



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

PROCESSO:	TCE/009204/2016
ÓRGÃO JULGADOR:	TRIBUNAL PLENO
RELATOR:	CONS. Carolina Matos Alves Costa
NATUREZA:	AUDITORIA
RESPONSÁVEIS/PARTES:	EDVONEIDE SAMPAIO JONES SANTOS
ÓRGÃO:	DIRETORIA GERAL DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

PARECER N° 000667/2017

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Auditoria** realizada pela Quinta Coordenadoria de Controle Externo (5ª CCE) deste Tribunal de Contas na **DIRETORIA GERAL DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA**, relativa ao período de 01/01 a 30/09/2016, com o objetivo de verificar a regularidade da execução orçamentária e financeira, observando a obediência à legislação aplicável, aos princípios da administração pública e os controles internos existentes.

Após a conclusão dos trabalhos, a 5ª CCE sugeriu a notificação da Sra. Edvoneide Sampaio Jones Santos, Diretora Geral da SEC no período de 01/01/2016 a 19/06/2016, e do Sr. José Barreto Bittencourt, Diretor Geral a partir de 20/06/2016, para que tomassem conhecimento das falhas apontadas, apresentassem justificativas complementares e implementassem as recomendações sugeridas à correção das falhas verificadas e à prevenção da ocorrência de outras semelhantes (Ref.1700961).

Devidamente intimados, a Secretaria de Educação apresentou resposta em nome de ambos os gestores responsáveis pela Diretoria Geral aos fatos reportados durante o período em análise (Ref.1795381).

Em seguida, a Sra. Edvoneide Sampaio retornou aos autos para apresentar as Notas de Ordem Bancária nºs 11101.0001.16.0010037-6 e 11101.0001.16.0010531-9 em complementação à sua

defesa (Ref.1827899).

Diante das justificativas apresentadas, a Conselheira Relatora determinou o encaminhamento do processo à Unidade Técnica para que procedesse ao cotejamento entre os esclarecimentos e os achados constante do primeiro relatório auditorial (Ref.1845245).

Em cumprimento, a 5ª CCE entendeu que as justificativas apresentadas não tiveram o condão de alterar a conclusão do relatório pretérito, razão pela qual manteve o opinativo anterior (Ref.1893396).

Deu-se, então, vista dos autos a este Órgão Ministerial, em 23/08/2017 (Ref.1895770).

É o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, antes de adentrar no mérito das irregularidades constatadas pela 5ª CCE, faz-se necessário contextualizar as contratações de prestação de serviços de mão de obra no âmbito da Secretaria de Educação.

Durante o período auditado, a Unidade Técnica verificou que o Estado estava realizando a rescisão de 120 (cento e vinte) contratos de locação de mão de obra no âmbito da SEC, com objetivo de tornar mais eficiente a fiscalização e sanar os problemas de atraso de salário por parte das empresas.

Em seguida, o Estado realizou os Pregões Eletrônicos nºs 060, 061 e 062/2016, sendo firmados novos 13 (treze) contratos para prestação de serviços de conservação e limpeza; copa e cozinha; suporte administrativo e apoio operacional, atendendo às exigências da Lei Anticalote e também promoveu a manutenção dos trabalhadores que estavam nos respectivos postos de trabalho.

Não obstante terem sido celebrados novos ajustes sob e égide da Lei Anticalote, o descumprimento das obrigações contratuais por parte das empresas perduraram, razão pela qual a SEC rescindiu 09 (nove) contratos e realizou a contratação dos empregados das empresas pelo Regime Especial de Direito Administrativo (REDA).

Ademais, visando encontrar alternativas para o saneamento do impasse, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público do Estado da Bahia, a Secretaria de Educação, a Secretaria de Administração e a Procuradoria Geral do Estado elaboraram um Termo de Compromisso de

Ajustamento de Conduta (TAC), tendo como obrigações: *(i)* iniciar processo licitatório para contratação de empresa para prestação de serviço de conservação, limpeza, copa, cozinha, suporte administrativo e operacional; *(ii)* contratação dos profissionais através de REDA pelo prazo de um ano e sem possibilidade de prorrogação; e *(iii)* caso o pagamento dos trabalhadores vinculados às empresas terceirizadas não ocorresse até o quinto dia útil, obrigaria o Estado da Bahia ao pagamento direto dos trabalhadores até o décimo dia útil.

