência, contudo, é vago neste sentido, deixando em aberto várias possibilidades, à escolha do futuro contratado, sem atentar para o impacto que cada uma pode ter sobre os custos dos serviços. A seguir, transcrevemos trechos do Termo de Referência:

- "(...) As câmeras/acessórios poderão ser interligadas por fibra óptica já existente, Rede Intranet, ou mesmo através de sistema sem fio (rádio - micro ondas) (...)" (página 245 do Processo do Pregão 69/08)

- "Especificação do cabeamento:

(...) A empresa deverá apresentar qual o sistema de cabeamento metálico que vai empregar na solução, poderá ser contemplado, também, por sistema sem fio (Wireless). (página 250 do Processo do Pregão 69/08)

- "A instalação do Sistema contempla basicamente:

(...)

Instalação da Rede Óptica e da Rede Wireless (caso necessário)".

(página 245 do Processo do Pregão 69/08)

e) Ausência de cronograma para a instalação das câmeras do Sistema CFTV. De acordo com o edital, o cronograma de instalação, que deveria estar definido previamente para todos os licitantes, levando em consideração as necessidades da UFBA e suas disponibilidades orçamentárias e financeiras, ficou sob a responsabilidade do futuro contratado.

- "Compete à Contratada:

(...)

Iniciar, imediatamente após o recebimento da autorização de início dos serviços, a instalação dos equipamentos necessários para a prestação dos serviços, fornecendo cronograma físico da implantação, para que os serviços possam ser acompanhados pela UFBA. (...)" (página 254 do Processo do Pregão 69/08)

Importante ressaltar que o art. 9º, inciso I, do Decreto n.º 5.450/05, estabelece que o termo de referência deve trazer a "indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização". Além disso, deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo do objeto licitado, o qual deve ser expresso em orçamento detalhado elaborado pela Administração, conforme §2º do supracitado dispositivo.

CAUSA:

Falhas na elaboração do edital do pregão e de seus anexos e despreparo da equipe nomeada para a condução do pregão eletrônico.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 616/2010, de 26 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"Minuta de Edital e seus anexos, mormente quanto ao Termo de referência com definição do objeto, elaborados por autoridade solicitante e aprovados e chancelados por autoridades competentes".

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A manifestação apresentada pelo gestor não traz qualquer argumento apto a justificar os fatos apontados nesta constatação. Sendo assim, não há como remover as conclusões desta auditoria quanto aos seguintes pontos relacionados ao Pregão Eletrônico n.º 69/2008:

- a) não detalhamento de cada um dos objetos do pregão no edital e termo de referência do pregão;
- b) contratação de objeto específico e com prazo certo para execução como serviço de natureza contínua;
- c) falta de clareza quanto à forma de fornecimento dos equipamentos;
- d) contratação de instalação de Sistema CFTV e Alarme Integrado sem precisar a forma de interligação das câmeras à central de monitoramento;
- e) ausência de cronograma para a instalação das câmeras do Sistema CFTV.

Além disso, ao afirmar apenas que a Minuta de Edital e seus anexos foram "elaborados por autoridade solicitante e aprovados e chancelados por autoridades competentes" o gestor só vem a confirmar a conclusão quanto ao despreparo da equipe responsável pela elaboração dos documentos do pregão e a falta de rigor de quem aprova tais documentos, bem como da equipe nomeada para condução do certame, que dá andamento à licitação sem fazer uma análise crítica de seu edital e seus anexos, levando-se em consideração o objeto a ser licitado.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que nas licitações realizadas pela UFBA sejam elaborados termos de referência/projetos básicos caracterizando adequadamente o objeto licitado, com informações precisas e suficientes sobre os serviços a serem contratados.

RECOMENDAÇÃO: 002

Que se faça constar das licitações orçamento detalhado de modo a permitir às licitantes conhecer as peculiaridades dos custos dos serviços a serem contratados e, com isso, melhor elaborarem suas propostas.

RECOMENDAÇÃO: 003

Que se faça constar das licitações cronograma físico-financeiro, em harmonia com o projeto básico, de forma que possibilite visualizar o planejamento da obra ou serviço e sirva de parâmetro para o acompanhamento e fiscalização da execução da obra ou serviço ao longo da vigência contratual.

RECOMENDAÇÃO: 004

Que sejam promovidos cursos de reciclagem para os pregoeiros, equipes de apoio e responsáveis pela elaboração dos termos de referência para

os pregões eletrônicos da UFBA.

1.1.2.16 CONSTATAÇÃO: (049)

Impossibilidade de definição da proposta mais vantajosa no Pregão Eletrônico 69/2008. Julgamento de propostas não uniformes, que não permitem a comparação dos serviços e preços ofertados pelos licitantes.

A ausência de projeto básico para instalação do Sistema CFTV e Alarme Integrado, bem como o detalhamento inconsistente dos objetos licitados repercutem diretamente na elaboração pelas licitantes da proposta de preço e, por consequência, no julgamento do Pregão 69/2008.

Isto porque a imprecisão na definição do objeto licitado permite que as licitantes elaborem propostas não uniformes, uma vez que cada uma poderá apresentar uma solução diferente para implantação do sistema de monitoramento demandado pela UFBA. Logo, se as propostas apresentadas não são uniformes, não há como cotejá-las, bem como não se pode ter a certeza de que a proposta vencedora é efetivamente a mais vantajosa para a Administração.

A falta de uma definição precisa da forma de interligação das câmeras com a Central de Monitoramento do sistema CFTV, p.e., influencia diretamente sobre o item mais relevante da planilha de preço apresentada na licitação. De acordo com a proposta vencedora, esse item que trata da interligação das câmeras foi cotado no valor anual de R\$360.000,00, cerca de 33% do valor do contrato.

A planilha de preços especifica esse item da seguinte forma:

DESCRIÇÃO	QTD	Vl. Unitário	Vl. Mensal	Vl. anual
Cabo Coaxial Tri-polar / UTP / Rádio Micro Ondas (Meios híbridos) etc.	37.500m	0,80	30.000,00	360.000,00

Verifica-se que são relacionados, de forma não taxativa, uma série de materiais/equipamentos nesse item e definido como unidade de medida o "metro" e como quantidade o total de 37.500. Ocorre que equipamentos como rádio micro ondas, p.e., não pode ser cotado com base nessa unidade de medida.

Além disso, conforme já abordado, observa-se que o edital deixa em aberto a possibilidade de usar a fibra ótica existente, usar a Rede Intranet da UFBA já existente, usar sistema sem fio ou mesmo elaborar um projeto de rede ótica.

Para esse item da planilha, assim como para os demais serviços licitados, a UFBA deveria, a partir de um estudo da melhor solução técnica e econômica do sistema de monitoramento pretendido, ter definido previamente em que proporção se utilizaria a rede da intranet já existente, a rede de fibra ótica já instalada, onde seria necessário instalar uma nova rede de fibra ótica, onde se utilizaria rede sem fio, qual o quantitativo e a especificação de cabo coaxial tri-polar e de cabo de par trançado - UTP etc. É evidente que estas definições implicam diretamente na ordem de grandeza dos custos do sistema. Ressalte-se mais uma vez que sem essas definições e sem um efetivo projeto básico não é possível comparar as propostas das empresas, tampouco avaliar se a administração contratou a proposta mais vantajosa.

CAUSA:

Falhas na elaboração do edital do pregão e de seus anexos e despreparo da equipe nomeada para a condução do pregão eletrônico.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 616/2010, de 26 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"Minuta de Edital e seus anexos, mormente quanto ao Termo de referência com definição do objeto, elaborados por autoridade solicitante e aprovados e cancelados por autoridades competentes".

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A manifestação apresentada pelo gestor não traz qualquer argumento apto a justificar os fatos apontados nesta constatação.

Importante ressaltar que a ausência de projeto básico e o detalhamento insuficiente dos objetos licitados com uma série de indefinições possibilitam que as licitantes elaborem propostas não uniformes, uma vez que cada uma poderá apresentar uma solução diferente para implantação do sistema de monitoramento demandado pela UFBA. Desta forma, se as propostas apresentadas não são uniformes, não há como cotejá-las e não se pode ter a certeza de que a proposta vencedora é efetivamente a mais vantajosa para a Administração.

Além disso, ao afirmar apenas que a Minuta de Edital e seus anexos foram "elaborados por autoridade solicitante e aprovados e cancelados por autoridades competentes" o gestor só vem a confirmar a conclusão quanto ao despreparo da equipe responsável pela elaboração dos documentos do pregão e a falta de rigor de quem aprova tais documentos, bem como da equipe nomeada para condução do certame, que dá andamento à licitação sem fazer uma análise crítica de seu edital e seus anexos, levando-se em consideração o objeto a ser licitado.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que nas licitações realizadas pela UFBA sejam elaborados termos de referência/projetos básicos caracterizando adequadamente o objeto licitado, com informações precisas e suficientes sobre os serviços a serem contratados.

RECOMENDAÇÃO: 002

Que se faça constar das licitações orçamento detalhado de modo a permitir às licitantes conhecer as peculiaridades dos custos dos serviços a serem contratados e, com isso, melhor elaborarem suas propostas.

RECOMENDAÇÃO: 003

Que sejam promovidos cursos de reciclagem para os pregoeiros, equipes de apoio e responsáveis pela elaboração dos termos de referência para os pregões eletrônicos da UFBA.

1.1.2.17 CONSTATAÇÃO: (051)

Superestimativa do valor da mão de obra dos operadores do Sistema CFTV.

Conforme relatado em pontos específicos deste relatório, o Pregão 69/2008 previa em seu objeto serviços de diversas natureza (instalação do sistema CFTV, fornecimento de equipamentos, disponibilização de

mão-de-obra para monitoramento e serviços de manutenção), os quais foram licitados conjuntamente por menor preço global.

No que se refere a contratação da mão de obra para o monitoramento do sistema CFTV e alarme integrado, o edital do pregão estimou o valor mensal de R\$20.000,00 (vinte mil reais) para o pagamento de 08 operadores.

A licitante vencedora da licitação apresentou em sua proposta de preços o valor mensal de R\$18.327,00 (dezoito mil trezentos e vinte e sete reais) para os operadores. Desta forma o custo mensal por operador foi de R\$2.290,90, conforme detalhado nos quadros abaixo.

Valor mensal por operador

ITEM	Valor (R\$)
1) Remuneração	650,00
2) Encargos Sociais (70,41%)	457,68
3) Insumos	399,00
3.1) Vale transporte	93,00
3.2) Vale alimentação	176,00
3.3) Uniformes	39,00
3.4) Exames médicos admissionais	39,00
3.5) Treinamento	52,00
4) Demais componentes	371,19
4.1) Despesas Administrativas	41,61
4.2) Lucro	329,59
5) Tributos indiretos incidentes s/ faturamento	413,08
5.1) Pacote de Impostos Simples Nacional (11,28%)*	413,08
TOTAL MENSAL POR OPERADOR	2.290,95

* Informado na proposta o percentual de 11,28%, mas verificado na conferência do cálculo que o percentual considerado foi ainda superior.

Valor mensal para os 08 operadores

ITEM	Valor (R\$)
MÃO DE OBRA (Remuneração + encargos)	8.861,43
INSUMOS	3.192,00
DEMAIS COMPONENTES	2.969,54
TRIBUTOS	3.304,66
TOTAL MENSAL	18.327,00

Na análise dos quadros acima, destacam-se alguns itens:

a) Valor mensal de R\$39,00 por uniforme de cada operador, sem informar, p.e., o número de uniformes fornecidos por ano.

b) Valor expressivo para os tributos informados como 11,28% e não discriminados. Quando se faz a conferência do cálculo, percebe-se que o percentual considerado ainda foi maior, (cerca de 18,0% e não 11,28%). É necessário que a UFBA solicite que a contratada apresente o detalhamento dos tributos para que seja verificada a pertinência ou não do valor considerado na planilha de custos.

c) Valor expressivo para Lucro, tendo sido considerado em mais de 21% em relação ao somatório da remuneração, encargos sociais, insumos e despesas administrativas. Na prática, verifica-se que o percentual usualmente considerado para o lucro nas licitações para serviços é inferior a este valor. Por exemplo, no Relatório do Ministro Relator do Acórdão 1.753/2008 TCU - Plenário (referente a fiscalização de orientação centralizada no âmbito do tema terceirização dos serviços de vigilância, limpeza e conservação), no item 4 - PLANILHA PROPOSTA DE CUSTOS DOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS são considerados os seguintes percentuais:

"4.3. LDI - Lucro e Despesas Indiretas

66. Lucro e Despesas Indiretas (administrativas, operacionais, de supervisão), incluindo todos os impostos e contribuições não repercutíveis, tais como IRPJ, CSLL e outros, incidentes sobre o total da remuneração + encargos sociais + insumos. Adotaremos os valores utilizados pelo TCU nas últimas licitações dos serviços de limpeza e conservação e vigilância (editais de pregão eletrônico nº 13/2005 e 18/2006):

Despesas administrativas:

Limpeza e conservação: 5%

Segurança: 5%

Lucro bruto:

Limpeza e conservação: 8,38%

Segurança: 9,8%"

Como não houve uma licitação específica para esse serviço individualmente, o que seria o mais indicado como forma de ampliar a competitividade para todas empresas desse ramo, que trabalham exclusivamente com fornecimento de mão-de-obra, não há como se afirmar que este serviço foi contratado pelo preço mais vantajoso para a Administração por meio do Pregão 69/2008.

Ressaltamos que a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008 que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, estabelece em seu art. 3º que serviços distintos devem ser licitados e contratados separadamente, ainda que o prestador seja vencedor de mais de um item ou certame.

CAUSA:

Ausência de licitação específica para o serviço de monitoramento eletrônico, tendo ocorrido uma licitação conjunta englobando diversos itens com o critério de seleção por preço global.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 616/2010, de 26 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"Reforçamos que a minuta de Edital e seus anexos, mormente quanto ao Termo de referência com definição do objeto, foram elaborados por autoridade solicitante e aprovados e chancelados por autoridades competentes, para que o tipo de julgamento fosse menor preço global anual máximo. O julgamento das propostas seguiu fielmente esta ordem, conforme ata do pregão 69/2008 presente no sítio federal de compras eletrônicas".

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A manifestação apresentada pelo gestor não traz qualquer argumento apto a justificar os fatos apontados nesta constatação.

O gestor limita-se a afirmar que a minuta de Edital e seus anexos foram "elaborados por autoridade solicitante e aprovados e chancelados por autoridades competentes, para que o tipo de julgamento fosse menor preço global anual máximo".

Destacamos que deveria ter ocorrido uma licitação específica para esse serviço individualmente, o que seria o mais indicado como forma de ampliar a competitividade para todas empresas desse ramo. Por outro lado, a UFBA deve verificar junto à empresa contratada a pertinência dos valores apresentados na planilha de custos da mão de obra.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que a UFBA solicite da empresa contratada esclarecimentos quanto ao valor cobrado na planilha referente ao item uniformes.

RECOMENDAÇÃO: 002

Que a UFBA solicite da contratada detalhamento dos valores considerados no item impostos, inclusive preste esclarecimentos quanto ao percentual de fato considerado na planilha de custos.

RECOMENDAÇÃO: 003

Que a UFBA analise os esclarecimentos e detalhamentos da planilha de custos a serem apresentados pela empresa contratada e em caso de inclusão indevida de itens, excluir dos pagamentos estes itens, bem como solicitar o ressarcimento do possível valor pago a maior.

RECOMENDAÇÃO: 004

Que a UFBA providencie de imediato uma nova licitação para os serviços de monitoramento eletrônico (mantendo o atual contrato somente enquanto realiza esta nova licitação).

1.1.3 ASSUNTO - CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS**1.1.3.1 CONSTATAÇÃO: (010)**

Previsão de item indevido no orçamento para realização da obra da Escola de Nutrição da UFBA, no valor de R\$83.861,50.

A Universidade Federal da Bahia (UFBA) realizou, em 24/03/2009, licitação na modalidade Concorrência nº.07/2009, tendo por objeto a construção do edifício da Escola de Nutrição no Campus Universitário do Canela em Salvador/BA. Esta licitação, do tipo menor preço, tinha um orçamento estimado em R\$5.240.374,36 e foi realizada sob o regime de empreitada por preço global.

Da análise da planilha de preços dos serviços apresentada pela UFBA que serviu como base para o cálculo do valor estimado da obra, observou-se que foi incluído item referente à contratação, pelo licitante, de técnico para fiscalizar a obra que por ele será realizada, o que é indevido.

O detalhamento deste item e seu montante encontram-se descritos na tabela abaixo:

Item do orçamento	Descrição	UND	Quant.	Preço(R\$)	Preço Total (R\$)
1.5.1.	Contratação de técnico habilitado para fiscalização da obra, responsabilizando-se a contratada por todas as despesas com salários e obrigações sociais.	mês	10,00	11.519,43	115.194,30
TOTAL					115.194,30

Fonte: Planilha de preços apresentada pela UFBA.

Diante de tal previsão do edital, a empresa vencedora apresentou na

licitação o preço de R\$83.861,50 para este item.

Ocorre que a fiscalização da obra é atividade exclusiva da contratante, a UFBA, que pode até terceirizar a execução dessa atividade para uma empresa especializada, desde que não seja a própria contratada e que não tenha qualquer vínculo com esta, conforme dispõe o art.9º, § 1º, e o art.67, ambos da Lei nº8.666/93, sendo este último transcrito a seguir:

"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 essa atribuição."

Não obstante a previsão de pagamento pela contratação de técnico habilitado para fiscalizar a obra, este serviço está sendo executado por funcionário da própria Universidade, não sendo necessário, portanto, a sua contratação.

Com isso, a proposta de preços da empresa Construtora Link Ltda contém a previsão de recebimento de R\$83.861,50 por um serviço que é indevido, devendo, desta forma, ser excluído da proposta inicial, caso contrário, estará configurado o superfaturamento e o pagamento indevido deste valor.

CAUSA:

Falhas no planejamento da obra e reduzida disponibilidade de profissionais de engenharia para exercer a função de fiscalização.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 31/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 622/2010, de 27 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"A respeito do item 1.5.2 (Fiscalização), presente na planilha de serviços da Concorrência n.º.07/2009, cujo objeto é a Construção do edifício da Escola de Nutrição, informamos que na época em que foi confeccionada a planilha de custo não havia a disponibilidade de engenheiros em nossos quadros para atender a demanda de fiscalização das obras a serem licitadas, de modo a atender o calendário do REUNI. Para suprir a carência em tal serviço, pensou-se terceirizá-lo, sob a supervisão dos técnicos da UFBA. Foi-nos informado, entretanto, que não poderia haver contratação desta forma, levando-nos, posteriormente ao certame, à redistribuição dos engenheiros do quadro em função das obras até a licitação para a contratação de empresa de engenharia para atender o serviço de fiscalização, estando em curso tal licitação.

Quanto ao referido item, no valor de R\$ 83.861,50, já está sendo elaborado o aditivo que suprimirá o serviço especificado.

Com relação ao item 7.1.1.1 (Transformador), o equipamento será fornecido pela UFBA. Busca-se com essa medida economizar a parcela correspondente ao LDI. Verifica-se que a descrição do item não expressou com clareza o serviço no valor de R\$ 4.000,00, que corresponde ao serviço de instalação do transformador e seus equipamentos complementares.

Deste modo, esclarecemos que:

a) O item 1.5.2 (Fiscalização), será suprimido do contrato;

..."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Com relação ao item 1.5.2. da planilha de custo, a justificativa do

gestor não elide a constatação, a qual persistirá sem alterações, devendo o gestor implementar a solução apresentada por ele, qual seja, a supressão do referido item da planilha.

RECOMENDAÇÃO: 001

Recomendamos que a universidade se abstenha de constar nas planilhas de serviços a "contratação de técnico habilitado para fiscalização da obra", e que exerça essa atividade por intermédio dos engenheiros de seu quadro de funcionários ou por empresa especializada, conforme dispõe o art.9º, § 1º, e o art.67, ambos da Lei nº8.666/93.

1.1.3.2 CONSTATAÇÃO: (012)

Pagamento antecipado de serviços da construção da Escola de Nutrição. A análise do Boletim de Medição nº.07 das obras de construção da Escola de Nutrição, realizado em 09/02/2010, objeto da Concorrência nº.007/2009, acompanhada da vistoria in loco, revelou que alguns serviços foram medidos sem que houvesse a respectiva execução. Estes serviços estão contidos na tabela abaixo:

Nº	SERVIÇOS	UND	QUANT	V.UNIT(R\$)	V.TOT(R\$)
2.11.1	Lastro de concreto (contra-piso) não estrutural impermeabilizado (espessura: 8 cm) (para o pavimento térreo; inclusive: lixo, gás, subestação, passeio 6, área e rampa externa 5, bombas)	m²	71,32	22,07	1.574,03
5.1.1	Estrutura de madeira para telha estrutural de fibrocimento, ancorada em laje	m²	174,92	23,49	4.108,87
6.6.1	Cobertura com telha de fibrocimento estrutural, uma e duas águas, perfil trapezoidal, e = 8 mm, altura 181 mm, largura útil 490 mm e largura nominal 521 mm inclinação 3 %	m²	145,76	38,09	5.552,00
6.6.2	Cumeeira normal de fibrocimento para telha estrutural largura útil 490 mm	m	11,50	90,00	1.035,00
6.6.3	Tampão de fibrocimento para telha estrutural largura útil 490 mm	m	4,20	18,19	76,40
6.8.1	Rufo de concreto armado, largura útil 30 cm	m	20,85	13,80	287,73
8.4.1	Regularização sarrafeada de base para revestimento de piso com argamassa de cimento e areia sem paneirar traço 1 : 3, e = 3 cm (mínima) (todos os pavimentos superiores, inclusive o barrilete)	m²	1.395,52	13,02	18.169,67
11.1.1	ELEVADOR COM CAPACIDADE PARA 8 PASSAGEIROS (630KG), VELOCIDADE 1M/S, CONFORME ESPECIFICAÇÃO	und	0,50	68.250,00	34.125,00
	TOTAL				64.928,70

Fonte: Boletim de medição nº07.

Destarte, a UFBA descumpriu o disposto no art.40, XIV, "a" da Lei nº.8.666/93 que obriga o pagamento apenas a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela. Contrariou ainda o art.62 da Lei nº.4.320/64 que obriga que o pagamento da despesa só seja efetuado após sua regular liquidação. Não obstante estes dois dispositivos legais, o pagamento antecipado ainda é vedado pelo art.38 do Decreto nº.93.872/86, abaixo transcrito:

"Art 38. Não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de

materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, inclusive de utilidade pública, admitindo-se, todavia, mediante as indispensáveis cautelas ou garantias, o pagamento de parcela contratual na vigência do respectivo contrato, convênio, acordo ou ajuste, segundo a forma de pagamento nele estabelecida, prevista no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta."

CAUSA:

Falha da Fiscalização da obra.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 31/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 622/2010, de 27 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"O item 2.11.1 (Lastro de concreto) foi realizado em todo o andar térreo da obra, correspondendo a um percentual muito acima de 4% medido do serviço;

Os itens 5.1.1, 6.6.1, 6.6.2, 6.6.3 e 6.8.1(Cobertura) previstos para a realização de 25% do total, referente à cobertura do nível intermediário (1º pavimento) e neste momento não contemplando ainda a cobertura do último andar, correspondendo ao 3º pavimento do prédio;

O item 8.4.1(Regularização de piso) foi realizado de forma parcial, tendo havido um lapso da fiscalização na avaliação deste item, quando verificou a medição encaminhada pela empresa, cuja situação já se encontra regularizada, já tendo havido uma comunicação com a fiscalização para que se proceda com maior rigor.

O item 11.1.1 (Elevador), apesar de ser um serviço de compra de equipamento terceirizado, a empresa celebrou contrato (em anexo) com a Atlas Schindler para a aquisição de um elevador com as características requeridas na especificação da obra e dividiu o preço combinado em parcelas que, na medida do pagamento e mediante a cópia do comprovante da sua efetivação (em anexo), são inclusas na medição, pois este tipo de equipamento não se encontra pronto para adquirir, necessitando entrar na linha de produção da empresa fabricante que leva em torno de 6 meses para a conclusão. O referido contrato já prevê, inclusive, como local de entrega, o mesmo onde o elevador será instalado, constando já o endereço da Unidade da UFBA.

Chamamos a atenção para o fato de que os valores apresentados na planilha a nós encaminhada, não coincidem com os indicados na planilha da proposta da empresa vencedora. Para efeito de esclarecimento, encaminhamos as correções a seguir:

Planilha encaminhada (CGU)

Nº	SERVIÇOS	Und	QUANT	V.UNIT R\$	V.TOT R\$
2.11.1	Lastro de concreto (contra-piso) não estrutural impermeabilizado (espessura: 8 cm) (para o pavimento térreo; inclusive: lixo, gás, subestação, passeio 6, área e rampa externa 5, bombas)	m²	44,36	30,32	1.344,99
5.1.1	Estrutura de madeira para telha estrutural de fibrocimento, ancorada em laje	m²	174,92	32,27	5.644,51
6.6.1	Cobertura com telha de fibrocimento estrutural, uma e duas águas, perfil trapezoidal, e = 8 mm, altura 181 mm, largura útil 490 mm e largura nominal 521 mm inclinação 3 %	m²	145,76	52,32	7.626,29

6.6.2	Cumeeira normal de fibrocimento para telha estrutural largura útil 490 mm	m	11,50	123,63	1.421,75
6.6.3	Tampão de fibrocimento para telha estrutural largura útil 490 mm	m	4,20	24,99	104,96
6.8.1	Rufo de concreto armado, largura útil 30 cm	m	20,85	18,96	395,32
8.4.1	Regularização sarrafeada de base para revestimento de piso com argamassa de cimento e areia sem paneirar traço 1:3, e = 3 cm (mínima) (todos os pavimentos superiores, inclusive o barrilete)	m ²	1.395,52	17,88	24.951,85
11.1.1	ELEVADOR COM CAPACIDADE PARA 8 PASSAGEIROS (630KG), VELOCIDADE 1M/S, CONFORME ESPECIFICAÇÃO	und	0,50	93.750,00	46.875,00
TOTAL					88.364,67

Planilha da obra (Empresa Link)

Nº	SERVIÇOS	Und	QUANT	V.UNIT R\$	V. TOT R\$
2.11.1	Lastro de concreto (contra-piso) não estrutural impermeabilizado (espessura: 8 cm) (para o pavimento térreo; inclusive: lixo, gás, subestação, passeio 6, área e rampa externa 5, bombas)	m ²	44,36	22,07	979,03
5.1.1	Estrutura de madeira para telha estrutural de fibrocimento, ancorada em laje	m ²	145,76	23,49	3.423,90
6.6.1	Cobertura com telha de fibrocimento estrutural, uma e duas águas, perfil trapezoidal, e = 8 mm, altura 181 mm, largura útil 490 mm e largura nominal 521 mm inclinação 3 %	m ²	145,76	38,09	5.551,99
6.6.2	Cumeeira normal de fibrocimento para telha estrutural largura útil 490 mm	m	11,50	90,00	1.035,00
6.6.3	Tampão de fibrocimento para telha estrutural largura útil 490 mm	m	4,20	18,19	76,39
6.8.1	Rufo de concreto armado, largura útil 30 cm	m	20,85	13,80	287,73
8.4.1	Regularização sarrafeada de base para revestimento de piso com argamassa de cimento e areia sem paneirar traço 1 : 3, e = 3 cm (mínima) (todos os pavimentos superiores, inclusive o barrilete)	m ²	1.395,52	13,02	18.169,67
11.1.1	ELEVADOR COM CAPACIDADE PARA 8 PASSAGEIROS (630KG), VELOCIDADE 1M/S, CONFORME ESPECIFICAÇÃO	und	0,50	68.250,00	34.125,00
TOTAL					63.648,71

Assim, listam-se os pontos:

O item 2.11.1 (Lastro de concreto) - Serviço medido foi realizado;

Os itens 5.1.1, 6.6.1, 6.6.2, 6.6.3 e 6.8.1 (Cobertura) - Serviços realizados;

O item 8.4.1 (Regularização de piso) - Serviço realizado parcial;

O item 11.1.1 (Elevador) - Equipamento contratado. Sendo feito o desembolso conforme contrato da empresa Link com a empresa Atlas Schindler. Anexado o contrato e os pagamentos referentes às datas já vencidas.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Quanto ao item 2.11.1 (Lastro de concreto), a quantidade referida na planilha elaborada pela CGU não corresponde ao total medido pela UFBA mas apenas ao quanto não realizado, conforme constatado in loco. De acordo com o boletim de medição nº.07, elaborado em 01/02/2010, já foram medidos e pagos 100% do total previsto para este item, e não os

4% alegados pelo gestor em sua resposta.

Já a quantidade indicada pela equipe da CGU na planilha, esta se refere apenas às quantidades da subestação, casa de gás e lixo. Foi identificado ainda que esta quantidade foi calculada a menor pela equipe da CGU quando da execução do relatório preliminar, cujos valores foram ajustados de 44,36m² para 71,32m².

Com relação aos itens 5.1.1., 6.6.1., 6.6.2., 6.6.3. e 6.8.1.

(Cobertura), estes itens não haviam sido executados quando da vistoria à obra pela equipe da CGU, e a UFBA não comprovou sua execução. Quanto ao item 8.4.1. (Regularização de piso), o gestor confirmou que o item não foi realizado até o momento. Assim tais itens permanecem sem alteração no relatório.

Com relação ao elevador, não há qualquer previsão no edital ou no contrato com a Construtora Link Ltda. de que os pagamentos relativos ao equipamento seriam a partir do 1º desembolso da sua aquisição.

Ademais, deveria a UFBA observar o disposto no art.40, XIV, "a" da Lei nº.8.666/93 que obriga o pagamento apenas a partir da data final do período de adimplimento, e este é a instalação definitiva do elevador na obra.

