



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

PROCESSO:	TCE/008992/2017
ÓRGÃO JULGADOR:	TRIBUNAL PLENO
RELATOR:	CONS. Carolina Matos Alves Costa
NATUREZA:	AUDITORIA
RESPONSÁVEIS/PARTES:	PAULO ROBERTO PINTO SANTOS
ORIGEM:	UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA – UESB
VINCULAÇÃO:	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO – SEC

PARECER Nº 000537/2018

1. RELATÓRIO

Trata-se de **Auditoria** realizada pela 5ª Coordenadoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia na UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA (UESB), com o objetivo de acompanhar as licitações e contratos da Unidade, abrangendo o período de 01/01 a 30/06/2017.

Após a conclusão dos trabalhos, a 5ª CCE destacou diversas irregularidades e sugeriu a expedição de recomendações ao gestor para que adotasse providências para corrigi-las e/ou prevenir reincidências (Ref.1948847).

Devidamente notificado (Ref.1981879-1), o Reitor da UESB apresentou defesa e documentos às fls. Ref.1991068, Ref. 1991068 e Ref. 1991067.

O Exmo. Conselheiro Relator Substituto, em Despacho (Ref.1992275-1), determinou que a 5ª CCE procedesse ao cotejamento das justificativas e esclarecimentos apresentados quanto aos itens 5.1.3, 5.1.4, 5.1.7, 5.1.8, 5.2.1.a, 5.2.1.d.1, 5.2.1.d.3, 5.2.2, 5.2.3, 5.2.4 do Relatório auditorial de Ref.1948847.

A 5ª CCE, no Relatório de Ref. 2038195, concluiu que as justificativas apresentadas pelo gestor foram suficientes para excluir a falha apontada no item **5.2.4.** do Relatório de Ref. 1948847, tendo mantido o posicionamento anterior quanto as demais irregularidades identificadas e a sugestão de expedição de recomendações ao gestor da UESB.

O processo foi encaminhado ao Ministério Público de Contas para fins de análise e emissão de parecer.

É o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Ao proceder ao exame auditorial, e após a análise das justificativas apresentadas pelo responsável, a Quinta Coordenadoria de Controle Externo – 5ª CCE, considerou as seguintes irregularidades como passíveis de recomendações (Ref.1948847 e Ref. 2038195-11/12).

Achados de Auditoria	Item
Atraso nos pagamentos efetuados às empresas terceirizadas	5.1.1
Inobservância ao princípio constitucional do concurso público	5.1.2
Atraso no recolhimento da contribuição do INSS	5.1.3
Contratação ilegal de prestadores de serviços em caráter continuado	5.1.4
Irregularidades na contratação de professores substitutos por Regime Especial de Direito Administrativo (REDA)	5.1.5
Inadequação dos critérios utilizados nos editais e baremas para a seleção da equipe técnica do Projeto Universidade para Todos (UPT)	5.1.6
Pagamento contínuo de bolsa auxílio a membros da equipe técnica do projeto	5.1.7
Ausência de documentos comprobatórios da participação da comissão interna no processo de seleção para a equipe técnica do projeto UPT	5.1.8
Impropriedades nos serviços de manutenção de condicionadores de ar	5.2.1
Não devolução de veículos conforme exigência legal	5.2.2
Planejamento inadequado na aquisição de bens permanentes	5.2.3

Considerando que o Órgão Técnico deste Tribunal exauriu a análise do tema, expondo ponto de vista condizente à situação apresentada, o Ministério Público de Contas endossa integralmente as recomendações sugeridas pela 5ª CCE.

Aprofundar-se-á no presente Parecer, tão somente, a análise das irregularidades abordadas nos itens **5.1.2, 5.1.3 e 5.1.4** do Relatório auditorial de Ref. 1948847, para as quais se

mostra necessário tecer maiores esclarecimentos e/ou adotar outras providências que não aquelas sugeridas pela Unidade Técnica.