Considerando que a conclusão do referido TAC ocorreu após o encerramento dos trabalhos da Auditoria, faz-se necessário **recomendar** que esta **Corte de Contas** acompanhe a sua implementação no âmbito da prestação de contas do exercício de 2016, garantindo, dessa forma, que os problemas concernentes a contratação de mão de obra por parte da SEC sejam definitivamente resolvidos.

Adentrando no mérito do presente trabalho, a Unidade Técnica consignou que, durante a realização da Auditoria, não foi apresentado o item 4 da solicitação nº HFMD 03/2016, o que impossibilitou a 5ª CCE de verificar a ocorrência ou não de pagamentos diretamente a ex-empregados das demais empresas que tiveram contratos rescindidos em 30/06/2016.

O não atendimento da retromencionada solicitação, além de representar desrespeito à autoridade desta Corte de Contas, inviabilizou a análise da Unidade e a impediu de fiscalizar eventuais despesas realizadas para pagamento dos contratos rescindidos pela Diretoria Geral da SEC .

Verifica-se, portanto, que tal ato resultou em limitação de escopo ao exame do controle externo, reclamando a **aplicação da multa** prevista no art. 35, inciso VI da Lei Orgânica desta Corte, bem como **determinação** para que este Tribunal assine prazo para que a atual Diretoria Geral da SEC apresente tal documentação, de modo que possa ser analisado no bojo da prestação de contas do exercício de 2016.

Ademais, após a conclusão dos trabalhos, 5ª CCE apontou a existências das seguintes irregularidades:

- *Atraso nos pagamentos dos ex-funcionários das empresas de locação de mão de obra (item 5.2.1); e*
- *Utilização irregular do elemento de despesas 36 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física) para pagamentos a Prestação de serviços de natureza não eventual (item 5.2.2).*

Nesse sentido, a Unidade Técnica constatou que a vigência dos contratos celebrados com as empresas Lincons Locação de Mão de Obra e Serviços Ltda. e Contrate Gestão Empresarial Ltda. se

encerraram em 30/03/2016, sem prorrogações. Por tal razão, a SEC decidiu, administrativamente, que os ex-empregados das retromencionadas empresas deveriam permanecer a executar os seus serviços, sendo remunerados diretamente pela Secretaria a partir de **02/04/2016**.

No entanto, do exame dos processos de pagamentos relativos ao período de 02/04/2016 a 30/06/2016, a Auditoria identificou a ocorrência de atraso da SEC nos pagamentos diretos aos ex-funcionários, vez que estes só foram realizados nos dias **19/08/2016 e 22/08/2016**, respectivamente, **gerando atrasos de até 115 dias**, além de **não ter realizado pagamentos** relativos aos meses de julho, agosto e setembro.

O retromencionado atraso e a ausência de pagamentos aos funcionários causou a paralisação dos trabalhadores, suspensão dos serviços e das aulas nas unidades escolares, impactando no cumprimento do ano eletivo e atingindo, mais especificamente, cerca de 210.270 (duzentos e dez mil e duzentos e setenta) alunos.

Instada a se manifestar acerca dos fatos reportados, a Secretaria de Educação assim justificou (Ref.1795381-2):

Cumprir destacar algumas das dificuldades encontradas para a operacionalização do grande quantitativo de pagamento dos trabalhadores desprovidos de lastro contratual, frente a urna extensão territorial dividida em 27 (vinte e sete) Núcleos Regionais que compõem esta Pasta, tais como: existência de contas salário vinculadas ao CNPJ das empresas; disponibilização de dados inconsistentes dos funcionários por parte das empresas, a exemplo dos números de Conta Corrente e CPF; dados incompletos; e ausência de informações necessárias para efetivar os pagamentos.

[...]

A datar de julho de 2016, os postos antes cobertos pelas empresas Contrate Gestão Empresarial e Lincons Locação de Mão de Obra e Serviços, foram assumidos pelas empresas CRETA, LC, TECHSERV e BRASPE desde a assinatura dos novos contratos.

Em função do não cumprimento das obrigações contratuais por parte dessas empresas, registre-se que o pagamento dos meses de julho, agosto e setembro de 2016 dos funcionários alocados nos contratos pactuados com as empresas LC e TECHSER foi assumido e efetuado mediante, crédito direto aos trabalhadores, em conformidade com a Lei nº 12.949/2013 (Lei Anticalote).

