

RELATÓRIO DE AUDITORIA

PROCESSO Nº: TCE/006802/2017

NATUREZA: Inspeção – Acompanhamento das Licitações e Contratos

UNIDADE: Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC)
Diretoria Geral da SEC (DG)

PERÍODO: 01/01/2017 a 31/05/2017

RESPONSÁVEL: Walter de Freitas Pinheiro – Secretário da SEC
José Barreto Bittencourt – Diretor Geral da SEC no período de 20/06/2016 a 07/02/2017
Carla Ornellas Scott – Diretora Geral da SEC no período de 08/02/2017 a 19/12/2017

RELATOR: Conselheira Carolina Matos Alves Costa

I. INTRODUÇÃO

Em atendimento ao despacho do Exmo. Conselheiro Relator Substituto, Sr. Sérgio Spector (Ref. 1993531-1), analisaram-se as respostas oferecidas pelos gestores notificados, Sr. Walter de Freitas Pinheiro, Sr. José Barreto Bittencourt e Sr. Leadro Teive, para as quais são registrados os apontamentos a seguir.

A Sra. Carla Ornellas Scott, apesar de ter sido notificada para se manifestar, através da notificação nº 138/2017 (Ref. 1938045-1 e 1950356-1), não apresentou resposta.

II. RESULTADO DA ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DOS GESTORES

Examinando as respostas apresentadas pelos gestores, através dos Ofícios GAB nº 76/2018 (Ref. 1992373-1), GAB/CONTE nº / 2018 (Ref. 1992614-1) e DG nº 023/2018 (Ref. 1992371-1), observa-se que as recomendações levantadas pela equipe técnica de auditoria não foram cumpridas pela Secretaria da Educação, inclusive o alerta de que a SEC poderia vir a pagar a multa diária por descumprimento do referido TAC.

Inicialmente, mostra-se pertinente a recapitulação do item 5.2.2, relacionado ao “descumprimento de cláusulas acordadas no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nº 163/2016”, levantado pela equipe técnica de auditoria.

A equipe de auditoria questionou à SEC, através da Solicitação nº 002/2016, a despeito das medidas adotadas e ações programadas para garantir a nova contratação para substituir a mão de obra contratada mediante REDA. A SEC respondeu que foi criado um grupo de trabalho com a finalidade de pesquisar soluções administrativas e de prestação de serviços de apoio à gestão administrativa das unidades escolares e que não era possível, naquele momento, a

indicação de prazo para o cumprimento das referidas ações, tendo em vista que a implementação de nova contratação demandava a realização de medidas e levantamentos diversos cujos prazos de conclusão não poderiam ser delimitados naquele momento, de forma prévia e precisa.

Desta forma, o Relatório de Auditoria (Ref. 1918614-1), mesmo não considerando que a contratação pela via do REDA tenha preenchido os requisitos legais para acontecer, diante da sua existência, acordado através do TAC nº 163/2016, alertou que o REDA foi autorizado pelo prazo máximo de 01 (um) ano, sem prorrogação, e que restavam, naquele momento, apenas 02 meses para se extinguir. E, como consequência, em razão do Estado da Bahia não ter iniciado processo licitatório para a contratação dos serviços de conservação, limpeza, copa, cozinha e suporte administrativo operacional, a SEC encontrava-se em risco de ter que pagar a multa diária pelos dias de atraso, por descumprimento dos termos avençados no referido TAC.

Cabe trazer o relatado pela equipe técnica de auditoria, na página 17 do Relatório de Auditoria (Ref. 1918614-17):

Desta forma, em razão de o Estado da Bahia ainda não ter iniciado o processo licitatório para a contratação global dos serviços de conservação, limpeza, copa, cozinha e suporte administrativo e operacional, a SEC encontra-se em risco de ter que pagar, até a presente data, 28/08/2017, o montante correspondente a 294 (duzentos e noventa e quatro) salários mínimos, por 147 dias de atraso, totalizando o valor de R\$ 275.478,00 (duzentos e setenta e cinco mil e quatrocentos e setenta e oito reais), por descumprimento dos termos avençados com o Ministério Público do Estado da Bahia e Ministério Público do Trabalho, além de estar na iminência de exceder ao prazo acordado na contratação direta pela via do REDA.

