

PROCESSO Nº: TCE/009204/2016
NATUREZA: Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira
PERÍODO ABRANGIDO: 01/01/2016 a 30/09/2016
ORIGEM: Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC)
RESPONSÁVEIS: Osvaldo Barreto Filho
Walter de Freitas Pinheiro
UNIDADE: Diretoria Geral (DG)
RESPONSÁVEIS: Edvoneide Sampaio Jones Santos
José Barreto Bittencourt
RELATORA: Conselheira Carolina Matos Alves Costa

1 INTRODUÇÃO

Retornam os autos do presente processo a esta Coordenadoria, conforme despacho da Exma. Sra. Conselheira Relatora (Ref.1801063-1), de 03/05/2017, para a manifestação conclusiva, extremando responsabilidades, considerando-se as informações prestadas e os novos documentos anexados.

Destaca-se que a Sra. Carla Ornellas Scott, atual Diretora Geral (DG) da SEC, em resposta ao Ofício nº 002753/2016 / TCE/GAPRE/SEG (Ref.1706012-1), de 28/12/2016, enviado ao Sr. Walter de Freitas Pinheiro, à Notificação nº 002754/2016 (Ref.1706015-1), de 28/12/2017, encaminhado ao Sr. José Barreto Bittencourt, e à Notificação nº 002755/2016 (Ref.1706030-1), de 28/12/2016, enviada à Sra. Edvoneide Sampaio Jones Santos, encaminhou o Ofício DG N.º 052/2017 (Ref.1795381-1 a Ref.1795381-5), de 25/04/2017, ao qual anexou documentos, apresentando as considerações acerca dos achados relacionados no Relatório de Auditoria (Ref.1700961-1 a 1700961-20). Ainda, registra-se o documento (Ref.1827899-1 a Ref.1827899-4), de 20/06/2017, enviado pela Sra. Edvoneide Sampaio Jones Santos, por meio de seu advogado, Sr. Iuri Alisson Tobias de Matos, em resposta à Notificação nº 002755/2016 (Ref.1706030-1), de 28/12/2016.

2 RESULTADO DA ANÁLISE

2.1 Atraso nos pagamentos dos ex-funcionários das empresas de locação de mão de obra (Item: 5.2.1 do Relatório de Auditoria)

Em 30/03/2016, finalizou a vigência dos contratos com as empresas Lincons Locação de Mão de Obra e Serviços Ltda. e Contrate Gestão Empresarial Ltda. As

referidas empresas não manifestaram interesse em prorrogar os contratos até 30/09/2016, conforme disposto no Decreto Estadual nº 16.660/2016, de 28/03/2016. Sendo assim, a SEC decidiu administrativamente que os ex-empregados das mencionadas empresas permanecessem nos seus postos de serviços e que seriam realizados os pagamentos diretamente nas contas bancárias abertas em nome dos trabalhadores, a partir de 02/04/2016.

Do exame dos processos de pagamentos nº 29.938/2016 e nº 29.939/2016, no montante de R\$952.896,24 e R\$3.437.633,86, respectivamente, relativos ao período de 02/04/2016 a 30/06/2016, realizados nesta modalidade, a Auditoria constatou a ocorrência de atraso da SEC nos pagamentos diretos aos ex-funcionários, uma vez que estes foram realizados nos dias 22/08/2016 e 19/08/2016, respectivamente, gerando atrasos de até 115 dias.

Cabe mencionar que a Auditoria não identificou a realização de pagamentos aos ex-empregados das empresas mencionadas, relativos aos meses de julho, agosto e setembro.

Com efeito, o atraso dos pagamentos causou a paralisação dos trabalhadores, suspensão dos serviços e das aulas nas unidades escolares, o que impactou no cumprimento do ano eletivo. Tal situação fez com que o Secretário da Educação baixasse a Portaria nº 9146/2016, visando a adequação do calendário escolar de 2016. Ainda, da análise realizada, a Auditoria verificou que o total de alunos potencialmente atingido pelas paralisações, e consequente suspensão das aulas, atingiu cerca de 210.270 alunos.

Ressalte-se que os referidos pagamentos foram autorizados por meio da exposição de motivos, emitida em 18/08/2016, pela Coordenadora de Contratos e Convênios, por determinação do Gabinete do Secretário, por meio da Assessoria Institucional. Contudo, a Auditoria não vislumbrou nos processos de pagamentos o ato normativo decorrente da exposição e respectiva publicação no Diário Oficial do Estado.

