



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

**PROCESSO:** TCE/009821/2015  
**ÓRGÃO JULGADOR:** PLENO  
**RELATOR:** CONS. Carolina Matos Alves Costa  
**NATUREZA:** INSPEÇÃO  
**RESPONSÁVEIS/PARTES:** JOSÉ BITES DE CARVALHO (Reitor)  
JAIRTON FRAGA ARAÚJO (Diretor do Departamento de Tecnologia e Ciências Sociais – *Campus III* – Juazeiro)  
MÁRCIA GENA DOS SANTOS (Diretora do Departamento de Ciências Humanas – *Campus III* – Juazeiro)  
MARCOS FÁBIO OLIVEIRA MARQUES (Diretor do Departamento de Educação – *Campus VII* – Senhor do Bonfim)  
**ORIGEM:** UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB  
**VINCULAÇÃO:** SECRETARIA DE EDUCAÇÃO – SEC

**PARECER Nº 000762/2016**

**1. RELATÓRIO**

Tratam os autos de **auditoria** realizada pela 5ª Coordenadoria de Controle Externo desse Tribunal na UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB), com o objetivo de acompanhar a execução orçamentária, financeira e patrimonial, relativa ao período de 01/01 a 30/06/2015.

Concluídos os trabalhos, a unidade técnica colacionou o Relatório de fls. 01/107, no bojo do qual foram apontadas diversas irregularidades sem atendimento satisfatório e sugeridas recomendações para sanear cada uma delas.

Após serem devidamente notificados (fls. 114-v, 115-v, 116-v, 118), os gestores da UNEB, após solicitar extensão do prazo (fl. 120), apresentaram resposta às fls. 132, 133/135, 136/140 e 141/150. Em suma, reconheceram os achados e apresentaram as providências tomadas no sentido de sanear as irregularidades apontadas, exceto quanto ao item 5.2.7 do Relatório de Auditoria.

171

Nessa toada, após competente análise da Conselheira Relatora, os autos foram remetidos à 5ª CCE para o cotejamento entre os esclarecimentos prestados pelos gestores e a irregularidade apontada no item 5.2.7, tendo a Unidade Técnica opinado pela regularidade do indigitado item, sem, contudo, modificar seu opinativo quanto aos demais itens elencados na conclusão do Relatório de Auditoria.

Finalizada a instrução, 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, a 5ª Coordenadoria de Controle Externo – 5ª CCE apontou as seguintes irregularidades (fls. 83/84)

<b>Achados de Auditoria</b>	<b>Item</b>
Divergências nos registros contábeis da receita de Remuneração de Depósitos Bancários e Aplicações Financeiras	5.1.1
Ausência de reconhecimento contábil patrimonial das Transferências Voluntárias e Rendimentos de aplicações Financeiras	5.1.2
Falhas na classificação de Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo	5.1.3
Reconhecimento contábil patrimonial inadequado dos Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo	5.1.4
Divergências nos registros do Ativo Circulante, subgrupo Almojarifado – Materiais de Consumo	5.1.5
Falhas no reconhecimento contábil da despesa de uso de bens de consumo nas Variações Patrimoniais Diminutivas	5.1.6
Bens Permanentes sem a devida apropriação para as contas específicas	5.1.7
Divergências dos registros dos saldos de Bens Móveis apresentados nos Sistemas SIAP e FIPLAN	5.1.8
Ausência de registro contábil da Depreciação de Bens Móveis	5.1.9
Ausência de reconhecimento no Ativo Intangível dos softwares adquiridos e desenvolvidos pela Autarquia	5.1.10
Ausência de Pagamento de Precatórios	5.1.11
Divergências de Informações entre o Valor fornecido pela Procuradoria Jurídica (PROJUR) e o Registro no FIPLAN	5.1.12
Ausência de Reconhecimento de Ações relativas a Requisições de Pequenos Valor (RPV)	5.1.13
Ausência de evidenciação de multas e juros de mora nos demonstrativos contábeis	5.1.14
Despesas não processadas no exercício do efetivo fato gerador	5.1.15
Falha na formalização dos processos inscritos em Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)	5.1.16

