



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
3ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	TCE/011106/2015
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. Carolina Matos Alves Costa
NATUREZA:	INSPEÇÃO
ÓRGÃO DE ORIGEM:	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA- SEC
RESPONSÁVEL:	OSVALDO BARRETO FILHO

PARECER Nº 000874/2017

1. RELATÓRIO

Retornam os autos da **auditoria** realizada pela Quinta Coordenadoria de Controle Externo (5ª CCE) do Tribunal de Contas do Estado da Bahia na **SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA (SEC)** e na **SUPERINTENDÊNCIA DE RECURSOS HUMANOS DA EDUCAÇÃO (SUDEPE)**, relativa ao período de 01/01 a 31/05/2015, com o objetivo de acompanhar a execução orçamentária e financeira das entidades e o cumprimento das determinações expedidas através das Resoluções nº 99/2014 e 61/2015, proferidas no bojo das Inspeções nºs TCE/005615/2013 e TCE/0013003/2014, respectivamente.

Na precedente Promoção Ministerial, esta *Parquet* de Contas opinou pela expedição de notificação aos gestores para que: *(i)* apresentassem informações sobre o nível de implementação do Plano de Ação determinado pela Resolução nº 61/2005; *(ii)* informassem quais as providências adotadas para atender às determinações contidas na Portaria SAEB nº 2314/2016¹; e *(iii)* o Secretário de Administração apresentasse esclarecimentos a respeito das recomendações 5.1, 5.3 e 5.4 proferida no bojo da Resolução nº 99/2014 (fls. 140/142).

Devidamente notificados, a Sra. Isabella Paim Andrade, Chefe de Gabinete da Secretaria de

¹ De 10/11/2016, convoca os servidores públicos estaduais, através do relatório de auditoria externa, realizada na folha de pagamento do Poder Executivo Estadual, aponta indícios de irregularidades relativas à acumulação incompatível de cargos públicos, multiplicidade de vínculos e incompatibilidade de cargas horárias de servidores públicos estaduais, onde na listagem apresentada, encontram-se diversos servidores da SEC.

Educação, apresentou os esclarecimentos solicitados às fls. 196/204.

Em seguida, os autos retornaram para análise junto a 5ª CCE que, diante dos novos elementos apresentados, entendeu que não foram sanadas as irregularidades apontadas na conclusão do Relatório de Auditoria no que se refere às recomendações 5.1, 5.3 e 5.4 da Resolução nº 99/2014 (fls. 29/30), bem como não foram apresentadas as providências adotadas para atender às determinações contidas na Portaria nº 2314/2016.

Ademais, diante disso, sugeriu também a aplicação da multa prevista nos incisos IV e VI do art. 35 da Lei Complementar nº 005/1991 ao Sr. Osvaldo Barreto Filho, ex-Secretário da SEC, à Sra. Ana Margarida Caribé Catapano, atual Superintendente da Superintendência de Recursos Humanos da Educação (SUPEDE), ao Sr. Gilberto de Souza Andrade, membro da Comissão Permanente de Licitação (COPEL), ao Sr. Edelvino da Silva Góes, atual Secretário da Secretaria de Administração (SAEB) e ao Sr. Walter de Freitas Pinheiro, atual Secretário da Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC), cada um dentro de suas respectivas responsabilidades.

Por fim, sugeriu ainda a notificação dos gestores que não compareceram aos autos para cumprimento das determinações contidas na Resolução nº 099/2014 e na Portaria nº 2.314/2016 (fls. 211/216).

Ato contínuo, a Conselheira Relatora deixou de renovar as notificações sugeridas pela 5ª CCE, por entender que a omissão voluntária em exercer as garantias constitucionais do contraditório e plenitude de defesa encontram-se no campo dos direitos subjetivos dos gestores.

Os autos, então, foram novamente remetidos para manifestação deste Órgão Ministerial.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Conforme assinalado, no âmbito da presente auditoria, a 5ª CCE objetivou acompanhar as medidas adotadas pelos gestores em cumprimento às recomendações e determinações formalizadas pelas Resoluções nº 99/2014 e 61/2015, no bojo das Auditorias de Despesa com Pessoal (Processos nºs TCE/005615/2013 e TCE/0013003/2014).

