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

PROCESSO:	**TCE/011574/2019**
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. Carolina Matos Alves Costa
NATUREZA:	ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA
RESPONSÁVEIS/PARTES:	ISABELLA PAIM ANDRADE
	JERÔNIMO RODRIGUES SOUZA
	LEANDRO DE TEIVE E ARGOLO DOS SANTOS
	ROBERTA SILVA DE CARVALHO SANTANA
	FREDERICO GONÇALVES
	MANOEL VICENTE DA SILVA CALAZANS
UNIDADE AUDITADA:	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA – SEC

PARECER N° 000340/2021

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Auditoria de acompanhamento da execução orçamentária e financeira** da **Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC)**, referente ao período de **01/01 a 31/07/2019**, com foco nas atividades desenvolvidas no âmbito do Programa 212 – Educar para Transformar e da Ação 2984 – Oferta de Transporte Escolar no Município.

Concluídos os exames, a Quinta Coordenadoria de Controle Externo (5ª CCE) emitiu relatório auditorial de Ref. 2351737-1/75, no qual discriminou as irregularidades identificadas e sugeriu a expedição de recomendações ao órgão auditado.

Em seguida, em cumprimento à determinação da Conselheira Relatora (Ref.2352356-1), os gestores responsáveis no âmbito da SEC foram devidamente notificados para manifestação acerca do relatório auditorial.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y4NDC5MJI2

Os gestores da Superintendência de Planejamento Operacional da Rede Escolar - SUPEC da Secretaria da Educação, Sr. Frederico Gonçalves (01/01/2019 a 28/02/2019) e Sr. Manoel Vicente da Silva Calazans (01/03/2019 a 31/07/2019), apresentaram manifestação conjunta (Ref.2412202-1/8) e documentos (Ref.2412206-1/3; Ref.2416022-1; Ref.2416023-1; Ref.2416024-1; Ref.2416025-1).

O Diretor Geral da SEC no período de 01/01/2019 a 10/03/2019, Sr. Leandro de Teive e Argolo dos Santos, compareceu aos autos (Ref.2410609-1/Ref.2410610-1). A Diretora Geral da SEC no período de 11/03/2019 a 31/07/2019, Sra. Roberta Silva de Carvalho Santana, apresentou manifestação (Ref.2416012-1/3), acompanhada de documentos (Ref.2416013-1; Ref.2416014-1; Ref.2416015-1; Ref.2416016-1; Ref.2416017-1/2; Ref.2416018-1/2; Ref.2416019-1; Ref.2416020-1/8).

A Sra. Isabella Paim Andrade, Secretária da SEC no período entre 01/01/2019 e 30/01/2019, manifestou-se nos autos (Ref.2412403-1/2). O Sr. Jerônimo Rodrigues Souza, Secretário da SEC entre 31/01/2019 e 31/07/2019, não compareceu aos autos, mas houve manifestação do Sr. Paulo Cezar Lisboa Cerqueira, Chefe de Gabinete da Secretaria (Ref.2416017-1/2), acompanhada de documentos (Ref.2416018-1/2 Ref.2416019-1).

Na sequência, em atendimento ao despacho da Conselheira Relatora (Ref.2416603-1), os autos retornaram à 5ª CCE para análise das manifestações e documentos trazidos aos autos pelos gestores.

Após o exame, a 5ª CCE emitiu relatório técnico complementar (Ref.2446711-1/16), no qual manteve as observações e recomendações constantes do relatório auditorial anterior, e sugeriu a notificação do Secretário da SEC para que encaminhasse a esta Corte de Contas o Plano de Ação PETE 2020/2021, mencionado no Ofício nº 294-2020 – SEC/CH-GAB (Ref. 2416017-1/2), com vistas à tomada de conhecimento acerca do documento e para possibilitar futuras ações de fiscalização e monitoramento do programa de transporte escolar.

Atendendo à sugestão da Unidade Técnica, a Conselheira Relatora determinou a notificação do Secretário da Educação do Estado da Bahia para que encaminhasse o mencionado documento ao TCE.