Por meio da Solicitação nº HFMD 03/2016, de 23/09/2016, a Auditoria requereu a relação de pendências e/ou atrasos de pagamentos diretos a ex-empregados de empresas de conservação e limpeza, vigilância patrimonial, apoio administrativo, e outros contratos terceirizados. Contudo, até o encerramento dos trabalhos, o Gestor não encaminhou a documentação solicitada.

Justificativa das Gestoras:

Assim, a atual Diretora Geral, Sra. Carla Ornellas Scott, por meio do Ofício DG N.º 052/2017 (Ref.1795381-1 a Ref.1795381-5), de 25/04/2017, ao qual anexou documentos, apresentou as seguintes justificativas:

[...]

Concernente ao atraso nos pagamentos dos ex-funcionários das empresas de locação de mão de obra, relativos ao período de 02/04/2016 a 30/06/2017 apresentamos os esclarecimentos exarados pela Coordenação de Serviços Terceirizados – CST, conforme despacho (ANEXO II).

Como constatado pela Auditoria realizada por esse Tribunal e, de acordo com as informações prestadas pela Secretaria de Educação, a partir de 30/03/2016 finalizou a vigência dos contratos com a empresa Lincons Locação de Mão de Obra e Serviços Ltda. e a Contrate Gestão Empresarial. No entanto, as empresas citadas sinalizaram o não interesse pela renovação contratual (ANEXO III). Contudo, por decisão administrativa da SEC, manifestada e exarada pelo gabinete do Sr. Secretário de Educação, à época, os empregados vinculados a essas empresas continuaram exercendo suas atividades.

É importante esclarecer que tal decisão teve como pressuposto garantir a continuidade dos serviços, essenciais para o funcionamento das unidades escolares e do próprio órgão central, tendo em vista a falta de profissionais concursados para suprir as áreas administrativas.

Nesse sentido a SEC ficou refém da necessidade de garantir a continuidade da execução das atividades administrativas nas unidades escolares e dessa forma, garantir o cumprimento mínimo do calendário escolar e efetivar os pagamentos aos colaboradores que continuaram prestando o serviço. Entendendo como uma decisão de gestão, o Secretário da Educação, à época, manteve os funcionários trabalhando e comprometeu-se em realizar os pagamentos diretamente aos funcionários, já que, legalmente, não havia mais contrato em vigência com as empresas, restando a SEC o aguardo do lançamento do Registro de Preço pela SAEB.

Em 29 de fevereiro de 2016 a Secretaria da Educação procedeu à abertura do Processo nº 0014488-7/2016, alusivo a dispensa emergencial nº 006/2016, com o intuito de contratar os funcionários oriundos dos contratos das empresas supramencionadas. No entanto, devido aos trâmites processuais, não houve retorno em tempo hábil para que fosse efetivada a contratação, conforme tramitação (ANEXO IV).

A partir dessa decisão de gestão e das tratativas entre o gabinete do Secretário, Secretaria da Fazenda – SEFAZ e Secretaria de Administração – SAEB, foi autorizada a composição dos processos de pagamento direto aos funcionários.

Cumprir destacar algumas das dificuldades encontradas para a operacionalização do grande quantitativo de pagamento dos trabalhadores desprovidos de lastro contratual, frente a uma 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.

Repise-se que esta Secretaria, diante da acenada situação, que desencadeou paralisações de trabalhadores e suspensão de serviços e aulas nas unidades escolares, envidou esforços no sentido de minimizar as consequências do quadro acima apontado com a publicação da Portaria nº 9146/2016, visando adequação do calendário escolar de 2016, bem como a homologação dos Pregões Eletrônicos de nºs 060/2016, 061/2016 e 062/2016, para, dentro da legalidade, abarcar os postos de trabalho deixados pelos contratos anteriormente cancelados.

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 TECHSERV foi assumido e efetuado, mediante crédito direto aos trabalhadores, em conformidade com a Lei nº 12.949/2014 (Lei Anticalote). Segue abaixo números dos Processos alusivos à matéria, lembrando que estes encontram-se sob análise pela equipe de auditoria da 5ª Coordenadoria de Controle Externo deste Egrégio Tribunal.