Contratação Indevida de Pessoal pelo Elemento 36 – Pessoa Física	5.2.1
Pagamentos com atraso gerando encargos financeiros	5.2.2
Pagamento de despesas sem o reconhecimento da despesa orçamentária	5.2.3
Pagamento de sentenças judiciais sem verificar a adimplência dos encargos trabalhistas	5.2.4
Universidade com restrição na Justiça do Trabalho	5.2.5
Pagamentos sem a devida comprovação da regularidade da despesa	5.2.6
<del>Pagamento de Bolsa Auxílio em Caráter Continuado<sup>1</sup></del>	<del>5.2.7</del>
Contratos Terceirizados sem a Devida Adequação à Lei nº 12.949/2014	5.3.1.1
Descumprimento de Cláusulas Contratuais por parte da Empresa Medial	5.3.1.2
Atraso nos pagamentos efetuados a fornecedores	5.3.1.3
Almoxarifado com deficiências em sua estrutura física e nas condições organizacionais	5.4.1.1
Ausência de justificativa exarada por autoridade competente que respalde a utilização de veículos com mais de dez anos de uso	5.5.1.1
Sector de patrimônio instalado em local não apropriado	5.5.1.2
Bens adquiridos há anos sem instalação	5.5.1.3
Equipamentos sem utilização	5.5.1.4
Equipamentos necessitando de reparos/manutenção	5.5.1.5
Deficiência no Controle dos Equipamentos	5.5.1.6
Ausência de inventário do acervo bibliográfico	5.5.1.7
Ausência de implantação do SIMOV	5.5.2.1
Funcionamento irregular dos estabelecimentos da UNEB cujas atividades são inerentes à área de saúde	5.5.2.2
Deficiência na estrutura física do Departamento de Educação	5.5.2.3

Considerando o extenso rol de irregularidades identificadas e o robusto trabalho desenvolvido pela equipe auditorial, serão analisadas neste opinativo apenas as falhas mais graves, para as quais se mostra necessário tecer maiores esclarecimentos e/ou adotar outras providências que não aquelas sugeridas pela unidade técnica.

Para os demais achados de auditoria, entende este membro do Ministério Público de Contas que o Órgão Técnico exauriu a análise do tema, expondo ponto de vista condizente à situação apresentada, razão pela qual endossa tais argumentos, considerando-os suficientes à plena elucidação dos fatos examinados.

Nesse ponto, cumpre destacar, quanto ao item 5.2.7 (Pagamento de Bolsa Auxílio em Caráter Continuado), que a Unidade Técnica, após análise das respostas dos gestores juntadas posteriormente aos autos, concluiu pela regularidade do indigitado item, excluindo-o, portanto, do rol de irregularidades elencadas acima.

<sup>1</sup> Conforme relatório de fls. 164/166

*Carvalho*

**2.1) Contratação Indevida de Pessoal pelo Elemento 36 – Outros serviços de Terceiro Pessoa Física (item 5.2.1)**

Segundo consta no relatório auditorial, a UNEB lançou 07 Editais (19, 44, 49, 50, 82, 86 e 89/2015,) para a abertura de processos seletivos simplificados (exame curricular), visando a contratação de 185 colaboradores na condição de prestadores de serviços temporários (PST), no valor global de R\$319.960,00, inicialmente, sem vínculo empregatício, para exercerem funções inerentes e/ou pertencentes ao seu quadro funcional, cujas as despesas ocorreram por conta dos Elementos de Despesas: 3.3.90.36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física e 3.3.90.47 – Obrigações Tributárias e Contributivas, podendo os editais produzirem efeitos por um período de até 2 anos.

Como bem pontuado nos indigitados editais, os profissionais contratados vão exercer funções inerentes às atividades-meio da Universidade – funções permanentes, portanto –, na medida em que deverão dar suporte técnico, administrativo e acadêmico com o objetivo de viabilizar o desempenho da área-fim.

Com efeito, 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 –, senão vejamos, *ipsis litteris*:

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, uma 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”.

Nesse sentido, o art. 99 da Lei nº 8.889/2003, que dispõe sobre a estrutura dos cargos e vencimentos do Estado da Bahia, prevê os cargos de Analista e Técnico Universitário como competentes para o exercício das funções acima elencadas. Nesse diapasão, observa-se a natureza permanente destes serviços, tendo em vista que fazem parte da rotina do órgão,

*[Handwritten signature]*  
4

devendo, por este motivo, ser atribuídos a ocupante de cargo público efetivo.

Desse modo, conclui-se que, ao enquadrar despesas com prestação de serviços de natureza permanente, totalmente vinculadas às competências exercidas pela UNEB – que devem ser desempenhadas por ocupante de cargo público, portanto –, este órgão está a burlar dispositivo constitucional regente da matéria, qual seja, o art. 37, II, que impõe a necessidade de concurso público de provas ou de provas e títulos para fins de investidura em cargo público.

Como justificativa, o magnífico Reitor da UNEB salientou “a grave deficiência de pessoal, principalmente de técnicos administrativos” como motivadores das contratações, bem como os diversos indeferimentos da Secretaria de Educação e da Secretaria de Administração do Estado às solicitações para o preenchimento das vagas existentes nos cargos permanentes da estrutura da Universidade, sob o argumento de indisponibilidade orçamentária.