2.1. “Inobservância ao princípio constitucional do concurso público” e “Contratação ilegal de prestadores de serviços em caráter continuado” (itens 5.1.2 e 5.1.4 do Relatório de Ref. 1948847)

A Unidade Técnica contatou que a UESB tem realizado contratação de mão de obra para o desempenho de atividades definidas em Lei como privativas dos cargos de Técnico Universitário e Analista Universitário, violando o princípio constitucional do concurso público. A Tabela 03 do Relatório de Ref. 1948847, inclusive, indica a existência, em 13/09/2017, de 459 (quatrocentos e cinquenta e nove) cargos vagos na área administrativa inseridos no Plano de Cargos e Salários dos aludidos cargos (Leis n. 8.889/2003, n. 11.375/2009 e n. 13.184/2014), o que agrava a situação de ilegalidade.

A Unidade Técnica constatou, ainda, que ex-funcionários de empresas terceirizadas com contratos rescindidos com a Administração e funcionários que já prestaram serviços e que foram pagos pelo elemento de despesa 36 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física) **foram recontratados** pelas novas empresas que prestam serviços de suporte administrativo e apoio operacional, **e se encontram lotados atualmente na Unidade**; que nos referidos Contratos **não há responsável designado formalmente pela Contratada** para o controle efetivo dos funcionários terceirizados; que não há procedimentos de fiscalização e de gestão para aferir a qualidade do serviço, especificando os indicadores e instrumentos de medição que são adotados pela Unidade; a **inexistência de supervisão direta das atividades pela Contratante**; que os serviços prestados com ênfase em atividades auxiliares, assistência técnica administrativa e de apoio técnico-administrativo **se misturam e correspondem as atividades executadas no exercício de cargos efetivos do órgão**, o que impossibilita aferição da real atividade exercida pelos funcionários das contratadas em relação ao objetivo contratual; bem como informa a **existência de Reclamações Trabalhistas em face do Estado relativas aos terceirizados**.

Observe-se que o art. 99 da Lei n. 8.889/2003, que dispõe sobre a estrutura dos cargos e vencimentos no âmbito do Poder Executivo do Estado da Bahia, além de prever os cargos de Analista e Técnico Universitário, lhes atribui “*a execução de suporte técnico aos processos de trabalhos, projetos e ações educacionais*”. A Lei, portanto, atribui o exercício dessas atividades a ocupante de cargo público efetivo, em face da natureza permanente destes serviços, relacionados às atividades rotineiras do Órgão.

É cediço que a contratação de mão de obra para o desempenho de atividades inseridas no rol de competências legalmente atribuídas a um determinado cargo público viola o princípio do concurso público, previsto no art. 37, II, da Constituição Federal.

Neste sentido, posiciona-se o Tribunal de Contas da União – TCU:

A prática de transmitir a terceiros, estranhos aos quadros do serviço público, funções finalísticas do aparelho estatal grassou por quase toda a Administração Federal Direta e Indireta e hoje tem proporções tão extensas que nem o próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, incumbido da política de recrutamento de pessoal, consegue determinar seus números com a precisão necessária.

Além de esvaziar a qualidade e o comprometimento no serviço prestado, em áreas consideradas prioritárias, a terceirização, quando fora dos casos regulamentados, todos referentes apenas a atividades de apoio, frustra a regra constitucional do concurso público e, freqüentemente, estando vinculada a empresas fornecedoras de mão-de-obra, representa uma meia privatização.

(PLENÁRIO. TC-020.784/2005-7.)

14. As contratações realizadas pela Caixa Econômica Federal ao nosso ver, são ilegais, vez que ferem princípios legais e constitucionais (Art. 37, inciso II). Sobre o tema esta Corte de Contas firmou entendimento de que **"a terceirização é legítima desde que não implique a execução de atividades inerentes aos quadros próprios dessas entidades."** (1465-40/02-P e 1471-40/02-P).

(...)

17. Esta Corte, em casos semelhantes, tem determinado:

(...)

17.2 a substituição dos funcionários contratados por empresas terceirizadas por empregados devidamente selecionado por certame público (DC-1465-40/02-P e 1471-40/02-P).

18. Nos casos aqui tratados (TCs. 014.100/2001-6 e 008.906/2002-6), percebe-se que a contratação das prestadoras de serviços foi irregular, vez que não foram observadas as orientações emanadas deste Tribunal nem o Enunciado 331, inciso III, do TST.