Após a notificação do Secretário da SEC (Ref.2468442-1), o Chefe de Gabinete da SEC apresentou nos autos o Plano de Ação PETE 2020/2021 (Ref.2469893-3/4), oportunidade na qual

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y4NDC5MJI2

destacou que os prazos nele previstos estão suspensos em virtude dos efeitos da pandemia do COVID-19 (Ref.2469893-1/2). Também foram juntados aos autos os documentos relativos aos procedimentos licitatórios voltados à contratação de transporte escolar pelo Estado da Bahia (Ref.2469893-5/85; Ref.2469893-90/91) e as portarias referentes a medidas administrativas adotadas para aprimorar o serviço de transporte escolar sob a responsabilidade da SEC.

Ato contínuo, os autos foram mais uma vez à 5ª CCE, que reiterou a conclusão da auditorial, no sentido de que sejam expedidas recomendações a fim de que a SEC adote as providências para corrigir ou prevenir a reincidência dos achados de auditoria descritos no Relatório de Auditoria de Ref. 2351737-1/75, acrescentando-se a sugestão de que estas medidas sejam organizadas na forma de um plano de ação no qual devem ser identificadas as ações saneadoras, os responsáveis pela execução das ações e o prazo para o seu cumprimento (Ref.2561235-1/7). A unidade técnica registrou ainda sugestões para o aperfeiçoamento do citado Plano de Ação PETE 2020/2021 apresentado pela SEC (Apêndice Único, Ref.2561235-7/12).

Vieram, então, os autos ao Ministério Público de Contas para análise e emissão de parecer.

Em síntese, é o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Fazendo uso da competência que lhe é atribuída pela Constituição do Estado (art. 91, inciso VII, da CE/89), e reforçada pela legislação infraconstitucional (art. 1º, inciso VII, da Lei Complementar Estadual nº 005/91), a 5ª CCE realizou auditoria destinada à verificação da regularidade da execução orçamentária e financeira da Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC), referente ao período de 01/01 a 31/07/2019, com foco nas atividades desenvolvidas no âmbito do Programa 212 – Educar para Transformar e da Ação 2984 – Oferta de Transporte Escolar no Município, apontando, ao final dos trabalhos auditoriais, os seguintes achados (Ref. 2351737-1/75):

Item do Relatório	Achados Auditoriais
Ocorrências relativas ao Programa Estadual do Transporte Escolar - PETE/BA	
6.1.1	Atraso no repasse dos recursos aos municípios
6.1.2	Prestações de contas aprovadas em desacordo com a Resolução nº144/2013
6.1.3	Fragilidade no acompanhamento pela SUPEC, da utilização dos recursos pelos municípios

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y4NDC5MJI2

6.1.4.1	Falhas Observadas no Município de Ilhéus
6.1.4.2	Falhas Observadas no Município de Itabuna
6.1.4.3	Falhas Observadas no Município de Jaguaripe
6.1.4.4	Falhas Observadas no Município de Vera Cruz
6.1.4.5	Divergências no quantitativo de alunos
6.1.4.6	Veículos utilizados no transporte escolar em desacordo com o Código de Trânsito Brasileiro (CTB)
6.1.4.7	Veículos com vida útil superior à recomendada pelo FNDE
6.1.4.8	Ausência de comprovação da autorização dos veículos para a condução de escolares
6.1.4.9	Condutores dos veículos não atendem aos requisitos de habilitação
6.1.4.10	Veículos e condutores não constam do contrato de transporte com o município
6.1.4.11	Fiscalização Inadequada da SEC com relação à Licitação e Execução dos Serviços Contratados
Ocorrências relativas à execução direta pelo Estado	
6.2.1.1	Pagamento de despesas por indenização por falta de respaldo contratual
6.2.1.2	Veículos com vida útil superior à recomendada pelo FNDE
6.2.1.3	Condutores atuando no transporte no escolar não atendem aos requisitos obrigatórios
6.2.2	Ocorrências observadas na inspeção em Ilhéus

Os achados supramencionados evidenciam um cenário de fragilidade na gestão e no controle exercidos pela SEC quanto à prestação do serviço de transporte escolar aos alunos de escolas estaduais, tanto em parceira com os municípios, por meio do Programa Estadual do Transporte Escolar - PETE/BA, quanto pelos prestadores de serviço de transporte escolar contratados pelo próprio Estado da Bahia.