Ora, é cediço que a atividade administrativa encontra, no decorrer de seu exercício, contingências que fazem o gestor alterar determinadas ações já previstas, todavia, não é aceitável que se empregue recursos em despesas com serviços de natureza permanente – totalmente previsível, portanto – e, reforçando a ilicitude da conduta, classificar tais pagamentos como gastos com serviços de natureza eventual. Por certo, o instituto rotulado com a sigla “PST” não encontra nenhuma guarida no ordenamento jurídico pátrio, representando grave afronta ao princípio do concurso público, cujas exceções estão taxativamente previstas no texto constitucional.

Outrossim, o enquadramento realizado das aludidas despesas como “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” representa burla aos mandamentos constitucional (art. 169, da Constituição da República) e legal (art. 19, da Lei Complementar federal n. 101/2000) que limitam as despesas com pessoal. Ao assim proceder, utilizando servidores recrutados como PST's para o desempenho de atividades que, na verdade, são permanentes do órgão, o administrador aloca despesas com pessoal em elemento diverso de despesa – qual seja, Outros Serviços de Terceiros –, conduta ofensiva aos referidos comandos normativos, contrária ao dever de responsabilidade fiscal e consubstanciadora de ardil do gestor, que o permite exceder os limites constitucionais e legais estabelecidos para as despesas em comento.

Pelo exposto, aderimos à manifestação da 5ª CCE pela expedição de recomendação à UNEB no sentido que continue envidando esforços para o preenchimento, através da realização de concurso público, das funções permanentes daquela Autarquia, atualmente exercidas, indevidamente, por particulares com vínculo precário com a Administração.

**2.2) Pagamentos com atraso gerando encargos financeiros (item 5.2.2)**

O Relatório de Auditoria também aponta que a UNEB pagou, no período de janeiro a junho, multas e juros por atraso no recolhimento da contribuição do INSS e do Imposto sobre Serviços (ISS) de prestadores de serviços pessoa física, bem como em contratos de vigilância patrimonial e de conservação e limpeza, gerando custos de R\$ 80.991,43 (oitenta mil, noventa e um reais e quarenta e três centavos).

Instado a se manifestar sobre a irregularidade em apreço, o gestor não encaminhou resposta.

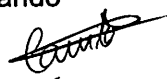
Destarte, não se observa dos autos fatores alheios à sua capacidade de gestão que pudessem impedir o adimplemento tempestivo das sobreditas obrigações. Nesse sentido, é de se reconhecer que tal ocorrência evidencia, em verdade, a ausência de planejamento financeiro do órgão quando do pagamento das referidas despesas, como bem constatado pela Auditoria.

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, de forma reiterada, despesas que poderiam ser perfeitamente evitadas. O desperdício de recursos públicos representa menoscabo aos princípios da economicidade e da eficiência, razão porque opina-se, quanto ao ponto em apreço, pela emissão de determinação ao atual gestor da UNEB no sentido de que passe a adotar procedimentos de controle de pagamentos, em ordem a evitar o recolhimento extemporâneo de impostos e contribuições e o conseqüente pagamento de multas e juros.

**3. CONCLUSÃO:**

Dessa maneira, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela juntada de cópias da presente auditoria ao processo de Prestação de Contas da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), referente ao exercício de 2015, nos termos do art. 7º, da Resolução nº 192/2014 c/c com o Anexo III da Resolução nº 230/2014, ambas dessa Corte de Contas.

Ademais, ratificando a conclusão auditorial, sugere-se a expedição de recomendações à UNEB, para que adote providências em ordem a corrigir ou prevenir a recorrência dos achados de auditoria pormenorizadamente descritos às fls. 83/84, em especial que continue envidando

  
6

176

esforços para o preenchimento, através da realização de concurso público, das funções permanentes daquela Autarquia, atualmente exercidas por particulares com vínculo precário com a Administração.

Ainda, observada a natureza da atividade de controle, que deve primar pela correção das irregularidades, buscando o fortalecimento da eficácia de sua função pedagógica, sugere-se a expedição de determinações à UNEB para que:

- a) adote procedimentos de controle com vistas a garantir o recolhimento dos impostos e contribuições sociais conforme a data de vencimento, evitando o pagamento de multas e juros de forma reiterada;
- b) apresente, no prazo de 60 dias, um plano de ação que contemple o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das demais recomendações listadas pela 5ª CCE, bem como a indicação dos responsáveis por tais medidas de modo a evitar a reiteração de tais irregularidades.

Opina também, pela imediata comunicação do resultado desta inspeção ao atual Secretário de Administração do Estado da Bahia (SAEB), 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 UNEB, conforme relatado.

É o parecer.

Salvador, 05 de setembro de 2016.

  
**CAMILA LUZ DE OLIVEIRA**  
Procuradora do Ministério Público de Contas

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS  
ENCAMINHE-SE  
Gab. Exmo. Sr. Cons. Relator  
EM: 05/09/2016