Entretanto, na resposta apresentada, através do Ofício GAB nº 76/2018 (Ref. 1992373-1 a 1992373-16), o Secretário da Educação, o Sr. Walter Pinheiro, alegou que:

Como se vê, o GT vem trabalhando na construção de um novo modelo, atividade esta que demanda prazo de maturação, discussão e aprofundamento, inclusive com vistas à apuração da vantajosidade econômica na sua implementação.

Destarte, não há que se falar em descumprimento do TAC e, muito menos em incidência de multa, sendo importante destacar que o Estado da Bahia vem mantendo reuniões periódicas com o Ministério Público do Trabalho, consoante evidencia a ata anexa e o protocolo de petição junto ao MPT, em 10/08/17.

[...]

Por fim, a última recomendação versa sobre a fiscalização dos contratos de terceirização com vistas a evitar prejuízos na atividade fim da Secretaria. A respeito, ratifica-se que a SEC, adotou todas as medidas para cumprimento do TAC n. 163/2017 e, em 2017, aprimorou os seus mecanismos de controle gerencial e aperfeiçoamento dos processos de elaboração, acompanhamento e fiscalização de contratos, através de visita in loco para averiguação do cumprimento das cláusulas contratuais.

A Administração Pública precisa ter um processo célere na resolução das suas

questões para que não haja prejuízos ao Estado. Os diversos grupos de trabalho criados pelo Estado da Bahia nesse entorno da terceirização demoram na resolução das questões e demonstram a falta de planejamento da ação governamental relacionada à gestão do setor público, levando ao desperdício de dinheiro público.

E foi assim que aconteceu, pois, no dia 27/04/2018, o Ministério Público do Trabalho, através da Ação de Execução do Termo de Ajuste de Conduta nº 0000204-67.2018.5.05.0028, que corre na Justiça do Trabalho, que segue em anexo, exigiu o cumprimento do que foi acordado no referido TAC, bem como a execução da multa, no valor referente a 751 salários mínimos, totalizando a quantia de R\$ 716.454,00. Esta multa refere-se ao alertado pela equipe técnica de auditoria, na página 17 do Relatório de Auditoria (Ref. 1918614-17), pois o Estado da Bahia permanece com o pessoal contratado pelo REDA, excedendo o tempo acordado no TAC.

Faz-se importante mencionar que já há despacho da Juíza do Trabalho mandando citar o Estado da Bahia para o pagamento do valor indicado na inicial, bem como para que cumpra a obrigação de fazer expressa no TAC.

O Ministério Público do Trabalho assim se manifestou em matéria intitulada “[MPT pede execução de multa contra Estado da Bahia por descumprir TAC de terceirização](#)” e publicada no sítio eletrônico www.bahianoticias.com.br, em 08/05/2018, sobre a ação de execução do TAC:

[...]

Segundo o Procurador (Maurício Brito) o MPT tentou uma solução negociada, mas os gestores não apresentaram qualquer indício de que a licitação seria realizada.

[...]

O Reda é um regime especial, que só pode ser utilizado para a satisfação de necessidades urgentes e não previstas, mas os serviços de apoio à rede estadual são um serviço perene. A permissão dada pelo TAC foi provisória para que as Secretarias tivessem tempo de providenciar uma nova licitação, que nunca ocorreu.

O TAC foi descumprido de duas maneiras, já que não foi realizada a licitação que efetivamente resolvesse a situação e que o estudo previsto no documento para avaliar a nova modalidade de contratação só foi apresentado pelo Estado em 25/05/2017, quando o prazo fatal era 04/01/2017 [...].

[...]

Desta forma, mesmo com as recomendações do Relatório de Auditoria, a Secretaria de Educação vem protelando, sem dar uma solução adequada à situação dos terceirizados da Educação.

Na análise da documentação durante a Auditoria, através da OS SGA nº 05/2017 (Ref. 1918613-1), que deu ensejo ao referido relatório, a equipe de auditoria relatou que os problemas relacionados aos terceirizados na Educação já vinha de longos anos e que a SEC não vinha envidando esforços para a resolução dos terceirizados.