Considerando o extenso rol de irregularidades identificadas e o robusto trabalho desenvolvido pela equipe auditorial, serão abordados neste opinativo apenas os achados que merecem análises adicionais e/ou a adoção de providências distintas ou complementares àquelas sugeridas pela unidade técnica.

2.1. Ocorrências relativas ao Programa Estadual do Transporte Escolar - PETE/BA

O Programa Estadual de Transporte Escolar - PETE/BA, instituído por meio da Lei Estadual nº 11.359/2009, prevê que os Municípios aderentes ao programa realizem, nas suas respectivas áreas de circunscrição, o transporte escolar de alunos de ensino médio da rede pública estadual, residentes no meio rural, mediante a transferência de recursos financeiros pelo Estado.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y4NDC5MJI2

A 5ª CCE demonstrou falhas na gestão e no controle da execução do programa, entre as quais o atraso no repasse de recursos (**item 6.1.1** do relatório de auditoria), a fragilidade no acompanhamento, pela SUPEC, da utilização dos recursos pelos municípios (**item 6.1.3** do relatório de auditoria), e as divergências no quantitativo de alunos registrados por município, o que afeta o cálculo dos repasses feitos pelo Estado aos municípios (**item 6.1.4.5** do relatório de auditoria). A equipe técnica registrou ainda fragilidades no controle exercido em relação aos padrões de qualidade e segurança do serviço de transporte escolar prestado pelos municípios participantes, considerando achados auditoriais decorrentes de inspeção *in loco* realizada em Ilhéus, Itabuna, Jaguaripe e Vera Cruz, notadamente a utilização de veículos em desacordo com o Código de Trânsito Brasileiro (**item 6.1.4.6** do relatório de auditoria), com vida útil superior à recomendada pelo FNDE (**item 6.1.4.7** do relatório de auditoria) e sem autorização para a condução de escolares (**item 6.1.4.8** do relatório de auditoria), bem como condutores dos veículos que não atendem aos requisitos de habilitação (**item 6.1.4.9** do relatório de auditoria) e interrupções consideráveis no serviço de transporte escolar nos municípios de Ilhéus e Itabuna (**itens 6.1.4.1 e 6.1.4.2** do relatório de auditoria).

Sobreleva destacar que o desenho do programa PETE/BA, que conta com a adesão de municípios para o oferecimento de transporte escolar a parte dos estudantes da rede estadual de ensino, moradores da zona rural, não desobriga, logicamente, o ente estadual de exercer o devido acompanhamento e fiscalização do serviço prestado no âmbito dos municípios parceiros, a fim de assegurar o adequado atendimento ao público-alvo e a regularidade da aplicação dos recursos públicos estaduais transferidos aos entes municipais.

Nesse sentido, conforme estabelece o art. 6º, da Lei Estadual nº 11.359/2009, *"o **controle e a fiscalização** quanto ao repasse e **efetiva aplicação dos recursos** do PETE/BA **serão realizados pela Secretaria Estadual da Educação**"* (grifou-se). Na mesma esteira de intelecção, o art. 3º, da Portaria nº 3.405/2011, editada pela SEC para regulamentar e operacionalizar o PETE/BA, define que a Secretaria é órgão responsável pela *"normatização, assistência financeira, controle das contas correntes para repasse dos recursos, **acompanhamento, fiscalização, aprovação da prestação de contas dos recursos repassados, cooperação técnica e avaliação da efetividade da aplicação dos recursos do Programa**, **diretamente ou por delegação**"* (grifou-se).