Concluídos os trabalhos, a 5ª CCE constatou que:

- a) *As ocorrências indicadas na Auditoria nas Despesas com Pessoal- Processo TCE/005615/2013, conforme relatado no item 10.1, **não foram solucionadas** e dependem de ações que envolvem tanto a SEC, na pessoa*

- do Exm^o Secretário da Pasta, e a SAEB nas pessoas dos gestores dos sistemas corporativos e do Superintendente de Recursos Humanos;
- b) As falhas identificadas pela auditoria, relativas ao processo TCE/013003/2014 (O.S. 186/2014) **estão sendo sanadas** e o Plano de Ação apresentado **está em fase de implementação**;
- c) Os pagamentos a Prestadores de Serviços Temporários – PST, quanto ao aspecto financeiro, **estão regulares**, apresentando comprovação da retenção/recolhimento de ISS e INSS e a comprovação da prestação dos serviços é feita com base em listas de frequência atestadas, encaminhadas à DG pelas unidades receptoras dos serviços (grifos nossos).

Diante do panorama acima, esta *Parquet* de Contas se limitará a tecer breves comentários adicionais a respeito das determinações proferidas pela Resolução nº 99/2014, proferida no bojo do Processo TCE/005615/2013, que ainda **não foram cumpridas** e que envolvem ações da Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC) e da Secretaria de Administração (SAEB), conforme rol abaixo transcrito (fl. 29):

5.1) no prazo de 60 (sessenta dias), conforme disposto nas Normas de Auditoria Governamental – NAG, em especial especial à NAG 4805, aprovadas pela Resolução nº 53/2011, apresente um plano de ação, contendo cronograma das medidas saneadoras:

(a) que viabilize o cadastramento e atualização das ocorrências funcionais 60003 – Estabilidade Econômica; 00003 - Nomeação de Cargo de Provimento Temporário e 00006 - Dispensa de Cargo de Provimento Temporário);

(b) para definição das localidades de difícil acesso, com fins de possibilitar a emissão do ato próprio do Secretário da Educação, conforme exige o art. 76 da Lei Estadual nº 8.261/2002;

5.3) informe se foi instaurado processo administrativo para apurar os fatos relativos às acumulações indevidas de cargos, caso contrário, que no prazo de 90 dias, proceda a referida instauração, adotando-se as medidas previstas no art. 193, da Lei Estadual n.º 6.677/1994;

5.4) apresente a este Tribunal o resultado da sindicância instaurada para averiguar a participação de servidores da SEC, em licitações promovidas pelo Estado da Bahia.

Nesse sentido, inicialmente, a 5ª CCE apontou que a gestora da SUDEPE não encaminhou o Plano de Ação contendo cronograma das medidas saneadoras, embora tenha apresentado esclarecimentos em relação à: (i) estabilidade econômica, nomeação de cargo de provimento temporário; e (ii) definição das localidades de difícil acesso, com fins de possibilitar a emissão do ato próprio do Secretário da Educação, conforme exige o art. 76 da Lei Estadual nº 8.261/2002 (**determinação 5.1**).

Sendo assim, a despeito da Secretaria ter demonstrado a adoção de providências junto a SAEB para viabilizar a correção dos achados de auditoria, verifica-se que a determinação instituída pela Resolução nº 99/2014 (TCE/005615/2013) não foi cumprida, vez que até o momento a SUDEPE continua sem apresentar o Plano de Ação solicitado por esta Corte de Contas.

Como se sabe, o plano de ação é o documento a ser elaborado pelo gestor da entidade fiscalizada explicitando as medidas que serão tomadas para fins de cumprimento das deliberações e/ou para solucionar os problemas apontados, devendo conter: (i) as ações a serem adotadas, (ii) os responsáveis pelas ações, e (iii) os prazos para implementação.

E a não apresentação de tal documento representa omissão do gestor para correção das irregularidades apontadas, além de dificultar o aprimoramento da sistemática de monitoramento e avaliação do cumprimento das determinações expedidas por esta Casa.