Ainda que se pudesse efetuar os pagamentos da forma como é alegada pelo gestor, tal fato não elidiria a constatação, tendo em vista que a UFBA incluiu já no Boletim de Medição nº.04, em 16/10/2009, a previsão de 25% do valor do elevador (R\$17.062,50), enquanto que o contrato entre a Atlas Schindler e a Construtora Link Ltda. foi celebrado apenas em 22/02/2010, mais de quatro meses após.

Até o momento já foram medidos e pagos 50% do valor total do equipamento, e os 25% restantes também foram medidos com bastante antecedência, já no Boletim de Medição nº.06, em 01/12/2010. Portanto, tais alegações do gestor não condizem com a realidade, e assim, o item segue sem alterações.

A equipe da CGU acatou a informação da UFBA de que os valores unitários não coincidem com os indicados na planilha da proposta da empresa vencedora, e efetuou os ajustes devidos. Tinham sido adotados, erroneamente, os valores contidos no orçamento estimativo elaborado pela universidade.

Desta forma, a constatação foi alterada quanto aos valores unitários e quanto à quantidade do item 2.11.1.(Lastro de concreto), permanecendo sem modificações com relação aos demais itens.

RECOMENDAÇÃO: 001

Recomendamos que a universidade efetue o estorno do valor indevido nas medições seguintes.

RECOMENDAÇÃO: 002

Recomendamos que a fiscalização, ao efetuar as medições da obra, elabore planilha de medição com quantidades exatas às efetivamente executadas.

1.1.3.3 CONSTATAÇÃO: (013)

Pagamentos de ISS, contidos nos custos indiretos, realizados em divergência com a planilha de preços da licitante contratada.

A empresa Construtora Link Ltda, CNPJ - 96.803.747/0001-57, vencedora da licitação Concorrência nº.07/2009, apresentou, em sua proposta de preços, BDI (Bonificação e Despesas Indiretas) detalhado no qual informava que recolheria imposto municipal sobre serviços (ISS) sob a alíquota de 2,5%, calculada por meio de incidência de 50%(percentual

do valor de mão de obra no valor faturado) sobre a alíquota do imposto municipal de 5,0%.

Da análise das notas fiscais, apresentadas pela empresa, contidas nos processos de pagamento, verificou-se que a UFBA vem retendo apenas 1,25% de ISS, calculada por meio de incidência de 25%(percentual da parcela de mão de obra no valor faturado) sobre a alíquota do imposto municipal (5,0%).

Fato idêntico pôde ser verificado na Concorrência nº.011/2008, ocorrida em 01/12/2008, que teve como vencedora a empresa RCI Construção e Meio Ambiente Ltda., CNPJ - 15.143.548/0001-68, para realizar as obras de urbanização e fechamento do Campus do Canela.

Não obstante a empresa informar, na planilha detalhada de BDI, a incidência sobre seus custos da alíquota de 5% referente ao ISS, a alíquota que está sendo aplicada é de 2,50% porquanto esta incide apenas sobre 50% do

valor total da nota fiscal, referente ao montante de mão-de-obra.

Esta obra foi vencida com o preço inicial de R\$1.618.766,91, sendo, posteriormente, realizado um aditivo contratual no valor de R \$572.151,20, perfazendo assim o total de R\$2.190.918,11, que serve como base de cálculo do tributo.

Portanto, considerando as duas obras citadas e os respectivos BDIs apresentados, a UFBA vem efetuando retenção de ISS de forma diversa à contida na proposta de preços, que se calculados sobre o valor total das obras, importarão em uma diferença a menor de R \$108.683,30, obtida da seguinte maneira:

Concorrência nº.007/2009: R\$53.910,35 (1,25% x R\$4.312.828,10);

Concorrência nº.011/2008: R\$54.772,95 (2,50% x R\$2.190.918,11);

Desta forma, há uma divergência entre os custos indiretos informados pelas empresas em suas propostas e aqueles que realmente vêm sendo praticados. Estes custos indiretos devem ser ajustados, importando em uma redução do valor total das obras no montante de R\$108.683,30.

Também foram analisados os autos da Concorrência nº.023/2009 e da Tomada de Preços nº.004/2009, verificando-se que nestas licitações não foram apresentadas as respectivas planilhas de BDI detalhadas, constatação esta relatada em item específico deste relatório.

CAUSA:

Deficiência na fiscalização das obras, em razão de não proceder a um acompanhamento do processo de pagamento e do não cotejamento entre os valores informados na fatura e aqueles constantes da planilha de preços.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 31/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 622/2010, de 27 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"A questão está sendo apurada e os resultados serão encaminhados à essa Controladoria. "

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

O gestor não se manifestou sobre a constatação que permanece sem alterações.

RECOMENDAÇÃO: 001

Recomendamos que a universidade efetue os ajustes necessários nas

medições de suas obras, adequando-as às propostas de preços apresentadas pelas empresas contratadas.

RECOMENDAÇÃO: 002

Recomendamos que a UFBA analise a conformidade das propostas de BDI apresentadas pelas licitantes de forma que o valor efetivamente pago pela universidade à empresa corresponda àquele efetivamente recolhido por esta.

1.1.3.4 CONSTATAÇÃO: (017)

Exigência de garantia contratual em valor superior à permitida pela Lei 8.666/93.

A Universidade Federal da Bahia exigiu da empresa RCI Construção e Meio Ambiente Ltda., vencedora da licitação na modalidade Concorrência nº.011/2008, prestação de garantia para fiel cumprimento das obrigações contratuais em valor correspondente a 10% (dez por cento) do valor do contrato, ou R\$161.876,69, conforme consta item 2.14 do citado ajuste.

Ocorre que a lei nº.8.666/93 dispõe no art.56 §2º que esta garantia não poderá exceder a cinco por cento do valor do contrato, regra que deveria ter sido atendida pela UFBA.

O §3º deste mesmo artigo, prevê a possibilidade de se cobrar dez por cento apenas nos casos de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente.

Consoante o art. 6º, V, da lei nº.8.666/93, obras, serviços e compras de grande vulto são aquelas cujo valor estimado seja superior a 25 (vinte e cinco) vezes o limite estabelecido na alínea "c" do inciso I do art. 2 (R\$1.500.000,00), totalizando portanto R\$37.500.000,00. Esta obra foi estimada em R\$2.133.307,87 e contratada por R\$1.608.766,91, não se enquadrando, portanto, no conceito de obra de grande vulto contido na Lei nº.8.666/93.

CAUSA:

Falha dada Comissão de licitação quando da elaboração do edital, por não observar o art.56 §2º da lei nº.8.666/93.

Houve também falha da Procuradoria jurídica por não apontar esta impropriedade contida no edital.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 31/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 622/2010, de 27 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"A UFBA somente adota tal critério em obras que envolvam grau de complexidade e riscos financeiros consideravelmente altos para os padrões da Universidade, com o objetivo de promover maior segurança para a administração na contratação futura."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

O gestor não pode contrariar, nem inovar nos dispositivos legais (art.56 §2º e art. 6º, V, da lei nº.8.666/93). A discricionariedade no estabelecimento do percentual da garantia contratual está limitada pela Lei nº.8.666/93, a qual deve ser observada.

Ademais, o gestor sequer explicou porque considerou esta obra como

sendo de "grau de complexidade e riscos financeiros consideravelmente altos para os padrões da Universidade", ou quais os parâmetros utilizados para tal afirmação.

Destarte, a constatação segue sem alterações.

RECOMENDAÇÃO: 001

Recomendamos que a UFBA obedeça o limite de 5% sobre o valor contratado, quando da exigência de prestação de garantia para fiel cumprimento das obrigações contratuais, conforme dispõe o art.56 §2º, da Lei nº.8.666/93

1.1.3.5 CONSTATAÇÃO: (018)

Ausência de Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) das obras.

Por meio das Solicitações de Auditoria nº.04 e 11, emitidas em 24/02/2010 e 05/03/2010, respectivamente, a equipe da CGU requisitou à UFBA a apresentação das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) de projetos, execução e fiscalização das seguintes licitações/obras:

1.Concorrência n.07/2009. Objeto: Construção do Edf. Escola de Nutrição. Empresa vencedora: Construtora Link Ltda;

2.Tomada de Preços n.04/2009. Objeto: Ampliação do prédio para implantação do CICTI e a reforma do Lacom. Empresa vencedora: Impacto Construções e Empreendimentos;

3.Concorrência n.023/2009. Objeto: Reforma e Ampliação da Escola de Medicina Veterinária. Empresa vencedora: MVA Construções e Incorporações Ltda;

4.Concorrência n.11/2008. Objeto: Obra de urbanização e fechamento do Campus do Canela. Empresa vencedora: RCI Construção e Meio Ambiente Ltda.

Ocorre que a UFBA apenas apresentou ARTs de projeto arquitetônico das obras acima, não se manifestando acerca dos projetos estruturais, elétricos, hidráulicos etc.

Com relação às de fiscalização, a UFBA não apresentou qualquer ART, indicando apenas informalmente quais os responsáveis para cada obra.

Conforme dispõe o art.1º da Lei nº.6.496/77 "todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à "Anotação de Responsabilidade Técnica" (ART).

A ART define ainda, para os efeitos legais, os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia (art.2º), e sua falta pode cominar em multa a ser aplicada à UFBA (art.3º).

CAUSA:

Falha da da Fiscalização da obra por não observar o disposto no art.1º da Lei nº.6.496/77.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 31/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 622/2010, de 27 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"Em relação às ART'S da fiscalização, informamos que existe o recolhimento de tais ART'S de cargo e função, pagos no CREA, mas estes não foram localizados. Contudo, diante da solicitação desta auditoria, iremos buscar as orientações necessárias para os procedimentos de como será realizado o pagamento das ART'S de cada um dos fiscais e as obras as quais estão fiscalizando.

Em tempo, estão sendo tomadas as providências para a regularização das ART'S dos fiscais. Em anexo as ART'S dos projetos de arquitetura."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

O gestor não apresentou fatos novos que elidisse a constatação, que segue sem alterações.

RECOMENDAÇÃO: 001

Recomendamos que a UFBA elabore as Anotações de Responsabilidade Técnica de todos os serviços de engenharia ou execuções de obras, realizados com seus recursos, seja para projetos, execução ou fiscalização, conforme dispõe o art.1º da Lei nº.6.496/77.

1.1.3.6 CONSTATAÇÃO: (019)

Pagamentos realizados por meio de contratos para a realização de obras celebrados entre a Fundação de Apoio - FAPEX e a Universidade.

Da análise dos documentos de auditoria, observou-se que a Universidade Federal da Bahia - UFBA vem utilizando contratos celebrados com a Fundação de Apoio à Pesquisa e à Extensão - FAPEX, CNPJ - 14.645.162/0001-91, pessoa jurídica de direito privado, para pagamentos de obras e serviços de engenharia.

De acordo com seu estatuto, conforme consta do site

<http://www.fapex.org.br>, a referida fundação tem por finalidade:

"..apoiar os trabalhos de ensino, de pesquisa e de extensão e as atividades de capacitação e qualificação dos corpos docente e técnico - administrativo de instituições educacionais, em especial da Universidade Federal da Bahia - UFBA e da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB, bem como cooperar com o desenvolvimento científico e tecnológico, a transferência de tecnologia, a pós-graduação e a pesquisa em qualquer parte do território nacional, interagindo com outras instituições da sociedade, públicas ou privadas, do país ou do exterior, usando para tanto todos os meios a isso necessários, celebrando para tanto todo e qualquer ato jurídico para instrumentalizar suas ações, em atividades de assistência técnica, consultoria e prestação de serviços em áreas de sua competência..."

Como se observa no parágrafo anterior, não se inclui dentre as finalidades da FAPEX a execução de obras e serviços de engenharia, tampouco há previsão neste sentido na Lei nº.8.958/94, não se admitindo portanto a celebração de contratos com esta finalidade para apoio à Universidade.

De uma amostra de 04(quatro) obras analisadas pela equipe da CGU, observou-se que em 02(duas) a UFBA efetuou pagamentos às empresas vencedoras por intermédio da FAPEX, formalizados por meio de contratos celebrados entre a Universidade e a Fundação. Nestes casos, os editais de

licitações contiveram disposições expressas acerca das duas fontes de despesa: "recursos orçamentários da UFBA, Fonte 100, 112 e/ou 250, e recursos oriundos de projeto, advindos de parceria entre a Universidade e a FAPEX"(trecho extraído do edital da Concorrência n.007/2009).

As licitações que contiveram as irregularidades foram:

- Concorrência n.07/2009. Objeto: Construção do Edif. Escola de Nutrição. Empresa vencedora: Construtora Link Ltda.

A Fapex efetuou o pagamento da primeira medição no valor de R\$ 75.853,10, utilizando-se recursos oriundo de contrato cujos número e

teor não foram informados pela Universidade.

- Concorrência n.11/2008 . Objeto: Obra de urbanização e fechamento do Campus do Canela. Empresa vencedora: RCI Construção e Meio Ambiente Ltda.

Para esta licitação, a Fapex efetuou o pagamento da primeira medição no valor de R\$ 268.912,80, utilizando-se os recursos dos contratos n°.28/2008 e 62/2006 celebrados entre a Fundação e a Universidade.

Estas licitações tiveram pareceres jurídicos da Procuradoria Geral Federal contrários à previsão editalícia de utilização de recursos oriundos de projetos advindos de parceria entre a UFBA e a FAPEX, opinando pela sua exclusão.

Não obstante a isso, o Vice-Reitor não acatou o entendimento daquela Procuradoria e encaminhou os processos para as respectivas autorizações e publicações, informando que as despesas indicadas nos editais referiam-se a recursos já consignados no orçamento geral da UFBA, no exercício de 2007. Afirmou ainda que, por se tratar da utilização de recursos já alocados na referida Fundação e, sob pena de perpetuá-los na Instituição, deveriam ser utilizados nas presentes obras.

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n°.2.731/2008, já decidiu acerca deste tema ao determinar que as IFES:

"9.2.29. não transfiram, para as fundações de apoio, recursos destinados à execução de obras ou serviços de engenharia, tendo em vista o não-enquadramento desta atividade no conceito de desenvolvimento institucional, nos termos da jurisprudência firmada pelo Tribunal;"

Outrossim, o procedimento descrito é adotado pela Universidade para não perder os recursos já consignados em seu orçamento e não utilizados durante o exercício financeiro. Diante desta possibilidade, a UFBA celebra os referidos contratos com a FAPEX e repassa os recursos para futura utilização. Atualmente, não procede esta alegação tendo em vista que a Lei Orçamentária Anual - LOA traz a possibilidade de abertura de créditos adicionais, conforme prevê o art.4º, XIV, da Lei n.º 11.897/2008.

Tal procedimento de transferências de recursos para serem movimentados por meio de contas bancárias da fundação, além de fragilizar o controle, pois não permite o acompanhamento concomitante da destinação e de toda movimentação dada ao recurso, pode dar vez a pagamentos em duplicidade (via UFBA e FAPEX) por conta da gestão paralela de recursos, feito à margem do SIAFI.

Vale ressaltar que o TCU, por meio do Acórdão n°.2.731/2008, faz ainda a seguinte determinação às IFES:

"9.2.30. não emitam empenhos em nome da própria IFES ou em nome de fundações de apoio sob a alegação de inviabilidade de execução orçamentária temporal, em especial em proximidade de final de exercício;"

Também sobre o tema, a SPOA/MEC editou ofício circular n°.05/2010, em 03/10/2010, no qual salienta o dever de observância pelas IFES do disposto no Acórdão supra citado do TCU, cabendo assim à UFBA o dever seguir tal orientação.

CAUSA:

Planejamento deficiente na elaboração e implementação de seu orçamento.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 31/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 622/2010, de 27 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"Importante salientar que a UFBA vem cumprindo a atual determinação do TCU sobre o assunto, sempre que os recursos pertinentes tenham sido obtidos após a mudança de orientação da Corte de Contas.

Entretanto, como informa a própria Controladoria, as normas por ela citadas passaram a vigorar após a contratação da Fundação para apoiar a UFBA nas ações previstas em cada objeto contratual, estando amparado, naquela oportunidade, pelo manto do art. 1º, § 3º do Decreto 5.205/2004, de maneira que outra finalidade não haveria para os recursos já alocados na fundação, senão o previsto em cada objeto contratual. "

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A alegação do gestor de que seus atos estavam amparados pelo disposto no art. 1º, § 3º do Decreto 5.205/2004 não procede, haja vista que a fundação contratada - FAPEX - não possui, dentre suas finalidades, a execução de obras e serviços de engenharia.

Não obstante, o fato dos normativos citados terem sido editados em data posterior aos fatos ocorridos por si só não elide a constatação, porquanto vem reconhecer as irregularidades que vinham sendo comumente não apenas cometidas pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), como também apontados pelos órgãos competentes de controle, principalmente no tocante às regras de controle e transparência pública.

RECOMENDAÇÃO: 001

Recomendamos que a UFBA não transfira para as fundações de apoio, recursos destinados à execução de obras ou serviços de engenharia, tendo em vista o não-enquadramento desta atividade no conceito de desenvolvimento institucional, nos termos do Acórdão n.º.2.731/2008, do TCU.

1.1.3.7 CONSTATAÇÃO: (034)

Pagamentos indevidos no total estimado de R\$440.000,00, por conta da não aplicação de desconto contratual sobre o preço de emissão de passagens aéreas. Reincidência de prática indevida, com possibilidade de prejuízos ao Erário.

O Pregão Eletrônico n.º 78/2008 resultou na celebração do Contrato s/n com a empresa Plus Viagens e Turismo Ltda, tendo por objeto os serviços de fornecimento de bilhetes de passagens aéreas e terrestres, reservas em hotéis e alimentação, locação de veículos e contratação de seguros em âmbito local, nacional e internacional. O referido contrato foi assinado em 16/01/2009, com vigência de doze meses e valor global de R\$2.955.012,00 (dois milhões, novecentos e cinquenta e cinco mil e doze reais).

De acordo com a proposta apresentada pela empresa Plus Viagens e Turismo Ltda, sobre o preço de cada um dos serviços contratados seria oferecido um percentual de desconto, conforme segue demonstrado.

Descrição do serviço	Desconto sobre o preço do serviço
Emissão de passagem aérea nacional	10%
Emissão de passagem aérea internacional	10%

Emissão de passagem rodoviária	1,55%
Aquisições de reservas em hotéis e alimentação	5,03%
Locação de veículos	3,03%
Contratação de seguros em âmbito nacional e internacional	3,03%

A execução do contrato revelou, todavia, que sobre os serviços de emissão de passagens aéreas o desconto de 10% não vem sendo aplicado conforme o que foi pactuado. Por conta disso, a UFBA vem pagando por tais serviços um valor superior ao efetivamente devido.

Durante os trabalhos de auditoria foram analisados os processos de pagamentos referentes às passagens aéreas emitidas nos meses de abril/09 e julho/09. Nesses processos constavam 85 faturas da Plus Viagens e Turismo Ltda, totalizando gastos com passagens no montante de R\$78.019,40, sendo R\$43.639,50 no mês de abril/09 e R\$34.379,90 no mês de maio/09. Em nenhuma dessas faturas emitidas pela Plus Viagens e Turismo Ltda foi concedido o desconto contratual de 10%. Na tabela abaixo, segue demonstrado os valores pagos, com destaque para o que foi pago indevidamente por conta do desconto que não foi aplicado.

N.º Processo	Referência	N.º faturas emitidas	Valor total das faturas*	Valor pago indevidamente referente ao desconto não concedido
23066.016531/09-94	Passagens aéreas do mês de abril/09.	48	43.639,50	4.363,95
23066.028317/09-71	Passagens aéreas do mês de julho/09.	37	34.379,90	3.437,99
TOTAL		85	78.019,40	7.801,94

* Valor das passagens emitidas, excluída a taxa de embarque.

Em três das faturas analisadas, a Plus Viagens e Turismo Ltda concedeu um desconto de 5%, levando em consideração uma tabela progressiva, segundo a qual o desconto de 10% só seria devido quando o bilhete fosse emitido pelo preço da "tarifa cheia".

O edital da licitação e o contrato celebrado com a Plus Viagens e Turismo Ltda não fazem qualquer referência a escalonamento do desconto a ser concedido sobre o valor dos serviços contratados.

A própria Plus Viagens e Turismo Ltda, ao apresentar sua proposta de preço, declara expressamente, com relação às passagens aéreas, que "será concedido um desconto de 10% (dez por cento), de acordo com o Termo de Referência do Edital". Ou seja, não foi feita qualquer menção a escalonamento ou tabela progressiva de desconto, o que só demonstra que a empresa tinha pleno conhecimento da obrigação por ela assumida com relação ao preço dos serviços a serem contratados.

Sendo assim, o desconto de 10% sobre o preço das passagens aéreas deveria ter sido aplicado de forma linear, como foi feito nos demais serviços contratados, uma vez que não há qualquer respaldo contratual ou legal que fundamente a imposição dessa tabela progressiva de desconto pela contratada.

Vale ressaltar que esta constatação é recorrente na UFBA, o que pode indicar uma negligência da Universidade na gestão de contratos dessa natureza. De acordo com o Relatório de Auditoria da Gestão 2008, a UFBA possuía um contrato anterior para aquisição de passagens aéreas, celebrado com a empresa Visão Turismo Ltda, CNPJ n.º 16.482.762/0001-01, e que previa o desconto de 19,68% sobre o preço das passagens, excluída a taxa de embarque.

Quando da auditoria realizada no exercício 2009, esta CGU já havia constatado que a Visão Turismo Ltda, empresa pertencente ao mesmo grupo familiar da Plus Viagens e Turismo Ltda, conforme abordado neste Relatório, também não vinha concedendo o desconto contratual sobre o preço das passagens aéreas emitidas. A respeito dessa questão, a UFBA alegou que aplicava o desconto contratual conforme escalonamento previsto na Portaria MPOG n.º 265/2001.

Entretanto, essa justificativa não foi acolhida por esta CGU por dois motivos.

Primeiro, porque o objeto da supracitada portaria era estabelecer instruções para as aquisições de bilhetes de passagens aéreas com pagamento realizado por intermédio de Cartão de Crédito Corporativo do Governo Federal (artigo 1º). Ocorre que este não era o caso, uma vez que se tratava de um contrato firmado com empresa específica e com pagamento feito por meio de ordens bancárias emitidas pelo SIAFI.

Em segundo lugar, pelo fato de que tal portaria invocada pela Universidade e que complementava o Decreto n.º 3.892/2001 deixou de produzir efeitos jurídicos desde a edição do Decreto n.º 5.355/2005.

Isto porque este normativo além de trazer nova disciplina acerca da utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, revogou expressamente o Decreto n.º 3.892/2001 (art. 9º) e, por conseguinte, a Portaria MPOG n.º 265/2001, que o complementava.

Por conta disso, a constatação foi mantida no Relatório de Auditoria da Gestão 2008, inclusive com recomendação, entre outras, de ressarcimento dos valores pagos a maior à empresa Visão Turismo Ltda. Saliente-se que, não obstante a todos esses fatos acima apontados, a UFBA não só deixou de cumprir as recomendações que foram feitas para o contrato de emissão passagens aéreas no Relatório de Auditoria da Gestão 2008, como ainda celebrou novo contrato com esse objeto e continuou a persistir no mesmo equívoco, efetuando pagamentos indevidos por estarem em desacordo com o que prevê o edital da licitação e o respectivo contrato.

A fim de estimar o potencial prejuízo em face desses pagamentos indevidos, apurou-se os valores pagos nos exercícios 2008 e 2009 por conta desses dois contratos de emissão de passagens aéreas.

No que diz respeito ao contrato firmado com a Plus Viagens e Turismo Ltda, foi pago o total de R\$1.222.312,23, no exercício 2009.

Considerando o percentual de desconto contratado que não vem sendo aplicado (10%), o potencial prejuízo devido a pagamentos indevidos pode somar o montante R\$122.231,22.

Já com relação ao contrato firmado com a Visão Turismo Ltda e que previa um desconto de 19,68%, os pagamentos totalizaram R\$1.619.402,81, sendo R\$1.290.731,35 no exercício 2008 e R\$328.671,46 no exercício 2009. Considerando o desconto contratado que não foi aplicado, o prejuízo nesse caso pode somar R\$318.698,47.

Conforme destacado no Relatório de Auditoria da Gestão 2008, a empresa Visão Turismo também foi a fornecedora de passagens aéreas para a UFBA no ano de 2007, sendo vencedora da licitação n.º 75/2006. Essa licitação resultou na celebração de um contrato no valor global de R\$1.570.000,00 e que previa um desconto de 9,13% sobre o preço das passagens emitidas.

CAUSA:

Descumprimento do contrato e do edital de licitação, por parte do agente administrativo responsável pelo atesto das faturas emitidas, tendo em vista a anuência dada sobre os valores faturados, mesmo sem a

aplicação do desconto contratual.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Foi encaminhado à UFBA, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 32 de 14/05/2010, os fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria da CGU para que a entidade apresentasse esclarecimentos e justificativas a respeito das constatações. Contudo, a UFBA não se manifestou a respeito do ponto em comento.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A constatação em tela, causadora de pagamentos indevidos no total estimado de R\$440.000,00, decorre do explícito descumprimento do edital de licitação e do correspondente contrato celebrado com a empresa Plus Viagens e Turismo Ltda, tendo em vista a não aplicação do desconto contratual sobre o valor dos serviços de emissão de passagens aéreas.

Vale ressaltar que esse procedimento irregular por parte da UFBA, que vem onerando indevidamente o erário, já foi apontado no Relatório de Auditoria de Gestão referente ao exercício 2008. A Universidade, por sua vez, embora tendo celebrado novo contrato para prestação de serviços de emissão de passagens aéreas, persistiu na irregularidade, uma vez que o servidor responsável pela confirmação dos serviços prestados e pela verificação da regularidade das faturas emitidas vem apondo o "atesto" sobre os valores faturados em desacordo com o que foi pactuado.

Como se trata de constatação potencialmente causadora de prejuízo ao erário, a falta de manifestação da UFBA acerca do quanto apontado por esta auditoria só tem a impactar negativamente sobre a gestão da unidade.

Sendo assim, fica mantida a presente constatação.

RECOMENDAÇÃO: 001

Levantar os pagamentos efetuados à empresa Plus Viagens e Turismo Ltda, referentes ao contrato decorrente do Pregão Eletrônico n.º 78/2008, identificando o total dos valores pagos a maior em virtude da não concessão do desconto contratual sobre o valor dos serviços prestados.

RECOMENDAÇÃO: 002

Levantar os pagamentos efetuados à empresa Visão Turismo Ltda, referentes aos contratos anteriores celebrados com a UFBA (exercícios 2007 e 2008), identificando o total dos valores pagos a maior em virtude da não concessão do desconto contratual sobre o valor dos serviços prestados.

RECOMENDAÇÃO: 003

Providenciar o imediato ressarcimento dos valores pagos a maior às empresas Plus Viagens e Turismo Ltda e Visão Turismo Ltda.

RECOMENDAÇÃO: 004

Exigir da contratada o desconto previsto no contrato quando do faturamento dos serviços prestados, só efetuando os respectivos pagamentos quando da efetiva concessão dos descontos.

RECOMENDAÇÃO: 005

Apurar a responsabilidade pelos pagamentos indevidos realizados pela

UFBA, referente aos contratos de fornecimento de passagens aéreas.

1.1.3.8 CONSTATAÇÃO: (038)

Ausência de comprovação de que os preços pagos no contrato celebrado com TICKET Serviços S/A estão compatíveis com o mercado.

Para efetuar a análise da execução do contrato de manutenção de veículos, celebrado em virtude do Pregão Eletrônico 49/2008, solicitamos os processos de pagamentos efetuados no ano de 2009. Foram disponibilizados 13 processos de pagamento, sendo 2 processos de Restos a Pagar (referentes a novembro e dezembro de 2008) e 11 processos de pagamento referentes a manutenções realizadas entre janeiro e novembro de 2009, conforme seguem relacionados.

Processos	Valor (R\$)
23066.002728/09-09(RP/2008 - 11/08)	8.356,52
23066.002732/09-78(RP/2008 - 12/08)	3.958,49
23066.007200/09-36 (01/2009)	5.876,72
23066.008100/09-27 (02/2009)	16.664,91
23066.013616/09-39 (03/2009)	29.344,13
23066.016878/09-91 (04/2009)	27.539,69
23066.022001/09-85 (05/2009)	31.485,06
23066.026062/09-11 (06/2009)	31.499,49
23066.031592/09-54 (07/2009)	31.481,35
23066.043695/09-94 (08/2009)	31.408,37
23066.047760/09-94 (09/2009)	31.491,33
23066.049843/09-01 (10/2009)	31.451,94
23066.049843/09-01 (11/2009)	97.492,00

Em reunião com técnicos do Setor de Transporte da UFBA, questionados sobre a ausência de parâmetros para os pagamentos dos serviços de manutenção, os técnicos informaram que antes da realização de cada manutenção, os orçamentos são verificados e aprovados pela UFBA.

Entretanto, em nenhum dos 13 processos analisados ficou demonstrado este procedimento, pois não constam pesquisas de preços ou outros parâmetros que pudessem demonstrar que os valores pagos eram compatíveis com o de mercado, ou melhor, que os serviços contratados eram os mais vantajosos para a Administração.

Os processos de pagamento apresentavam instrução bastante sumária, sendo que em nove não constava sequer o orçamento discriminando os serviços realizados nos veículos. Os outros quatro processos analisados continham os orçamentos, porém com descrição genérica das peças utilizadas, sem detalhar as especificações das mesmas, o que seria importante para avaliação dos preços.

Outra falha identificada é que em nenhum processo constava as notas fiscais das oficinas detalhando os serviços executados e as peças utilizadas, de maneira a confirmar os valores que estavam sendo faturados pela Ticket, sobre os quais incidia a taxa de administração. Como na licitação não houve uma disputa para os preços dos serviços de manutenção dos veículos e como nos processos de pagamento não ficou demonstrado que os preços pagos eram os mais vantajosos, pode-se dizer que o contrato com a Ticket é na verdade uma forma de intermediar a contratação direta de oficinas pela UFBA.