Os gestores da SUPEC/SEC, unidade responsável pelo citado programa, bem como os demais gestores da SEC no período auditado, acolheram boa parte dos achados e reconheceram a necessidade de aprimoramento da gestão e acompanhamento do PETE/BA, tendo registrado que houve a elaboração do Plano de Ação (Gestão de Riscos) PETE 2020/2021, pela Secretaria da Educação em parceria com a Auditoria Geral do Estado – AGE, no ano de 2019, visando à

Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y4NDC5MJI2
Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.

implementação de melhorias no programa (Ref.2469893-3/4). Contudo, apesar de indicar a concepção de ações voltadas ao aprimoramento do PETE/BA, o plano apresentado não aprofunda diversas das medidas delineadas, que se apresentam em estágio ainda inicial.

A SUPEC/SEC informou ainda que, em julho de 2019, *"solicitou aos municípios participantes do PETE, relatórios sobre a gestão e a fiscalização do transporte escolar por eles realizadas, demandando a juntada de documentos, inclusive processos licitatórios e contratos firmados, objetivando melhor acompanhamento e monitoramento do Programa"*, e que *"a medida adotada será reiterada em 2020 e nos anos subsequentes, uma vez que compõe itens do Plano de Ação citado".*

Não obstante, diante das irregularidades verificadas pela 5ª CCE, faz-se necessária a **expedição de determinação** à Secretaria da Educação, para que apresente plano de ação contemplando as medidas administrativas necessárias para corrigir e prevenir as irregularidades detectadas pela Unidade Técnica dessa Corte no acompanhamento, fiscalização e execução do Programa Estadual de Transporte Escolar – PETE/BA, observando-se os elementos mínimos previstos no art. 4º da Resolução Normativa nº. 84/2020.

2.2.*"Prestações de contas aprovadas em desacordo com a Resolução nº 144/2013"* e ***"Fiscalização Inadequada da SEC com relação à Licitação e Execução dos Serviços Contratados"*** (itens 6.1.2 e 6.1.4.11 do relatório auditorial)

Segundo a 5ª CCE, a SEC editou a Portaria SEC nº 3.015/2013, alterando disposições da Portaria SEC nº 3.405/2011, que regulamenta e operacionaliza o PETE/BA, para deixar de exigir que os municípios participantes do programa instruam as prestações de contas com documentos reputados obrigatórios pela Resolução Normativa nº 144/2013 dessa Corte de Contas, como comprovantes de despesas, comprovantes de recolhimento dos impostos e cópia do processo de licitação, dispensa e/ou inexigibilidade pertinente à contratação de serviços com os recursos repassados. A Unidade Técnica observa que a não exigência desses documentos, em especial quanto aos procedimentos de contratação realizados pelos municípios, prejudica de maneira significativa a fiscalização da SEC em relação às empresas e objetos efetivamente contratados para a realização do transporte escolar.

Em contrapartida, os gestores da SEC alegam que a Resolução Normativa nº 144/2013 desse TCE não seria aplicável ao PETE/BA, já que o programa envolve repasses de recursos conforme previsão em lei (Lei Estadual n° 11.359/2009), mediante adesão do município, e que, portanto, teriam natureza de transferências legais. Assim, para os gestores, os referidos repasses aos municípios seriam distintos das denominadas "transferências voluntárias", o que, para eles,

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y4NDC5MJI2

afastaria a incidência regramento previsto na Resolução Normativa nº 144/2013 desse TCE, conforme entendimento consignado no Ofício nº 322/2019 DFIN, de 03 de junho de 2019, expedido pela Diretoria de Finanças da SEC, e transcrito nos autos pela Sra. Roberta Santana, ex-Diretora Geral (Ref.2416012-2).

Quanto a esta controvérsia jurídica, inicialmente cumpre destacar que as transferências legais são aquelas realizadas em cumprimento a determinado comando legal, com o propósito de viabilizar a implementação descentralizada de políticas públicas de interesse comum entre os entes federativos envolvidos. Diferentemente das transferências voluntárias, as transferências legais se operam de forma automática, de acordo com critérios predeterminados pela lei, prescindindo, portanto, da formalização de convênio ou outro ajuste negocial para efetivação de cada repasse.