Por tal razão, diante da acentuada gravidade do achado, faz-se necessário, novamente, **determinar** que a Secretaria de Educação apresente o Plano de Ação com o cronograma das medidas saneadoras para o cadastramento e atualização das ocorrências funcionais 60003 – Estabilidade Econômica; 00003 - Nomeação de Cargo de Provimento Temporário e 00006 - Dispensa de Cargo de Provimento Temporário, bem como definido as localidades de difícil acesso, conforme exige o art. 76 da Lei Estadual nº 8.261/2002.

Em seguida, no tocante à **determinação 5.3**, a Unidade Técnica constatou que, após realizar consulta no Sistema Mirante, um dos servidores (portador do CPF nº 41747429520) dos seis indicados na Auditoria de Despesa de Pessoal, referente ao exercício de 2012, continuou a receber vantagens pecuniárias, no período de 01/01 a 31/05/2015, proveniente da acumulação de dois cargos de provimento temporário, descumprindo a Lei nº 6.677/94.

Instado a se manifestar acerca do retromencionado ponto, a SEC informou que “o *Cadastro 11.241.094-5 respondeu ao processo nº 0013458-3/2009, restando comprovado que a acumulação dos mesmos era lícita, considerando serem dois cargos de professor, um de 20 horas e outro de 40 horas. [...] Em relação aos demais cadastros informa que, a partir da presente notificação deste Tribunal, foram os autos microfilmados e arquivados na SEC*” (fl. 198).

No entanto, a despeito das justificativas apresentadas, em harmonia com a conclusão externada pela 5ª CCE, esta *Parquet* de Contas também não vislumbrou nos autos qualquer documentação comprobatória das alegações, razão pela qual a determinação 5.3 também não merece ser tida como cumprida.

Diante disto, vale, novamente, ressaltar que a acumulação indevida de cargos representa irregularidade gravosa, na medida em que afronta o art. 37, XVI da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 37 [...]

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;*
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;*
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;*

Sendo assim, em observância a função fiscalizadora desta Corte, faz-se necessário **determinar** que a Secretaria de Educação comprove que o servidor portador do CPF nº 41747429520 acumulava, de fato, o cargo de professor, nos moldes autorizado no art. 37, XVI, “a” da CF, sob pena de ser compelido a adotar as providências previstas no art. 193² da Lei Estadual nº 6.677/1994, em caso de eventual ilicitude da acumulação.

Por fim, em relação à **determinação 5.4**, a Unidade Técnica constatou que permanece o risco de ocorrer licitações e contratações com empresas cujos sócios administradores são servidores pertencentes ao quadro da SEC. Isto porque, embora recomendado, não houve evidências de alterações nos controles da SEC e/ou SAEB que possibilitassem a identificação de servidores que participam de licitações com a Administração Pública.

Acerca de tal ponto, vale notar que a legislação proibiu, de forma expressa, a participação de servidor público em licitação, senão vejamos:

Lei 8.666/1993

Art. 9 - Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

Lei 9.433/2005

²Art. 193 - Apurada em processo disciplinar a acumulação proibida e provada a boa-fé, o servidor optará por um dos cargos, e havendo má-fé, perderá também o cargo que exercia há mais tempo, com restituição do que tiver percebido indevidamente.

Art. 18 – Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação, da execução de obras ou serviços e do fornecimento de bens a eles necessários: III – servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação

Segundo Marçal Justen Filho³ “essa vedação reporta-se ao princípio da moralidade, sendo pressuposto necessário da lisura da licitação e contratação administrativa”.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça vem interpretando tal impedimento de maneira ampliativa, ainda que o servidor público esteja licenciado das suas atividades na Administração Pública, senão vejamos:

ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - DESCLASSIFICAÇÃO - EMPRESA - SERVIDOR LICENCIADO - ÓRGÃO CONTRATANTE. Não pode participar de procedimento licitatório, a empresa que possuir, em seu quadro de pessoal, servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação (Lei nº 8.666/93, artigo 9º, inciso III). O fato de estar o servidor licenciado, à época do certame, não ilide a aplicação do referido preceito legal, eis que não deixa de ser funcionário o servidor em gozo de licença. Recurso improvido. (STJ – REsp 254115/SP, Rel. Ministro GARCIA VIEIRA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/06/2000, DJ 14/08/2000, p. 154).