Para efeito de análise, efetuamos uma tabulação dos valores dos serviços prestados pelas oficinas com a intermediação da Ticket.

EMPRESA	CNPJ	VALORES BRUTOS
MONACO AUTO CENTER	40.529.646/0001-85	125.470,10
SERVIÇOS AUTOMOTIVOS	07.598.078/0001-07	84.131,14
FREEMOTORSBA	10.402.671/0002-13	39.229,39
RODOBENS	03.098.482/0004-43	30.772,93
TICKET SERVIÇOS	47.866.934/0001-74	18.010,96
TYRESOLES DE FEIRA DE SANTANA	14.075.758/0001-01	16.467,00
FREITAS DIESEL	14.878.722/0001-58	15.664,71
COSTA CABRAL	13.217.740/0001-26	13.871,25
NG PEÇAS E SERVIÇOS	05.038.421/0001-25	13.713,26
Outras empresas		20.899,26
TOTAL		378.230,00

Fonte: Dados extraídos dos relatórios constantes dos processos com resumo dos valores pagos a empresa Ticket, discriminando o valor por oficina credenciada.

Conforme pode ser percebido na tabela acima, os valores pagos as oficinas poderiam ensejar licitações específicas. Naturalmente, estas licitações deveriam ser precedidas de ampla pesquisa de preço de mercado e com critérios de aceitabilidade dos valores dos serviços e peças.

A imprecisão na definição do objeto licitado no pregão vencido pela TICKET Serviços S/A, a ausência de disputa de preços para os serviços de manutenção da frota de veículos da UFBA e a instrução sumária dos processos de pagamentos não permite afirmar que os valores que vêm sendo pagos por conta do contrato com a TICKET são os mais vantajosos para a administração.

CAUSA:

Fragilidades nos controles internos.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Foi encaminhado à UFBA, por meio da Solicitação de Auditoria nº 32 de 14/05/2010, os fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria da CGU para que a entidade apresentasse esclarecimentos e justificativas a respeito das constatações. Contudo, a UFBA não se manifestou a respeito do ponto em comento.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A UFBA não apresentou nenhuma consideração sobre esta constatação. Ressaltamos que a imprecisão no objeto licitado no pregão, a ausência de disputa de preços para os serviços de manutenção dos veículos e a instrução sumária dos processos de pagamentos não permite que seja certificado que os valores que vêm sendo pagos, por meio deste contrato, são os mais vantajosos para a administração.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que a UFBA solicite o detalhamento de todos os serviços de manutenção já prestados, na vigência do atual contrato, e analise a compatibilidade dos valores pagos com os valores de mercado.

RECOMENDAÇÃO: 002

Que a UFBA providencie de imediato uma nova licitação para os serviços de manutenção de veículos (mantendo o atual contrato somente enquanto realiza esta nova licitação).

RECOMENDAÇÃO: 003

Que a UFBA, enquanto providencia uma nova licitação, demonstre nos processos de pagamento do contrato atual, que os valores para as peças e os serviços de manutenção estão compatíveis com os valores praticados no mercado.

1.1.3.9 CONSTATAÇÃO: (040)

Veículos sem regularização do registro em nome da Universidade. Na análise dos processos de pagamento do contrato de manutenção de veículos, foi identificada a existência de veículos sem a regularização do registro em nome da UFBA, conforme relacionado na tabela a seguir.

Placa Policial	Nome constante no Certificado de Registro de Veículo - CRV
HEE - 3902	Emporium Const. Com. E Serv. Ltda
JPB - 3332	FAPEX
JPZ - 0484	Banco Central do Brasil

CAUSA:

Fragilidades nos controles da frota de veículos.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Foi encaminhado à UFBA, por meio da Solicitação de Auditoria nº 32 de 14/05/2010, os fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria da CGU para que a entidade apresentasse esclarecimentos e justificativas a respeito das constatações. Contudo, a UFBA não se manifestou a respeito do ponto em comento.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A UFBA não apresentou nenhuma consideração sobre esta constatação. Ressaltamos a necessidade da UFBA verificar a procedência dos valores pagos na manutenção destes veículos e caso seja confirmado que são veículos da frota da UFBA, providenciar a regularização de seus registros.

RECOMENDAÇÃO: 002

Providenciar a regularização dos registros dos veículos em nome da UFBA.

1.1.3.10 CONSTATAÇÃO: (041)

Ausência de designações de servidores para o acompanhamento e as fiscalizações dos objetos dos contratos celebrados pela UFBA. Em 100% da amostra analisada, de processos de licitação e contratos, verificou-se que a UFBA não adotou o procedimento de formalmente designar um servidor responsável pela fiscalização do objeto do contrato.

Esta situação já foi identificada no Relatório de Auditoria de gestão do ano anterior (Relatório CGU 224878/2009 - referente ao exercício de 2008), tendo a CGU recomendado a UFBA a regularização desta situação.

Entretanto, a UFBA não demonstrou ter regularizado esta situação, tendo informado no Plano de Providências referentes às recomendações da CGU (item 11A do Relatório de Gestão 2009) que: "A implementação das providências está dependendo da redefinição estrutural administrativa da UFBA, mais especificamente a implantação da Pró-reitoria de Administração - PROAD, conforme minuta anexa. Assim ficará clara a competência de cada Unidade/ órgão referente a gestão e fiscalização dos serviços contratados".

Desta forma, a UFBA continua não atendendo as determinações da Lei 8.666/93, que em seu artigo 67, estabelece que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado.

CAUSA:

A UFBA não obedeceu a Lei 8.666/93, não designando um servidor para acompanhar e fiscalizar a execução do objeto contratado.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Foi encaminhado à UFBA, por meio da Solicitação de Auditoria nº 32 de 14/05/2010, os fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria da CGU para que a entidade apresentasse esclarecimentos e justificativas a respeito das constatações. Contudo, a UFBA não se manifestou a respeito do ponto em comento.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A UFBA não apresentou nenhuma consideração sobre esta constatação. Ressaltamos que a UFBA deve regularizar esta situação, sempre designando formalmente um servidor para acompanhar e fiscalizar a execução de cada contrato de forma a cumprir a exigência legal e garantir um efetivo acompanhamento do cumprimento do objeto contratado.

RECOMENDAÇÃO: 001

Designar formalmente representantes da UFBA para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos celebrados.

1.1.3.11 CONSTATAÇÃO: (042)

Pendências na adoção de providências quanto à revisão das Bonificações e Despesas Indiretas contidas no contrato de empresa vencedora de licitação de obra de engenharia.

Na constatação 2.1.2.4 da Segunda Parte do Relatório CGU 224878/2009 (exercício de 2008), foram apontadas as seguintes falhas na composição do BDI (Bonificações e Despesas Indiretas) da proposta da licitante vencedora (Alencar Construções e Projetos Ltda) da Concorrência Pública 27/2007, relativa a obras de construção do Pavilhão de Aulas do Instituto de Ciências Ambientais - ICAD em Barreiras:

Inclusão indevida da CPMF;

Inclusão de alíquotas superiores às vigentes para o PIS e a COFINS;

A exclusão destes valores do BDI, repercutiria numa redução de R \$54.280,47 no valor da proposta apresentada para a execução da obra.

Os apontamentos da constatação 2.1.2.4 poderiam e deveriam, a partir do seu registro, ser:

a) Estudados pela UFBA e, caso houvesse discordância, contestados;

b) Discutidos, ao longo do exercício de 2009, mediante interlocução entre a Universidade e a CGU.

Entretanto, a UFBA não adotou providências para

regularizar a situação, não tendo informado no Plano de Providências referentes às recomendações da CGU (item 11A do Relatório de Gestão 2009) sobre a adoção de medidas no sentido de excluir dos pagamentos da obra os valores indevidos da CPMF e de alíquotas superiores às vigentes para o PIS e a COFINS.

CAUSA:

A empresa vencedora da licitação incluiu na proposta de preços, da obra de construção do Pavilhão de aulas, a extinta CPMF e alíquotas para o PIS e COFINS, superiores às vigentes para a construção civil e a UFBA ainda não adotou providências para regularizar situação já identificada no relatório de auditoria da gestão do exercício anterior.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Foi encaminhado à UFBA, por meio da Solicitação de Auditoria nº 32 de 14/05/2010, os fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria da CGU para que a entidade apresentasse esclarecimentos e justificativas a respeito das constatações. Contudo, a UFBA não se manifestou a respeito do ponto em comento.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A UFBA não apresentou nenhuma consideração sobre esta constatação. Ressaltamos a necessidade da UFBA adotar providências no sentido de excluir dos pagamentos da obra os valores indevidos da CPMF e de alíquotas superiores às vigentes para o PIS e a COFINS.

RECOMENDAÇÃO: 001

Excluir dos pagamentos da obra de construção do Pavilhão de Aulas - PA-II, do Instituto de Ciências Ambientais, 1,36 pontos percentuais do LDI - Lucro e Despesas Indiretas, referentes a inclusão indevida da CPMF e da diferença entre as alíquotas consideradas e as vigentes para a COFINS e para o PIS.

RECOMENDAÇÃO: 002

Adotar medidas no sentido de realizar a compensação dos valores pagos a maior.

1.1.3.12 CONSTATAÇÃO: (046)

Liquidação e Pagamento de Despesa em CNPJ diverso do que foi empenhado.

Em decorrência do Pregão Eletrônico 103/2008, foi celebrado, em 21 de janeiro de 2009, contrato com a empresa Topoeste Projetos e Construções LTDA, CNPJ 03.661.742/0001-56, para a prestação de serviços de jardinagem e paisagismo no valor de R\$958.100,00 (novecentos e cinquenta e oito mil e cem reais).

Apesar da assinatura do contrato ter ocorrido em 2009, foi verificado que, foram feitos pagamentos a empresa Topoeste, no decorrer do exercício, no montante de R\$340.000,00 como se fossem referentes a Restos a Pagar - RP inscritos em 31/12/2007. Além disso, estes RP se referem a empenhos emitidos em nome da Universidade Federal da Bahia - UFBA, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Empenho	DATA do Empenho	Favorecido Empenho	Favorecido Processo de Pagamento 2009 (Restos a Pagar)	Valor
---------	-----------------	--------------------	--	-------

2007NE002253	20/12/2007	UFBA	Topoeste	76.339,12
2007NE002254	28/12/2007	UFBA	Topoeste	12.652,43
2007NE002255	28/12/2007	UFBA	Topoeste	91.991,69
2007NE002256	20/12/2007	UFBA	Topoeste	159.016,76
TOTAL				340.000,00

Nos processos de pagamento constam autorizações da Pró-Reitoria de Administração, com o seguinte teor: "À Divisão de Contabilidade - O ato de empenho em nome da Unidade justificou-se pelos seguintes fatos: as notas de empenho 2253 no valor de R\$76.339,00, 2254 no valor de R \$12.652,00, 2255 no valor de R\$91.991,00 e 2256 no valor de R \$159.016,00 trataram-se de recursos a serem aplicados na execução dos serviços de poda, capinagem, limpeza, urbanização e paisagismo, em manutenção contínua, das áreas externas dos campi. (...) O processo licitatório foi realizado, Pregão 77/2007, mas foi suspenso por força de recurso judicial. Sem tempo suficiente para nova licitação empenhou-se em nome da instituição com a finalidade de se iniciar, no exercício seguinte (...) Assim, nova licitação foi realizada, Pregão 103/2008 (...) Deste modo, autoriza-se o pagamento para a empresa Topoeste, devendo ser lançada no sistema a informação: paga-se em razão da mesma ter logrado êxito no processo licitatório Pregão 103/2008, razão que ampara o presente ato".

Importante frisar que este procedimento afronta as regras de empenho, liquidação, pagamento da despesa pública e inscrição em restos a pagar estabelecidas nos artigos 36, 61, 62, 63 e 64 da Lei 4.320/64. O artigo 61 estabelece que na Nota de Empenho deve constar o nome do credor e o artigo 62 estabelece que a liquidação tenha por base o contrato, a nota de empenho e os comprovantes da entrega do material ou prestação do serviço.

CAUSA:

A Universidade realizou empenhos em seu próprio nome.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Foi encaminhado à UFBA, por meio da Solicitação de Auditoria nº 32 de 14/05/2010, os fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria da CGU para que a entidade apresentasse esclarecimentos e justificativas a respeito das constatações. Contudo, a UFBA não se manifestou a respeito do ponto em comento.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A UFBA não apresentou nenhuma consideração sobre esta constatação. Foram identificados pagamentos de despesas em CNPJ diferente do CNPJ que foi empenhado. Este procedimento afronta as regras de empenho, liquidação, pagamento da despesa pública e inscrição em restos a pagar estabelecidas na Lei 4.320/64.

RECOMENDAÇÃO: 002

Que a UFBA não liquide e efetue pagamento de despesa em CNPJ diverso do qual a despesa foi empenhada.

1.1.3.13 CONSTATAÇÃO: (050)

Possibilidade de pagamentos indevidos no contrato de implantação do CFTV. Manutenção de serviços com prazo certo para execução como se fossem de natureza contínua.

Em decorrência do Pregão Eletrônico 69/2008, foi celebrado o Contrato

95/09, em 14/01/2009, entre a UFBA e a SELBA, no valor de R \$1.100.000,00 (um milhão e cem mil reais) para o período de 12 meses (14/01/2009 a 13/01/2010) e tendo por objeto a implantação do Sistema de Circuito Fechado de Televisão - CFTV e Alarme Integrado na UFBA.

Em 14/01/2010, foi celebrado o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato 95/09, prorrogando a vigência por mais 12 (doze) meses e mantendo o valor de R\$1.100.000,00 para o segundo ano da contratação.

Como na prorrogação do contrato a planilha de preços dos serviços permaneceu inalterada, conclui-se que a UFBA considerou todos serviços contratados como de natureza contínua. Entretanto, o objeto do contrato prevê serviços de fornecimento e instalação que não são de natureza contínua. Assim, se tais serviços já foram concluídos, no todo ou em parte, o aditivo deveria ter expurgado os respectivos valores a fim de que a UFBA não venha a pagar mais de uma vez por um mesmo serviço que já foi executado.

Esta seria uma forma de tentar corrigir a falha do edital, que licitou todos os serviços em conjunto, de modo que a UFBA pudesse excluir a instalação e fornecimento dos equipamentos dos serviços contínuos de monitoramento e manutenção para não haver a possibilidade de pagamentos em duplicidade.

A seguir, a título de exemplo, apresentamos em quadros valores das medições mensais de 2 (dois) itens que, em princípio, não ficaram caracterizados como sendo serviços de natureza continuada: item 14 - "Cabo coaxial Tri-polar / UTP / Radio Micro Ondas (Meios híbridos) etc" e item 19 - "Mão de obra Instalação".

O item 19, pela própria definição "Mão de obra Instalação", fica claro que não se trata de item de natureza continuada e sim de natureza eventual. Em relação ao item 14, conforme já relatado, em ponto específico deste relatório, o mesmo precisava ser bem especificado para que pudesse ser orçado com mais precisão e, posteriormente, permitir o devido acompanhamento de sua execução.

Quanto aos valores pagos por esses serviços, constatou-se que para o item 14 (mais relevante financeiramente nas medições), a partir da terceira medição seu valor mensal foi constante em R\$30.000,00, sendo pagos até a décima terceira medição o montante de R\$363.000,00, conforme segue demonstrado.

Mês	Mar/09	Abr/09	Mai/09	Jun/09	Jul/09	Ago/09	Set/09	Out/09	Nov/09	Dez/09
Quant (m)	18.250	27.000	33.500	37.500	37.500	37.500	37.500	37.500	37.500	37.500
Valor (R\$)	14.600	21.600	26.800	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000

Mês	Jan/10	Fev/10	Mar/10	TOTAL Mar/09 a Mar/10
Quant	37.500	37.500	37.500	37.500
Valor (R\$)	30000	30.000	30.000	363.000,00

Já no que se refere ao item 19 seu valor mensal sempre foi igual a R \$2.152,83, sendo pagos até a 13ª medição o total de R\$27.986,79, conforme quadro abaixo.

Mês	Mar/09	Abr/09	Mai/09	Jun/09	Jul/09	Ago/09	Set/09	Out/09	Nov/09	Dez/09
Quant	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Valor (R\$)	2152,83	2152,83	2152,83	2152,83	2152,83	2152,83	2152,83	2152,83	2152,83	2152,83

Mês	Jan/10	Fev/10	Mar/10	TOTAL Mar/09 a Mar/10
Quant	1	1	1	13 meses de instalação a um valor mensal fixo
Valor (R\$)	2152,83	2152,83	2152,83	27.986,79

Considerando a manutenção dos valores mensais que têm sido pagos para estes itens, a UFBA gastará no exercício de 2010 mais R\$270.000,00,00 com o item 14 acima mencionado e mais R\$19.375,47 com o item 19 - Mão de obra Instalação. Ademais, como foram definidos como de natureza continuada, esses pagamentos podem se perpetuar por mais 3 aditivos anuais, projetando-se um custo de R\$360.000,00 anual para o item 14 e R\$25.834,00 anual para o item 19.

Importante citar que os dois itens foram expostos como exemplos. É necessário que a UFBA analise todos os serviços constantes da planilha de preço para verificar o que está sendo de fato fornecido e segregar as atividades de natureza continuada daquelas de natureza eventual, a fim de que não se pague duas ou mais vezes pelo mesmo serviço.

Outro fato importante a ser citado é que apesar das notas fiscais não discriminarem os valores dos equipamentos fornecidos, o edital do pregão estabelece expressamente que "em caso de rescisão ou mesmo de não renovação do contrato, os equipamentos serão automaticamente incorporados ao patrimônio da Universidade". Ou seja, em face dessa previsão do edital, o que se constata é que o contrato visa na verdade a aquisição dos equipamentos e não apenas a instalação e monitoramento do sistema, de modo que esta situação deveria ter sido avaliada quando da celebração do aditivo contratual.

CAUSA:

Serviços de natureza eventual foram considerados como serviços de natureza contínua no contrato e no aditivo.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Foi encaminhado à UFBA, por meio da Solicitação de Auditoria nº 32 de 14/05/2010, os fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria da CGU para que a entidade apresentasse esclarecimentos e justificativas a respeito das constatações. Contudo, a UFBA não se manifestou a respeito do ponto em comento.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A UFBA não apresentou nenhuma consideração sobre esta constatação. Importante ressaltar que existe a possibilidade de pagamentos indevidos no contrato de implantação do Sistema CFTV em virtude do não detalhamento de cada um dos objetos do contrato e de serviços com prazo certo para execução estarem sendo considerados como se fossem de natureza contínua. Inclusive já foi assinado aditivo, por mais 1 ano, com o mesmo valor, sem expurgar os serviços de natureza eventual já executados.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que a UFBA analise o que foi executado e apure o que já foi pago por meio desse contrato para cada um dos objetos licitados conjuntamente (fornecimento, instalação, manutenção, operação e monitoramento do

Sistema CFTV e Alarme Integrado), verificando os possíveis pagamento indevidos pelo fato de ter considerado atividades de natureza eventual como continuadas.

RECOMENDAÇÃO: 002

Que a UFBA exclua do aditivo contratual as atividades de natureza eventual que foram consideradas como atividades continuadas.

RECOMENDAÇÃO: 003

Que a UFBA providencie de imediato a realização de uma nova licitação para as atividades de natureza continuada (mantendo o contrato atual para estas atividades somente enquanto realiza a nova licitação).

RECOMENDAÇÃO: 004

Que a UFBA quando do encerramento do contrato esteja atenta ao que dispõe o edital: "A instalação do sistema, além dos equipamentos, contempla inclusive a construção da rede elétrica necessária para atender todos os pontos do sistema de monitoramento, devendo estar incluso o valor na proposta apresentada e, em caso de rescisão ou mesmo de não renovação do contrato, os equipamentos serão automaticamente incorporados ao patrimônio da Universidade."

1.1.4 ASSUNTO - CONVÊNIOS DE OBRAS E SERVIÇOS

1.1.4.1 CONSTATAÇÃO: (020)

Ausência de prestação de contas dos contratos/convênios firmados com fundação de apoio.

A Lei n.º 8.958/94 estabelece expressamente, em seu art. 3º, que as fundações de apoio contratadas de acordo com suas disposições são obrigadas a prestar contas dos recursos recebidos.

Tal previsão legal, que aliás se encontra em consonância com o art. 70, parágrafo único, da CF/88, deve ser observada pela Universidade não apenas no âmbito formal, mas principalmente em seu aspecto material. Ou seja, o fato de existir uma previsão genérica nos contratos/convênios firmados com fundação de apoio acerca da obrigatoriedade de prestação de contas não significa que se esteja atendendo plenamente a exigência do art. 3º, inciso II, da Lei n.º 8.958/94.

Nos contratos/convênios da UFBA com fundação de apoio regidos pela Lei n.º 8.958/1994, constatou-se a ausência de prestação de contas parcial, no caso dos contratos ainda em execução, e mesmo de prestação de contas total, no caso dos contratos já encerrados.

É importante salientar que em todos esses contratos existe uma cláusula padrão que prevê a obrigatoriedade de prestação de contas "dos recursos recebidos e das despesas realizadas até 30 (trinta) dias após a vigência do contrato ou parcialmente, sempre que for solicitado, em conformidade com o disposto no inciso II, do artigo 3º da Lei 8.958/94".

Todavia, em nenhum daqueles que foram examinados (Contratos UFBA/FAPEX n.º 17/2005, 48/2007, 27/2009 e n.º 10/09) havia prestação de contas parcial. Vale ressaltar que um dos contratos vinha sendo executado desde de 2005, sendo prorrogado todo ano, por meio de onze termos aditivos, sem que houvesse qualquer prestação de contas ou mesmo uma manifestação formal do responsável pelo acompanhamento do contrato acerca da regularidade dos recursos aplicados, do alcance das metas qualitativas e quantitativas pactuadas, da existência de saldo de

recursos, etc..

Isto significa que projetos executados por meio da fundação de apoio e que se estendem por vários exercícios são seguidamente protraídos pela UFBA sem que haja qualquer avaliação quanto aos resultados obtidos e quanto à boa e regular aplicação dos recursos que são transferidos. Esse procedimento vai de encontro à jurisprudência recente do TCU que assim estabelece:

"9.1.6. naqueles convênios firmados com recursos provenientes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, exija das fundações de apoio a apresentação de prestação de contas final e periódica em estrita observância às disposições da Instrução Normativa n.º 01, de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional." (Acórdão TCU n.º 599/2008 - Plenário) Também foi possível constatar a ausência de prestação de contas final em contratos já encerrados. Foi o caso do Contrato UFBA/FAPEX n.º 48/2007, com valor anual de R\$47.900.000,00 (quarenta e sete milhões e novecentos mil reais) e que se encontrava encerrado desde de 30/set/2009. O Contrato UFBA/FAPEX n.º 17/2005, com valor inicial previsto de R\$228.000,00 (duzentos e vinte e oito mil reais) e encerrado desde de dez/2009, também se encontrava pendente de prestação de contas sendo esta apresentada somente em 22/04/2010, depois de solicitação desta auditoria.

Este é uma fato da mesma forma grave. Não só porque há um descumprimento de norma legal e também de cláusula contratual que obriga a prestação de contas até 30 (trinta) dias após a vigência do contrato, como também porque a omissão no dever de prestar contas implica na adoção de medidas para imediata apuração de responsabilidades, inclusive com abertura de tomada de contas especial, se for o caso, sob pena de sanções e responsabilização solidária da autoridade administrativa omissa (art. 1º e §§ da IN TCU n.º 56/2007).

De acordo com a relação de "Projetos Vigentes na FAPEX", encaminhada pela UFBA, foi possível identificar outros contratos com vigência expirada e sem prestação de contas final, conforme segue relacionado.

N.º Contrato	Data fim da vigência	Objeto	Valor
92/07	26/12/09	Programa de qualificação em gênero e diversidade	146.800,00
94/07	31/12/2009	Implementação de infraestrutura do sistema de segurança do <i>campus</i>	332.128,82
08/09	31/12/2009	XXIX Encontro nacional de dirigentes de pessoal e de recursos humanos	167.358,20

Fonte: Relatório encaminhado pela UFBA com os projetos vigentes na FAPEX.

Alem disso, foi constatada a existência de contratos com vigência já encerrada, que foram celebrados com instituições não credenciadas junto ao Ministério da Educação como fundação de apoio da UFBA, e para os quais também não havia a apresentação da devida prestação de contas, conforme seguem identificados.

N.º Contrato	Data fim da vigência	Entidade contratada (não credenciada junto ao MEC)	Objeto	Valor
--------------	----------------------	--	--------	-------

38/07	31/12/2009	Fundação ADM	Programa de Conexões dos Saberes: diálogos entre universidades e as Comunidades Populares	210.000,00
39/07	31/12/2009	Fundação ADM	Programa de Conexões dos Saberes: escola aberta	225.225,00
48/06	31/12/2009	Fundação Faculdade de Direito	Apoio ao projeto "Curso de Especialização em Direito Constitucional do Trabalho"	302.250,00

CAUSA:

Deficiência no acompanhamento e controle dos contratos/convênios celebrados com fundação de apoio com fundamento na Lei n.º 8.958/94.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 633/2010, de 31 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"O contrato 17/05 ainda não previa cláusula de prestações de contas parciais e esteve vigente até 31.12.2009. A prestação de contas final está em análise na Coordenação de Convênios e Contratos Acadêmicos - CCCONV. Quanto ao Contrato 10/09, a prestação de contas parcial não havia sido solicitada porque o projeto só teve início em setembro 2009, conforme movimentação e publicação do extrato do contrato, docs'. 1 e 2.

Em relação aos contratos 92/07 e 08/09, a solicitação da prestação de contas final e devolução do saldo existente foi encaminhada à FAPEX fora do prazo previsto em razão de falha no sistema de registro e acompanhamento interno. O Contrato 94/07 foi aditado até 30.11.2010 conforme Termo Aditivo anexo, doc. 17."

Posteriormente, em complemento as justificativas, o gestor apresentou a seguinte manifestação, por meio da CI n.º 55/2010 de 28/05/2010.

"(...) informamos que os Contratos 38/07 - Conexões dos Saberes: diálogos entre universidades e 39/07 - Conexões dos Saberes: escola aberta não foram celebrados com a Fundação Escola de Administração e sim com a Fundação ADM. Os contratos tiveram a vigência expirada em 31.12.2009 e em 23 de dezembro de 2009 foram recebidos pela CCCONV o relatório de cumprimento do objeto e a prestação de contas final.

Os 03 (três) volumes que compunham a prestação de contas foram devolvidos para revisão e adequação à legislação pertinente porque, apesar de serem projetos distintos, foram apresentadas em conjunto. A diligência foi atendida em fevereiro de 2010.

Em 31 de março foram emitidos relatórios e encaminhados à Fundação ADM para providências através dos ofícios 16/2010 e 17/2010.

Em anexo, cópias dos ofícios reiterando as solicitações e dando prazo para cumprimento sob pena de instauração de tomada de contas especial. Quanto ao Contrato 48/06, foi encaminhado o ofício 192/2010, também em anexo, solicitando o encaminhamento da Prestação de contas."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A fim de permitir o devido acompanhamento dos projetos que são realizados em parceria com fundação de apoio, tanto no que toca a

avaliação da regularidade da aplicação dos recursos repassados quanto ao cumprimento das metas pactuadas, as prestações de contas parciais daqueles contratos/convênios que têm vigência superior a um exercício devem ser exigidas ainda que não haja tal previsão no respectivo termo contratual.

Assim, não procede a justificativa da UFBA no sentido de que no Contrato n.º 17/05 não havia cláusula de prestações de contas parciais. Especialmente em se tratando desse contrato, que tinha por objeto o desenvolvimento institucional, mas que na verdade era uma terceirização para contratação de pessoal administrativo. Ademais, conforme já mencionado, ele vinha sendo prorrogado todo ano, por meio de onze termos aditivos, sem que houvesse qualquer manifestação formal do responsável pelo seu acompanhamento acerca da regularidade dos recursos aplicados.

O mesmo deve ser dito para o Contrato n.º 94/07, com valor global de R \$332.128,82 e cuja vigência teve início em 17/12/2007 e previsão de encerramento em 31/12/2009. O fato do mesmo ter sido aditado até 30/11/2010 não exime a UFBA da exigência de prestação de contas parcial, tendo em vista a sua execução há mais de dois anos.

Quanto aos demais contratos citados e que se encontram com vigência expirada, não foi apresentado qualquer fato que viesse a justificar a falta de prestação de contas por parte da FAPEX, bem como a não adoção das medidas cabíveis pela UFBA, conforme prevê a supramencionada IN TCU n.º 56/2007.

RECOMENDAÇÃO: 001

Com relação aos contratos/convênios celebrados com fundação de apoio e que se encontram vigentes, que seja exigida a apresentação de prestação de contas parcial ao final de cada exercício ou quando da prorrogação da vigência dos mesmos;

RECOMENDAÇÃO: 002

Com relação aos novos contratos/convênios celebrados com fundação de apoio, que seja incluída, na cláusula que trata da prestação de contas, a obrigatoriedade da apresentação de prestação de contas parcial ao final de cada exercício ou quando da prorrogação da vigência dos respectivos contratos/convênios;

RECOMENDAÇÃO: 003

Que seja exigido da fundação de apoio o cumprimento do prazo de apresentação da prestação de contas final até 30 (trinta) dias após a vigência do contrato/convênio, sob pena de abertura de tomada de contas especial, aplicação de sanções e responsabilização solidária da autoridade administrativa omissa (art. 1º e §§ da IN TCU n.º 56/2007);

RECOMENDAÇÃO: 004

Que todas as prestações de contas parciais e finais da FAPEX sejam devidamente analisadas pela UFBA, com manifestação formal acerca da regularidade dos recursos aplicados e do alcance das metas qualitativas e quantitativas pactuadas.

1.1.4.2 CONSTATAÇÃO: (021)

Acompanhamento deficiente dos contratos/convênios firmados com fundação de apoio.