A solução adotada, qual seja, a realização de pregão eletrônico por registro de

preços para a contratação da mão de obra terceirizada, que, posteriormente, deu ensejo às rescisões unilaterais, não era, naquela época, a mais apropriada, pois não havia estudo suficiente para a sua solução. E foi nesse sentido o primeiro parecer apresentado pela PGE, em 06/01/2016, fls. 71 a 75, dos autos do processo do pregão eletrônico nº 60/2016, (Processo Administrativo nº 0200150312204, Órgão SAEB/SRL/DS):

Os autos deverão ser enviados ao órgão de origem para os esclarecimentos solicitados, retornando, após, a este Núcleo para a continuidade da análise jurídica, sendo aqui solicitado às Procuradoras Assistentes a indicação de mais um Procurador para a finalização da análise, considerando o ineditismo e amplitude do registro de preços aqui pretendido.

Ou seja, naquele momento, em 06/01/2016, já havia a necessidade deste estudo mais aprofundado. Contudo, a escolha da Administração foi de fazer o pregão eletrônico através de registro de preços, não sendo observado o primeiro parecer da PGE nem pela própria PGE, em seus pareceres seguintes, apresentados nos autos do referido pregão eletrônico, nem pelos gestores da SEC e SAEB.

Vale lembrar, conforme mencionado no Relatório de Auditoria, que essa medida foi que deu ensejo às rescisões unilaterais e, posteriormente, à necessidade de contratação dos terceirizados pela via do REDA sem os pressupostos legais, utilizando sempre o fundamento da garantia da continuidade dos serviços essenciais para o funcionamento da atividade educacional.

Ocorre que, só agora, em meados de 2018, mais de dois anos depois, que o Estado da Bahia verifica a necessidade desse estudo e mobiliza as Secretarias, através de mais Grupos de Trabalho, conforme alega o Sr. Secretário da Educação na resposta apresentada:

Como se vê, o GT criado tem por objetivo realizar estudos para investigar e definir os aspectos positivos e negativos de um novo modelo de contratação, em confronto com o atualmente utilizado. Diante de tal panorama seria temerário interromper a contratação temporária realizada e partir para um novo modelo, sem que este seja fruto de um estudo bem pensado.

No sentido de corroborar o quanto aqui aduzido, segue anexado o Ofício nº 154/2018, da lavra da i. Coordenadora do referido Grupo de Trabalho, Sra. Jerusa Marins, onde são trazidas informações sobre o impacto de tais contratações no orçamento do Estado, sobre as cogentes medidas de contingenciamento dos gastos públicos e dificuldades decorrentes das providências alusivas ao provisionamento de verbas previsto na Lei nº 12.949/14.

Importante mencionar a insatisfação do Procurador do Trabalho, o Sr. Maurício Ferreira Brito, quando escreve na inicial da referida ação de execução do TAC, pag. 07, sobre a forma com que o Estado da Bahia tenta achar a solução definitiva para os terceirizados, hoje, contratados por REDA, na Educação:

Esgotadas as possibilidades de solução definitiva da situação pactuada no Termo de Ajustamento de Conduta nº 163/2016 e sob o manifesto desinteresse do Estado da Bahia, por meio da Secretaria de Educação, em resolver a situação jurídica, coube ao Ministério Público do Trabalho o

ajuizamento da ação de execução para satisfazer tanto o direito já reconhecido no ajuste de conduta firmado, quanto o valor da multa pelo seu descumprimento.

Desta forma, a equipe técnica de auditoria observa, mais uma vez, que o lapso temporal anterior à efetivação do REDA descaracteriza a urgência e a calamidade pública que a SEC e a SAEB tentam demonstrar, haja vista que o Estado da Bahia teve tempo suficiente para realizar a contratação pela via do REDA com os requisitos legais que se faziam necessários ou uma nova modelagem para contratação de terceirizados, pois essa situação já vinha se estendendo há mais de três anos, como historiado no Relatório de Auditoria. Portanto, não prospera a afirmação do Secretário da Educação ao dizer que:

Equívocou-se, portanto, a 5ª Coordenadoria de Controle Externo dessa e. Corte de Contas ao afirmar que *"essa contratação pela via do REDA não se encaixa em nenhuma das hipóteses apresentadas no artigo 253 da Lei nº 6.677/1994 como fundamento para sua efetivação, seja de dispensa ou não de processo seletivo."*, de modo que, com relação às recomendações feitas, pontuamos o seguinte:

(I) As contratações temporárias em Regime Especial de Direito Administrativo realizadas pelo Estado da Bahia observaram os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e isonomia, bem como os requisitos legais pertinentes.