O Tribunal de Contas da União- TCU também tem entendimento consolidado nesse sentido:

A participação de empresa cujo sócio tenha vínculo de parentesco com servidor da entidade licitante afronta, por interpretação analógica, o disposto no art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993. A alteração do contrato social no curso do certame não descaracteriza a irregularidade e constitui indício de simulação e fraude à licitação. (Acórdão 1019/2013- Plenário, TC 018.621/2009-7, relator Ministro Benjamin Zymler, 24.4.2013.)

Diante do acima exposto, faz-se necessário manter a **determinação** para que a Secretaria de Educação instaure sindicâncias para averiguar a participação de servidores em licitações promovidas pelo Estado, garantindo, dessa forma o cumprimento dos art. 9, III da Lei 8.666/1993 e art. 18 da Lei 9.433/2005.

Além disto, a não implementação das determinações pela SEC e SUDEPE também demonstra que as decisões do Tribunal de Contas do Estado da Bahia não estão atingindo os objetivos a que se propõem,

³ *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10ª edição. São Paulo: Dialética, 2004 – p. 191.*

desestimulando o respeito às competências do órgão e o cumprimento efetivo do Direito por ele aplicado.

As decisões do Tribunal de Contas não se encontram sujeitas ao juízo de conveniência dos gestores integrantes da Administração Pública, uma vez que se revestem de caráter coercitivo. Havendo dúvidas ou inconformismo em relação à deliberação do Tribunal, cabe ao órgão jurisdicionado interpor, tempestivamente, os recursos próprios previstos na Lei Orgânica do TCE/BA e no seu Regimento Interno. Sendo assim, não pode a autoridade administrativa opor resistências ou ignorar as determinações expedidas por esta Corte, cabendo, ao contrário, dar-lhes integral execução⁴.

Especialmente em processos que comportam a emissão de ordem a jurisdicionado – como foi o caso das Auditorias de Despesa com Pessoal nºs TCE/005615/2013 e TCE/0013003/2014 - a decisão proferida pela Corte de Contas (*in casu*, as Resoluções nº 99/2014 e 61/2015) são revestidas de coercibilidade. Sendo assim, a entidade deve tempestivamente cumprir o que foi determinado, sob pena de o responsável ser submetido às sanções previstas na Lei Complementar n.º 005/91 (Orgânica), a qual estabelece a aplicação de multa em valor de até R\$ 10.000,00 para o caso em análise:

*Art. 35 - O Tribunal de Contas poderá aplicar aos responsáveis pela prática de atos irregulares e **pelo descumprimento de suas decisões multa em valor de até R\$10.000,00 (dez mil reais)**, atualizado monetariamente mediante ato da Presidência, a cada ano, através do IGPM, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, ou outro índice que eventualmente lhe venha substituir, nos seguintes casos:*

IV- não atendimento, no prazo fixado, de decisão do Tribunal ou de diligência determinada pelo Presidente, Corregedor ou Relator;

VI- sonegação de informações, falta ou atraso na remessa de processo, documento, ou, desatendimento de diligência em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas.

Em virtude do seu caráter cogente, diante do descumprimento de suas decisões, o Tribunal de Contas da União também vem aplicando penalidade sancionatória, senão vejamos o trecho do voto condutor do Acórdão nº 275/2012 do Plenário⁵:

Acompanho a unidade técnica na conclusão pelo descumprimento da determinação exarada pelo TCU. Ressalvo que as determinações desta Corte têm caráter cogente e não podem ser descumpridas com base em parecer da

⁴ A. J. Ferreira Custódio, Advogado e Procurador do Estado de São Paulo. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, jul/set 1991. Eficácia das decisões dos Tribunais de Contas.

⁵ Processo: 023.753/2009-7, Relatora Ana Arraes.

procuradoria da entidade jurisdicionada. Ademais, o responsável, como indicado pela unidade instrutora, não se valeu das vias recursais à sua disposição no âmbito deste Tribunal, optando por simplesmente não adotar a medida imposta. Penso ainda que, mesmo considerando o baixo valor da retenção olvidada pelo gestor, a multa prevista no §1º do artigo 58 da Lei 8.443/92 é medida necessária diante do reiterado descumprimento observado.

[...]

Conclusão

Importa observar que a multa que ora proporei prescinde de prévia audiência do responsável, nos termos do §3º do artigo 268 do Regimento Interno do TCU.