Não existe uma sistemática de acompanhamento tempestivo dos contratos/convênios firmados pela UFBA com fundação de apoio. A falta

de prestações de contas parciais nos contratos que são executados há mais de um ano ou mesmo de uma manifestação do responsável pelo acompanhamento a respeito da regularidade destes, como visto anteriormente, já é um indicativo de tal deficiência.

Constatou-se, contudo, que existe dificuldade até mesmo para obtenção de documentos e informações básicas de contratos executados pela FAPEX, que é a fundação de apoio credenciada na UFBA.

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 05, de 25/02/10, p.e., foi requerida a apresentação de uma relação de todos os contratos/convênios firmados com fundação de apoio, contendo informações referentes à vigência, objeto, valor global, valor repassado, saldo de recursos porventura existente etc.. Tais informações seriam usadas no planejamento dos trabalhos desta auditoria. Entretanto, só foram entregues em 22/04/10, quase dois meses depois da solicitação, quando os trabalhos de auditoria já estavam se encerrando.

Em outra Solicitação de Auditoria (SA n.º 27, de 15/04/10) foram requeridas as informações que seguem transcritas, sendo que até o encerramento dos trabalhos de campo desta auditoria nenhuma resposta foi fornecida pela UFBA.

a) Apresentar o plano de trabalho/projeto básico dos 11 cursos de pós-graduação que estão em andamento sob a responsabilidade do NPGA com o apoio da FAPEX;

b) Quanto ao Projeto do Mestrado Profissional em Administração (UFBA-FEA), informar se os contratos 08/2004, 05939/2005 e 41/06 continuam em andamento, se já houve apresentação da prestação de contas pela FEA e se o setor competente da UFBA já examinou essas prestações de contas;

c) Ainda com relação aos cursos acima mencionados (parcerias UFBA/FEA e UFBA/FAPEX), informar o número de vagas que são oferecidas por curso, se são cobradas matrículas e/ou mensalidades dos alunos, especificando os respectivos valores por curso e em que conta são arrecadados os valores das mensalidades desses cursos.

Esses fatos só vêm a evidenciar que nem mesmo o setor da UFBA incumbido do acompanhamento desses contratos/convênios com fundação de apoio tinha pleno conhecimento de informações elementares de todos os contratos da UFBA com a FAPEX.

Na verdade, muitas das informações sobre os projetos solicitadas à UFBA, eram encaminhadas à FAPEX para que esta prestasse as informações. Ou seja, há uma descentralização à Fundação das informações sobre os projetos executados e que deveriam estar em poder da Universidade.

Outras constatações da auditoria que também demonstram essa deficiência no acompanhamento dos contratos merecem ser destacadas:

a) Recursos transferidos sem prévio orçamento com detalhamento dos serviços e produtos a serem contratados. De acordo com os processos de pagamento analisados, tal fato foi constatado nos Contratos n.º 17/2005, 48/2007 e 27/2009;

b) Recursos repassados para contas que não são as específicas do contrato, conforme identificado nos processos de pagamento do Contrato n.º 27/2009 (processo n.º 23066.050945/09-70, no valor de R \$4.880.950,35; processo n.º 23066.056064/09-26, no valor de R \$800.000,00; processo n.º 23066.056063/09-63, no valor de R \$1.370.039,41; processo n.º 23066.057174/09-06, no valor de R \$2.109.083,40; e processo n.º 23066.057860/09-77, no valor de R \$1.898.233,82);

c) Ausência de normativo disciplinando o acompanhamento e a prestação de contas das avenças firmadas com fundação de apoio com respaldo na Lei 8.958/94.

Portanto, diante do exposto conclui-se que existe uma deficiência nos controles institucionais da Universidade com relação aos projetos firmados com fundação de apoio.

CAUSA:

Estrutura deficiente para acompanhamento e controle dos contratos/convênios celebrados com fundação de apoio.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 633/2010, de 31 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"A ausência de sistemática de acompanhamento eficiente de convênios e contratos acadêmicos firmados com fundações de apoio é reconhecida pela administração, justificando-se que:

1. durante o ano de 2009, o Núcleo de Acompanhamento e Prestação de Contas da CCCONV contava, apenas, com 2 (dois) funcionários, um deles ainda sem experiência. Só em fevereiro de 2010 a equipe foi estruturada com a nomeação de servidores recém concursados contando, atualmente, com 6 (seis) funcionários, ainda insuficiente para atender a demanda além de encontrarem-se com pouca experiência na área em questão.

2. o sistema utilizado para controle de convênios foi criado no início da década de noventa utilizando-se a plataforma cliente-servidor o qual se encontra desatualizado e já não atende as necessidades de registro e acompanhamento eficiente dos instrumentos firmados. Ao final de 2009 a UFBA optou pela implantação de uma solução integrada, em ambiente *web*, com funcionalidades que atendam em nível operacional e gerencial possibilitando, inclusive, integração com os sistemas corporativos do Governo Federal. Encontra-se em fase de implantação o novo Sistema de Planejamento e Administração, desenvolvido pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e disponibilizado através do Termo de Cooperação 001/2009, conforme cópia anexa, doc. 3, o que, certamente, fará com que a UFBA dê um salto de qualidade no acompanhamento dos seus processos.

As informações solicitadas na SA 27/2010 estão sendo prestadas conforme esclarecimentos a seguir e anexos:

Os planos de trabalho ou projetos básicos dos 11 (onze) cursos de pós-graduação sob a responsabilidade do Núcleo de Pós-Graduação em Administração - NPGA encontram-se em anexo, docs. 5 a 15.

Todas as turmas do Mestrado Profissional em Administração, apoiadas pela FEA, já foram concluídas. As prestações de contas foram apresentadas e examinadas, contudo, não foram suficientes para análise. Através do of. 131/2010, solicitou-se documentação complementar à Fundação Escola de Administração - FEA através do ofício n.º 131/2010, conforme doc. 16."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

O gestor reconhece a deficiência de acompanhamento e justifica tal fato pela falta de estrutura, no que diz respeito aos recursos humanos disponíveis, bem como pela carência de um sistema informatizado que auxilie na tarefa de acompanhamento dos contratos e convênios

celebrados com fundação de apoio e outras instituições. Essas fragilidades ficaram efetivamente caracterizadas durante os trabalhos de auditoria.

Quanto à questão dos recursos humanos, o gestor informa que mesmo com a chegada de novos servidores a estrutura ainda continua insuficiente. Quanto ao sistema de informação, a UFBA informa que tal deficiência será solucionada com a implantação do novo sistema de planejamento e administração.

Considerando que a superação do problema quanto à insuficiência de pessoal é mais complexa, uma vez que envolve outros atores do governo, necessidade de vagas em concurso etc., a recomendação para UFBA é no sentido de priorizar a utilização de sistemas de informação que permitam o gerenciamento dos contratos e a redução do esforço para acompanhamento e controle da execução financeira dos cerca de 150 contratos/convênios vigentes com a FAPEX, bem como do cumprimento das metas pactuados nos respectivos projetos realizados por meio de fundação de apoio.

Além disso, é fundamental que se discipline internamente os procedimentos que devem ser observados no acompanhamento e na prestação de contas desses contratos/convênios celebrados com fundação de apoio, definindo claramente as responsabilidades de todos os envolvidos (coordenadores de projeto, órgão(s) incumbido(s) da aprovação dos projetos, órgão(s) incumbido(s) do controle desses contratos/convênios, prazos a serem cumpridos, trâmite das prestações de contas e seus documentos obrigatórios, responsabilidades da fundação de apoio etc.).

RECOMENDAÇÃO: 001

Que seja priorizada a implantação e utilização de sistemas de informação que permitam o gerenciamento dos contratos e convênios celebrados com fundação de apoio, bem como reestruturada a equipe responsável pelo acompanhamento destes, mediante reforço de pessoal e outras medidas que contribuam para um controle mais eficiente;

RECOMENDAÇÃO: 002

Que seja elaborado normativo disciplinando os procedimentos para acompanhamento e a prestação de contas das avenças firmadas com fundação de apoio, bem como as responsabilidades de todos os envolvidos nos projetos realizados em parceria com essas instituições (coordenadores de projeto, órgão(s) incumbido(s) da aprovação dos projetos, órgão(s) incumbido(s) do controle desses contratos/convênios, prazos a serem cumpridos, trâmite das prestações de contas e seus documentos obrigatórios, responsabilidades da fundação de apoio etc.);

RECOMENDAÇÃO: 003

Que a UFBA centralize as informações sobre a execução dos contratos/convênios celebrados com fundação de apoio, tais como valores repassados, saldos existentes, prazo para prestação de contas etc., as quais se encontram dispersas entre os coordenadores dos projetos e a fundação de apoio.

1.1.4.3 CONSTATAÇÃO: (022)

Existência de contratos/convênios encerrados e com saldo de recursos em poder da fundação de apoio.

Da relação das avenças celebradas com a FAPEX com fundamento na Lei

n.º 8.958/94 foi possível identificar a existência de contratos/convênios com a vigência expirada e com saldo de recursos ainda em poder da Fundação, no valor total de R\$637.712,49.

Quanto a essa questão a Lei n.º 8.666/93 é taxativa no sentido de que após a conclusão do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, devem ser devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos (art. 116, §6º).

Nesse mesmo sentido o TCU já se manifestou, em auditoria realizada na Fundação Universidade Federal de Pelotas - UFPEL com vistas a examinar a regularidade do relacionamento da Universidade com suas fundações de apoio, determinando, por meio do Acórdão n.º 599/2008 - Plenário, que a UFPEL "adote medidas visando a garantir que os saldos de recursos dos projetos executados com o apoio das fundações de apoio sejam efetivamente transferidos à conta única do Tesouro Nacional no momento de suas conclusões" (item 9.1.19 do supracitado Acórdão).

Na tabela abaixo seguem relacionados os contratos/convênios em que foi identificada tal irregularidade.

N.º Contrato	Data fim da vigência	Objeto	Valor	Saldo
17/05	31/12/09	Apoio ao programa de desenvolvimento de ações institucionais da UFBA.	228.000,00	76.744,00
92/07	26/12/09	Programa de qualificação em gênero e diversidade	146.800,00	26.379,40
94/07	31/12/2009	Implementação de infraestrutura do sistema de segurança do <i>campus</i>	332.128,82	332.128,82
26/08	05/11/2009	Curso de especialização <i>latu sensu</i> em gestão empresarial	334.973,00	68.109,95
96/08	30/09/09	Curso de licenciatura em matemática à distância	243.197,00	97.672,10
105/08	22/12/2009	Projeto saúde, meio ambiente e sustentabilidade	472.323,00	16.047,85
08/09	31/12/2009	XXIX Encontro nacional de dirigentes de pessoal e de recursos humanos	167.358,20	20.630,37
TOTAL				637.712,49

CAUSA:

Deficiência no acompanhamento e controle dos contratos/convênios celebrados com fundação de apoio com fundamento na Lei n.º 8.958/94.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 633/2010, de 31 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"Quando da elaboração da relação de contratos vigentes na FAPEX, verificou-se que alguns aditivos celebrados em 2009 não constavam nos relatórios do sistema. Realizou-se uma pesquisa em todas as pastas e identificou-se, entre outros, que os Contratos 94/07, 26/08, 96/08 e 105/08 haviam sido aditados em prazo, conforme docs. 17 a 21. Já foram solicitadas as prestações de contas parciais para aqueles ainda vigentes e as prestações de contas finais com devolução de saldos para os 92/07, 105/08 (vigência expirada em 03/05/2010) e 08/09. Quanto ao 17/05, conforme informado anteriormente, a prestação de contas final já está em análise."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

O gestor informa que, após pesquisa, foi identificada a existência de aditivos prorrogando o prazo de alguns dos contratos acima elencados. Tal fato, aliada a constatação dos demais contratos acima citados, que se encontravam encerrados e com saldo de recursos em poder da FAPEX, só vem a confirmar que o acompanhamento desses contratos é deficiente.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que se exija a devolução dos saldos financeiros remanescentes de contratos/convênios celebrados com fundação de apoio, em especial dos acima relacionados, no prazo de até trinta dias após o encerramento dos mesmos, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial pela autoridade competente, em observância ao disposto no art. 116, §6º, da Lei n.º 8.666/93;

RECOMENDAÇÃO: 002

Que adote medidas para se evitar a ocorrência de contratos com vigência apresentam saldos em poder da fundação de apoio.

1.1.4.4 CONSTATAÇÃO: (025)

Falha na formalização da dispensa de licitação n.º 129/2008 para contratação da FAPEX nos termos da Lei n.º 8.958/94.

A dispensa de licitação n.º 129/2008 foi formalizada pela UFBA tendo por finalidade a contratação da Fundação de Apoio à Pesquisa e à Extensão - FAPEX com fundamento no art. 24, XIII, da Lei n.º 8.666/93 e no art. 1º da Lei n.º 8.958/94.

De acordo com o projeto apresentado no processo de dispensa, o objeto do contrato a ser firmado com a FAPEX é a "análise e avaliação das atividades de pesquisa e da produção acadêmica do Núcleo de Pós-graduação em Administração - NPGA, da Escola de Administração da UFBA: uma proposta de incentivo à elevação do conceito do Programa - (2009 - 2010)".

Em linhas gerais, o projeto prevê os seguintes objetivos a serem atingidos: a) alavancar a participação de docentes e discentes em eventos nacionais e internacionais na área de Administração e conexas e b) viabilizar a veiculação das produções técnicas da Faculdade em conceituadas revistas nacionais e internacionais.

Ao analisar a dispensa de licitação a Procuradora-Chefe da PF/UFBA, por meio da Nota Técnica PF-UFBA n. 09/2008, datada de 10/12/08, que complementou parecer anterior datado de 03/12/08, faz algumas ressalvas à celebração do contrato com a FAPEX, em face da ausência de documentos legalmente exigidos para instrução do processo, quais sejam: a) ausência de documentos necessários à comprovação da regularidade jurídica e fiscal da contratada; b) não comprovação do registro e do credenciamento da fundação de apoio junto ao Ministério

da Educação (art. 2º, III, da Lei n.º 8.958/94) e c) ausência de prévia aprovação do projeto pelo(s) órgão(s) competente(s) da Universidade, nos termos das normas internas da UFBA (art. 1, §4º, do Decreto n.º 5.205/04).

Além disso, a Procuradoria pontuou também o repasse antecipado e em única parcela de todo o valor previsto para execução do projeto (R \$1.075.879,25). O TCU tem se posicionado contrariamente a esse procedimento de repasse antecipado sempre que não houver a devida justificativa no processo e nem forem observados os limites especificados pela Instrução Normativa n.º 01/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional (Acórdão n.º 2.295/2006 - Plenário; Relação 152/2006 e Acórdão n.º 599/2008 - Plenário). Nessas hipóteses, o repasse antecipado será irregular por caracterizar liquidação antecipada de despesa (Acórdãos n.º 2.259/2007 - P; Relação 41/2007 GAB GP).

A UFBA, embora tenha tomado conhecimento da Nota Técnica PF-UFBA n.º 09/2008 da Procuradora-Chefe e, portanto, das ressalvas constantes daquele documento, de forma equivocada se manifestou no sentido de que o processo foi aprovado pela Procuradoria, uma vez que as recomendações da Nota Técnica se referiam a obras e o projeto em questão era de ensino e pesquisa.

Com isso, nenhuma das falhas/irregularidades identificadas na instrução processual foi corrigida. A UFBA, assim, deu continuidade à dispensa de licitação, culminando na posterior celebração do contrato com a FAPEX n.º 10/09, com vigência de 01/01/2009 a 31/12/2010 e valor global de R\$1.075.879,25 (um milhão, setenta e cinco mil, oitocentos e setenta e nove reais e cinco centavos).

O referido contrato, por sua vez, apesar de registrado sob o n.º 10 do ano de 2009, consta como assinado no dia 31/12/2008. Ademais, vale a ressalva no sentido de que a publicação resumida do instrumento desse contrato, que é condição indispensável para sua eficácia, só ocorreu em 17/08/09, em detrimento ao que estabelece o art. 61, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93.

CAUSA:

Não observância da Leis n.º 8.958/94 e n.º 8.666/93, bem como do Decreto n.º 5.205/04 e também da jurisprudência do TCU. Falta de atenção às manifestações da Procuradoria Federal acerca da formalização dos processos de dispensa para contratação de fundação de apoio.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Foi encaminhado à UFBA, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 32 de 14/05/2010, os fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria da CGU para que a entidade apresentasse esclarecimentos e justificativas a respeito das constatações. Contudo, a UFBA não se manifestou a respeito do ponto em comento.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

O gestor não se manifestou acerca das falhas abordadas nesta constatação. É preciso salientar que os documentos e informações ausentes no processo, conforme identificado pela Procuradoria Federal, não se tratam de mera exigência formal. Na verdade, referem-se a documentos indispensáveis à verificação da regularidade da fundação de apoio a ser contratada, assim como necessários à comprovação da devida aprovação do projeto a ser apoiado pelos órgãos competentes da Universidade.

Outro ponto não observado pelos responsáveis pela instrução do processo diz respeito ao repasse antecipado e em única parcela de todo o valor previsto para execução do projeto, sem que fosse apresentada qualquer justificativa para tanto, o que pode ser interpretado como liquidação antecipada de despesa, conforme vem se posicionando o TCU. Não obstante a essas falhas, que foram devidamente pontuadas pela Procuradora-Chefe da PF-UFBA, a UFBA deu continuidade ao processo ignorando o parecer da Procuradoria. Sendo assim, como não houve justificativa do gestor, seja na época da formalização do processo, seja nesta oportunidade, fica mantida a constatação.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que os processos de dispensa de licitação para contratação de fundação de apoio sejam devidamente instruídos com a comprovação do registro e do credenciamento da fundação junto ao Ministério da Educação (art. 2º, III, da Lei n.º 8.958/94); com projeto básico elaborado nos termos da Lei n.º 8.666/93 e com expressa aprovação do projeto pelo(s) órgão(s) competente(s) da Universidade (art. 1, §4º, do Decreto n.º 5.205/04);

RECOMENDAÇÃO: 002

Que seja evitado o repasse antecipado e em única parcela de todo o recurso para execução de projetos realizados em parceria com fundação de apoio, adotando o procedimento de parcelar os repasses de acordo com o andamento do projeto e apresentação das respectivas prestações de contas parciais;

RECOMENDAÇÃO: 003

Que sejam observadas as recomendações da Procuradoria quando da celebração de dispensa de licitação para contratação de fundação de apoio, apresentando a devida justificativa quando da impossibilidade de atender a essas recomendações.

1.1.4.5 CONSTATAÇÃO: (026)

Pagamento irregular de bolsas de pesquisa em desacordo com o Decreto n.º 5.205/04. Desvio de finalidade na concessão de bolsas do Contrato UFBA/FAPEX n.º 10/09.

No que se refere às bolsas de ensino, pesquisa e extensão, o Decreto n.º 5.205/04, ao regulamentar o art. 4º, §1º, da Lei n.º 8.958/94, estabelece que essas bolsas "constituem-se em doação civil a servidores das instituições apoiadas para a realização de estudos e pesquisas e sua disseminação à sociedade, cujos resultados não revertam economicamente para o doador ou pessoa interposta, nem importem contraprestação de serviços" (art. 6º, caput).

Vale repetir que a natureza jurídica das bolsas concedidas por intermédio de fundações de apoio é de doação, tendo em vista tratarem-se de incentivo a realização de estudos e pesquisas e, por isso mesmo, serem isentas de imposto de renda, além de não integrarem a base de cálculo para incidência da contribuição previdenciária (art. 7º do Decreto n.º 5.205/04). Ou seja, os valores recebidos como bolsa de maneira alguma podem corresponder a uma contraprestação pela realização, p.e., de atividades administrativas, ou pela execução de atividades próprias do cargo ocupado pelo beneficiário ou pelo exercício informal de funções comissionadas, existentes ou não no plano de carreira da instituição de ensino.

Por esse motivo, o projeto de pesquisa, ensino ou extensão a ser apoiado por meio da contratação de fundação de apoio deve não só identificar os beneficiários, a duração e o valor da bolsa, como também prever claramente a finalidade a que se destina, de modo a se evitar o desvirtuamento na concessão de bolsas para a realização de atividades continuadas, com objeto genérico ou desvinculada de um projeto específico.

Aliás, este é um problema recorrente nos projetos contratados por meio de fundação de apoio. O TCU, por meio do relatório de auditoria que resultou no Acórdão n.º 2.731/08 - Plenário, alerta para este fato asseverando que "os requisitos de participação dos servidores das instituições federais contratantes têm sido desvirtuados pela alocação continuada de servidores das IFES em projetos, com a percepção perene de bolsas e a caracterização de contraprestação de serviços".

O projeto apresentado na dispensa de licitação n.º 129/2008 traz apenas a relação dos bolsistas (no total de cinco), os valores das bolsas e sua duração, perfazendo um montante de R\$204.000,00, sendo omisso quanto a justificativa para concessão das bolsas (qual o estudo ou a pesquisa que será desenvolvida pelo bolsista, qual será o produto desse estudo/pesquisa, qual a importância desse produto para o projeto apoiado etc.).

Por conta disso, foram solicitadas informações acerca das atividades desenvolvidas pelos bolsistas que integram a equipe técnica do projeto e qual a contribuição destas no cumprimento das metas propostas.

Por meio do documento datado de 04/03/2010, o Coordenador do Núcleo de Pós-graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA - NPGA informa que os bolsistas contemplados no projeto são professores que integram a direção colegiada do NPGA, sendo um Coordenador-geral, um Vice-coordenador, um Coordenador do Eixo Acadêmico e uma Coordenadora de Capacitação Profissional Avançada, além de um outro bolsista que resta definir.

Quanto às atividades de estudo ou de pesquisa desenvolvidas pelos bolsistas que compõem a equipe técnica, as informações prestadas são todas de natureza genérica, sem ficar caracterizada uma atividade que gere um produto específico a título de pesquisa, extensão ou ensino e demonstrada a vinculação deste com as metas do projeto.

Como exemplo, segue destacado alguns trechos do referido documento, datado de 04/03/2010 e subscrito pelo Coordenador do NPGA: "(...) Todos os professores mencionados lecionam na graduação e pós-graduação além da posição de gestores acima mencionada. Todos estão envolvidos no Projeto no sentido de contribuírem para as metas do contrato realizando esforços junto aos demais professores e alunos mostrando a responsabilidade de concluírem seus trabalhos de dissertação e teses com qualidade e dentro do prazo previsto pelas agências governamentais financiadoras e incentivando-os a participar em congressos onde se forja a atividade de pesquisa e de relacionamento com construção de redes de pesquisa."

Em outro trecho o Coordenador do NPGA informa que "A equipe técnica envolve os coordenadores do NPGA na forma apresentada acima. Tendo o NPGA essa coordenação colegiada e todos os coordenadores estão envolvidos na construção do conceito de excelência do Programa de Pós-graduação e, portanto, são e se sentem responsáveis pelo projeto." Na verdade, o que ficou evidenciado é que os professores recebem as bolsas pelo desempenho de atividades inerentes à coordenação do NPGA ou de atividades próprias do cargo que ocupam (cobrar dos alunos e

professores os prazos para conclusão dos trabalhos, incentivar a participação em congressos e a produção literária ou então participar pessoalmente desses congressos etc.). Alguns desses professores, inclusive, já recebem ou recebiam gratificações em folha pelo exercício do cargo de coordenação (matrículas n.º 0287709, 0287202 e 0287709).

Além da irregularidade quanto à concessão de bolsas em desacordo com o Decreto n.º 5.205/04 e jurisprudência do TCU, constatou-se ainda que o "Orçamento Proposto para Execução do Projeto", após sua segunda revisão, previa cinco bolsas pelo período de 24 (vinte e quatro) meses, no total de R\$204.000,00 (duzentos e quatro mil reais). Ocorre que, de acordo com os Termos de Concessão de Bolsa que foram apresentados, a vigência das bolsas é de quarenta e oito meses e não vinte e quatro, o que além de elevar ainda mais o orçamento com esse item, evidencia uma tentativa de perenização do pagamento das bolsas que estão sendo concedidas de forma desvirtuada do que prevê o Decreto n.º 5.205/04.

Considerando essas despesas com bolsas de pesquisa, no montante de R \$204.000,00, verifica-se que cerca de 19% do orçamento total do projeto, que deveria estar direcionado para gastos ligados aos resultados diretos e finalísticos que foram previstos, está comprometido com bolsas indevidas, concedidas para remunerar o exercício de atividades inerentes à coordenação do NPGA ou de atividade próprias dos cargos ocupados pelos bolsistas.

CAUSA:

Entendimento equivocado quanto às concessões de bolsas por intermédio de fundação de apoio.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Foi encaminhado à UFBA, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 32 de 14/05/2010, os fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria da CGU para que a entidade apresentasse esclarecimentos e justificativas a respeito das constatações. Contudo, a UFBA não se manifestou a respeito do ponto em comento.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Conforme acima exposto, a jurisprudência do TCU, com fundamento no normativo que disciplina a concessão das bolsas de pesquisa, ensino e extensão por intermédio de fundação de apoio, veda expressamente os pagamentos a título de bolsa pela contraprestação de atividades administrativas, ou pela execução de atividades próprias do cargo ocupado pelo beneficiário ou ainda pelo exercício informal de funções comissionadas, existentes ou não no plano de carreira da instituição de ensino.

No caso de projeto de pesquisa abordado neste ponto, ficou claro o desvirtuamento na concessão das bolsas, por dois motivos. Primeiro, pelo fato do projeto ser omissivo quanto à finalidade a que se destinavam as bolsas (qual o estudo ou a pesquisa que será desenvolvida pelo bolsista, qual será o produto desse estudo/pesquisa, qual a importância desse produto para o projeto apoiado etc.). Em segundo lugar, a execução do projeto deixou evidente que os professores beneficiários estavam recebendo as bolsas pelo desempenho de atividades inerentes à coordenação do Núcleo de Pós-Graduação da UFBA ou de atividade próprias do cargo que ocupavam (cobrar dos alunos e professores os prazos para conclusão dos trabalhos, incentivar a

participação em congressos e a produção literária ou então participar pessoalmente desses congressos etc.). Ademais, alguns desses professores já recebem gratificações em folha pelo exercício do cargo de coordenação.

Por conta disso, cerca de 19% do orçamento total do projeto (R \$204.000,00), que deveria está direcionado para gastos ligados aos resultados diretos e finalísticos que foram previstos, está comprometido com pagamento de bolsas indevidas.

Sendo assim, considerando a omissão do gestor e dada a relevância da constatação, fica mantido o ponto.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que seja suspenso o pagamento das bolsas do projeto de pesquisa realizado em parceria com a FAPEX, que decorreu da dispensa de licitação n.º 129/2008, por se encontrarem em desacordo com o que prevê o Decreto n.º 5.205/04;

RECOMENDAÇÃO: 002

Efetuar o levantamento dos valores pagos a título de bolsa de pesquisa, ensino e extensão e providenciar a devolução desse montante pago indevidamente.

RECOMENDAÇÃO: 003

Que os projetos de ensino, pesquisa e extensão realizados em parceria com fundação de apoio deixem de prever a concessão de bolsas sem a devida caracterização destas ou com a finalidade de remunerar o desempenho de atividades administrativas, ou de atividades próprias do cargo ocupado pelo beneficiário ou o exercício informal de funções comissionadas, existentes ou não no plano de carreira da instituição de ensino.

1.1.4.6 CONSTATAÇÃO: (027)

Contratação indevida de pessoal por meio do Contrato UFBA/FAPEX n.º 10/09. Não atendimento ao que estabelece o Decreto n.º 5.205/04.

O art. 3º do Decreto n.º 5.205/04 prevê a possibilidade da fundação de apoio contratar complementarmente pessoal não integrante dos quadros da instituição apoiada, visando a execução dos projetos de interesse da instituição apoiada.

O parágrafo único do supracitado dispositivo, contudo, veda expressamente a contratação de pessoal pela fundação de apoio para a prestação de serviços de caráter permanente na instituição apoiada.

No caso do Contrato UFBA/FAPEX n.º 10/09, em um dos itens do "Orçamento Proposto para Execução do Projeto" consta uma despesa no montante de R\$201.136,72, conforme último orçamento apresentado, destinada a contratação de pessoal para Equipe de Execução do projeto, composta por uma secretária executiva, um coordenador administrativo financeiro e um estagiário.

Como o projeto apresentado pela UFBA não trazia maiores informações sobre o papel a ser desempenhado por essa denominada Equipe Executora, foi solicitado que se detalhasse as atividades a serem realizadas pelos seus membros.

O Coordenador do NPGA, por meio do documento datado de 04/03/2010, de forma vaga e resumida informou nos seguintes termos:

"Secretária Executiva: exercer atividades de secretaria;

Coordenador Administrativo Financeiro: exercer atividades administrativas e financeiras;

Estagiário: exercer atividades de apoio à secretaria acadêmica do NPGA."

Como exposto anteriormente, o projeto prevê, em linhas gerais, os seguintes objetivos: a) alavancar a participação de docentes e discentes em eventos nacionais e internacionais na área de Administração e b) viabilizar a veiculação das produções técnicas da Faculdade em conceituadas revistas nacionais e internacionais.

Confrontando as informações prestadas pelo Coordenador do NPGA, no que se refere às atividades desenvolvidas pela equipe executora, com os objetivos acima delineados é difícil compreender que a execução do projeto ficará a cargo de uma secretária executiva, um coordenador administrativo financeiro e um estagiário. Ou melhor, não é possível estabelecer uma correlação entre as atividades dessa equipe executora e os objetivos e metas do projeto.

Na verdade, o que se constata é que as atividades da equipe executora são meramente administrativas e não relacionadas, de forma direta e finalística, a um projeto de pesquisa, ensino ou extensão.

Trata-se de uma equipe necessária ao gerenciamento administrativo e financeiro dos cursos de pós-graduação e não propriamente de uma equipe executora do projeto.