A opção por essa modalidade de transferência intergovernamental objetiva simplificar a implementação descentralizada de determinados programas governamentais, mediante a fixação, em nível legal, de critérios objetivos para o repasse automatizado de recursos a outras esferas de governo (critérios de habilitação, de definição do montante, forma de transferência), bem como as condições para a sua aplicação na finalidade pública que justificou a transferência, dispensando a necessidade de celebração de convênios entre o ente repassador e cada um dos entes beneficiários.

No caso em análise, entende-se que os repasses de recursos realizados aos municípios participantes do PETE/BA se enquadram no conceito de transferências legais, visto que realizados, de forma automática, com fundamento em previsão legal específica, a partir de critérios objetivos previamente definidos pela Lei Estadual n° 11.359/2009 e pela Portaria SEC nº 3.405/2011, bastando a formalização de termo de adesão pelo município interessado.

No entanto, embora seja desnecessária a formalização de instrumentos negociais específicos, a transferência intergovenamental de recursos públicos realizada em cumprimento a norma legal demanda a realização de procedimento administrativo formal para a sua efetivação, bem como a manifestação de vontade do ente recebedor. Tais circunstâncias autorizam o seu enquadramento na categoria de instrumento congênere a convênio, acordo ou ajuste.

Nesse particular, mostra-se oportuna a transcrição do seguinte excerto do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 1934, em que se analisou a constitucionalidade do art. 1º da Lei nº 9.604/98, que fixou a competência dos Tribunais de Contas Estaduais e de Câmaras Municipais para análise da prestação de contas da aplicação de recursos financeiros oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, repassados aos Estados e

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y4NDC5MJI2

Municípios:

> **quaisquer repasses desses recursos, feitos inclusive por força de Lei** que vincula a União, mas evidentemente por procedimentos formais administrativos, **se consideram como feitos mediante instrumento congênere a convênios, acordos ou ajustes**, **até porque seu recebimento necessita de concordância - e o acordo de vontades é o elemento comum aos convênios, acordos ou ajustes -, ainda que tácita,** dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios (ADI 1934, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2019) (grifou-se)

Na visão deste *Parquet* de Contas, a forma como os recursos são repassados pelo Estado da Bahia a outras esferas de governo – se de modo automático, em função de critérios predeterminados pela lei, ou a partir de ajustes negociais celebrados em cada caso – não altera a titularidade originária dos recursos transferidos; ou seja, os recursos continuam ostentado natureza de recursos públicos estaduais, sujeitando-se, portanto, à fiscalização do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, nos termos do 91, inciso XI, da Constituição Estadual.

Sendo assim, e considerando que compete constitucionalmente a esse Tribunal de Contas o julgamento definitivo das prestações de contas dos recursos repassados aos municípios no âmbito do programa PETE/BA, entende-se que a Administração Pública estadual deve observar, no exercício de seu poder normativo, as normas de controle externo definidas pela Corte de Contas. Do contrário, admitir-se-ia a possibilidade de a unidade jurisdicionada limitar, mediante ato normativo infralegal, a abrangência e a profundidade do controle a ser exercido pelo Tribunal de Contas em processos de prestação de contas de recursos públicos estaduais transferidos a outras esferas de governo.

Sobreleva salientar que o art. 1º, § 2°, da Resolução Normativa nº 144/2013 desse Tribunal estende o âmbito de aplicação do referido diploma normativo a qualquer pacto celebrado entre o Estado da Bahia e outro ente federativo que envolva a transferência de recursos para a consecução de objetivos comuns, independentemente da nomenclatura utilizada:

> Art. 1º.
> (...)
> §2° **Os pactos celebrados** entre os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado, firmados entre si, **ou com entes pertencentes à estrutura** da União, ou de outros Estados, Distrito Federal ou **Municípios**, **independentemente da nomenclatura atribuída ao termo ajustado entre as partes, sujeitam-se aos dispositivos desta Resolução, caso se trate efetivamente de transferência de recursos para a consecução de objetivos de interesses recíprocos, sob regime de mútua colaboração**. (grifos nossos)

Neste sentido, é possível concluir que os repasses realizados no âmbito do PETE/BA, embora se enquadrem na categoria de transferências legais, estão sujeitos às normas de controle contidas na Resolução Normativa nº 144/2013, porquanto (i) são instrumentalizados a partir de manifestação expressa de vontade dos entes municipais, consubstanciada na apresentação de

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y4NDC5MJI2

termo de adesão às condições previamente definidas pelo Estado da Bahia, e (ii) se destinam à consecução de objetivos de interesses recíprocos, em regime de mútua colaboração.