Concluo, portanto, pela necessidade de apenação do Sr. Élio Bahia Souza, superintendente regional do Dnit no Estado do Espírito Santo e responsável legal por aquela unidade, aplicando-lhe a multa prevista no §1º do artigo 58 da Lei 8.443/1992, em face do descumprimento de determinação desta Corte exarada no subitem 9.1.3 do acórdão 2.197/2009-Plenário e reiterada no item 1.6.1 do acórdão 101/2010-Plenário.

Assim, entendemos como necessária a **aplicação da penalidade sancionatória**, com fulcro no art. 35, IV e VI, da Lei Complementar Estadual n. 005/91 ao **Sr. Osvaldo Barreto Filho**, Secretário de Educação à época do presente trabalho auditorial, e à **Sra. Ana Margarida Caribé Catapano**, Superintendente de Recursos Humanos, em virtude do não atendimento das determinações emitidas por esta Corte de Contas, através da Resolução nº 99/2014, proferida no bojo do Processo TCE/005615/2013.

Ademais, além da aplicação de multa aos gestores responsável, ainda faz-se necessário ainda que esta Corte de Contas atue de forma enérgica na organização e planejamento das ações voltadas para o acompanhamento do cumprimento de seus atos decisórios, de modo garantir maior eficácia nos resultados aqui almejados.

Diante disto, tendo em vista o caráter continuado do controle/acompanhamento a ser exercido sobre os pontos consignados no procedimento em curso, este *Parquet* ainda **recomenda** que esta Corte de Contas acompanhe a adoção das implementações acima no âmbito da prestação de contas do **exercício seguinte (2016)**, garantindo, dessa forma, a correção das irregularidades aqui reportadas.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela **juntada** dos presentes autos ao Processo de Prestação de Contas da Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC), referente ao

exercício de 2015, constituído por este Tribunal nos termos do Anexo III da Resolução nº 168/2015, do TCE/BA.

Observada a natureza da atividade de controle, a qual deve primar pela correção das irregularidades, buscando o fortalecimento da eficácia de sua função pedagógica, esta *Parquet* de Contas sugere também a **expedição de determinação à Secretaria de Educação e a Superintendência de Recursos Humanos da Educação (SUDEPE)** para que:

a) apresentem o Plano de Ação com o cronograma das medidas saneadoras para o cadastramento e atualização das ocorrências funcionais 60003 – Estabilidade Econômica; 00003 - Nomeação de Cargo de Provimento Temporário e 00006 - Dispensa de Cargo de Provimento Temporário, bem como definido as localidades de difícil acesso, conforme exige o art. 76 da Lei Estadual nº 8.261/2002;

b) comprovem que o servidor portador do CPF nº 41747429520 acumulava, de fato, o cargo de professor, nos moldes autorizados no art. 37, XVI, “a” da CF, sob pena de ser compelido a adotar as providências previstas no art. 193 da Lei Estadual nº 6.677/1994 em caso de eventual ilicitude da acumulação; e

c) instaurem sindicâncias para averiguar a participação de servidores em licitações promovidas pelo Estado, garantindo, dessa forma o cumprimento dos art. 9, III da Lei 8.666/1993 e art. 18 da Lei 9.433/2005.

Ademais, sugere a **aplicação de multa** ao **Sr. Osvaldo Barreto Filho**, Secretário de Educação do Estado da Bahia, e à **Sra. Ana Margarida Caribé Catapano**, Superintendente de Recursos Humanos, ambos no exercício de 2015, em razão do não cumprimento das determinações constantes da Resolução nº 99/2014, proferida no bojo do Processo TCE/5615/2013, com fulcro no art. 35, VI e VI da Lei Complementar Estadual n. 005/91.

Por fim, tendo em vista o caráter continuado do controle/acompanhamento a ser exercido sobre os pontos consignados no procedimento em curso, este *Parquet* ainda **recomenda** que este Tribunal acompanhe a adoção das implementações acima no âmbito da prestação de contas do **exercício seguinte (2016)**, garantindo, dessa forma, a correção das irregularidades aqui reportadas.

É o parecer.

Salvador, 18 de dezembro de 2017.

CAMILA LUZ DE OLIVEIRA

Procuradora do Ministério Público de Contas