Assim sendo, se a fundação de apoio assume a execução dessa atividade de gerenciamento administrativo e financeiro dos cursos de pós-graduação, utilizando sua própria estrutura gerencial e de pessoal, em última análise, esse gasto deve ser alocado como custo operacional e seu ressarcimento, se for o caso, dever ocorrer com base em critérios claros para remuneração dos serviços prestados pela fundação, os quais deveriam estar previstos no projeto.

Desse modo, contratar pessoal para desenvolver atividades administrativas ou de caráter permanente da Universidade e tentar alocá-los como equipe executora de um projeto de pesquisa, ensino ou extensão é procedimento que não encontra amparo no Decreto n.º 5.205/04, sendo, portanto, indevido.

CAUSA:

Entendimento equivocado quanto à contratação de pessoal para execução de projeto realizado em parceria com fundação de apoio.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Foi encaminhado à UFBA, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 32 de 14/05/2010, os fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria da CGU para que a entidade apresentasse esclarecimentos e justificativas a respeito das constatações. Contudo, a UFBA não se manifestou a respeito do ponto em comento.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A contratação de pessoal para projetos de pesquisa, ensino e extensão realizados em parceria com fundação de apoio é permitida apenas a título complementar e desde que não seja destinada à prestação de serviços de caráter permanente na instituição apoiada.

A execução do projeto em tela demonstrou que o pessoal contratado, não obstante está sendo designado com equipe executora do projeto, vem na verdade desenvolvendo atividades meramente administrativas, de gerenciamento administrativo e financeiro dos cursos de pós-graduação, não relacionadas, de forma direta e finalística, a um projeto de pesquisa, ensino ou extensão.

Assim, por se tratar de atividade administrativa e de natureza

permanente da Universidade não cabe a contratação de pessoal por intermédio de projeto realizado em parceria com fundação de apoio. Mais uma vez a UFBA não se manifestou quanto a este ponto. Portanto, considerando as ponderações acima expostas, fica mantida a constatação.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que a contratação de pessoal para projetos de pesquisa, ensino e extensão realizados em parceria com fundação de apoio seja devidamente caracterizada e justificada, ficando vedada esse tipo de contratação para desenvolver atividades administrativas ou de caráter permanente da Universidade (parágrafo único do art. 3º do Decreto n.º 5.205/04);

RECOMENDAÇÃO: 002

Que as despesas com gerenciamento administrativo e financeiro dos projetos de ensino, pesquisa e extensão realizados em parceria com fundação de apoio sejam alocadas como custo operacional a serem ressarcidos com base em critérios claros e diretamente relacionados aos serviços prestados ao projeto.

1.1.4.7 CONSTATAÇÃO: (028)

Previsão de ressarcimento de custos operacionais à FAPEX sem a devida comprovação das despesas incorridas pela Fundação com o projeto apoiado.

Ainda com relação ao Contrato UFBA/FAPEX n.º 10/09, verificou-se que constava do "Orçamento Proposto para Execução do Projeto" um item denominado "Ressarcimento de Custos Operacionais", no montante de R \$64.552,76 (sessenta e quatro mil, quinhentos e cinquenta e dois reais e setenta e seis centavos).

O projeto apresentado pela UFBA não faz qualquer menção quanto a esse gasto, de modo a justificar a sua previsão e detalhar o valor alocado a este título. Pelo que ficou evidenciado, trata-se de valor a ser repassado à FAPEX para cobertura de custos operacionais.

Sobre esta questão o TCU já firmou posição no sentido de que a cobrança de taxa de administração ou ressarcimento de despesas só é cabível se houver a devida justificativa, acompanhada do detalhamento dos custos operacionais incorridos com o projeto.

O Tribunal tem deliberado pela impossibilidade do estabelecimento de remuneração para fundação de apoio fundada em taxa de administração, comissão, participação ou outra espécie de recompensa variável, que não traduza preço certo fundamentado nos custos operacionais dos serviços prestados (Acórdãos n.º 716/2006 - P, 1233/2006 - P, 2295/2006 - P - Relação 152/2006 GAB VC,6/2007 - P, 50/2007 - P, 503/2007 - P, 2193/2007 - P, 1525/2007 - 2ª C, 2448/2007 - 2ª C, 2645/2007 - P, 160/2008 - 2ª C, 401/2008 - P, 599/2008 - P, 792/2008 - 2ª C, 1973/2008 - 1ª C, 2038/2008 - P e 253/2007 - P - Relação 9/2007 GAB GP).

Vale ressaltar que boa parte ou quase a totalidade desse suposto custo operacional da FAPEX com o Contrato n.º 10/09 já está contemplado indevidamente no item 3 do Orçamento do Projeto, intitulado "Pessoal - Equipe Executora", conforme visto anteriormente.

Portanto, em face da inexistência de critérios claros e diretamente correlacionados com o volume do trabalho efetivamente prestado pela fundação de apoio, é indevido o valor previsto no Orçamento do Projeto a título de "Ressarcimento de Custos Operacionais", no total de R

§64.552,76 (sessenta e quatro mil, quinhentos e cinquenta e dois reais e setenta e seis centavos).

CAUSA:

Falha do responsável pela elaboração do projeto. Entendimento equivocado quanto ao ressarcimento de custos operacionais despendidos para execução de projeto de ensino, pesquisa ou extensão.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Foi encaminhado à UFBA, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 32 de 14/05/2010, os fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria da CGU para que a entidade apresentasse esclarecimentos e justificativas a respeito das constatações. Contudo, a UFBA não se manifestou a respeito do ponto em comento.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Esta constatação deixa evidente a falta de rigor quando da elaboração do projeto a ser realizado em parceria com a fundação de apoio. Além das falhas já apontadas acima, o projeto objeto do Contrato UFBA/FAPEX n.º 10/09 previa o montante de R\$64.552,76, a título de "Ressarcimento de Custos Operacionais", sem que fosse feito qualquer detalhamento ou apresentada as devidas justificativas para esse valor, presumindo, assim, tratar-se de mero arbitramento.

O procedimento é equivocado, pois, conforme entendimento firmado pelo TCU, a previsão de ressarcimento é cabível desde que traduza preço certo e fundamentado nos custos operacionais efetivamente incorridos por conta dos serviços prestados. Ou seja, o custo operacional do projeto deve ser ressarcido à fundação com base em critérios claros e diretamente relacionados aos serviços prestados.

Não foi isto que ficou comprovado no projeto em questão. Sendo assim, fica mantida a constatação.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que seja suspenso o pagamento do item denominado "Ressarcimento de Custos Operacionais" constante do projeto de pesquisa realizado em parceria com a FAPEX, que decorreu da dispensa de licitação n.º 129/2008, tendo em vista a falta de justificativa e do devido detalhamento dos custos operacionais incorridos com o projeto;

RECOMENDAÇÃO: 002

Caso não seja apresentada a devida justificativa, bem como o detalhamento dos custos operacionais incorridos com o projeto, que se proceda a revisão do contrato visando retirar esse item do orçamento, sob a rubrica "Ressarcimento de Custos Operacionais";

RECOMENDAÇÃO: 003

Que os custos operacionais nos projetos de ensino, pesquisa e extensão sejam devidamente justificados e ressarcidos com base em critérios claros e diretamente relacionados aos serviços prestados ao projeto.

1.1.4.8 CONSTATAÇÃO: (029)

Despesas realizadas sem a devida especificação do objeto do gasto e receitas não recolhidas à conta do contrato. Impossibilidade de avaliação quanto à pertinência das despesas e regularidade da prestação de contas apresentada pela FAPEX.

O Contrato UFBA/FAPEX n.º 10/09 previa o repasse integral e em parcela única à Fundação do valor global de R\$1.075.879,25 (um milhão, setenta e cinco mil, oitocentos e setenta e nove reais e cinco centavos). Além disso, estabelecia a possibilidade de prestação de contas parcial, embora não fixasse as datas de apresentação destas.

Decorridos mais de um ano de formalização, a UFBA ainda não havia requerido uma prestação de contas parcial do contrato, de modo a demonstrar as receitas e despesas realizadas, assim como as metas e resultados parcialmente alcançados pela execução do projeto.

Por conta disso, foi solicitado da UFBA que adotasse providências com vistas a apresentação de prestação de contas parcial, contemplando os resultados até então alcançados pelo projeto.

Da análise dos documentos entregues pela FAPEX a título de prestação de contas, algumas ressalvas merecem ser feitas.

Quanto às receitas previstas no projeto e que totalizam o valor global do contrato (R\$1.075.879,25), foi constatado que só houve a transferência do montante de R\$632.791,07. Portanto, fica demonstrado o descumprimento da Cláusula Segunda do Contrato UFBA/FAPEX n.º 10/09, a qual previa o repasse do valor global contratado em parcela única.

No que se refere às despesas, constatou-se a ausência de detalhamento do objeto do gasto, uma vez que para a maioria das despesas incorridas consta uma descrição imprecisa e genérica quanto ao seu objeto, impedindo uma avaliação quanto a regularidade e pertinência dos valores pagos. No quadro que segue, encontram-se relacionados alguns exemplos desse tipo de despesas que foram alocadas ao projeto.

Data	CPF do Contratado	Objeto	Valor (R\$)	Observação
09/12/09	797.490.625-15	Revisão/tradução de 08 artigos acadêmicos	520,00	Não foi informado o número de laudas de cada artigo, nem mesmo foram relacionados os artigos e informado os autores, qual evento serão apresentados etc.
18/12/09	455.669.415-91	Revisão bibliográfica de 84 artigos	1.680,00	
18/12/09	054.303.805-04		1.680,00	
08/01/10	114.327.645-00	Revisão/tradução de artigos acadêmicos	580,00	
18/12/09	076.766.558-97	Referente a 12 horas de palestra	900,00	
22/12/09	163.748.528-00		900,00	
22/12/09	345.708.025-91	Emissão de 01 relatório acadêmico de orientação.	1.000,00	Não consta a justificativa para essa contratação. Não foi informado o curso a que se refere, qual(is) aluno(s) foram orientados etc. Nem mesmo é anexado o relatório produzido.
01/02/10			1.000,00	

03/02/10	144.035.328-02	Emissão de 01 relatório acadêmico de orientação.	1.000,00	O contratado é bolsista do projeto e professor da UFBA.
03/02/10	271.664.065-34	Emissão de 01 relatório acadêmico de orientação.	1.000,00	Não consta a justificativa para essa contratação. O contratado é professor da UFBA.
03/02/10	009.893.928-99		1.000,00	
03/02/10	211.892.855-68		1.000,00	
08/01/10	879.240.215-15	Digitação de 10 artigos acadêmicos de 20 laudas cada.	2.000,00	Não há justificativa para o preço contratado, tendo em vista a divergência de valores unitários para o mesmo serviço; Não há justificativa para o serviço contratado (qual sua correlação com o objeto do projeto)
18/02/10	806.719.855-15	Digitação de 01 relatório acadêmico com 250 laudas	2.400,00	
18/02/10	888.290.145-91	Digitação de 01 relatório acadêmico com 150 laudas	1.190,47	
23/02/10	375.235.465-87	Digitação de 20 páginas de um artigo para publicação	1.000,00	

Portanto, em face da não demonstração do recolhimento à conta do contrato do valor total previsto no projeto como receita e por conta da ausência de detalhamento do objeto dos gastos que estão sendo alocados ao projeto, o que impede avaliar a regularidade e pertinência dos valores pagos, não há como considerar regular a prestação de contas parcial do Contrato n.º 10/09 apresentada pela FAPEX.

CAUSA:

Falta de rigor do coordenador do projeto, responsável pela realização das despesas.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Foi encaminhado à UFBA, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 32 de 14/05/2010, os fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria da CGU para que a entidade apresentasse esclarecimentos e justificativas a respeito das constatações. Contudo, a UFBA não se manifestou a respeito do ponto em comento.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Neste caso, a prestação de contas parcial do projeto revelou a ocorrência de despesas com objeto genérico, impedindo verificar a sua correlação com os objetivos e metas do projeto, informações insuficientes à avaliação da regularidade do gasto realizado, serviços idênticos contratados por preços diferentes e sem justificativa, entre outras falhas.

Tais fatos evidenciam a falta de rigor daqueles responsáveis pela realização das despesas do projeto, não só pela falta de clareza das contas prestadas, como também pela possibilidade de pagamentos indevidos em face da assunção de gastos que não guardam correlação com

os objetivos e metas do projeto.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que nas prestações de contas apresentadas pela FAPEX seja melhor detalhado o objeto das despesas realizadas às custas do projeto apoiado, evitando-se descrições genéricas que não permitem avaliar a regularidade e pertinência dos valores pagos;

RECOMENDAÇÃO: 002

Que seja exigida da FAPEX justificativa para os pagamentos feitos para professores da UFBA e/ou bolsistas do projeto a título de orientação acadêmica.

2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

2.1.1 ASSUNTO - CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO: (005)

Indícios de pagamento de Auxílio-transporte intermunicipal a servidores residentes no mesmo Município onde exercem suas atividades. Foram selecionados para análise 26 processos de concessão de auxílio-transporte pagos em valor superior a R\$500,00 (quinhentos reais) por mês, dos quais 10 apresentaram indícios de pagamento indevido. A concessão do auxílio foi efetuada com base em informações prestadas pelos servidores, e em alguns casos, constam dos processos Declarações de Deslocamento assinadas pela chefia imediata dos servidores. Entretanto, após pesquisa de endereço dos servidores na base do sistema CPF foi verificado que o endereço informado pelos respectivos servidores é em Salvador, mesmo endereço de lotação dos mesmos. O quadro a seguir, demonstra o local de residência constante no cadastro de CPF e endereço constante do requerimento, e ainda mostra a quantia recebida em 2009 a título de Auxílio-transporte por servidor.

Matrícula Servidor	Município CPF	Município Requerimento	Declaração de Deslocamento	Valor recebido em 2009
1226142	Salvador	Cruz das Almas	não	R\$7.554,75
1047450	Salvador	Feira de Santana	não	R\$7.131,09
0284503	Salvador	Saubara	sim	R\$7.108,64
1523445	Salvador	Feira de Santana	sim	R\$8.996,30
1509241	Salvador	Feira de Santana	sim	R\$735,49
0284023	Salvador	Feira de Santana	não	R\$5.089,18
0284539	Salvador	São Gonçalo dos Campos	sim	R\$7.496,13
0286775	Salvador	Conceição do Coité	sim	R\$2.676,65
1111815	Salvador	Feira de Santana	sim	977,38

Ademais, os processos de concessão de auxílio-transporte não seguem o mesmo padrão, visto que nem todos possuem Declaração de Deslocamento,

informando a quantidade de dias de deslocamento para fins de cálculo do auxílio-transporte, não determinando, portanto, como foi efetuado o referido cálculo.

Ressalte-se que as solicitações dos servidores de CPF 611.266.835-15, 078.152.125-49 e 406.440.815-22 não apresentaram declaração de deslocamento nem informação a respeito do valor da passagem, não sendo identificada a forma de cálculo para concessão do auxílio.

CAUSA:

Ausência de controle para pagamento do auxílio-transporte.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 609/2010, de 24 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"1-Indícios de pagamento de auxílio-transporte intermunicipal a servidores residentes no mesmo Município onde exercem suas atividades. Será efetuado um cadastramento imediato dos servidores que recebem Auxílio Transporte, em especial os de transporte intermunicipal, com previsão de início no mês de junho/2010, estabelecendo um padrão nos procedimentos e a elaboração de um formulário mais completo e atual."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Trata a constatação de indícios de pagamento de auxílio-transporte intermunicipal a servidores residentes no mesmo município onde exercem suas atividades. A entidade respondeu que providenciará um cadastramento dos servidores que recebem auxílio-transporte, entretanto esta ação não é suficiente, pois se faz necessário a devolução ao erário dos valores porventura pagos indevidamente, dentre outras providências cabíveis.

RECOMENDAÇÃO: 001

A UFBA deve aprimorar os controles relativos a concessão de indenizações, auxílios, inclusive padronizando os processos, bem como adotar providências para obter o ressarcimento dos valores porventura pagos indevidamente.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO: (006)

Não observância do prazo de 60 dias para cadastramento dos atos de admissão. Assinatura do contrato de prestação de serviço de professor substituto posterior à data do efetivo exercício.

Durante os trabalhos de auditoria de pessoal no exercício de 2009, foram analisados um total de 473 atos de pessoal registrados no Sistema SISAC, sendo 365 atos de admissão, 40 de pensão e 68 de aposentadoria, dos quais 444 foram encaminhados ao Tribunal de Contas da União com parecer pela legalidade, e 29 estão sob diligência, sendo 16 de admissão, 2 de pensão e 11 de aposentadoria.

Identificou-se nos processos de admissão, o descumprimento do prazo de 60 dias para cadastramento de atos de admissão no sistema SISAC, contados da data do efetivo exercício do servidor, de acordo com o estipulado no artigo 7º, inciso II, da IN TCU n.º 55/2007, de 24/10/2007.

Ademais, nas contratações de professores substitutos, foi constatado em todos os casos analisados, que a data de assinatura do contrato é posterior à data do efetivo exercício do professor.

Vale ressaltar, que as falhas descritas já foram relatadas no exercício anterior e a Universidade não corrigiu a situação.

CAUSA:

Falhas na organização estrutural da Entidade e nos procedimentos executados pela UFBA para contratação de servidores.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 609/2010, de 24 de maio de 2010, nos seguintes termos:

" 2 - Não observância do prazo de 60 dias para cadastramento dos atos de admissão. Ausência de prazo de validade em edital para contratação de professor substituto. Assinatura do contrato de prestação de serviço de professor substituto posterior à data do efetivo exercício. Conforme recomendação da Controladoria Geral da União no Relatório de Auditoria n.º 224848, as contratações de Professor Substituto desde o semestre 2009.2, têm vigência a partir da assinatura do termo de contrato. Entretanto, foi detectada a existência de aproximadamente oito processos/contratação, cuja assinatura foi posterior ao início das atividades em processos referentes ao semestre 2009.1. Quanto ao encaminhamento do cadastramento das admissões no SISAC, estamos observando o prazo estabelecido de 60 dias, salvo os casos mencionados do semestre 2009.1.

No que se refere ao prazo de validade do Edital, conforme informação da SUPAC, a partir da recomendação do TCU, os Editais de seleção para Professor Substituto já consta o prazo de validade."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

O ponto em questão tem por base os atos e conseqüentes atos de gestão relativos a admissão de pessoal no decorrer do exercício, sendo que os atos analisados não continham a validade do certame, entretanto foi verificado no site da entidade que editais a partir de abril de 2009 informavam o referido prazo de validade, sendo portanto retirado do ponto este tópico. Quanto aos demais itens, a própria entidade admite que houve a falha, portanto serão mantidos.

Vale ressaltar, que o prazo para cadastramento e assinatura de contrato são determinações legais e não podem ser desrespeitados pela entidade.

RECOMENDAÇÃO: 001

Reestruturar os procedimentos adotados para contratação de professor substituto, possibilitando que a estrutura da Entidade conclua os processos em tempo hábil, evitando o descumprimento da IN TCU 55/2007 e a assinatura de contratos após o início da prestação de serviço.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO: (007)

Pagamento Indevido de vantagem art. 184 da Lei n.º 1.711/52, desde 1º de junho de 1999.

Foi encaminhada à UFBA uma amostra contendo vinte servidores aposentados proporcionalmente que recebem vantagens do art. 184 da Lei n.º 1.711/52 ou do art. 192 da Lei n.º 8.112/90, as quais deveriam ser pagas apenas a servidores que, dentre outros requisitos, tenham se aposentado com proventos integrais.

Foi verificado pela entidade que as aposentadorias foram cadastradas

de modo incorreto no SIAPE, em desacordo com os atos aposentatórios, gerando portanto inconsistências.

Entretanto, constatou-se que o ex-servidor de matrícula 04123-0 foi aposentado compulsoriamente com proventos proporcionais, mas ao ser transformado em instituidor de pensão em 01/06/1999, sua beneficiária passou a perceber indevidamente a vantagem do art. 184, cujo valor em dez/2009 foi de R\$784,07 (setecentos e oitenta e quatro reais, e sete centavos).

Vale ressaltar, que a UFBA não informou quais providências irá adotar para suspender o pagamento e ainda cobrar o ressarcimento dos valores pagos indevidamente.

CAUSA:

Falhas de controle no pagamento de direitos e vantagens, e concessão de aposentadorias e pensões.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 609/2010, de 24 de maio de 2010, nos seguintes termos:

" 4 - Pagamento Indevido de vantagem art. 184 da Lei n.º 1.711/52, desde 1º de junho de 1999.

Foi providenciado o desarquivamento do processo de Pensão, e a retirada das fichas financeiras do período para a correção da situação. "

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Trata o ponto em questão de dano ao erário em função do pagamento indevido de vantagem a pensionista.

O ponto será mantido, tendo em vista da necessidade da entidade não somente suspender o pagamento, mas também apurar a responsabilidade pelo pagamento, e se for o caso, cobrar o ressarcimento dos valores porventura pagos indevidamente.

RECOMENDAÇÃO: 001

Providenciar o cancelamento do pagamento da vantagem, bem como a apurar a responsabilidade pelo pagamento, e se for o caso, cobrar o ressarcimento dos valores porventura pagos indevidamente.

Ademais, durante o recadastramento anual a entidade deverá efetuar um revisão dos benefícios, de modo a identificar outros pagamentos indevidos.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO: (008)

Falha/ausência de preenchimento de informações no sistema SISAC.

Conforme informado no item 2.1.1.2 deste relatório, foram analisados 473 atos de pessoal, dentre processos de admissão, aposentadoria e pensão, nos quais foram identificadas pelo menos uma das falhas ou ausência de preenchimento de informações no formulário do sistema SISAC, conforme detalhado a seguir:

Formulário Admissão:

-Data da publicação do edital divergente.

-Data da validade do concurso sem preenchimento ou com dados incorretos.

-Prazo de validade do concurso incorreto.

-Dados incorretos sobre a prorrogação ou não do concurso.

-Dados da remuneração sem preenchimento.

Formulário Aposentadoria:

a) Formulários de concessão de aposentadoria:

-Campo 13- Data de Admissão no cargo, e Campo 14 - Tempo no cargo, divergentes das informações disponibilizadas no processo;

-Campo 28 - Tempo de Serviço para Aposentadoria - divergentes dos dados apresentados no processo de concessão de aposentadoria;

-Campo 35 - Código do fundamento legal da aposentadoria - códigos incorretos.

b) Anexo I

-Campo 06 - Tempo de serviço no órgão - informações divergentes dos dados do processo, não exclusão das licenças relacionadas nos campos 30 e 31 do mesmo anexo;

-Campo 27 - Licença prêmio não gozada - ausência de preenchimento;

-Campo 30 - Licença para tratamento da própria saúde, e Campo 31 - Licença para tratamento de pessoa da família - sem preenchimento ou com dados que não conferem com o processo;

-Campos 37 a 43 - Discriminação dos tempos de acordo com a Emenda Constitucional n.º 20/1998 - sem preenchimento quando a aposentadoria foi concedida com fundamento na EC 20/98.

c) Anexo II - Ausência de preenchimento das funções ou cargos comissionados exercidos.

Formulário Pensão:

-Campo 16 - Data do óbito incorreta.

-Campo 19 - Códigos dos fundamentos legais da aposentadoria - utilização de códigos incorretos.

-Campo 32 - Data da vigência da concessão da pensão divergente da data do óbito.

-Campo 36 - Códigos dos fundamentos legais da pensão - utilização de códigos incorretos.

Verificou-se também em diversos processos de concessão de aposentadoria a ausência do mapa de tempo de serviço com a inclusão dos dias trabalhados até o dia anterior ao da vigência da aposentadoria. Em muitos casos esta complementação não é acrescida ao tempo de serviço do servidor no campo 28 do formulário de concessão de aposentadoria e no campo 06 do anexo I no SISAC.

CAUSA:

Falha na inserção de dados no Sistema.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 609/2010, de 24 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"3 - Falha/ausência de preenchimento de informações no sistema SISAC.

Quanto às falhas/ausências apontadas no preenchimento do sistema SISAC, temos a relatar:

Formulário Admissão

Sobre as falhas do SISAC apontadas nos campos (editais, validade do concurso, dados remuneração), a Superintendência de Pessoal desta Universidade já foi notificada, através da diligência SEFIP-D/225 DE 24/03/2010, e está adotando as providências necessárias. Buscando evitar novas falhas, a UFBA está realizando uma minuciosa conferência, antes do encaminhamento do formulário, com objetivo de eliminar os erros apontados.

Formulário de concessão de Aposentadoria

Campo 13 - Data de admissão no cargo.

Até 2009 - O preenchimento era realizado considerando-se a data do enquadramento, ou seja, 01.04.1987, tendo em vistas mudanças no cronograma de cargos das IFES, independente do ingresso no órgão. Após orientação da auditora, a data efetivamente considerada é a data de ingresso no órgão, o que não condiz com a nomenclatura do campo.

Campo 14 - Tempo no cargo

Os erros oriundos deste campo eram consequências do entendimento do campo anterior.

Campo 28 - Tempo de serviço para aposentadoria.

Muito raro de acontecer, geralmente acontece quando, por um lapso, não é computado o tempo complementar entre a confecção do processo e o aguardo da publicação.

Campo 35 - Código do fundamento legal da aposentadoria.

Cada código direciona a uma base legal. O erro propício ocorre quando na junção de um ou mais códigos que são exigidos, em determinados casos, por critérios específicos da CGU. Esses possíveis erros podem ser dirimidos por demonstrações dos critérios utilizados pela CGU.

Anexo I

Campo 06 - Tempo de serviço no órgão.

Alguns registros incorretos apresentados no SISAC são reflexos dos preenchimentos indevidos nos campos anteriores. Mas a correção já foi realizada. Com relação às exclusões das licenças, podemos afirmar que o procedimento é realizado quando do registro do SISAC, apesar de só termos conhecimento desse procedimento, quando em contato com o auditor da CGU que nos direcionou para o devido preenchimento.

Campo 27 - Licença prêmio não gozada.

O campo só é preenchido quando o servidor apresenta licença prêmio não gozada. Quando o mesmo não possui, o campo não é preenchido. Vale ressaltar, que ocorre a dedução no campo 6 do mesmo anexo.

Campo 30 e 31 - Licença para tratamento da própria saúde e para tratamento de pessoa da família.

Os campos estão sendo preenchidos quando há licenças. Em alguns registros, pode ter ocorrido a troca (onde deveria registrar-se uma licença, registrou-se outra), ou esquecimento por parte do técnico do devido preenchimento. Nos demais, atendemos quase que totalmente a solicitação da CGU, inclusive com as deduções no campo 6 do mesmo anexo.

Campos 37 a 43 - Discriminação dos tempos de acordo com a Emenda Constitucional n°. 20/1998.

Existem duas situações para este campo. A primeira é que alguns registros, fundamentadas na E.C. n°. 20/98, não foram realmente realizados com o devido preenchimento deste campo, porém, o mesmo foi incluso no formulário do SISAC muito tempo depois da vigência da emenda, decorrendo do envio de vários processos sem esse dispositivo. Quanto às aposentadorias fundamentadas na E.C. n°. 41/2003, Já fomos sinalizados pela Auditoria quanto à forma correta do preenchimento e estamos procedendo conforme orientação. Como foi citado anteriormente, essa é a forma que fomos preparados para atuarmos no preenchimento do SISAC.

Anexo II - Ausência de preenchimento das funções ou cargos comissionados exercidos.

O campo está sendo preenchido quando o servidor exerce função ou

cargo comissionado. Podem ter ocorrido falhas, principalmente, quando o servidor exerce função até a data da aposentadoria. Fomos sinalizados e estamos agindo conforme orientação (contar o período até o dia anterior ao da vigência da aposentadoria).

Podemos garantir que os processos mais novos estão com o devido mapa anexado e com o acréscimo do tempo (contado até o dia anterior ao da vigência da aposentadoria). Este acréscimo também é registrado nos campos 28 e 06 do anexo I do SISAC.

Para finalizar, solicitamos um curso preparatório que nos direcione para uma eficácia no atendimento do sistema. Acreditamos que um curso para as pessoas que, de fato, manipulem estas informações seria de grande utilidade para aprimoramento.

Formulário Pensão:

Campo 16 - Data do óbito incorreta.

Necessitamos de uma amostragem com os códigos preenchidos incorretamente para análise e posterior correção.

Campo 19 - Códigos dos fundamentos legais da aposentadoria.

Necessitamos de uma amostragem com os códigos preenchidos incorretamente para análise e posterior correção.

Campo 32 - Data da vigência da concessão da pensão divergente da data do óbito.

Em alguns casos a data é oferecida, divergindo assim da data do óbito.

Campo 36 - Códigos dos fundamentos legais da pensão.

Se, se tratar da E.C. nº. 41/2003 inexistente campo adequado para situação instituidor percebe remuneração ou provento inferior ao RGPS."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

O ponto será mantido tendo em vista que a Entidade ao não conferir os dados inseridos no sistema ou desconhecer a correta forma de preenchimento, provocou retrabalho e atraso na análise dos atos de pessoal e conseqüente emissão de pareceres a serem encaminhados ao TCU.

Vale ressaltar que é dever da UFBA conhecer a forma de preenchimento dos dados e a falta de conhecimento ou entendimento diferente não a dirime da falha, uma vez que os mesmos são amplamente divulgados pelas normas do Tribunal.

Por fim, quanto a solicitação de treinamento concordamos com a entidade, a capacitação dos servidores responsáveis pelos registros será de fundamental importância para resolução do problema, devendo portanto, os gestores da entidade buscar meios de prover a capacitação.

RECOMENDAÇÃO: 001

Preencher corretamente no sistema SISAC os dados referentes às admissões efetuadas, conforme determinado no Acórdão TCU nº 420/2007 - Plenário, além de promover cursos de capacitação dirigido aos servidores responsáveis pelos registros no sistema.