Em seguida, a Sra. Edvoneide Sampaio Jones Santos complementou que (Ref.1827899-1):

[...] foram realizados pagamentos diretos aos funcionários no dia 19 de maio de 2016, no valor de R\$425.502,44 (Quatrocentos e vinte e cinco mil quinhentos e dois reais e quarenta e quatro centavos) - Nota de Ordem Bancária ns 11101.0001.16.0010037-6, e em 24 de maio de 2016, no valor de R\$193.345,02 (Cento e noventa e três mil trezentos quarenta e cinco reais e dois centavos) - Nota de Ordem Bancária nS 11101.0001.16.0010531-9. Tal informação sinaliza que apesar de atrasos nos pagamentos dos proventos aos terceirizados, a Diretora Geral, à época Sra. Edvoneide Sampaio Jones Santos, procedeu com todos os trâmites administrativos para processar a folha de pagamento do mês de abril de 2016, uma vez autorizado o pagamento direto, com início e término em 01 de abril e 13 de maio, respectivamente, sendo enviada para o banco em 19 de maio de 2016.

No entanto, conforme consignado pela 5ª CCE, as justificativas apresentadas apenas confirmam a irregularidade apontada pela Auditoria, não sendo suficientes para validar a prática de tal conduta, na medida em que, além de prejudicarem o calendário educacional do Estado, demonstram a falta de planejamento financeiro da SEC, que não cumpriu os prazos de pagamento de salários dos funcionários contratados. Ademais, não se pode deixar de mencionar o risco de interposição de ações trabalhistas contra Secretaria para reivindicação das verbas rescisórias.

Nesse sentido, a jurisprudência consolidada do Tribunal Superior do Trabalho, cujo item 331, IV e V, de sua Súmula, dispõe:

Súmula nº 331 do TST

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

(...)

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida

responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

Por tal razão, diante do panorama acima e 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* sugere que esta Corte de Contas **determine** à Diretoria Geral da Secretaria de Educação que observe os prazos estabelecidos nos normativos legais para a liquidação e pagamento dos prestadores de serviços terceirizados, garantindo que estes sejam pagos até o quinto dia útil do mês subsequente ao vencido, evitando que o Estado da Bahia seja onerado com ações trabalhistas para a cobrança de verbas rescisórias.

Ademais, objetivando verificar o atual panorama da Secretaria em relação a tal ponto, a 5ª CCE ainda consignou que, através da Solicitação nº HFMD nº 03/2016, de 23/09/2016, requereu a relação de pendências e/ou atrasos de pagamentos diretos a ex-empregados de empresas de conservação e limpeza, vigilância patrimonial, apoio administrativos e outros contratos terceirizados, no entanto, os documentos **não foram** encaminhados até o encerramento do presente trabalho.

Diante disto, entendemos necessária **recomendação** que esta Corte de Contas, no âmbito da prestação de contas do exercício de 2016 da SEC, verifique os processos de pagamentos realizados pela Diretoria Geral da SEC aos ex-empregados das empresas de conservação e limpeza, vigilância patrimonial, apoio administrativos e outros contratos terceirizados, a fim de averiguar se estes estão sendo realizados até o quinto dia útil do mês subsequente ao vencido.

Em seguida, a Unidade Técnica pontuou que a Diretoria Geral utilizou o elemento 36 (Outros Serviços de Terceiros- Pessoa Física) para pagar pessoal contratado como Prestadores de Serviço Temporários (PST), serviços cuja natureza não é eventual.

O elemento de despesa “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” é conceituado da seguinte maneira pelo Manual de Orçamento Público (MOP) - confeccionado pela Superintendência de Orçamento Público, órgão vinculado à Secretaria de Planejamento:

*Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagas diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: **remuneração de serviços de natureza eventual**, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.*

Percebe-se, da leitura do aludido excerto, que a classificação adotada não encontra arrimo na situação fática delineada, vez que as funções remuneradas sob essa rubrica são, em verdade, funções permanentes, que fazem parte do feixe de atribuições desempenhado ordinariamente por aquele órgão, de modo que não há falar em desempenho de “serviço de natureza eventual”.

Além disto, os referidos pagamentos foram realizados sem cobertura contratual, na medida em que foram pautados exclusivamente em uma exposição de motivos com a determinação por parte da Administração para realizar o pagamento direto aos ex-empregados das empresas Lincons Locação de Mão de Obra e Contrate Gestão Empresarial.