Aliás, ainda que se entenda que a Resolução Normativa nº. 144/2013 somente se aplica às transferências voluntárias, não alcançando, portanto, as prestações de contas de recursos transferidos com fundamento em norma legal, incidiriam subsidiariamente sobre os recursos repassados no âmbito do programa PETE/BA as normas previstas nos arts. 38 e seguintes da Resolução Normativa nº. 12/93, que dispõem genericamente sobre prestação de contas de recursos repassados a entes municipais.

Nos termos do art. 39 da aludida resolução normativa, as prestações de contas relativas à gestão dos recursos estaduais transferidos a municípios devem ser instruídas, dentre outros elementos básicos, com os comprovantes das despesas realizadas (art. 39, inciso VI) e a cópia do processo de licitação ou de sua dispensa (art. 39, § 1º). Na visão deste *Parquet* de Contas, a ausência destes documentos elementares compromete substancialmente o exame acerca da regularidade da gestão financeira dos recursos repassados, elevando a níveis intoleráveis o risco de o controle interno da SEC certificar a conformidade de gastos não regulares, e limitando severamente o controle externo a ser exercido por essa egrégia Corte de Contas.

Pelas razões expostas, o *Parquet* de Contas entende que a Secretária da Educação deve adotar as medidas administrativas cabíveis no sentido de assegurar que as prestações de contas apresentadas pelos municípios participantes do PETE/BA contenham os documentos necessárias à verificação da boa e regular aplicação dos recursos estaduais transferidos, observando, no que couber, os ditames da Resolução Normativa nº 144/2013 deste TCE.

2.3. *"Pagamento de despesas por indenização por falta de respaldo contratual"* (item 6.2.1.1 do relatório auditorial)

No tocante aos achados atinentes à contratação de serviços de transporte escolar pela própria Secretaria da Educação, destinados a atender aos estudantes moradores da zona rural de municípios não participantes do PETE/BA e aos estudantes indígenas e quilombolas, cabe especial destaque à irregularidade atinente ao pagamento de despesas mediante indenização por falta de respaldo contratual.

Conforme apontado pela 5ª CCE, no período examinado (janeiro a julho de 2019), foram constatados 14 (quatorze) pagamentos indenizatórios referentes a prestação de serviços de transporte escolar sem base em contrato administrativo, que perfizeram o montante de R$3.299.751,21. A Unidade Técnica registrou que as empresas remuneradas por indenização

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y4NDC5MJI2

estão entre aquelas que foram credenciadas pela SEC para a prestação desse tipo de serviço, conforme lista da Comissão Permanente de Credenciamento disponível no sítio eletrônico da Secretaria. Destacou-se, ainda, que *"os valores pagos pelos serviços são aqueles estipulados para o credenciamento, conforme planilha publicada no sítio da SEC".*

Em sua defesa, os gestores da SEC alegam que o serviço era contratado pela modalidade de credenciamento até o ano de 2016, mas que, diante o posicionamento manifestado pela Procuradoria Geral do Estado no ano de 2017, de que o uso do credenciamento era incompatível com a contratação do referido serviço, foram abertos os respectivos processos licitatórios em fevereiro de 2018, sob os números nº SEI BAHIA 011.5618.2018.0000785-49 (transporte rural), nº SEI BAHIA 011.5618.2018.0000784-68 (transporte indígena e quilombola).