2.1.1.5 CONSTATAÇÃO: (009)

Deficiência na aplicação de procedimentos apuratórios de exercício irregular de cargos públicos e percepção indevida de benefícios e vantagens, bem como morosidade na atualização de dados no SIAPE.

A avaliação da folha de pagamento da Universidade abrange diversos aspectos, dentre eles o exercício irregular de cargos públicos,

recebimento indevido de benefícios e vantagens. Entretanto, em algumas situações, percebe-se que não há irregularidades, mas há informações equivocadas registradas no Siape, e se faz necessário a análise individual dos casos de modo a certificar-se da situação de cada servidor.

Deste modo, foi enviado à UFBA amostras de situações que poderiam representar irregularidades, para que a mesma justificasse, bem como informasse o resultados das análises pendentes do exercício anterior. Entretanto, em repetição ao ocorrido no exercício anterior, ponto 3.3.1.2 do Relatório de Avaliação da Gestão 2008, a UFBA demonstrou deficiência na apuração dos casos, especialmente no que diz respeito aos indícios de acumulação indevida ou exercício irregular de cargos públicos, e demonstrou deficiências quanto às providências adotadas quando da identificação de pagamento indevido de vantagens/benefícios. A tabela a seguir detalha melhor a situação:

Ocorrência	Quantidade de Servidores na amostra	Resposta da Entidade
Aposentados que estão em situação de ativo permanente	19	Não concluiu a análise dos casos. Além da mostra, foi questionado a entidade o resultado da análise dos casos do referentes ao exercício anterior, e para um mesmo servidor foram apresentadas duas análises distintas.
Pagamento de adicional de insalubridade	25	Não apresentou 22 portarias de localização dos servidores.
Pagamento de adicional de periculosidade	30	Não apresentou 28 portarias de localização dos servidores.
Servidores aposentados que recebem vantagens do art.184/lei 1.711/52 e art.192/lei 8.112/90	37	36 servidores fazem jus à vantagem, mas é necessário atualizar o SIAPE para 27 casos, sendo que 1 pensionista não tem direito à vantagem.
Servidores com idade igual ou superior a 70 anos	8	Já foi providenciado o ato aposentatório para 7 servidores, sendo que 1 encontra-se com acumulação indevida, a UFBA ainda não o convocou para fazer opção entre um dos cargos e dar prosseguimento ao ato aposentatório.
Aposentados com proventos proporcionais que recebem proventos integrais	30	Somente justificou a integralização dos proventos para 8 servidores da amostra, para os quais ainda não atualizou 2 casos no SIAPE.

Das informações contidas na tabela anterior constata-se que há uma necessidade de atualização do SIAPE, principalmente no que diz respeito aos fundamentos legais de aposentadoria e pensão, de modo que as informações contidas no sistema sejam confiáveis e consistentes. Verificou-se também uma inconsistência na informação a respeito da situação do servidor aposentado - matrícula 6280657 que está em situação de ativo permanente, houve duas opiniões distintas a respeito da legalidade da acumulação: para a Comissão de de Acumulação de Cargos a situação é legal e para o núcleo de Aposentadoria e Pensão não é legal a acumulação, o servidor deverá optar por um dos cargos, de modo que a entidade não tem total controle a respeito do tema,

inclusive o servidor continua trabalhando mesmo após ter completado 70 anos.

Ademais a falta de informações impossibilitou a avaliação do pagamento de adicional de insalubridade e de periculosidade, tendo em vista que foram encaminhados alguns laudos periciais, sem as respectivas portarias de localização dos servidores, que é necessária para a comprovação da lotação do servidor e conseqüente direito ao adicional.

CAUSA:

Deficiências no controle da folha de pagamento.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

s gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 609/2010, de 24 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"5 - Deficiência na aplicação de procedimentos apuratórios de exercício irregular de cargos públicos e percepção indevida de benefícios e vantagens, bem como morosidade na atualização de dados no SIAPE.

Esclarecemos que os processos relativos a estes adicionais já estão arquivados, fato que prejudicou muito a apresentação das portarias de localização dos servidores, no prazo estabelecido. Entretanto, foram apresentadas pelo NOG cópias dos laudos periciais/ambientais emitidos pelo SMURB, a partir 2005.

Será realizada uma revisão imediata das concessões de adicionais de insalubridade/periculosidade, com previsão de início no mês de junho/2010.

No tocante ao ressarcimento dos servidores cedidos, a Universidade tem realizado a cobrança, conforme os comprovantes dos recolhimentos efetuados pelos órgãos cessionários. (comprovantes anexos).

Informamos, ainda, que a Comissão de Acumulação de cargo apurou as situações apontadas pelas auditorias, conforme planilha anexa."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A entidade encaminhou os laudos periciais, entretanto para a concessão dos adicionais de periculosidade ou insalubridade se faz necessário não somente o laudo, mas a comprovação da lotação do servidor, portanto a análise não se completa com apenas uma informação.

No tocante à análise dos processos de ressarcimento e acumulação de cargos, a entrega da documentação encerra a análise, porém se mantém o ponto, uma vez que o mesmo trata também da morosidade e deficiência na apuração dos casos e atualização de dados no sistema. Vale ressaltar que a entidade teve como prazo inicial 23/03/2010 e prorrogação até o dia 30/04/2010.

RECOMENDAÇÃO: 001

Estabelecer critérios para o acompanhamento e monitoramento da folha de pagamento, exercício irregular de cargos públicos, percepção indevida de direitos e vantagens, bem como encaminhar para esta Controladoria os resultados obtidos juntamente com os documentos comprobatórios.

RECOMENDAÇÃO: 002

Aprimorar os mecanismos de controle interno, disponibilizando inclusive estrutura física e de pessoal para a implementação da

atividade, apresentando as providências adotadas a esta Controladoria.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES EXTERNOS

3.1.1 ASSUNTO - ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

3.1.1.1 INFORMAÇÃO: (053)

Em consulta ao sítio do Tribunal de Contas da União - TCU foi constatada, no exercício 2009, a existência do Acórdão n.º 2920/2009 - 2ª Câmara, que traz uma série de determinações para esta CGU, a serem cumpridas quando da realização das auditoria de gestão na UFBA. Na sequência, encontra-se transcrito o item do Acórdão dirigido à Controladoria-Geral da União e abaixo de cada determinação os comentários julgados pertinentes por esta auditoria.

1.5.2. determinar à Controladoria Geral da União que se manifeste, nas próximas prestações de contas da Universidade Federal da Bahia, acerca:

1.5.2.1. da correção, pela UFBA, dos dois aspectos dos indicadores de gestão ressaltados no subitem 5.1.1.1 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão 140030, que tratou das contas da entidade relativas ao exercício de 2003;

Os dois aspectos dos indicadores de gestão ressaltados no Relatório de Auditoria desta CGU que tratou das contas da entidade relativas ao exercício de 2003 diziam respeito à: a) despesas com

afastamento/cessão, que não estavam sendo devidamente incluídas ou deduzidas das despesas correntes para o cálculo dos indicadores. A recomendação foi no sentido de que a UFBA, por meio de seu Centro de Processamento de Dados, elaborasse um rotina específica para extração desses dados; b) ausência de nota explicativa acerca das possíveis alterações decorrentes da defasagem na alimentação dos sistemas pelo fluxo de alguns componentes. Nos Relatórios de Auditoria dos anos subsequentes não foi feita menção à essas ressalvas quanto ao cálculo e apresentação dos indicadores, seja em item específico do relatório, seja no tópico que trata do acompanhamento da recomendações da CGU e das determinações do TCU. Sendo assim, consideramos que foi atendido este item do acórdão em questão.

1.5.2.2. do atendimento ao subitem "8.6.2.a" do Acórdão 203/2001- TCU - Segunda Câmara

O referido subitem do Acórdão TCU n.º 203/2001, que julgou as contas da UFBA relativas ao exercício 1997, trata do acompanhamento, pelo Controle Interno, dos "trabalhos de regularização do imobilizado da entidade, particularmente quanto aos resultados do Grupo constituído pela UFBA para tal fim, bem como do 'despachante' contratado para regularização dos imóveis da universidade". No que se refere ao imobilizado da Universidade, os Relatórios de Auditoria dos anos subsequentes mantiveram apenas a ressalva das questões envolvendo os imóveis da antiga Escola de Agronomia da UFBA, que atualmente integra a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB. Com a criação da UFRB, Tal ponto passou a ser abordado no Relatório de Auditoria daquela entidade, deixando de constar como ressalva na gestão da UFBA.

1.5.2.3. Dos controles dos pontos relativos à Gratificação de Estímulo à Docência (GED) tratados nos subitens 4.1.1.1, 4.1.1.2, 4.1.1.3, 4.1.2.1 e 5.1.1.1 do Relatório de Auditoria Operacional n.º 100051, na Constatação 4.1.2.2 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão

n.º 116393, relativo às contas do exercício de 2002 e na Informação 4.1.2.1 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão n.º 140030, relativo ao exercício de 2003;

A partir dos Relatórios de Auditoria de Avaliação da Gestão subsequente ao exercício 2003 não há mais ressalva, seja em item específico do relatório, seja no tópico que trata do acompanhamento da recomendações da CGU e das determinações do TCU, quanto ao controle de ponto dos docentes para efeito de cálculo da à Gratificação de Estímulo à Docência - GED. Sendo assim, consideramos que foi atendido este item do acórdão em questão.

1.5.2.4. da existência (ou não) de pagamentos indevidos de taxas de administração referente aos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) transferidos à Universidade e/ou aos seus hospitais;

Os recursos do SUS transferidos à UFBA são quase que integralmente repassados à Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão - FAPEX, por meio de contratos cujo objeto é o apoio às ações do Complexo Hospitalar e de Saúde da UFBA. A análise desses contratos, por sua vez, não revelou a ocorrência de pagamento de taxa de administração.

1.5.2.5. da utilização da Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão (Fapex) dentro das finalidades previstas no art. 1º da Lei n.º 8.958/94;

De acordo com os trabalhos de auditoria para avaliação da gestão 2009, esta constatação persiste na UFBA, tendo em vista a contratação da FAPEX para desenvolvimento de atividades permanentes do Complexo Hospitalar, que não guardam relação direta com um projeto específico de pesquisa, o ensino, a extensão ou o desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais contratantes. Tal fato foi abordado em ponto específico deste relatório.

1.5.2.6. da efetiva e tempestiva atuação (e resultados alcançados) da universidade na aplicação da multa contratual, no valor de R\$ 7.471.333,89, à Construtora Augusto Velloso em virtude de irregularidades referentes à construção do Pavilhão de Aulas da Federação III (PAF III);

Após aplicação da multa, por meio da Portaria n.º 268/2006, publicada no D.O.U. de 16/06/2006, a UFBA procedeu à reversão dos valores depositados a título de caução, no montante de R\$67.304,20. Como essa quantia era insuficiente para cobrir a multa contratual aplicada, a UFBA notificou a Construtora Augusto Velloso, em 17/10/2006, acerca da multa devida, confirmando o recebimento da correspondência, via AR, em 20/10/2006. Como não houve o recolhimento da multa, o processo foi enviado para Procuradoria, a qual se manifestou pela suspensão temporária da cobrança administrativa em face da ação judicial que estava em curso na 8ª Vara da Justiça Federal da Bahia e que contestava as penalidades aplicadas pela UFBA àquela empresa.

1.5.2.7. da efetiva e tempestiva atuação (e resultados alcançados) da universidade na Ação n.º 2003.33.00.010121-3 movida contra a UFBA pela Construtora Augusto Velloso na Justiça Federal;

Quanto à ação n.º 2003.33.00.010121-3, em 13/01/2010 a juíza proferiu a sentença julgando improcedentes os pedidos formulados pela parte autora, Construtora Augusto Velloso. Em 16/04/2010, nova decisão foi exarada nos autos, rejeitando os embargos de declaração opostos pela autora. Em 03/05/2010 foi interposto recurso de apelação pela Construtora Augusto Velloso, o qual, até a data de encerramento dos trabalhos desta auditoria havia sido recebido com efeito suspensivo pela juíza da causa.

1.5.2.8. da subutilização de bens móveis e má conservação de bens móveis e imóveis da universidade, a exemplo dos fatos apontados no subitem 6.2.1.1 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão n.º 140030 que cuidou das contas da UFBA relativas ao exercício de 2003; A partir dos Relatórios de Auditoria de Avaliação da Gestão subsequente ao exercício 2003 não há mais ressalva, seja em item específico do relatório, seja no tópico que trata do acompanhamento da recomendações da CGU e das determinações do TCU, quanto à subutilização de bens móveis e má conservação de bens móveis e imóveis da universidade.

1.5.2.9. da existência de servidores com acumulação ilícita de cargos ou que participem de gerência ou administração de sociedade privada, e sobre as providências da universidade para a prevenção, detecção, apuração e saneamento destas irregularidades, em obediência, inclusive, ao rito sumário estabelecido no art. 133 da Lei 8.112/1990; De acordo com as trilhas de auditoria da área de pessoal elaboradas por esta CGU, persiste a ocorrência de servidores com acumulação ilícita ou exercício irregular de cargos públicos. Quanto às providências que estão sendo tomadas pela UFBA, constatou-se uma deficiência na apuração desses casos, conforme abordado em ponto específico deste relatório.

1.5.2.10. da correção e tempestividade na incorporação dos bens e materiais permanentes adquiridos por meio das fundações de apoio, ao Patrimônio da Universidade, atividade que apresentava irregularidades apontadas em relatórios da Coordenadoria de Controle Interno da UFBA a partir do exercício de 2003, conforme indicado no subitem 6.1.1.1 do Relatório de Auditoria n.º 175139, que cuidou das contas da Universidade relativas ao exercício de 2005;

Quanto a esse ponto a UFBA informou "que foram realizadas reuniões com vários órgãos da Universidade (Proplad, Divisão de Contabilidade, CCONV, Setor de Patrimônio e a CCI) e representantes da Fapex visando identificar os problemas e discutir as providências que seriam adotadas. Com base nestas discussões foi elaborada a Portaria 057, de 28 de janeiro de 2010, cópia anexa, que passou a definir critérios e procedimentos para o registro e movimentação patrimonial dos bens adquiridos pelas Fundações de Apoio." Nos contratos com fundação de apoio analisados no decorrer desta auditoria não houve a ocorrência de aquisições de bens e materiais permanentes, prejudicando, assim, a verificação dessa questão da incorporação dos bens e materiais permanentes.

1.5.2.11. da regularidade na concessão do auxílio-transporte, assunto tratado nos subitens 7.1.1.1 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão n.º 140030 e 7.1.1.1 do Relatório de Auditoria n.º 160699, que cuidaram das contas da universidade relativas aos exercícios de 2003 e 2004;

No que se refere à concessão do auxílio-transporte, as falhas apontadas nos Relatórios de Auditoria de Avaliação da Gestão dos exercícios de 2003 e 2004 não foram mais objeto de ressalva nos relatórios subsequentes desta CGU. Entretanto, nesta auditoria foi constatada a existência de indícios de pagamento de auxílio-transporte intermunicipal a servidores residentes no mesmo município onde exercem suas atividades, conforme tratado em ponto específico deste relatório.

1.5.2.12. do cumprimento do art. 13 da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional 1/97, no que tange ao cadastramento, no SIAFI, dos convênios de receita e congêneres, inclusive aqueles firmados por dirigentes de unidades da universidade;

Os trabalhos realizados por esta auditoria não revelaram a ocorrência desta falha. Sendo assim, consideramos atendido este item do acórdão em questão.

1.5.2.13. do subitem 9.3 do Acórdão nº 1860/2003-Plenário, considerando, inclusive, as questões relativas à propriedade dos materiais permanentes e dos equipamentos da Unidade de Cirurgia Cardiovascular (UCCV) do Hospital Universitário Professor Edgard Santos (HUPES);

O referido item 9.3. do Acórdão nº 1860/2003-Plenário determina que esta CGU "acompanhe a operacionalização do termo de rescisão amigável relativo ao convênio de cooperação e prestação de serviços médico-hospitalares firmado entre a Universidade Federal da Bahia e a Fundação Baiana de Cardiologia, fazendo menção desse acompanhamento nas próximas contas da entidade, até que esteja concluída a mencionada rescisão." A rescisão desse convênio entre a UFBA e a Fundação Baiana de Cardiologia - FBC resultou na abertura de tomada de contas especial - TCE, autuada por meio do processo de n.º 23066.033751/2005-66. O resultado dessa TCE foi encaminhado para avaliação da Controladoria-Geral da União, por meio da Diretoria de Auditoria de Pessoal, Previdência e Trabalho, sendo feitas algumas recomendações à UFBA, no intuito de que fosse emitido parecer conclusivo acerca da tomada de contas (Despacho n.º 227711/2009 - DPPCE, reiterado por meio do Ofício n.º 5.239/DPPCE/DP/SFC/CGU-PR, de 24/02/2010). A fim de atender as recomendações desta CGU, a UFBA constituiu nova comissão de tomada de contas especial (Portaria n.º 104, de 02/03/2010), com prazo de 70 dias para conclusão dos trabalhos. Posteriormente, a UFBA requereu a prorrogação do prazo de atendimento das recomendações da CGU para o dia 05/06/2010 (Ofício n.º 220/2010-GAB) e, por meio da Portaria n.º 307/2010, estendeu por mais 60 dias o prazo para conclusão dos trabalhos da comissão instituída pela Portaria n.º 104/2010.

1.5.2.14. do cumprimento, pela entidade, do subitem 9.2.2 do Acórdão n.º 1860/2003-Plenário; e dos subitens 1.2 e 1.6 do Acórdão n.º 2163/2007 - 2ª Câmara;

O subitem 9.2.2 do Acórdão n.º 1860/2003-Plenário determina que a UFBA "providencie, se ainda não o fez, o ressarcimento ao Fundo Nacional de Saúde das quantias indevidamente cobradas pelo HUPES referentes a procedimentos hospitalares e a procedimentos ambulatoriais, nos valores, respectivamente, de R\$ 181.623,06 e R\$ 18.709,37, conforme detectado na auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS - DENASUS". Instada a se manifestar sobre essa questão, a Universidade informou que "ainda não foi efetuado o recolhimento. No entanto a UFBA, através da Pró-Reitoria de Planejamento, está buscando entendimento com o Fundo Nacional de Saúde-Bahia para emissão e pagamento dos valores detectados na auditoria do DENASUS." Até o encerramento dos trabalhos desta auditoria, a UFBA apresentou nota de empenho desses valores em favor do Fundo Nacional de Saúde, restando, portanto, confirmar a geração da respectiva ordem bancária, de modo a comprovar o efetivo recolhimento desses valores.

No que diz respeito ao subitem 1.2 do Acórdão n.º 2163/2007-2ª Câmara, que determina que a UFBA "passe a demonstrar, expressamente, nos seus processos de dispensa de licitação, as exigências previstas no art.

26, parágrafo único e incisos, da Lei n.º 8.666/93, em especial a justificativa para o preço e a escolha do contratado", constatou-se que para as dispensas de licitação visando a contratação de fundação de apoio a Universidade não vem cumprindo tal exigência legal. Tal

fato, abordado em item específico deste relatório, restou evidente nas dispensas para contratação da FAPEX tendo por objeto: a) o apoio às atividades do Complexo Hospitalar e b) a análise e avaliação das atividades de pesquisa e da produção acadêmica do Núcleo de Pós-graduação em Administração - NPGA.

Já no subitem 1.6 do Acórdão n.º 2163/2007-2ª Câmara, o TCU determina que a UFBA "passe a formalizar adequadamente seus processos licitatórios, ainda na fase interna da licitação, incluindo elementos que caracterizem por completo as necessidades da contratação, o objeto a contratar (qualitativa e quantitativamente) e os preços praticados no mercado (pesquisa de preços)". O resultado dos trabalhos desta auditoria revelou que a Universidade vem falhando reiteradamente na definição do objeto licitado, tendo em vista a ausência de informações e elementos suficientes e necessários à perfeita caracterização dos serviços/produtos licitados nos termos de referência/projeto básico das licitações. Este fato, que foi tratado em pontos específicos deste relatório, foi constatado no Pregão Eletrônico 49/2008, no Pregão Eletrônico 69/2008 e no Pregão Eletrônico n.º 78/2008.

1.5.2.15. dos motivos para a ocorrência (caso exista) de valores elevados de Desincorporação de Ativos e/ou Incorporações de Passivos nas Demonstrações de Variações Patrimoniais da Universidade;
Os trabalhos realizados por esta auditoria não revelaram a repetição desta falha. Sendo assim, consideramos atendido este item do acórdão em questão.

1.5.3. determinar à Controladoria Geral da União que encaminhe à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, se ainda não o fez, os comentários e sugestões constantes do subitem 8.1.1.1 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão n.º 116393 (Universidade Federal da Bahia, exercício de 2002) relativos à aquisição de periódicos estrangeiros para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES);

Os Relatórios de Auditoria desta CGU são enviados ao Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Educação, o qual cabe o encaminhamento aos órgãos e entidades vinculados ao Ministério.

3.2 CONTROLES INTERNOS

3.2.1 ASSUNTO - AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

3.2.1.1 INFORMAÇÃO: (052)

A Entidade apresentou o relatório emitido pelo órgão de correição em desconformidade com o previsto na Portaria CGU nº 2270/2009, item 5.2.11. Desta feita, deixou de cumprir a determinação de apresentá-lo por meio do registro dos procedimentos disciplinares no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) - sistema informatizado cuja obrigatoriedade de uso pelos órgãos e entidades do Sistema de Correição Poder Executivo Federal está estabelecida na Portaria n.º 1.043, de 24/07/2007, publicada no DOU de 25/07/2007.

Saliente-se ainda que o relatório de correição emitido por meio do CGU-PAD deve garantir a integralidade e a fidedignidade das informações sobre a totalidade de procedimentos disciplinares instaurados e/ou concluídos no período a que se referem as contas.

3.2.1.2 INFORMAÇÃO: (061)

Da análise do Relatório de Gestão - item 2.3 - Programas e Ações sob a responsabilidade da Unidade, constatou-se dentre outros problemas a

ausência de informações referentes às ações do Programa Brasil Universitário executadas pelo Complexo Hospitalar.

Consta do Relatório apenas a execução da ação - 6368- Instrumental para Ensino e Pesquisa destinado a Instituições Federais de Ensino Superior e Hospitais de Ensino, com dotação inicial no valor de R \$10.080.000,00 e dotação final de R\$1.530.000,00. Entretanto, não há informações a respeito da parcela referente ao Complexo de Saúde.

Verificou-se na p.422, Volume V, da LOA/2009, que o Programa 1073- Brasil Universitário teve dotação autorizada para a unidade 26359 - Complexo Hospitalar e de Saúde da Universidade Federal da Bahia, o montante de R\$80.828.759,00, valor muito acima da dotação da ação 6368- Instrumental para Ensino e Pesquisa destinado a Instituições Federais de Ensino Superior e Hospitais de Ensino, configurando, portanto, a ausência de informações a respeito da execução do Programa Brasil Universitário pelo Complexo Hospitalar.

Com relação ao mesmo tópico Programas e Ações sob a responsabilidade da Unidade, no que diz respeito ao atingimento de metas físicas e financeiras, há uma incompatibilidade entre os dados informados. Em diversas ações do programa, não houve liquidação dos valores empenhados ou houve uma liquidação menor que 5%. No entanto, a UFBA informa o atingimento da meta física, sem que haja maiores esclarecimentos do modo com foi executada a ação, quais foram as outras fontes de recursos que contribuíram para o cumprimento da meta (humanos, materiais e financeiros), além das principais despesas da ação. A tabela a seguir demonstra a situação.

Ação		Meta Física		Despesa	
Código	Título	Previsto	Realizado	Empenhada	Liquidada
2E14	Reforma e Modernização de Infra-estrutura Física das Unstituições Federais de Ensino Superior	3	3	600.000,00	0,00
4008	Acervo Bibliográfico destinado às Instituições Federais de Ensino Superior e Hospitais de Ensino	6.500	6.713	499.946,00	386,86
7L83	Instrumental para Ensino e Pesquisa destinado a Instituições Federais de Ensino e Hospitais de Ensino	1	1	100.000,00	0,00
6368	Instrumental para Ensino e Pesquisa destinado a Instituições Federais de Ensino Superior e Hospitais de Ensino	8	6	1.730.000,00	50.135,03

Fonte: Relatório de Gestão 2009
SIGPLAN

Vale ressaltar que foi solicitado a UFBA que corrigisse os quadros, tendo em vista que os primeiros encaminhados pela entidade, considerava o valor liquidado igual ao empenhado, porém a entidade não corrigiu o valor da meta financeira.

RELATORIO NR : 243959
UCI 170084 : CONTROLADORIA-REG. DA UNIÃO NO ESTADO DA BA
EXERCICIO : 2009
UNID CONSOLIDADA : COMPLEXO HOSPITALAR E DE SAUDE DA UFBA
CODIGO : 150247
MUNICIPIO : SALVADOR
UF : BA

1 ASSIST. AMBULAT. E HOSPITALAR ESPECIALIZADA

1.1 ATENÇÃO SAÚDE POP PROCED MÉDIA/ALTA COMP-MAC

1.1.1 ASSUNTO - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO: (006)

O programa n.º 1220 - Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada, cujo objetivo é ampliar o acesso da população aos serviços ambulatoriais e hospitalares do Sistema Único de Saúde - SUS, na busca da equidade, da redução das desigualdades regionais e da humanização de sua prestação, tem como dotação autorizada o montante de R\$29.568.720.153,00.

Embora não seja um programa que esteja sob a responsabilidade da Universidade, uma de suas ações é executada pela UFBA, por meio das seguintes unidades gestoras: Complexo Hospitalar e de Saúde (UG n.º 150247), Hospital Universitário Professor Edgard Santos - HUPES (UG n.º 153040) e Maternidade Climério de Oliveira - MCO (UG n.º 150223). Trata-se da ação n.º 8585, intitulada "Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade", que também foi objeto dos trabalhos de auditoria e cuja finalidade é viabilizar, de forma descentralizada, a atenção à saúde da população nos Estados e Municípios habilitados em gestão plena do Sistema e nos Estados habilitados em gestão plena do sistema estadual.

A tabela a seguir detalha a execução da ação em comento sob o aspecto financeiro.

Programa: 1220 - Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada	
Ação: 8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade	
Unidade Gestora da UFBA	Despesa Liquidada no exercício 2009 (R\$)
Complexo Hospitalar (UG n.º 150247)	15.159.235,95
HUPES (UG n.º 153040)	86.635.556,03
MCO (UG n.º 150223)	1.823.765,39
TOTAL	103.620.566,37

Fonte: SIAFI

1.1.2 ASSUNTO - CONVÊNIO DE OBRAS E SERVIÇOS

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO: (001)

Falha na formalização do convênio UFBA/FAPEX para apoio às atividades do Complexo Hospitalar. Detalhamento insuficiente do projeto básico. Falta de orçamento pormenorizado do valor dos serviços e aquisições. Ausência de justificativa para os preços contratados.

Em 25/09/09, a Universidade Federal da Bahia - UFBA deu início à instrução do processo de dispensa de licitação n.º 121/2009, tendo como propósito a contratação da Fundação de Apoio à Pesquisa e à Extensão - FAPEX, com fundamento no art. 24, XIII, da Lei n.º 8.666/93 e no art. 1º da Lei n.º 8.958/94.

De acordo com o referido processo, a contratação da FAPEX seria pelo prazo de doze meses, com valor global de R\$ R\$93.000.000,00 (noventa e três milhões) e tendo como finalidade "dar apoio às ações do Complexo Hospitalar e de Saúde da UFBA", o qual é constituído das seguintes unidades: Hospital Universitário Professor Edgard Santos - HUPES; Hospital Ana Néri; Maternidade Climério de Oliveira - MCO; Centro Pediátrico Professor Hosannah de Oliveira - CPPHO; Ambulatório Magalhães Neto; Ambulatório de Odontologia Clínica da Faculdade de Odontologia, Laboratório de Imunologia do Instituto de Ciências da Saúde e Laboratório de Análise Clínica da Faculdade de Farmácia.

Sem adentrar no mérito do objeto da contratação pretendida pela UFBA, o que faremos no próximo item, a análise da formalização do processo de dispensa revelou as seguintes falhas:

a) O projeto básico apresentado descreve apenas de forma genérica o objeto do contrato a ser executado em parceria com a FAPEX, identificando-o nos seguintes termos: "contratação, fiscalização e pagamentos necessários a execução do projeto, guarda dos documentos relativos ao presente instrumento, pagamento de todos os encargos decorrentes dos recursos humanos não disponibilizados pela UFBA, bem como admitir e dirigir, sob sua inteira e exclusiva responsabilidade trabalhista, todo o pessoal de que necessário, transferência da posse e uso dos materiais de consumo adquiridos para a execução do projeto e solucionar, judicialmente ou extrajudicialmente, quaisquer litígios com terceiros." Nos documentos que instruem o processo não é feita qualquer referência aos recursos humanos e materiais envolvidos no projeto a ser apoiado pela FAPEX, discriminando, p.e., os cargos e as quantidades necessárias para atender as necessidades de cada unidade que compõe o Complexo Hospitalar. Também não informa os materiais e serviços passíveis de aquisição por meio do contrato, justificando ainda essas aquisições a serem feitas pela FAPEX. Além disso, não há previsão das bolsas que porventura serão concedidas, com a identificação dos valores, periodicidade, duração e beneficiários, conforme exige o § 4º do art. 6º do Decreto n.º 5.205/2004. Vale salientar que tais informações eram todas de domínio da UFBA, uma vez que já havia um contrato anterior com a FAPEX nesses mesmos termos. Verifica-se, portanto, que o projeto básico não foi detalhado com elementos suficientes e necessários para se ter o conhecimento de qual projeto realmente seria apoiado pela FAPEX. Sendo assim, fica difícil até mesmo enquadrar esse projeto em uma das modalidades previstas na Lei n.º 8.958/94, quais sejam, de pesquisa, ensino e extensão ou de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico. Na verdade, dadas as suas disposições genéricas e imprecisas, o documento constante do processo de dispensa em questão sequer pode ser qualificado como um projeto básico apto a respaldar uma contratação nos termos da Lei n.º 8.666/93.

b) Falta de orçamento detalhado com a estimativa do custo de cada um dos elementos que compõem o projeto apoiado pela FAPEX. De acordo com o plano de aplicação constante do projeto básico apresentado pela UFBA, constata-se que os custos do projeto podem ser agrupados em três elementos de despesa: 1) Pessoal; 2) Material de consumo e 3) Serviços. Para cada um desses elementos de despesa foram estabelecidos

apenas os valores globais, conforme segue demonstrado, sem que ficasse evidenciado, de forma pormenorizada, a metodologia de cálculo que foi utilizada para a definição desses valores.