EMPRESA	CONTRATO	MÊS	PROCESSO Nº	
LC	30	JULHO/2016	686970/2016	
			683346/2016	
			703271/2016	
	31	AGOSTO/2016	718413/2016	
			703517/2016	
			729178/2016	
		SETEMBRO/2016	703530/2016	
			726840/2016	
			703552/2016	
		39	AGOSTO/2016	724296/2016
				703552/2016
				724296/2016
40	JULHO/2016	696227/2016		
		72680/2016		
		701065/2016		
TECHSERV	32	AGOSTO/2016	732194/2016	
			685383/2016	
			735175/2016	
	35	AGOSTO/2016	685394/2016	
			735186/2016	
			735186/2016	

Em relação aos funcionários que foram absorvidos nos contratos realizados com as empresas CRETA e BRASPE, os pagamentos foram assumidos pela empresa contratante.

[...]

Ademais, a Sra. Edvoneide Sampaio Jones Santos, ex-Diretora Geral, encaminhou, por meio de seu advogado, Sr. Iuri Alisson Tobias de Matos, o documento (Ref.1827899-1 a Ref.1827899-4), de 20/06/2017, no qual apresentou as seguintes justificativas:

[...]

Esclarecemos que, conforme os documentos anexados a esta petição, 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 nº 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 nº 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.

A materialização dos processos que envolvem o erário, deve observar certas formalidades legais e, por consequência alguns ritos administrativos para que hajam a plena instrução destes.

É importante ressaltar que há uma gama de procedimentos a serem adotados para efetivação dos pagamentos, tais quais: Formalização dos processos; conferência dos dados apresentados pela empresa e atesto da coordenação responsável pelas funções terceirizadas; identificação dos colaboradores e respectivos dados bancários; recolhimentos do INSS e demais encargos trabalhistas, se necessário. Enfim, há um trâmite interno que demanda tempo e requer atenção.

Vale ressaltar também, que toda essa tramitação interna acima mencionada, não possui nenhuma vinculação com o cargo de Diretora Geral. Ou seja, não dependia de qualquer vontade ou determinação, da Sra. Edvoneide Sampaio Jones Santos.

O pagamento dos demais meses, maio e junho, já não correspondem mais à gestão da Sra. Edvoneide Sampaio Jones Santos, visto que suas funções enquanto Diretora Geral encerraram em 19 de junho de 2016. Pois, devido à necessidade de se observar algumas formalidades, toda tramitação interna, até chegar a efetivação do pagamento, como já descrito acima, ocorre de forma lenta, e quando da conclusão de todo processo, este findou-se depois da gestão da Sra. Edvoneide Sampaio Jones Santos. Portanto, não tendo como tecer informações referentes a esses pagamentos.

[...]

Comentário da Auditoria:

As informações e os documentos trazidos aos autos, pela atual Diretora Geral da SEC, Sra. Carla Ornellas Scott, por meio do Ofício DG N.º 052/2017, e pela ex-Diretora Geral, Sra. Edvoneide Sampaio Jones Santos, por meio do documento datado de 20/06/2017, esclarecem as circunstâncias em que ocorreu o atraso nos pagamentos dos ex-funcionários das empresas de locação de mão de obra, mas, por óbvio, confirmam o quadro de irregularidades delineado pela Auditoria.

2.2 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 do Relatório de Auditoria)

Do exame dos processos de pagamento, constatou-se que a DG utilizou o elemento 36 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física) para pagar pessoal contratado como Prestadores de Serviços Temporários (PST), serviços cuja natureza é não eventual.

Nas auditorias realizadas na SEC, foi recomendado ao Órgão a adoção de medidas para diminuir essa forma de contratação de pessoal, conforme consta no Acórdão nº 291/2015 do Processo TCE/004061/2013, exercício de 2012, e na Resolução nº 61/2015 do Processo TCE/013003/2014, exercício de 2014.

Tal prática denota ilegalidade pelo fato de haver pessoal trabalhando no serviço público sem ter feito concurso, e nem seleção pública para contratação temporária de excepcional interesse público, sob o Regime Especial de Direito Administrativo (REDA).

Ademais, os referidos pagamentos foram realizados sem cobertura contratual, uma vez que não restou demonstrada a formalização das contratações. O que existe nos processos é tão somente 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.