Diante desse quadro, sustentam que os pagamentos por indenizações verificados no curso da presente auditoria, realizada em 2019, ocorreram *"por força do tempo necessário para instrução dos processos, que envolvem complexidades próprias do serviço de transporte escolar (…) e, posteriormente, da necessidade de exame jurídico pela PGE dos recursos interpostos"*, fatores que acarretaram em atraso na conclusão dos processos licitatórios, que só ocorreu de forma parcial em maio e junho de 2020, como demonstram os resultados das Licitações nºs 18 e 19/2019, parcialmente homologados pela SEC (Ref.2469893-90/91).

Contudo, a análise das alegações apresentadas permite a conclusão de que houve morosidade por parte da SEC ao realizar os procedimentos licitatórios, tendo em vista que os processos duraram mais de 2 (dois) desde o seu início até a homologação parcial do resultado de ambos, tempo que deveria ser suficiente para instaurar e concluir os devidos processos licitatórios. Assim, em decorrência do atraso excessivo nas providências necessárias para a realização das novas contratações, a SEC manteve, no período auditado, a prestação de serviços de transporte escolar **sem lastro contratual, realizando os pagamentos por indenização.**

Cumpre destacar que os contratos administrativos devem ser celebrados por autoridade competente, na **forma escrita**, em obediência ao princípio da solenidade das formas que rege o Direito Administrativo. A contratação verbal é estritamente **excepcional**, permitida somente nas situações previstas na lei. Fora das estritas hipóteses legalmente admitidas, a norma prevê a nulidade do contrato verbal, conforme comandos normativoss inserto no art. 60, parágrafo único, da Lei nº. 8.666/93 e art. 131, inciso II, e §4º da Lei Estadual nº 9.433/05:

> **Lei 8.666/93**
> **Art. 60.** Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y4NDC5MJI2

> imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.
> **Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração,** salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.
>
> **Lei Estadual nº. 9.433/05**
> **Art. 131.** São formalidades essenciais dos contratos administrativos e seus aditamentos:
> II – **forma escrita**, ressalvado o disposto no § 3º deste artigo;
> § 4º – **É nulo de pleno direito o contrato verbal com a Administração,** salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, em regime de adiantamento, de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido para compras e serviços que não sejam de engenharia, na modalidade de convite. (**Grifou-se**)

Analisando a questão sob a ótica do art. 60, parágrafo único, da Lei Federal nº. 8.666/93, o Tribunal de Contas da União firmou o entendimento estampado nos seguintes precedentes:

> **Enunciado**
> Pagamentos sem cobertura contratual ou prévio empenho constituem afronta à legislação ordinária, ressalvando-se, no que diz respeito à Lei 8.666/1993, os contratos verbais destinados às compras de pronto pagamento, feitas em regime de adiantamento, em valores não superiores ao estabelecido na norma (parágrafo único do art. 60). (Acórdão 7206/2012-Segunda Câmara)
>
> **Enunciado**
> A execução e o pagamento de serviços sem o devido respaldo contratual constituem ofensa ao art. 60 da Lei 8.666/1993. (Acórdão 1678/2017-Plenário)

Além de caracterizar violação aos sobreditos dispositivos da lei de licitações e contratos, o pagamento de serviços sem respaldo contratual também fragiliza etapa importante da liquidação da despesa, vez que a Administração não poderá verificar os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, descumprindo-se o quanto fixado no parágrafo segundo do art. 63 da Lei Federal nº 4.320/64:

> Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
> § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
> **I – o contrato, ajuste ou acordo respectivo;**
> **II – a nota de empenho;**
> III – os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Ademais, ainda que se permita o pagamento dos serviços mediante indenização, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração, é imperativo que se responsabilize o gestor que lhe deu causa. Tal orientação já é aplicada na esfera federal, mediante enunciado da Advocacia-Geral da União, fundamentado na Lei nº 8.666/1993, e em julgado do Tribunal de Contas da União (TCU):