Elemento de Despesa	Valor (R\$)
Pessoal	50.000.000,00
Material de consumo	20.000.000,00
Serviços	23.000.000,00
TOTAL	93.000.000,00

Para o item pessoal, p.e., a UFBA, após relacionar os cargos a serem preenchidos e a respectiva quantidade e unidade do Complexo a ser alocada, deveria apresentar uma planilha discriminando o custo de cada um desses cargos (vencimento, encargos e provisões), bem como o período da contratação, de modo a respaldar a estimativa de gasto com esse elemento de despesa. Mais uma vez, ressalte-se que a UFBA dispunha de todas essas informações necessárias para elaboração do orçamento detalhado do projeto a ser apoiado pela FAPEX. Tal orçamento, contudo, não restou evidenciado no processo de dispensa. Assim, como não consta do processo os critérios que foram utilizados para definição dos valores informados no plano de aplicação do projeto básico, conclui-se que o valor global da contratação foi arbitrado pela UFBA (R\$93.000.000,00, que corresponde a cerca de 85% do valor total liquidado pelo Complexo Hospitalar no exercício 2009, por meio de suas três unidades gestoras e excluindo a folha).

c) Descumprimento das exigências do art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. A execução do contrato que resultou da dispensa de licitação ora analisada demonstra que os valores mensais que estão sendo repassados pela UFBA são inferiores ao total da despesa que vem sendo realizada pela FAPEX às custas desse mesmo contrato, o que só corrobora a assertiva quanto ao arbitramento do valor das despesas previstas no projeto básico. Por consequência, a declaração quanto à adequação orçamentária e financeira do valor do contrato com o orçamento da UFBA deve ser tomada com ressalvas. Isto porque, se não houve um critério objetivo para se definir o valor do contrato e se a execução desse contrato vem demonstrando que os valores recebidos para custeio das ações de saúde e repassados à FAPEX são insuficientes para cobrir as despesas do contrato, não se pode afirmar que há efetivamente a adequação orçamentária e financeira exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

d) Ausência de justificativa para os preços contratados. Para atender formalmente essa exigência legal o gestor declarou que os preços contratados "são aqueles praticados pelo SUS". Ocorre que o SUS estabelece preços para procedimentos médicos e a dispensa em tela não tinha por objeto a contratação de procedimentos, mas sim a contratação de pessoal, serviços e materiais para as unidades que compõem o Complexo Hospitalar da UFBA. Sendo assim, a declaração formal do gestor não atende a exigência legal de justificativa para os preços contratados (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n.º 8.666/93).

Todas as falhas acima elencadas foram também pontuadas pela Procuradoria Federal quando do exame da dispensa em questão, por meio do Parecer AGU/PGF/PF/BA n.º 081/2009. O gestor, por sua vez, em suas considerações acerca do supramencionado parecer não procedeu às

devidas correções ou apresentou elementos suficientes para elidir as falhas identificadas pela Procuradoria e corroboradas por esta auditoria. Portanto, a dispensa de licitação n.º 121/2009 para contratação de fundação de apoio foi instruída sem um projeto básico composto por elementos necessários e suficientes para caracterizar o projeto apoiado, sem um orçamento detalhado dos serviços e aquisições a serem realizadas, de modo a respaldar o valor global informado na dispensa, e sem que ficasse efetivamente demonstrada a compatibilidade dos preços que seriam praticados.

Vale ressaltar que a dispensa de licitação para contratar fundações de apoio, conforme facultam as Leis n.º 8.666/93 e n.º 8.958/94, não significa que essas contratações tenham privilégios outros que a isentem de apresentar um projeto básico bem elaborado, ou um orçamento detalhado dos serviços/aquisições ou mesmo uma justificativa de preços, demonstrando a compatibilidade entre os preços a serem contratados e o valor de mercado.

Este também é o entendimento firmado na jurisprudência do TCU, conforme se depreende da leitura do Acórdão n.º 2.731/08 - Plenário, que traz a seguinte determinação a ser observada pelas IFES quando da contratação de fundações de apoio, nos termos da Lei e n.º 8.958/94:

"9.2.2. implantem rotinas de encaminhamento dos projetos que contenham informações tais como: definição precisa do objeto, projeto básico, metas e indicadores de desempenho e de resultados, recursos humanos e materiais envolvidos, discriminados como pertencentes ou não aos quadros da IFES, planilha de custos incluindo os ressarcimentos à IFES, bolsas a serem pagas, discriminadas por valores e beneficiários nominalmente identificados (com matrícula Siape caso servidores da IFES e CPF em caso contrário), pagamentos previstos por prestação de serviços por pessoas físicas e jurídicas e demais dados julgados relevantes".

CAUSA:

Entendimento equivocado quanto à composição do projeto básico e demais documentos que devem instruir o processo de dispensa de licitação para contratação de fundação de apoio, com fundamento no art. 24, XIII, da Lei n.º 8.666/93 e no art. 1º da Lei n.º 8.958/94.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 609/2010, de 24 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"O projeto básico resultou de um estudo pormenorizado dos servidores que integram a estrutura administrativa do CHS em conjunto com as Diretorias das Unidades de Saúde e Hospitalares que integram o Complexo.

O detalhamento de cargos, acompanhado de seus respectivos quantitativos, é compatível com as necessidades dos serviços de saúde da UFBA e são os estritamente necessários para a operacionalização dos planos operativos firmados por estes e a Secretaria Municipal da Saúde, documentos esses que integram o Contrato n.º. 27/09, independente de transcrição.

Verifique-se, ainda, que os planos operativos detalham uma variedade muito grande de ações e serviços contratualizados, de forma que a realidade de uma unidade hospitalar é diferente da outra, o que dificulta o estabelecimento prévio e definitivo dos cargos e o

quantitativo necessário de cada qual. Saliente-se que os referidos planos operativos sofrem contínuos ajustes, decorrentes de um lado das necessidades, sem dúvida flutuantes, de campos de prática (de ensino, pesquisa e extensão) para estudantes e professores da UFBA e, por outro, do compromisso da instituição pública e gratuita com a atenção à saúde da comunidade, nos seus diferentes níveis.

Some-se a isso que, a cada dia, pela própria imposição quer do avanço tecnológico, quer da fundamental necessidade de humanização e de atendimento digno ao cidadão, novos serviços são agregados às competências das unidades hospitalares, resultando em cada unidade uma dinâmica própria.

Em que pese os argumentos acima levantados, a FAPEX municiou o Complexo Hospitalar e de Saúde de uma tabela com os cargos, quantitativo, remuneração, encargos e provisionamento, existente em cada unidade de saúde e hospitalar, e que foi a base para se chegar ao valor global previsto no Projeto Básico. É importante que se ressalte, que embora se tenha tomado como base os valores de mercado para a definição dos vencimentos, infelizmente, para a maioria deles, a limitação de recursos impôs valores abaixo daqueles praticados por diversas instituições locais, inclusive filantrópicas.

No tocante à contratação de materiais e serviços, informa-se que são aquelas necessárias para o apoio às ações previstas no Contrato nº.

27/09 e nos planos operativos de cada unidade, que integram o instrumento independente de transcrição, razão pela qual não foram detalhadas no Projeto Básico.

Portanto, a dispensa de licitação nº. 121/2009 obedeceu aos preceitos estabelecidos na Lei nº. 8.666/93, pois foi devidamente instruída com um projeto básico e o plano operativo de cada Hospital. Ademais, os elementos necessários e suficientes para compor um projeto básico se encontram presentes.

Em verdade, o instrumento jurídico que vincula a UFBA à FAPEX é um contrato de prestação de serviços e em sendo assim, a prestação de contas e o detalhamento do projeto básico não se dá da mesma forma que em um convênio, não sendo, portanto, uma exigência de detalhamento prévio, rigoroso e formal que contemple todas as despesas.

Ou seja, não há uma exigência constitucional e legal de apresentação de um orçamento detalhado dos serviços/aquisições e sim de que deve existir compatibilidade entre as necessidades das Unidades do CHS e as aquisições efetivadas pela FAPEX que, por força da Lei nº. 8.958/94 está compelida a obedecer a Lei nº 8.666/93 para contratar. Assim, todos os preços praticados são compatíveis com os de mercado, pois as aquisições e contratações se dão posteriormente a um processo licitatório ou então de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, razão pela qual todas as faturas apresentadas pela FAPEX possuem consistência com o objeto do contrato nº. 27/09, além de possuir presunção de legitimidade de que as despesas foram realizadas conforme determina a legislação."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A constatação quanto à falha na formalização da dispensa de licitação para contratação da FAPEX se fundamenta nos seguintes pontos:

deficiência do projeto básico, tendo em vista a definição genérica do objeto e ausência de informações e elementos indispensáveis a sua perfeita caracterização; falta de orçamento detalhado com a estimativa do custo do suposto projeto; ausência de justificativa para os preços contratados e descumprimento das exigências do art. 16,

incisos I e II, da LRF.

Assim, ao contrário do que alega o gestor, a dispensa de licitação não obedeceu aos preceitos da Lei n.º 8.666/93. Apesar de constar no processo um documento intitulado "Projeto Básico", contendo duas folhas, o que restou evidenciado é que este é deficiente, incompleto, superficial, genérico, de modo que não atende ao que a própria Lei n.º 8.666/93 define como sendo um projeto básico ("conjunto de elementos necessários e suficientes com nível de precisão adequado para caracterizar a obra ou serviço ou complexo de obras ou serviços..."). Por sua vez, o Plano Operativo, que foi citado pelo gestor, não supre a deficiência do projeto básico, uma que se presta a outra finalidade, qual seja: "estabelecer as ações relativas atenção a saúde, gestão, educação, pesquisa, avaliação, incorporação de tecnologia e financiamento através de metas qualitativas e quantitativas, bem como compromissos a serem cumpridos pelo Hospital, para que o mesmo faça jus ao recebimento de recursos." (pág. 02 do Plano Operativo/2009) Como a contratação da FAPEX, sem prejuízo da constatação quanto ao desvio de finalidade da Lei n.º 8.958/94, tem por objetivo propiciar o aparelhamento necessário à manutenção Complexo Hospitalar e de Saúde da UFBA, de modo que suas unidades possam prestar serviços à população e permitir o exercício do ensino, pesquisa e extensão, o citado Plano Operativo pode até ser um documento a justificar a necessidade do contrato, mas não supre a exigência de elaboração do devido projeto básico.

Não há qualquer detalhamento de cargos no projeto básico apresentado pela UFBA, tampouco informações sobre quantitativo por unidade do Complexo Hospitalar e o custo a ser suportado por cada um desses cargos. O levantamento feito por esta auditoria revelou que são mais de 1.800 pessoas contratadas para cerca de 155 cargos diferentes, que vai de médicos, enfermeiros, administradores e arquitetos até auxiliar de serviços gerais, carpinteiro, mecânico, pedreiro, motorista, enfim, um verdadeiro "contrato guarda-chuva" de terceirização de mão-de-obra. A justificativa do gestor, no sentido de que a variedade de ações e serviços de saúde dificulta o estabelecimento prévio e definitivo dos cargos e quantitativos, não procede. O número de ações e serviços de saúde, seja os existentes, seja os novos que surgem, não impede a definição qualitativa dos cargos necessários, muito menos inviabiliza a sua quantificação, ainda que seja por estimativa, inclusive com previsão de variação para mais ou para menos.

Também não vislumbramos justificativa para a ausência do orçamento detalhado discriminando o custo do projeto, principalmente do item de despesa intitulado "Pessoal", uma vez que, como o próprio gestor afirma em sua justificativa, a FAPEX municiou o Complexo Hospitalar e de Saúde com a tabela de cargos, remuneração, encargos e provisionamento.

Do mesmo modo, não há justificativa para a ausência de comprovação de que os preços contratados estão compatíveis com o mercado, já que o gestor alega que para a maioria dos cargos os valores pagos estão "abaixo daqueles praticados por diversas instituições locais, inclusive filantrópicas".

Quanto ao descumprimento das exigências do art. 16, incisos I e II, da LRF, o gestor não se manifestou.

Por fim, a afirmação do gestor de que o instrumento jurídico que vincula a UFBA à FAPEX é um contrato de prestação de serviços e, por isso, "a prestação de contas e o detalhamento do projeto básico não se dá da mesma forma que em um convênio" é totalmente improcedente.

Segundo o gestor, pelo fato de ser um contrato não haveria "uma exigência de detalhamento prévio, rigoroso e formal que contemple todas as despesas".

Ocorre que não há qualquer distinção, seja feita pela Lei de Licitações, seja pela legislação sobre fundações de apoio, entre um projeto básico ou uma prestação de contas de um contrato e um projeto básico e uma prestação de contas de um convênio. No caso específico da relação entre a UFBA e a FAPEX, a própria Lei n.º 8.958/94, ao contrário do que afirma o gestor, trata convênio e contrato da mesma forma, sem qualquer reserva. É o que se depreende de seu art. 3º, que assim dispõe:

"Art. 3º Na execução de convênios, contratos, acordos e/ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos, as fundações contratadas na forma desta lei serão obrigadas a:

I - observar a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública, referentes à contratação de obras, compras e serviços;

II - prestar contas dos recursos aplicados aos órgãos públicos financiadores;

III - submeter-se ao controle finalístico e de gestão pelo órgão máximo da Instituição Federal de Ensino ou similar da entidade contratante;

IV - submeter-se à fiscalização da execução dos contratos de que trata esta lei pelo Tribunal de Contas da União e pelo órgão de controle interno competente."

Repetimos que a exceção à regra da licitação, que permite a dispensa para contratar fundações de apoio, conforme facultam as Leis n.º 8.666/93 e n.º 8.958/94, não significa que esses contratos ou convênios tenham privilégios outros que isentem de apresentar um projeto básico bem elaborado, ou um orçamento detalhado dos serviços/aquisições ou mesmo uma justificativa de preços, demonstrando a compatibilidade entre os preços a serem contratados e o valor de mercado.

Vale ressaltar que o argumento apresentado pelo gestor é também contrário à jurisprudência do TCU, conforme se depreende do item 9.1.2 do Acórdão n.º 599/2008 - Plenário:

"9.1.2. somente formalize contrato com as fundações de apoio, com fundamento no inciso XIII do art. 24 da Lei n.º 8.666, de 1993, c/c art. 1º da Lei n.º 8.958, de 1994, quando o objeto a ser contratado seja executado em caráter personalíssimo pela fundação, bem assim compatível com a sua área de atuação, sem prejuízo da realização da prévia pesquisa preço de mercado e do detalhamento dos serviços ou produtos a serem contratados, abstendo-se, ainda, de efetuar o repasse antecipado de recursos".

RECOMENDAÇÃO: 001

Que se evite aditar o Contrato n.º 27/2009 celebrado com a FAPEX, tendo em vista as falhas na instrução da dispensa de licitação n.º 121/2009, que resultou no referido contrato;

RECOMENDAÇÃO: 002

Que seja formalizado outro processo de dispensa, com a elaboração do devido projeto básico contendo todas as informações e elementos indispensáveis à perfeita caracterização do objeto do contrato, inclusive com: a) especificação do número de pessoas a serem contratadas pelas unidades do Complexo Hospitalar e dos cargos

efetivamente necessários; b) apresentação de orçamento detalhado evidenciando a estimativa do custo do projeto e c) devida comprovação de que os preços contratados estão compatíveis com o mercado.

1.1.2.2 CONSTATAÇÃO: (002)

Contratação irregular de pessoal, via fundação de apoio (FAPEX), para desenvolvimento de atividades permanentes do Complexo Hospitalar. Desvio de finalidade da Lei n.º 8.958/94. Omissão da UFBA para solução do problema.

Da dispensa de licitação n.º 121/2009, acima mencionada, resultou o Contrato n.º 27/2009, celebrado entre a UFBA e a FAPEX no dia 30/09/09, com vigência de doze meses, valor global de R\$93.000.000,00 (noventa e três milhões) e tendo por objeto "dar apoio às ações do Complexo Hospitalar e de Saúde da UFBA, e das seguintes unidades que o compõem: Com-HUPES - HUPES - Hospital Universitário Professor Edgard Santos; CPPHO - Centro Pediátrico Professor Hosanah de Oliveira; Ambulatório Magalhães Neto; Maternidade Climério de Oliveira, Faculdade de Odontologia, Departamento de Imunologia do Instituto de Ciências da Saúde; Faculdade de Farmácia e Hospital Ana Néri".

Esse contrato, por sua vez, sucedeu um outro de n.º 48/2007, também celebrado com a FAPEX, com o objetivo de apoiar as ações do Complexo Hospitalar da UFBA. Com isso, as despesas que antes eram executadas por meio do Contrato UFBA/FAPEX n.º 48/2007, a partir do final do exercício 2009, passaram a correr por conta do novo Contrato n.º 27/09.

Sem prejuízo dos problemas identificados na formalização da dispensa de licitação, procedeu-se ao exame do mérito dessas contratações, a fim de se avaliar a legalidade do objeto contratado.

Nesta tarefa, restou evidente que o efetivo objeto de ambos os contratos celebrados entre a UFBA e a FAPEX para apoio às ações do Complexo Hospitalar não possui amparo legal nas normas que disciplinam a matéria, mais especificamente na Lei n.º 8.958/94, no Decreto n.º 5.205/04, bem como na jurisprudência mais recente do Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão TCU n.º 2.731/08 - Plenário.

O pessoal vinculado ao contrato UFBA/FAPEX, no total de 1.872 pessoas, que obrigatoriamente deveria estar alocado a um projeto, seja de pesquisa, ensino e extensão ou de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, trata-se na verdade de médicos, enfermeiros e demais profissionais de saúde, além de administradores, arquitetos, contador, auxiliar de serviços gerais, supervisores, coordenadores etc.. São cerca de 155 cargos diferentes e 1.872 pessoas, o que caracteriza muito mais um "contrato guarda-chuva" para contratação de pessoal do que propriamente um projeto de pesquisa, ensino ou extensão. No quadro abaixo encontram-se relacionados os cargos e seus quantitativos por unidade.

CATEGORIA PROFISSIONAL	QUANTITATIVO							TOTAL
	HUPES	MCO	Ana Néri	ICS	Odonto	SMURB	Farmácia	
Adm. Hospitalar Nivel	-	-	-	1	-	-	-	1
Adm. Hospitalar Nivel - 2	1	-	1	-	-	-	1	3
Administrador de Empresas	-	-	1	-	-	-	-	1
Agente Administrativo	-	-	2	-	-	-	-	2
Agente de Portaria	-	3	-	-	-	-	-	3
Ajudante Pratico	7	-	2	-	-	-	-	9

Almoxarife	-	2	-	-	-	-	-	2
Analista de Gestão de Pessoas	3	-	1	-	-	-	-	4
Analista de Processos	1	-	-	-	-	-	-	1
Analista de Projetos	-	-	2	-	-	-	-	2
Analista de Sistema	2	-	-	-	-	-	-	2
Analista Financeiro III	-	-	1	-	-	-	-	1
Armazenista	-	2	-	-	-	-	-	2
Arquiteto	3	-	-	-	-	-	-	3
Arquivista	15	-	-	-	-	-	-	15
Assessor de Comunicação	3	-	-	-	-	-	-	3
Assistente Administrativo	80	28	5	13	-	2	4	132
Assistente Administrativo I	-	-	1	-	-	-	-	1
Assistente de Manutenção	1	-	-	-	-	-	-	1
Assistente de Obras	1	2	-	-	-	-	-	3
Assistente de Projetos	-	-	6	-	-	-	-	6
Assistente Financeiro	-	-	1	-	-	-	-	1
Assistente Op. de Estoque	1	-	-	-	-	-	-	1
Assistente Pessoal	-	-	2	-	-	-	-	2
Assistente Social	5	-	7	-	-	-	-	12
Asssitente de Coordenação	-	-	-	2	-	-	-	2
Asssitente de Diretoria	-	2	-	-	-	-	-	2
Asssitente de Informática	-	-	-	1	-	-	-	1
Atendente de Consultório	-	-	-	-	5	-	-	5
Aux de Consultório	-	-	-	-	1	-	-	1
Aux. Administrativo	52	2	73	-	-	1	3	131
Aux. Administrativo I	-	-	1	-	-	-	4	5
Aux. Administrativo II	-	-	-	-	-	-	6	6
Aux. Atendimento Ambulatorial	4	-	-	-	-	-	-	4
Aux. de Anestesista	2	-	-	-	-	-	-	2
Aux. de Biotério	-	-	-	1	-	-	-	1
Aux. de Enfermagem	135	7	-	-	-	-	-	142
Aux. de Esterelização	-	-	4	-	-	-	-	4
Aux. de Laboratório Clínico	3	1	-	1	-	-	1	6
Aux. de Manutenção	-	-	1	-	-	-	-	1
Aux. de Necropsia	2	-	-	-	-	-	-	2
Aux. de Radiologia	1	-	-	-	-	-	-	1
Aux. de Serviços Gerais	1	5	-	8	-	-	6	20
Aux. de Serviços Médicos	-	-	20	-	-	-	-	20
Aux. Farmacia Hospitalar	22	-	-	-	-	-	-	22
Aux. Operacional	16	11	-	-	-	-	-	27
Aux. Operacional de estoque	3	-	-	-	-	-	-	3

Aux. Técnico	-	-	12	3	1	-	-	16
Aux.de Farmácia	4	-	17	-	-	-	-	21
Aux.de Informática	-	-	1	-	-	-	-	1
Bibliotecária/Documentalista	1	-	1	-	-	-	-	2
Biólogo	6	-	-	1	-	-	-	7
Biomedico	1	1	-	1	-	-	1	4
Bioquímico	-	-	3	-	-	-	-	3
Camareiro	-	-	2	-	-	-	-	2
Carpinteiro	2	-	1	-	-	-	-	3
Comprador	-	-	1	-	-	-	-	1
Contador	1	-	-	-	-	-	-	1
Coord.Serv.Transporte	2	-	-	-	-	-	-	2
Coordenador Administrativo	3	-	2	-	-	-	-	5
Coordenador de Enfermagem	1	-	13	-	-	-	-	14
Coordenador de Farmácia	-	-	1	-	-	-	-	1
Coordenador de Informática	-	-	2	-	-	-	-	2
Coordenador de Logística	1	-	-	-	-	-	-	1
Coordenador de Projetos	-	-	1	-	-	-	-	1
Coordenador de Serviço	-	-	1	-	-	-	-	1
Coordenador Serv. de Fisioterapia	-	-	1	-	-	-	-	1
Coordenador Serv. de Hotelaria	-	-	1	-	-	-	-	1
Coordenador Serv. de Manutenção	1	-	-	-	-	-	-	1
Coordenador Serviços Gerais	1	-	-	-	-	-	-	1
Copeiro	43	16	-	-	-	-	-	59
Costureiro	-	1	-	-	-	-	-	1
Cozinheiro	5	5	-	-	-	-	-	10
Desenhista	1	-	-	-	-	-	-	1
Digitador	-	-	-	-	-	-	1	1
Eletricista	7	-	2	-	-	-	-	9
Encanador	3	-	-	-	-	-	-	3
Encarregado de Serv. Gerais	-	-	-	-	1	-	-	1
Enfermeiros	30	12	110	-	-	-	-	152
Engenheiro Civil	1	-	-	-	-	-	-	1
Engenheiro Clínico	-	1	1	-	-	-	-	2
Estatístico	1	-	-	-	-	-	-	1
Farmacêutico Bioquímico	10	1	6	-	-	-	9	26
Farmacêutico Hospitalar	12	1	2	-	-	1	-	16
Faturista	8	1	6	-	-	-	-	15
Fisioterapeuta	8	1	29	-	-	1	-	39
Fonoaudiólogo	-	1	-	-	-	-	-	1
Gerente Adm c/Pesquisa	1	-	-	-	-	-	-	1
Gerente de Enfermagem	-	-	1	-	-	-	-	1
Gerente de Serviços	7	-	-	-	-	-	-	7
Gerente de Suprimentos	-	-	1	-	-	-	-	1

Gerente Financeiro	-	-	1	1	-	-	-	2
Gerente Lab. Central	1	-	-	-	-	-	-	1
Gerente Serv de Psicologia	1	-	-	-	-	-	-	1
Laboratorista	-	-	-	1	-	-	-	1
Maqueiro	7	1	-	-	-	-	-	8
Marceneiro	1	-	-	-	-	-	-	1
Mecânico	-	7	-	-	-	-	-	7
Mecânico de Equipamentos Odontológicos	-	-	-	-	1	-	-	1
Médico Intensivista	18	-	-	-	-	-	-	18
Médico Otorrino	1	-	-	-	-	-	-	1
Medico Pediatra	3	-	-	-	-	-	-	3
Médico Radiologista	1	1	-	-	-	-	-	2
Médico Urologista	1	-	-	-	-	-	-	1
Médico/Anestesista	3	-	-	-	-	-	-	3
Médicos	28	-	-	1	-	1	-	30
Menor Aprendiz	-	-	28	-	-	-	1	29
Motorista	4	4	4	-	-	1	-	13
Nutricionista	15	-	6	-	-	-	-	21
Operador de Caldeira	4	-	-	-	-	-	-	4
Operador de Computador	1	-	-	-	-	-	-	1
Operador de Máq. de Lavar	9	6	-	-	-	-	-	15
Operador de Máquina	-	-	-	-	1	-	-	1
Operador de Teleatendimento	-	-	4	-	-	-	-	4
Operador Eletroencefalografo	1	-	-	-	-	-	-	1
Pedreiro	2	-	1	-	-	-	-	3
Pintor	3	-	1	-	-	-	-	4
Progaramador de Computador Nivel 2	2	2	-	-	-	-	-	4
Psicólogo	4	-	5	-	-	-	-	9
Psicólogo Hospitalar	-	2	-	-	-	-	-	2
Recepcionista	7	5	12	-	-	-	-	24
Recepcionista/Guiche	2	-	-	-	-	-	-	2
Secretaria Executiva	3	-	2	1	-	-	-	6
Secretaria Executiva I	-	-	1	-	-	-	-	1
Secretaria Executiva V	-	-	1	-	-	-	-	1
Supervisor Administrativo	-	-	2	1	-	-	-	3
Supervisor de Recepção	-	-	1	-	-	-	-	1
Supervisor de Suprimentos	-	-	2	-	-	-	-	2
Supervisor Financeiro V	-	-	1	-	-	-	-	1
Téc Administrativo	-	-	6	-	-	-	-	6
Téc de Anatomia	-	-	-	1	-	-	-	1
Téc de Enfermagem	1	38	329	-	-	-	-	368
Téc de Laboratório Clínico	22	5	31	21	-	-	11	90
Téc em Perfusão	1	-	3	-	-	-	-	4
Téc. de Anestesia	-	-	1	-	-	-	-	1
Téc. de Informática	-	-	2	-	-	-	-	2
Téc. em Edificação	1	-	-	-	-	-	-	1
Téc. em Eletrônica	-	1	-	-	-	-	-	1

Téc. em instrumentação cirúrgica	2	-	4	-	-	-	-	6
Téc. Laboratório	-	-	-	-	-	-	1	1
Téc. Nutrição e Diéética	-	1	-	-	-	-	-	1
Téc. Radiologia	8	3	24	-	-	-	-	35
Téc.de Manut Aparelho de Refrigeração	-	1	-	-	-	-	-	1
Téc.de Manut Equip.Biomédicos	2	-	2	1	-	-	-	5
Téc.de Manut Equipamento	-	1	2	-	-	-	-	3
Téc.em Farmácia Hospitalar	-	5	-	-	-	-	-	5
Técnico Nivel Superior	1	-	-	-	-	-	-	1
Técnico de Eletroencefalografia	2	-	-	-	-	-	-	2
Técnico de Tec. da Informação	11	-	2	1	-	-	-	14
Técnico em Contabilidade	1	-	-	-	-	-	-	1
Técnico em Sergurança do Trabalho	-	-	1	-	-	-	-	1
Telefonista	2	-	-	-	-	-	-	2
Terapeuta Ocupacional	-	-	1	-	-	-	-	1
Vestiarista	16	4	5	-	-	-	-	25
Web Designer	1	-	-	-	-	-	-	1
TOTAL	718	193	834	61	10	7	49	1.872

Fonte: Relatórios fornecidos pela UFBA/Complexo Hospitalar.
Posição em dezembro/2009.

Examinando a tabela acima resta evidente o desvio de finalidade na contratação da FAPEX tendo por fundamento as Leis n.º 8.958/94 e n.º 8.666/93. Nos supracitados contratos celebrados entre a UFBA e a FAPEX, a fundação não atua como entidade apoiadora de projetos de pesquisa, ensino e extensão ou de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, como exige a Lei n.º 8.958/94. O papel da fundação nestes contratos é intermediar mão-de-obra e comprar bens e serviços para o Complexo Hospitalar.

Como intermediadora de mão-se-obra, a FAPEX atua recrutando pessoal para o exercício de atividades permanentes ou inerentes ao plano de cargos da Universidade, configurando a contratação indireta de pessoal, vez que os envolvidos no contrato não prestam serviços à fundação, mas direta e pessoalmente à UFBA.