(Plenário - Acórdão 17/2004)

O TCU, no enunciado da Súmula n. 97, apesar de se referir às contratações no âmbito da

União, traz fundamento extensível aos demais entes federativos:

*Ressalvada a hipótese prevista no parágrafo único do art. 3º da Lei 5.645, de 10/12/70 (Decreto-lei 200, de 25/02/67, art. 10, §§ 7º e 8º), **não se admite, a partir da data da publicação do ato de implantação do novo Plano de Classificação e Retribuição de Cargos do Serviço Civil da União e das autarquias, a utilização de serviços de pessoal, mediante convênios, contratos ou outros instrumentos, celebrados com Fundações ou quaisquer entidades públicas ou privadas, para o desempenho de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo referido Plano.***

Desse modo, conclui-se que, ao contratar mão de obra para a prestação de serviços de natureza permanente, diretamente relacionados às funções previstas em Lei como privativas de determinado cargo público, a UESB está a burlar o art. 37, II, da Constituição Federal, que impõe o seu desempenho por pessoal aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos.

O Reitor da UESB, em sua defesa, salientou a grave deficiência de pessoal nos quadros da Universidade como motivadores das contratações, bem como as diversas solicitações não atendidas para ampliação da quantidade de cargos permanentes ou mesmo a realização de concurso público. Conforme já aduzido, no entanto, **verifica-se a existência de 459 (quatrocentos e cinquenta e nove) cargos vagos na área administrativa inseridos no Plano de Cargos e Salários dos aludidos cargos (Leis n. 8.889/2003, n. 11.375/2009 e n. 13.184/2014)**, conforme demonstra a Tabela 03 do Relatório de Ref. 1948847.

Resta, ainda, caracterizado, sob o enfoque do direito do trabalho, **desvio de função**, uma vez que os contratados pela UESB realizam atividades inerentes ao cargo de Analista e Técnico Universitário, o que já vem repercutindo negativamente para o Estado na seara trabalhista, considerando que a 5ª CCE informa a **existência de Reclamações Trabalhistas em face do Estado relativas aos terceirizados**.

Neste aspecto, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) possui Orientação Jurisprudencial no sentido de que os contratados têm direito à isonomia salarial em relação aos trabalhadores concursados:

383/SDI 1. TERCEIRIZAÇÃO. EMPREGADOS DA EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS E DA TOMADORA. ISONOMIA. ART. 12, "A", DA LEI Nº 6.019, DE 03.01.1974. (mantida) - Res. 175/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com ente da Administração Pública, não afastando, contudo, pelo princípio da isonomia, o **direito dos empregados terceirizados às mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas àqueles contratados pelo tomador dos serviços**, desde que presente a igualdade de funções. Aplicação analógica do art. 12, “a”, da Lei nº 6.019, de 03.01.1974.

A contratação de pessoal para o desempenho de atividades legalmente atribuídas a determinado cargo público, portanto, expõe o Estado a uma situação temerária, na medida em que abre brecha para a propositura de diversas ações judiciais de contratados buscando equiparação salarial com concursados. A Primeira Turma do TST, assim já se posicionou:

RECURSO DE EMBARGOS REGIDO PELA LEI 11.496/2007. **ISONOMIA SALARIAL. EMPREGADO TERCEIRIZADO. AGENTE PENITENCIÁRIO. ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL 383 DA SBDI-1.** A decisão da Turma foi proferida em conformidade com a Orientação Jurisprudencial 383 da SBDI-1 do TST, segundo a qual “a contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com ente da Administração Pública, não afastando, contudo, pelo princípio da isonomia, o direito dos empregados terceirizados às mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas àqueles contratados pelo tomador dos serviços, desde que presente a igualdade de funções. Aplicação analógica do art. 12, a, da Lei nº 6.019, de 03.01.1974”. Estando a decisão recorrida em consonância com orientação jurisprudencial desta Corte, o recurso de embargos não alcança conhecimento, na forma do inciso II, do art. 894 da CLT, estando superada a alegação de dissenso jurisprudencial. Recurso de embargos não conhecido.
(Primeira Turma, PROCESSO Nº TST-RR-1300100-65.2008.5.09.0014, Rel. Min. AUGUSTO CÉSAR LEITE DE CARVALHO, DJ 05/10/2012).