Questionada acerca desse achado, a Secretaria de Educação justificou que (Ref.1795381-4):

Face ao cenário ora exposto, e com o objetivo precípuo de garantir a continuidade do serviço público, como também o pagamento do salário do trabalhador, que tem caráter alimentar, decidiu-se pela utilização do elemento de despesa 36 por entender pela não existência de vínculo empregatício, tendo em vista o encerramento dos contratos. Trata-se, portanto, de pagamento em caráter eventual e não contínuo, apenas para o período em que tais trabalhadores estavam sem lastro contratual e efetivamente desempenharam suas atividades.

Ocorre que, os esclarecimentos apresentados não possuem respaldo fático e jurídico, vez que, ao reverso do defendido, a prestação de serviços realizada à SEC pelos ex-funcionários das empresas terceirizadas demonstram a continuidade dos serviços (natureza não eventual), dependência das atividades desempenhadas e pagamento de salário pelo estado, podendo ser caracterizado, inclusive, vínculo empregatício previsto na CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas).

Sendo assim, tal conduta possui acentuada gravidade, primeiro, pelo fato de haver pessoal trabalhando no serviço público sem a realização de concurso público ou seleção pública para contratação temporária de excepcional interesse público, e, ainda, em virtude da possibilidade de reconhecimento do vínculo empregatício previsto na CLT, potencializando o risco de passivo trabalhista para o Estado.

Ademais, vale notar que a contratação de Prestadores de Serviços Temporários (PST) representa prática recorrente pela Secretaria de Educação, tendo, inclusive, esta Corte de Contas, por diversas vezes, reprimido tal ocorrência, conforme trechos das decisões abaixo:

Acórdão nº 291/2015 proferido no bojo do Processo TCE/004061/2013:

Acordam os Exmos. Srs. Conselheiros, por maioria de votos, em aprovar as contas do Sr. Wilton Teixeira Cunha, Diretor Geral da Secretaria da Educação, exercício de 2012, com ressalvas quanto aos itens 5.2.1 e 6.1.1, constantes no Relatório de Auditoria, nos termos do art. 24, inciso I, da Lei Complementar nº 005/91, c/c o inciso II do art. 122 do Regimento Interno deste Tribunal, e recomendações à Secretaria da Educação e ao Governo do Estado para que adotem as medidas necessárias visando à continuidade da redução das contratações com Prestadores de Serviço Temporário – PST, promovendo o recrutamento de pessoal pela via do concurso público, e aplicação de multa ao gestor, quantificada, por voto de desempate do Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Inaldo Araújo, em R\$1.000,00 (mil reais), nos termos do art. 35, incisos II e III, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991, c/c o art. 203, §1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

[...]

Resolução nº 61/2015 proferida no bojo do Processo TCE/013003/2014:

Resolvem os Exmos. Srs. Conselheiros, tomando conhecimento desta Auditoria, à unanimidade:

- 1) determinar a juntada deste processo aos autos da prestação de contas da Secretaria da Educação do Estado da Bahia/exercício de 2014 (processo TCE/001791/2015), em tramitação neste Tribunal;*
- 2) dar conhecimento desta Resolução e do Relatório de Auditoria aos Titulares da SEC, SAEB, SEPLAN e SEFAZ e ao Exmo. Governador do Estado da Bahia;*
- 3) determinar à Secretaria da Educação do Estado da Bahia que apresente a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência desta Resolução, plano de ação, estabelecendo cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações propostas no relatório auditorial, indicando os respectivos responsáveis, de forma a possibilitar a melhoria do controle da gestão dos recursos repassados;*
- 4) publicar o Relatório de Auditoria, a defesa do gestor e esta decisão no Portal deste Tribunal, na internet.*

Vale notar que a Secretaria de Educação entendeu não ter descumprido as recomendações desta Corte de Contas, sob a justificativa de “*trata-se aqui de relações excepcionais por um período de transição, haja vista a contratação dos aludidos funcionários pelas novas empresas*” (Ref.1795381-4).

No entanto, conforme apontado pela 5ª CCE, o esclarecimento acima não pode ser aceito para

validar a equivocada forma de contratação de prestadores de serviços pela SEC e que tanto vem sendo coibida por esta Corte de Contas.