O Tribunal de Contas da União - TCU tem deliberado pela ilegalidade dessa contratação indireta de pessoal por fundação de apoio interposta para a execução de atividades inerentes ao seu plano de cargos e salários, por constituir burla ao instituto do concurso público (Acórdãos n.º 3548/2006 - 1ª C, 6/2007 - Plenário, 218/2007 - 2ª Câmara, 370/2007 - 2ª Câmara, 2448/2007 - 2ª Câmara, 599/2008 - Plenário, 1378/2008 - 1ª Câmara, 302/2006 - Plenário, 706/2007 - Plenário e 1508/2008 - Plenário).

Vale mencionar a auditoria realizada pelo TCU que teve por escopo examinar, no plano nacional, o relacionamento das IFES com suas fundações de apoio, de maneira a diagnosticar os problemas enfrentados e também tentar contribuir para o aprimoramento dessa relação das

IFES com suas fundações. Essa auditoria resultou no Acórdão n.º 2.731/2008, em que são feitas uma série de determinações às IFES.

Ao proferir o voto no julgamento desse Acórdão, o Relator, Ministro Aroldo Cedraz, citando trecho do relatório da auditoria, ressalta que "as circunstâncias que conduziram o Tribunal de Contas da União a admitir a persistência desse tipo de contrato em alguns hospitais universitários (sem de forma alguma reconhecer-lhe a licitude) são irrepetíveis e excepcionais, tendo em vista um fato consumado que ocorreu durante vários anos sem ter sido detectado pelo controle. De maneira alguma pode servir como paradigma ou precedente para qualquer outra contratação similar, seja em que caso for".

Em outro momento, o Relator faz o seguinte destaque: "Não há como negar que os hospitais universitários padecem de falhas recorrentes que exigem um diagnóstico urgente de suas causas. Temos consciência de que nem todo ato que escapa à legalidade pode ser justificado pelas limitações do sistema e ausência de opções legais disponíveis aos gestores. Portanto, esses casos devem ser examinados e o controle deve agir para cerceá-los."

Neste sentido, a jurisprudência do TCU com relação a essas contratações indiretas de pessoal é no sentido de que as IFES evitem novas contratações, por intermédio de fundações de apoio, para o exercício de atividades inerentes ao seu plano de cargos e salários, promovendo, conforme cronograma previamente fixado, a gradual substituição dos contratados por servidores públicos concursados (Acórdãos n.º 1.520/2006 - Plenário; 3.472/2006 - 1ª Câmara e 2.645/2007 - Plenário).

Dessas manifestações do TCU verifica-se que a solução desse problema passa pela atuação e pelo comprometimento de vários órgãos do Poder Executivo. Em face disso e para que fossem avaliados o empenho e a atuação da UFBA acerca dessa questão, foi requerido, conforme Solicitação de Auditoria n. 09/2010, que o gestor informasse as medidas que estão sendo adotadas com vistas à regularização da contratação indireta de pessoal, via fundação de apoio, para as unidades do Complexo Hospitalar.

O gestor, por meio do Ofício n.º 127/10, apresenta suas ponderações, concluindo ao final nos seguintes termos: "Entretanto, a solução definitiva depende de definições do Governo Federal, que por razões diversas tem demorado de serem praticadas, tais como mais vagas para concursos públicos, implantação de novo modelo de gestão para os hospitais etc. Novas perspectivas parecem se delinear com o Programa de Reestruturação dos Hospitais Federais (Decreto 7.082/10) e com a Medida Provisória 483, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público."

É fundamental que a UFBA, em conjunto com as outras Universidades, provoque o Ministério da Educação e demais órgãos competentes com vistas a regularizar essa situação, não só pelo fato de já ter esgotado o prazo definido pelo TCU para sua regularização como também para se evitar a perpetuação de atos de gestão considerados irregulares.

No caso da UFBA, vale destacar que a contratação indireta de pessoal por intermédio de fundação de apoio é agravada pelo fato de que o projeto básico apresentado na dispensa de licitação da FAPEX é deficiente, incompleto, conforme exposto linhas atrás. Isto significa que ao contratar a FAPEX não há uma prévia definição pela UFBA, com base em critérios técnicos, do número de pessoas a serem contratadas

pelas unidades do Complexo Hospitalar, dos cargos efetivamente necessários, dos custos de cada um desses cargos e de sua compatibilidade com os valores de mercado. Há de se considerar ainda que a falta de prestações de contas periódicas e a ausência de manifestação expressa da UFBA, após exame das prestações de contas, sobre a aplicação dos recursos do contrato acabam também por inviabilizar a própria emissão de opinião acerca da regularidade da gestão do contrato celebrado com a FAPEX.

CAUSA:

Estrutura deficiente de recursos humanos das unidades que compõe o Complexo Hospitalar e de Saúde da UFBA

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 609/2010, de 24 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"Reafirmamos que, a solução definitiva depende de definições do Governo Federal, que por razões diversas tem sido retardadas de serem praticadas, tais como mais vagas para concursos públicos, implantação de novo modelo de gestão para os hospitais etc. Como foi afirmado em documento prévio encaminhado à Controladoria Geral da União, novas perspectivas parecem se delinear com o Programa de Reestruturação dos Hospitais Federais (Decreto 7.082/10) e com a Medida Provisória 483, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, o que pode se configurar numa situação transitória no caminho do estrito cumprimento legal."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Em sua manifestação, o gestor reconhece a irregularidade na contratação de pessoal por intermédio da FAPEX e assevera que "a solução definitiva depende de definições do Governo Federal". Não obstante se tratar de questão estrutural, cuja solução envolve outros atores do Governo, é fundamental que a UFBA atue ativamente, empreendendo esforços internamente e junto à outras esferas do Governo com vistas a um gradativo equacionamento desta situação. Neste sentido, sem negar a irregularidade desse tipo de contratação, a recomendação é no sentido de que seja concluído o Plano de Reestruturação do Hospital Universitário e dado os devidos encaminhamentos, conforme prevê o Decreto n.º 7.082/10.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que seja priorizada a elaboração do Plano de Reestruturação do Hospital Universitário, conforme prevê o Decreto n.º 7.082/10, com a devida aprovação dos órgãos superiores da Universidade e posterior encaminhamento aos Ministérios da Educação e da Saúde;

RECOMENDAÇÃO: 002

Com relação às atuais contratações, que seja elaborado projeto básico contendo as devidas justificativas para a existência de 155 cargos diferentes e 1.872 pessoas contratadas nas diversas unidades que compõem o Complexo Hospitalar da UFBA e formalizado novo processo de dispensa de licitação para contratação da FAPEX.

1.1.2.3 CONSTATAÇÃO: (003)

Utilização indevida do contrato UFBA/FAPEX para aquisição de bens e serviços destinados ao Complexo Hospitalar, assim como para o pagamento de bolsas sem a caracterização requerida pelo § 4º do art. 6º do Decreto n.º 5.205/2004.

Ainda com referência aos Contratos UFBA/FAPEX n.º 48/07 e n.º 27/09, é necessário pontuar que por meio destes a Fundação vem sendo aproveitada não só como intermediadora de mão-de-obra para o Complexo Hospitalar, mas também como pessoa interposta utilizada unicamente para adquirir bens e serviços demandados pela universidade.

Nesse caso, a UFBA transfere os recursos para a FAPEX e a Fundação é quem se responsabiliza pela compra do bem ou do serviço. Este é um modelo de gestão de recursos da universidade que também não se enquadra nos requisitos da Lei n.º 8.958/94, uma vez que não pode ser definido como projeto de pesquisa, ensino e extensão ou de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico.

Ademais, constata-se ainda a concessão de bolsas por meio desses contratos em desacordo com o Decreto n.º 5.205/04, uma vez que não há qualquer referência a essas bolsas no projeto básico apresentado pela Universidade.

Nos termos do art. 6º, §4º, do Decreto n.º 5.205/2004, somente poderão ser caracterizadas como bolsas aquelas que estiverem expressamente previstas, no teor de projetos de ensino, pesquisa ou extensão, com a identificação dos valores, periodicidade, duração e beneficiários.

Segundo o Tribunal de Contas da União, neste tipo de relação que as universidades estabelecem com suas fundações de apoio, cabe a estas desempenhar o papel de "mera compradora" ou "caixa dois de despesas", sem qualquer especificação de projeto que atenda os requisitos da Lei 8.958/94 (Acórdão TCU n.º 2.731 - Plenário). Segundo o TCU "as razões alegadas para esse tipo de contrato são inúmeras: 'agilidade' da fundação; fornecedores que não conseguem apresentar a comprovação de regularidade fiscal, não podendo portanto ser pagos diretamente pela universidade; receio de que os recursos da universidade para compras de valor elevado sejam de alguma forma bloqueados pelos órgãos centrais de orçamento e finanças durante o processo licitatório regular. Nenhuma dessas alegações é evidentemente aceitável, e cada uma delas apenas põe em evidência um risco adicional de controle ou uma irregularidade adicional."

Isto acontece porque os recursos passam a ser geridos no âmbito da contabilidade privada fundacional e em contas bancárias de titularidade das fundações. Ou seja, uma verdadeira gestão paralela de recursos da Universidade, feita à margem do SIAFI.

Com isso, além da gestão dos recursos ocorrer fora do ambiente de controle e transparência propiciado pela contabilidade pública, há de ressaltar ainda a dificuldade na obtenção de informações tempestivas, tais como histórico detalhado das despesas, nome e CNPJ dos credores, forma de contratação, valor do gasto, saldo das contas correntes, rendimento de aplicações financeiras e outros dados que permitam o acompanhamento "pari passu" da execução desses recursos.

De acordo com os documentos apresentados pela UFBA, foi possível identificar a realização de despesas, por intermédio da FAPEX, que a princípio configuram verdadeira terceirização de serviços administrativos ordinários ou de natureza permanente do Complexo Hospitalar, tais como despesas com contratação de profissionais para realização de cirurgias e plantões, com material de consumo, com

passagens e locomoção, com telefones, curso de capacitação, material de divulgação e publicidade, serviços de digitação de laudos, catalogação de prontuários, atualização de cadastro, entre outros. Além disso, há ainda as concessões de bolsas em valores expressivos, sem comprovação da conformidade dessas bolsas com o que estabelece o Decreto n.º 5.205/2004. Os projetos básicos dos contratos celebrados pela UFBA com a FAPEX para manutenção do Complexo Hospitalar não fazem qualquer referência às bolsas de pesquisa e de extensão, que no exercício 2009 totalizaram R\$1.836.775,12, conforme segue demonstrado na tabela abaixo.

Valor gasto por unidade do Complexo Hospitalar no exercício 2009 com pagamento de bolsas de pesquisa e extensão				
HUPES	Ana Néri	ICS	Farmácia	TOTAL
1.117.299,82	230.475,30	286.500,00	202.500,00	1.836.775,12

Fonte: Relatórios de Despesas fornecidos pela UFBA/Complexo Hospitalar.

CAUSA:

Falta de planejamento do Complexo Hospitalar e de Saúde para as aquisições de bens e serviços ordinários e/ou permanentes para suas unidades. Entendimento equivocado quanto às concessões de bolsas por intermédio de fundação de apoio.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 609/2010, de 24 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"A UFBA não se utiliza indevidamente do Contrato n.º. 27/09 para a aquisição de bens e serviços destinados ao CHS.

A aquisição de bens é da exclusiva e estrita competência da UFBA. Na falta de tais e para que não ocorra comprometimento de serviço público essencial, a FAPEX deflagra procedimento licitatório, ou formaliza processo de dispensa de licitação, para a contratação de serviços, a exemplo de aluguel de equipamentos, e que não se incorporam ao patrimônio da UFBA.

Há que se ressaltar que a contratação de serviços de pessoa física e jurídica está contemplada no orçamento que compõe o projeto básico, razão pela qual não se verifica qualquer desvio na aplicação dos recursos.

No tocante às bolsas pagas, que no entendimento da CGU se revela sem a devida caracterização requerida pelo Decreto n.º. 5.205/04 tal assertiva não deve prosperar. A concessão tem seguido o regimento interno, construído com base no referido decreto.

Há que se entender, ademais, que o referido Decreto é um regulamento à Lei n.º. 8.958/94, portanto, devendo ter a função apenas de regulamentar o que se encontra disposto na Lei, e não substituí-la, criando obrigações para terceiros sem que tenha existido um devido processo legislativo, e aprovada uma lei pelo Congresso Nacional.

Entenda-se: o fundamento de validade de um decreto é uma lei, e, portanto, somente existe em função dela, devendo regulamentá-la. Não pode, e não deve criar direito e obrigações, pois estas são matérias de lei em sentido estrito, que obedece a um procedimento legislativo, consoante art. 59 e seguintes da Constituição Federal.

Salienta-se, entretanto, pela natureza controversa da matéria, esta

instituição está envidando esforços no sentido do rigoroso cumprimento critérios para a concessão de bolsas de pesquisa, ensino e extensão a seus servidores, com estrito amparo na legislação vigente."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A constatação desta auditoria diz respeito à utilização indevida do contrato UFBA/FAPEX para aquisição de bens e de variados serviços administrativos ordinários ou de natureza permanente das unidades do Complexo, assim como para o pagamento de bolsas em desacordo com o Decreto n.º 5.205/2004.

Para as aquisições de bens e serviços por intermédio da FAPEX, o gestor apresenta justificativa genérica, não se manifestando, p.e., sobre os serviços comuns ou de natureza permanente que vêm sendo contratados indevidamente desta forma, tais como despesas com material de consumo, com passagens e locomoção, com telefones, com curso de capacitação, material de divulgação e publicidade, serviços de digitação de laudos, catalogação de prontuários, atualização de cadastro, entre outros.

De acordo com o gestor, não há irregularidade pois a contratação de serviços de pessoa física e jurídica está contemplada no orçamento que compõe o projeto básico da dispensa de licitação para contratação da FAPEX.

Entretanto, quanto a esta alegação, duas observações merecem ser feitas. Primeiro, deve-se destacar que o projeto básico referido pelo gestor é incompleto e superficial, de modo que não atende ao que exige a Lei n.º 8.666/93, conforme já apontado por esta auditoria. Além disso, o fato de haver uma previsão genérica em um item do orçamento, em que consta um elemento de despesa denominado "Outros Serviços de Terceiros", não autoriza ao Complexo Hospitalar e de Saúde da UFBA a terceirização dos serviços administrativos permanentes de suas unidades, tais como o de licitação, de compras e o de gestão financeira, para a FAPEX. Tal fato constitui verdadeira gestão paralela de recursos da Universidade, feita à margem do SIAFI e sem fundamento legal.

Quanto às concessões de bolsas em desacordo com o art. 6º do Decreto n.º 5.205/2004, o gestor informa que a concessão tem seguido o regimento interno, o qual não foi apresentado a esta auditoria, vale salientar. Além disso, defende a ilegalidade do Decreto n.º 5.205/2004, pois em sua ótica esse normativo estaria "criando obrigações para terceiros sem que tenha existido um devido processo legislativo".

Com a máxima vênia, é equivocada esse entendimento do gestor, uma vez que tal decreto, quanto a esse assunto, não traz qualquer inovação ao mundo jurídico, seja criando direitos ou definindo obrigações.

As bolsas de ensino, pesquisa e extensão concedidas por meio de fundação de apoio foram instituídas pelo art. 4º, §1º, da Lei 8.958/94, sendo que o Decreto n.º 5.205/2004, por meio de seu art. 6º, veio apenas regulamentar, esclarecer, tal dispositivo legal, definindo cada tipo de bolsa, suas finalidades, natureza jurídica e estabelecendo a necessidade de previsão destas no projeto a ser apoiado pela fundação de apoio. Ou seja, para fazer parte do projeto a ser desenvolvido com a fundação de apoio é evidente que a concessão de bolsa deve estar prevista neste, com todas as informações necessárias à sua caracterização. Entretanto, não foi isto que ficou evidenciado no projeto apresentado pela UFBA para contratação da FAPEX.

Sendo assim, não foi possível avaliar a regularidade das bolsas que

vêm sendo concedidas por conta dos Contratos UFBA/FAPEX n.º 48/07 e n.º 27/09, as quais somaram no exercício 2009 o montante de R \$1.836.775,12.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que sejam suspensas as aquisição de bens e de serviços administrativos ordinários ou de natureza permanente das unidades do Complexo por meio do Contrato UFBA/FAPEX n.º 27/09, tendo em vista a ausência de fundamento legal para tanto e a caracterização de verdadeira gestão paralela de recursos da Universidade à margem do SIAFI;

RECOMENDAÇÃO: 002

Que seja suspenso o pagamento das bolsas concedidas por meio Contrato UFBA/FAPEX n.º 27/09, tendo em vista o não atendimento ao que estabelece o art. 6º, §4º, do Decreto n.º 5.205/2004.

1.1.2.4 CONSTATAÇÃO: (004)

Assunção de dívida com a FAPEX, no valor de R\$3.000.000,00, sem efetiva comprovação do montante do débito.

Na relação de despesas realizadas pela FAPEX por conta dos Contratos n.º 48/2007 e 27/2009, celebrados para apoio às ações do Complexo Hospitalar, além dos gastos com pessoal, material de consumo e serviços, consta um item intitulado "Amortização Dívida com a FAPEX", o qual no exercício 2009 totalizou R\$ 1.280.999,76 (um milhão, duzentos e oitenta mil, novecentos e noventa e nove reais e setenta e seis centavos).

Questionada a respeito dessa dívida, a UFBA informou, por meio do Diretor Geral do HUPES (Of. COM-HUPES/DAF/N.º 128/2010), que a dívida "decorreu de um processo de negociação entre a Direção Geral do Complexos HUPES, o Reitor e a Direção da FAPEX no sentido de equacionar a pendência financeira, acumulada de vários exercícios, junto à Fundação". Ainda de acordo com a UFBA, "Durante o curso da negociação foi apurada uma posição final da dívida até 01.01.2008, no valor de R\$6.312.553,16, ou seja, valor que a Fundação antecipou para pagar folha de pessoal e pagar fornecedores. Após novas compatibilizações entre as partes e abatendo pagamentos realizados pelo Complexo HUPES no final do ano de 2007, mas que só entrou na conta corrente da FAPEX no início de janeiro de 2008, essa dívida foi apurada em R\$3.000.000,00, resultando em acordo de 24 parcelas de R \$125.000,00."

Em face das informações genéricas prestadas pela UFBA foi solicitada a apresentação de documentos que comprovassem a existência e o montante da dívida do HUPES com a FAPEX, bem como demonstrativo atual da dívida, evidenciando os pagamentos realizados, suas respectivas datas e o possível saldo devedor.

Por meio do Ofício COM-HUPES/DAF/N.º 181/2010, de 15/04/2010, o Diretor Geral do HUPES informou que a dívida se referia às pendências de pagamento dos exercícios de 2000, 2002 e 2003 e que "a partir de 1998 até o ano de 2003 a FAPEX gerenciou integralmente os recursos originados do SUS, ou seja, ela contratava em seu nome todos os serviços e insumos demandados pelo Hospital, além da gestão direta da folha de pessoal". Segundo o Diretor Geral do HUPES, "Nesse período os recursos financeiros recebidos do sistema SUS ingressavam na UFBA, em seguida eram repassados para este Hospital que por sua vez empenhava a despesa e transferia os recursos à FAPEX no valor integral para que a mesma pagasse os fornecedores, folha de pessoal etc."

Pelo que restou evidenciado, não houve um processo específico com documentos e informações contábeis/financeiras necessárias para que fosse apurado o montante e formalizada a dívida, inclusive com um devido laudo/parecer elaborado por setor competente (Auditoria Interna, p.e.) opinando acerca da regularidade dos valores informados. Ademais, não ficou comprovado se houve aprovação e reconhecimento da dívida pelo Conselho de Curadores da Universidade, dada a relevância do encargo financeiro que foi criado para UFBA.

Há de se ressaltar ainda que, de acordo com o Diretor Geral do HUPES (Ofício COM-HUPES/DAF/N.º 181/2010), os documentos que comprovam o valor da dívida estão todos na posse da FAPEX.

Por sua vez, o "Relatório de Composição da Dívida do Projeto 99958 (Contrato SUS) - HUPES" que foi encaminhado pela UFBA é pouco esclarecedor, uma vez que traz uma relação com 95 páginas, discriminando supostas despesas assumidas pela FAPEX, porém sem uma informação precisa quanto à data em que foram efetivamente realizadas e sem um histórico que demonstre com precisão o objeto dos gastos.

Além disso, não foi apresentado sequer o extrato da conta corrente que movimentava os recursos repassados pela UFBA à FAPEX e informado o montante de recursos que foram transferidos no período em que a dívida foi se acumulando, as despesas custeadas com recursos transferidos e a despesa total do Hospital nesse período. Ou seja, mais uma vez foram apresentadas informações vagas que impossibilitam qualquer juízo quanto à origem e à pertinência do montante reconhecido como dívida.

Assim, considerando que os recursos recebidos do SUS para manutenção do Hospital eram integralmente transferidos à FAPEX, conforme afirmado pelo Diretor Geral do HUPES, considerando a falta de processo específico formalizando a assunção da dívida (inclusive com laudo de reconhecimento e aprovação do Conselho de Curadores) e considerando a deficiência no processo de acompanhamento e de prestação de contas desses contratos com fundação de apoio, não há como esta auditoria se manifestar sobre a existência e a pertinência do valor de R\$3 milhões, informado a título de dívida com a FAPEX.

CAUSA:

Deficiência no acompanhamento e controle dos contratos/convênios celebrados com fundação de apoio com fundamento na Lei n.º 8.958/94.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 609/2010, de 24 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"Atendendo à recomendação dessa Auditoria no item 13 e 14 da SA 32/2010, o Hospital não mais incluirá o pagamento da dívida como despesa do Contrato até que seja cumprida a formalização da mesma com a apresentação dos documentos específicos, informações contábeis/financeiras com o devido parecer do Controle Interno e a manifestação do Conselho competente.

Contudo, é importante discorrer sobre a peculiaridade do Contrato em análise celebrado para dar apoio às unidades de saúde da UFBA devido às características e complexidades inerentes à gestão hospitalar e ao interesse público na assistência prestada à população. Até o exercício de 2004, a FAPEX realizava a gestão integral dos recursos recebidos da prestação de serviço ao SUS. Para tanto, a rotina administrativa instituída pelo HUPES nesse período consistia em:

1.1-Contratação de Pessoal - Iniciava com a demanda revelada pelo Serviço interno do Hospital e era concluída com o ofício do Diretor do Hospital à FAPEX, solicitando a contratação, consoante o fluxograma de recrutamento e seleção já encaminhado à auditoria e que ora segue anexo;

1.2- Aquisições de Bens e Serviços - os bens e serviços eram licitados pelo hospital e os resultados dos processos licitatórios eram encaminhados à FAPEX para tomar conhecimento e contratar os fornecedores vencedores do certame. A mesma rotina era adotada para as compras realizadas por Dispensa de Licitação ou Inexigibilidade.

No curso da gestão dos contratos a rotina foi alterada e a FAPEX assumiu a realização das licitações, dispensas e inexigibilidades;

1.3 Controles da Execução - Os controles das despesas autorizadas pelo Hospital para aquisição de bens e serviços pela FAPEX eram feitos retendo e arquivando uma cópia dos documentos na Contabilidade do Hospital. Nesse período, a tecnologia da informação ainda não era disponível em todos os Serviços e Setores do Hospital e pela inexistência de um sistema informatizado interno para acompanhar o volume de solicitações de despesas, a prática vigente era de se fazer encontros de contas utilizando os documentos guardados em caixas arquivos e as Notas Fiscais pagas pela Fundação.

Ao final de cada exercício financeiro se constatava que despesas realizadas pela FAPEX, a pedido do Hospital, principalmente nos dois últimos meses do exercício, não podiam ser pagas dentro da competência por causa da lógica do Sistema Único de Saúde - SUS que pagava e ainda paga os serviços após serem realizados e com no mínimo 3 (três) meses de distância do mês que se realizou os procedimentos. O Hospital como os demais prestadores de serviços do sistema só recebiam (e ainda funciona dessa forma) os pagamentos dos procedimentos realizados nos meses de novembro e dezembro no exercício seguinte, além dos atrasos de pagamento rotineiros relativos a outros meses de competência e as surpresas com glosas não justificadas.

Apesar de essa lógica teórica ser conhecida, na prática, os fornecedores, de uma maneira geral, pressionavam a FAPEX, muitas vezes com ações na justiça, a pagar as suas faturas já que o destinatário da NF era a própria Fundação. Com relação ao pagamento da folha de pessoal, a FAPEX também aportava recursos próprios antes de receber o repasse do Contrato ou para não atrasar os recolhimentos das obrigações sociais ou para não atrasar os salários e ameaçar o equilíbrio da produção assistencial do Hospital.

Do ponto de vista da contabilização dos adiantamentos feitos pela FAPEX ao Contrato os valores antecipados eram inscritos a título de "dívida" no projeto do Hospital e a relação das NF's pagas eram encaminhadas para conhecimento e baixa por parte do Hospital. No final do exercício os encontros de contas entre as receitas e despesas eram feitos e anotadas as diferenças para futuro pagamento.

Convém esclarecer, ainda, que as despesas de bens e serviços pertinentes ao Contrato com a FAPEX somente eram pagas após "atestadas" pelo Hospital. Todas as Notas Fiscais de material de consumo possuem o carimbo com a assinatura dos responsáveis pelos Almoxarifados, além dos registros no sistema de estoque do Hospital.

As Nf's de serviço possuem assinatura do responsável pela fiscalização no âmbito do Hospital. Nas Ordens de Fornecimento (OF) emitidas pela FAPEX constava o endereço deste Hospital para a entrega do bem ou para a visita e realização do serviço, portanto, o controle era exercido inteiramente pelo Hospital.

É oportuno registrar que na condição de um órgão complementar da Reitoria e possuindo na sua estrutura organizacional um Conselho Superior, a cada ano o Relatório de Gestão é submetido, oficialmente, ao Conselho Deliberativo (denominação até julho de 2007) e ao Conselho Gestor (o novo regimento do Hospital alterou a denominação e composição do Conselho), constando dentre outras informações a situação orçamentária e financeira do Hospital. A dívida em pauta foi submetida ao Conselho Gestor do Complexo HUPES, quando da apresentação do Relatório de Gestão do Exercício de 2007, conforme fls.14, 15 e 16 do exemplar do mencionado Relatório, em anexo. Há registro no protocolo do referido Conselho tanto da entrega do Relatório como da apresentação verbal (com slides) do seu conteúdo para os conselheiros. Reconhece a Administração, entretanto, que apesar do vasto controle documental existente nos arquivos tanto da FAPEX como do Hospital não foi formalizado como cita a Auditoria "um processo específico com documentos e informações contábeis/financeiras necessárias para que fosse apurado o montante e formalizada a dívida, inclusive com um devido laudo/parecer elaborado por setor competente (Auditoria Interna, p.e) opinando acerca da regularidade dos valores informados", contudo não houve dolo nem prejuízo ao erário. Todavia, como já foi salientado no início desta fundamentação o Hospital acatará a recomendação dessa Auditoria explicitada no item 14 da SA 32/2010 no sentido de não mais incluir o pagamento da dívida como despesa do Contrato até que seja cumprida a formalização da mesma com a apresentação dos documentos específicos, informações contábeis/financeiras com o devido parecer do Controle Interno e a manifestação do Conselho competente."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Em sua manifestação, o gestor reconhece os fatos apontados e apresenta compromisso de adotar as providências recomendadas.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que seja constituída comissão especializada para apurar o valor da possível dívida da UFBA com a FAPEX, decorrente dos contratos celebrados para manutenção do Complexo Hospitalar, emitindo laudo/parecer conclusivo sobre a existência e o montante do débito.

RECOMENDAÇÃO: 002

Que após confirmação da existência e do montante dívida da UFBA com a FAPEX, que o laudo/parecer da comissão que foi constituída para tanto seja levado a conhecimento e aprovação do Conselho Superior responsável pela fiscalização econômico-financeira da UFBA.

1.1.2.5 CONSTATAÇÃO: (005)

Pagamento indevido de dívida com a FAPEX por conta de contrato regido pela Lei n.º 8.958/94.

De acordo com informação prestada pelo Diretor Geral do HUPES, por meio do Ofício COM-HUPES/DAF/N.º 181/2010, "De janeiro de 2008 até a presente data já foram pagas parcelas que totalizaram R\$2.125.000,00, restando na presente data um saldo devedor de R\$875.000,00." Ocorre que, além de não ser possível opinar pela regularidade da dívida, esses valores pagos a esse título não poderiam estar correndo por conta dos contratos celebrados com a FAPEX para apoio às ações de saúde do Complexo Hospitalar.

Além de não haver qualquer previsão neste sentido em projeto básico,

uma vez que só relaciona despesa com pessoal, material de consumo e serviços, o pagamento de uma dívida com fundação de apoio jamais poderia ser objeto de um contrato firmado nos termos da Lei n.º 8.958/94. Isto pois, conforme estabelece o art. 1º da referida Lei, os contratos com fundação de apoio devem ter por finalidade o "apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais contratantes".

Sendo assim, a inclusão do pagamento da dívida como despesa de contratos celebrados com a FAPEX para apoio às ações de saúde do Complexo Hospitalar não possui respaldo legal, devendo ser imediatamente suspenso.

CAUSA:

Deficiência no acompanhamento e controle dos contratos/convênios celebrados com fundação de apoio com fundamento na Lei n.º 8.958/94.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Os gestores da UFBA, após tomarem conhecimento dos fatos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria (Solicitação de Auditoria n.º 32/2010), se manifestaram por meio do Ofício GAB n.º 609/2010, de 24 de maio de 2010, nos seguintes termos:

"Conforme justificativa do item anterior."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Em sua manifestação, o gestor reconhece os fatos apontados.

RECOMENDAÇÃO: 001

Que seja suspenso o pagamento da dívida da UFBA com FAPEX por meio de recursos de contratos/convênios celebrados com fundamento na Lei n.º 8.958/94;

RECOMENDAÇÃO: 002

Que a continuidade do pagamento da dívida seja condicionada à conclusão do laudo/parecer da comissão especializada a ser constituída para apurar a existência e o montante do débito.