Destarte, em consonância com o posicionamento da 5ª CCE, sugere a expedição de recomendação à UESB no sentido que continue envidando esforços para o preenchimento dos cargos vagos na área administrativa, mediante concurso público, haja vista a ilegalidade do desempenho de funções permanentes inerentes aos cargos de Técnico e Analista Universitário da UESB por particulares com vínculo precário com a Administração.

2.2. “Atraso no recolhimento da contribuição do INSS” (item 5.1.3 do Relatório de Ref. 1948847)

Foi constatada na Auditoria realizada a assunção de ônus financeiro desnecessário pela

UESB, quando do pagamento de multas e juros decorrentes de atrasos no recolhimento de contribuições previdenciárias.

Instado a se manifestar sobre a irregularidade em apreço, o gestor alegou que a referida falha é consequência direta do pagamento em atraso do valor principal, mas que continua envidando os esforços necessários junto às diversas Secretarias de Governo, para a liberação do valor contingenciado.

É cediço que ao gestor da entidade compete diligenciar para que os pagamentos e recolhimentos sejam feitos tempestivamente, a fim de evitar ônus desnecessário ao erário com o pagamento de juros e multas por atrasos não devidamente justificados nos processos de pagamento.

Com efeito, não foram apresentados pelos gestores da UESB fatores alheios à sua capacidade de gestão que impedissem o recolhimento tempestivo das obrigações previdenciárias. Esta falha evidencia, em verdade, a **ausência de planejamento financeiro da entidade quando do pagamento das referidas despesas, o que gerou despesas extraordinárias no montante total de R\$ 10.590,00 (dez mil quinhentos e noventa reais).**

Diante de uma realidade de escassez de recursos públicos para o atendimento das necessidades sociais básicas, revela-se inadmissível que o Poder Público, por conta de falhas de planejamento na liberação de recursos ou de controle interno, venha a realizar despesas que poderiam ser perfeitamente evitadas. Em razão do desperdício de recursos públicos afrontar os princípios da economicidade e da eficiência, sugere seja expedida determinação ao gestor da UESB para que adote procedimentos eficazes de controle de pagamentos, em ordem a evitar o recolhimento extemporâneo de impostos e contribuições e o consequente pagamento de multas e juros.

3. CONCLUSÃO:

Diante do exposto, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal de Contas e em sintonia com o posicionamento da 5ª CCE, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela expedição de **recomendações** à UESB, para que sejam adotadas providências aptas a corrigir e prevenir a recorrência das irregularidades discriminadas nos achados de auditoria (Ref. 2038195-11), bem como para que continue envidando esforços para o preenchimento dos cargos vagos na área administrativa, mediante concurso público, haja vista a **ilegalidade do desempenho de funções permanentes inerentes aos cargos de Técnico e Analista**

Universitário da UESB por particulares com vínculo precário com a Administração.

Observada a natureza da atividade de controle, que deve primar pela correção das ilegalidades, sugere a expedição de **determinações** à UESB para que:

- a) adote procedimentos de controle com vistas a garantir o recolhimento dos impostos e contribuições sociais tempestivamente na data de vencimento, a fim de evitar o pagamento desnecessário de multas e juros;
- b) apresente, em prazo a ser estabelecido por este Tribunal, **Plano de Ação** que contemple o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações formuladas pela 5º CCE, com a indicação dos responsáveis pela implementação de cada uma delas.

Por fim, sugere seja o atual Secretário de Administração do Estado da Bahia (SAEB) **informado** a respeito do teor da presente Auditoria, a fim de serem implementadas as providências necessárias à realização de concurso público, com vistas a corrigir a grave deficiência do quadro de pessoal da UESB.

É o parecer.

Salvador, 22 de agosto de 2018.

ERIKA DE OLIVEIRA ALMEIDA
Procuradora do Ministério Público de Contas

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Erika de Oliveira Almeida
Procuradora do Ministério Público - Assinado em 22/08/2018



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: Q4MTI4MJG1