Por tal razão, pugnamos pela expedição de **determinação** para que a **Diretoria Geral** empreenda esforços para correção da irregularidade, objetivando que o preenchimento de vagas para as funções permanentes da Secretaria sejam feitas através de concurso público e a contratação de servidores temporários através do Regime Especial de Direito Administrativo (REDA), cessando, dessa forma, as contratações por meio de Prestadores de Serviços Temporários e os respectivos pagamentos através do Elemento de Despesa 36 (Outros Serviços de Terceiros- Pessoa Física).

Por fim, também buscando dar concretude ao acima determinado, **recomenda-se**, ainda, que esta **Corte de Contas** acompanhe, no âmbito da prestação de contas do exercício de 2016, as contratações para prestadores de serviços no âmbito da Secretaria, bem como os processos de pagamentos efetuados pela SEC, garantindo que estes não sejam realizados através de Prestadores de Serviços Temporários e os pagamentos através do Elemento de Despesa 36 (Outros Serviços de Terceiros- Pessoa Física).

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 2016, constituído por este Tribunal nos termos do Anexo III da Resolução nº 160/2016, do TCE/BA.

Ademais, no bojo do Processo de Prestação de Contas da SEC, referente ao exercício de 2016, **recomenda-se** que esta **Corte de Contas**:

a) acompanhe a implementação das medidas adotadas pela SEC, determinadas através do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado com o MPT, MPE, SEC, SAEB e PGE, garantindo, dessa forma, que os problemas concernentes à contratação de mão de obra por parte da Secretaria de Educação seja, definitivamente resolvidos;

b) verifique os processos de pagamentos realizados pela Diretoria Geral da SEC aos ex-empregados das empresas de conservação e limpeza, vigilância patrimonial, apoio administrativos e outros contratos terceirizados, a fim de averiguar se estes estão sendo realizados até o quinto dia útil do mês subsequente ao vencido;

c) acompanhe as contratações de prestadores de serviços pela Secretaria, bem como os processos de

pagamentos efetuados pela SEC, garantindo que estes não sejam realizados através de Prestadores de Serviços Temporários e pagos através do Elemento de Despesa 36 (Outros Serviços de Terceiros- Pessoa Física).

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 Diretoria Geral da Secretaria de Educação** para que:

a) observe os prazos estabelecidos nos normativos legais para a liquidação e pagamento dos prestadores de serviços terceirizados, garantindo que estes sejam pagos até o quinto dia útil do mês subsequente ao vencido e que o Estado da Bahia não seja onerado com ações trabalhistas para a cobrança de verbas rescisórias;

b) empreenda esforços para que o preenchimento de vagas para as funções permanentes da Secretaria sejam feitas através de concurso público e a contratação de servidores temporários através do Regime Especial de Direito Administrativo (REDA), cessando, dessa forma, as contratações por meio de Prestadores de Serviços Temporários e os respectivos pagamentos através do Elemento de Despesa 36 (Outros Serviços de Terceiros- Pessoa Física).

c) forneça, no prazo de até 30 dias, o item 4 da solicitação nº HFMD 03/2016, de modo a tornar possível a verificação da ocorrência ou não de pagamento diretamente a ex-empregados das empresas que tiveram contrato rescindido em 30/06/2016, irregularidade que será analisada no âmbito da prestação de contas da Secretaria de Educação relativa ao exercício de 2016.

Por fim, sugere a **aplicação de multa à Sra. Edvoneide Sampaio Jones Santos**, Diretora Geral da Secretaria de Educação do Estado da Bahia, no período de 01/01 a 19/06/2016, e ao **Sr. José Barreto Bittencourt**, Diretor Geral a partir de 20/06/2016, em razão do não fornecimento do item 4 da solicitação nº HFMD 03/2016, o que impossibilitou a verificação da ocorrência ou não de pagamento diretamente a ex-empregados das empresas que tiveram contrato rescindido em 30/06/2016, configurando limitação de escopo, com fulcro no art. 35, VI, da Lei Complementar Estadual n. 005/91.

É o parecer.

Salvador, 25 de setembro de 2017.

CAMILA LUZ DE OLIVEIRA
Procuradora do Ministério Público de Contas

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Camila Luz de Oliveira
Procuradora do Ministério Público - Assinado em 26/09/2017

Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço <http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>,
digitando o código de autenticação: I5NJCWMJEX