Ainda, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), o elemento de despesa 36 abrange os serviços caracterizados pela eventualidade e não vinculação empregatícia. Contudo, a prestação de serviços realizada à SEC pelos ex-empregados das empresas terceirizadas evidenciam continuidade, dependência e salário pago pelo Governo do Estado, o que pode caracterizar o vínculo empregatício previsto na CLT.

Esta prática potencializa os riscos de passivo trabalhista para o Estado, pelo reconhecimento da Justiça do Trabalho dos direitos trabalhistas e sociais não pagos pela SEC, decorrente da relação jurídica criada com esses trabalhadores.

Finalmente, nos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), faz-se necessário alertar ao Gestor que, se todos os prestadores de serviços forem regularmente contratados, seja por concurso, seja pelo Regime Especial de Direito Administrativo (REDA), a remuneração destes irá compor o cálculo destinado a averiguar o cumprimento do limite de gastos com pessoal.

Justificativa da Gestora:

Assim, a atual Diretora Geral, Sra. Carla Ornellas Scott, por meio do Ofício DG N.º 052/2017 (Ref.1795381-1 a Ref.1795381-5), de 25/04/2017, ao qual anexou documentos, apresentou as seguintes justificativas:

[...]

Atinente ao apontamento de utilização irregular do elemento de despesas 36 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física) para pagamentos de Prestação de serviço de natureza não eventual, passamos a tecer os esclarecimentos apresentados pela Coordenação de Execução Orçamentária, conforme despacho (ANEXO V).

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.

Dessa forma, não entendeu-se descumprir as recomendações exprimidas por essa Corte de Contas em auditorias pretéritas, acerca da contratação de Prestador de Serviço Temporário, antes utilizado por esta SEC e maculado pela continuidade. Trata-se aqui de relações excepcionais por um período de transição, haja vista a contratação dos aludidos funcionários pelas novas empresas.

Em tempo, cumpre mencionar que em virtude do vultoso número de prestadores de serviços, fez-se necessário a utilização da ferramenta do BB Pague, não se confundindo, portanto, com os pagamentos outrora efetuados aos professores temporários, cuja natureza do serviço é diferente, não caracterizando-se, portanto, Prestador de Serviço Temporário – PST.

Por fim, no tocante ao item 4 da Solicitação HFMD 03/2016, acostamos planilha contendo relação de funcionários que tiveram seus pagamentos não processados, em função de inconsistência de dados, com

as respectivas datas de regularização das pendências (ANEXOS VI e VII).

[...]

Comentário da Auditoria:

As informações e os documentos trazidos aos autos pela atual Diretora Geral da SEC, Sra. Carla Ornellas Scott, por meio do Ofício DG N.º 052/2017, esclarecem as circunstâncias em que ocorreu a utilização do elemento de despesa 36 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física) para pagamentos à prestação de serviços de natureza não eventual.

Não obstante, esta Auditoria destaca que o argumento consubstanciado em “relações excepcionais por um período de transição” trazido aos autos pela Srª Gestora, não pode justificar a aceitação de um procedimento que se caracteriza como equivocado por desrespeitar a legislação em vigor.

3 CONCLUSÃO

Concluída a análise e o exame da documentação acostada aos autos, em atendimento ao despacho da Exma. Sra. Conselheira Relatora (Ref.1801063-1), referente a auditoria de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da administração direta da Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC), relativa ao período de 01/01 a 30/09/2016, a Auditoria conclui pela culpabilidade dos gestores citados, notadamente a Sra. Edvoneide Sampaio Jones Santos (01/01/2016 a 19/06/2016) e o Sr. José Barreto Bitencourt (20/06/2016 a 30/09/2016), quanto às ocorrências relatadas anteriormente.

Gerência 5A, 22 de agosto de 2017.

Gonçalo de Amarante Santos Queiroz
Coordenador de Controle Externo

José Germano dos Santos Júnior
Gerente de Auditoria

Alcione de Araújo Macêdo
Líder de Auditoria

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Alcione de Araujo Macedo

Líder de Auditoria - Assinado em 23/08/2017

Jose Germano dos Santos Junior

Gerente de Auditoria - Assinado em 22/08/2017

Goncalo de Amarante Santos Queiroz

Coordenador de Controle Externo - Assinado em 22/08/2017

Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço <http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>,
digitando o código de autenticação: E2MJM3NZM5