O lapso temporal anterior à sua efetivação demonstra não o afastamento da situação calamitosa e urgente, mas a confirmação de que foram adotadas todas as medidas possíveis para prestação dos serviços terceirizados mediante reformulação dos moldes anteriormente utilizados.

Frise-se que a primeira opção realizada pela SEC foi a contratação de serviços mediante modalidades licitatórias. A opção pela contratação REDA se deu em face da inadimplência de empresas contratadas, das conseqüentes paralizações dos serviços, do impacto sobre o cumprimento do ano letivo e da continuidade dos serviços educacionais em prejuízo do direito de crianças e adolescentes da Rede Estadual de Educação.

Este contexto, diferentemente da interpretação conferida pela Auditoria, justifica a adequação e a razoabilidade da opção encontrada pelo Estado. Tais medidas foram ratificadas quando da assinatura do TAC com o MPE e o MPT, onde o Estado assumiu e está cumprindo o compromisso de pesquisar modelagem adequada e satisfatória para atendimento demanda.

Outro ponto a observar é que nenhum dos gestores trouxeram em suas respostas a questão do item 5.2.4 que fala das "irregularidades quanto à situação dos trabalhadores absorvidos diretamente pelo Estado da Bahia e a existência de 1.309 trabalhadores contratados sem pertencer ao quadro das empresas que foram alvo das rescisões unilaterais".

A equipe técnica de auditoria constatou, na planilha apresentada pela SEC, com os nomes dos trabalhadores que foram absorvidos pelo REDA, a existência de 1.309 nomes que estavam desvinculados de quaisquer empresas que sofreram os processos de rescisão unilateral com o Estado da Bahia.

O Secretário da Educação e os Diretores Gerais da SEC, nas suas respostas apresentadas, não abordam e nem apresentam prova documental relativa aos 1.309 servidores contratados sob o regime do REDA, que a equipe de auditoria identificou

como “sem informação” e, portanto, sem motivação para a contratação e o devido processo seletivo. O Sr. Walter Pinheiro apenas manifesta que:

(IV) No que se refere ao quantitativo de servidores contratados sob o Regime Especial de Direito Administrativo também não há que se falar em não observância dos regramentos legais pertinentes nem, muito menos, em ausência de controle interno.

Ademais, conforme item 5.2.3 do Relatório de Auditoria, a função “APOIO ADM I” foi informada pela própria SEC que se trata de cargo auxiliar administrativo, constante da estrutura dos cargos e vencimentos no âmbito do Poder Executivo do Estado da Bahia, todavia o Sr. Secretário de Educação alega que:

Inexiste, portanto, o descumprimento apontado, nem a suposta violação à Lei Estadual nº 8889/2003, que dispõe sobre a estrutura de cargos e vencimentos no âmbito do Poder Executivo do Estado da Bahia, tomando-se inócuas as recomendações apresentadas nos subitens 5.2.3 e 5.2.5 do relatório.

Em contraposição à resposta apresentada pelo Sr. Secretário da Educação é a resposta apresentada pelo Gestor José Barreto Bittencourt, Diretor Geral da SEC até 08/02/2017, (Ofício GAB/CONTE nº /2018, Ref. 1992614-5 e 1992614-6), no qual corrobora o que foi constatado no Relatório de Auditoria:

Em referência ao item 5.2.3 resta declarar que se tal decisão teve como **objetivo garantir a continuidade dos serviços essenciais para o funcionamento das Unidades Escolares** e do próprio Órgão Central, tendo em vista a falta de servidores concursados para suprir as áreas administrativas em comento, vez que o último concurso público para preenchimento destes cargos fora realizado há mais de 20 (vinte) anos, conforme informações prestadas pela SUDEPE no ofício DG nº 072/2017.