> A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y4NDC5MJI2

> 1993, **sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa.** REFERÊNCIA: arts. 59, parágrafo único, 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993; art. 63, Lei nº 4.320, de 1964; Acórdão TCU 375/1999-Segunda Câmara.
>
> **Pagamentos sem cobertura contratual ou prévio empenho constituem afronta à legislação ordinária,** ressalvando-se, no que diz respeito à Lei 8.666/1993, os contratos verbais destinados às compras de pronto pagamento, feitas em regime de adiantamento, em valores não superiores ao estabelecido na norma (parágrafo único do art. 60)
> (Acórdão 7206/2012-Segunda Câmara – Data da sessão 02/10/2012)
> […]
> 9.5.3. **abstenha-se de realizar despesas sem cobertura contratual, procedendo à emissão de empenho anteriormente à prestação dos serviços, de forma a não contrariar o disposto nos arts. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, 60 da Lei nº 4.320/1964 e 24 do Decreto nº 93.872/1986"**; (Acórdão 645/2007, Plenário, Rel. Min. Maros Bemquerer Costa, DJ 18/04/2007).

A Lei de Licitações do Estado da Bahia (Lei Estadual nº 9.433/05) prevê expressamente a necessidade de se responsabilização dos agentes públicos por ilicitudes ensejadores de nulidade contratual, dentre as quais se insere a formalização de contrato verbal fora das hipóteses legalmente permitidas (art. 131, inciso II, e §4º da Lei Estadual nº 9.433/05). Veja-se:

> Art. 128 - A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente, desconstituindo os efeitos jurídicos já produzidos e impedindo os que seriam ordinariamente produzidos.
>
> Parágrafo único - A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data de sua declaração e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

A realização de despesa pública a partir de contratação verbal, em desrespeito aos comandos normativos acima indicados, caracteriza, portanto, grave infração a norma legal, capaz de ensejar a responsabilização pessoal do gestor que lhe deu causa, com fulcro no art. 128, parágrafo único, da Lei Estadual nº 9.433/05.

Assim, considerando a possível persistência da conduta irregular, tendo em vista que os resultados dos procedimentos licitatórios para a prestação dos serviços de transporte escolar em comento foram apenas parcialmente homologados pela SEC no ano de 2020, impõe-se que a Secretaria de Educação adote as medidas administrativas necessárias no sentido de evitar a realização de pagamentos de serviços sem base contratual, mediante indenização, com fulcro no art. 131, inciso II, e §4º da Lei Estadual nº 9.433/05, indicando-as no plano de ação a ser apresentado a esse Tribunal.

Para os demais achados de auditoria, este membro do Ministério Público de Contas entende que a 5ª CCE realizou exame exauriente e escorreito da matéria, razão pela qual endossa, pelos seus próprios fundamentos, as conclusões lançadas e as recomendações sugeridas pela aludida Unidade Técnica.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y4NDC5MJI2

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno desse Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas **OPINA:**

a) pela **juntada da presente auditoria** ao processo de Prestação de Contas da Secretaria da Educação do Estado da Bahia – SEC (TCE/001573/2020) e aos processos destacados de **Prestação de Contas do Secretário da SEC** (TCE/007225/2020), **da Diretoria Geral da SEC** (TCE/007227/2020), e **da Superintendência de Planejamento Operacional da Rede Escolar - SUPEC** (TCE/007229/2020), referentes ao exercício de 2019, para que se avalie a repercussão dos achados auditoriais analisados nas contas dos responsáveis pelas unidades auditadas;

b) com fulcro no art. 91, XIV, da Constituição Estadual c/c art. 2º da Resolução Normativa nº. 84/2020 dessa Corte, pela expedição de **determinação** à Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC/BA) para que, em prazo determinado a ser fixado pelo Tribunal Pleno, apresente plano de Ação contemplando as medidas administrativas a serem adotadas para o saneamento das irregularidades detectadas no presente processo de auditoria, com observância dos requisitos mínimos previstos no art. 4º da referida resolução.

É o parecer.

Salvador/BA, 18 de maio de 2021.

DANILO FERREIRA ANDRADE
Procurador do Ministério Público de Contas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y4NDC5MJI2

Quadro de Assinaturas
Este documento foi assinado eletronicamente por: Danilo Ferreira Andrade Procurador do Ministério Público - Assinado em 18/06/2021

Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y4NDC5MJI2