[...]
Em relação ao item 5.2.5 que versa sobre a ausência de padronização de vencimentos entre cargos efetivos e cargos ocupados pelo REDA, esclarece-se que há de forma muito precária servidores efetivos na Rede Estadual que possam desempenhar as funções de auxiliar administrativo, vez que, conforme já mencionado, o Estado da Bahia, por meio da Secretaria da Educação, realizou seu último concurso há mais de 20 anos. A necessidade em manter a continuidade dos serviços de atividades administrativas nas escolas da Rede Estadual era urgente e o tempo, exíguo.

Desta forma, a falta de servidores concursados para exercer determinada função não pode ser o fundamento para a contratação pela via do REDA e demonstra a falta de planejamento do Estado, ferindo a qualidade da eficiência da gestão no setor da Educação.

A equipe de auditoria relembra que, conforme o item 5.3 do Relatório de Auditoria, a empresa MA2 Construções Ltda. não cumpriu de forma satisfatória as obrigações dos contratos que assinou com o Estado da Bahia para prestar serviço de terceirização, diferentemente do apresentado na resposta do Sr. Secretário da Educação:

(V) A Auditoria aduz em seu relatório (item 5.3), que em 14/06/20) 6 restavam vigentes seis contratos de locação de mão de obra, celebrados em 2016, "possuindo as mesmas deficiências que os serviram de justificativas para rescisão unilateral dos contratos".

A afirmação não se sustenta, porque, conforme informações dos gestores da DG/SEC, não obstante possuírem a mesma modelagem, até 14/06/2016 os contratos de números 24/2016, 34/2016, 37/2016 e 38/2016 com as empresas CRETA, MA2 Construções Ltda, BRASPE Empreendimentos e Serviços Ltda, foram cumpridos de forma satisfatória, sem ameaça à continuidade dos serviços e aos direitos dos trabalhadores. Todas as empresas continuam atualmente a prestar serviço a esta Secretaria de forma ainda satisfatória.

Novamente, em contraposição ao Sr. Secretário da Educação, foi a resposta apresentada pelo atual Diretor Geral da SEC, o Sr. Leandro Teive, no Ofício DG nº 023/2018 (Ref. 1992371-2):

A respeito dos contratos de números 24/2016, 34/2016, 37/2016 e 38/2016 com as empresas CRETA, 25/2016 com a MA2 Construções Ltda. 28/2016 com a BRASPE. Empreendimentos e Serviços Ltda, celebrados em 2016 e que se encontravam vigentes à época de encerramento da auditoria, informa-se que os mesmos, com exceção do contrato da MA2, foram realizados de forma satisfatória, sem ameaça à continuidade dos serviços e aos direitos dos trabalhadores. A exceção citada, qual seja o contrato 25/2016 firmado com a MA2, ficou vigente até 31/07/2017, quando atingiu seu termo e não foi mais prorrogado por não haver interesse da Administração, tendo em vista os reiterados descumprimentos contratuais da empresa.

Ademais, frisa-se que os Gestores, nas respostas apresentadas, apenas reafirmaram o que foi relatado pela equipe técnica no Relatório de Auditoria.

III. CONCLUSÃO

Da análise das respostas apresentadas verificou-se que a característica comum entre elas é a inexistência de fatos e documentos capazes de prejudicarem os apontamentos feitos no Relatório de Auditoria, constatação que credencia estes Auditores a manterem os termos do dito Relatório, com todas as suas recomendações.

5ª CCE, Gerência 5A, 27 de junho de 2018.

José Luís Galvão Pinto Bonfim
Coordenador de Controle Externo 5ª CCE

José Germano dos Santos Júnior
Gerente de Auditoria

Juliana Alves Prates Caminha de Castro
Auditor Estadual de Controle Externo

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Juliana Alves Prates Caminha de Castro
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 27/06/2018

Jose Germano dos Santos Junior
Gerente de Auditoria - Assinado em 27/06/2018

Jose Luis Galvao Pinto Bonfim
Coordenador 5ª CCE - Assinado em 27/06/2018



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: Y1MZU3MDC1