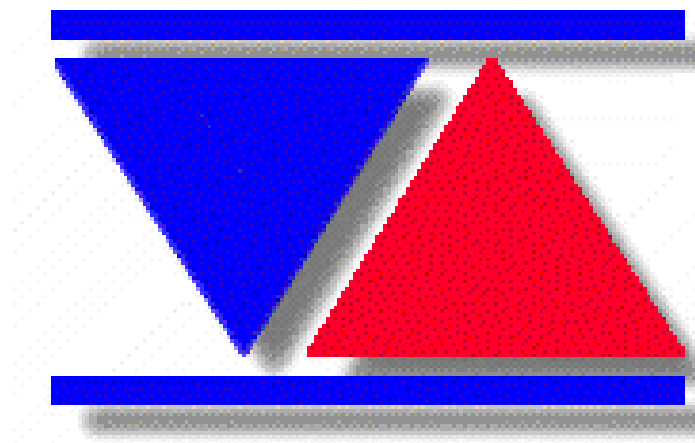


---

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA (TCE/BA)**  
**5ª COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**GERÊNCIA 5A**

---



---

**RELATÓRIO DE AUDITORIA: ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E  
FINANCEIRA**  
**DIRETORIA GERAL (DG)**  
**SECRETARIA DA EDUCAÇÃO (SEC)**  
**PERÍODO ABRANGIDO: 01/01 A 31/08/2012**

---

**CONSELHEIRO RELATOR ANTÔNIO FRANÇA TEIXEIRA**

---

## Sumário

<b>1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO.....</b>	<b>3</b>
<b>2. INFORMAÇÕES SOBRE O AUDITADO.....</b>	<b>3</b>
2.1 Estrutura administrativa.....	3
2.2 Controle Interno.....	4
<b>3 INTRODUÇÃO E OBJETIVO.....</b>	<b>4</b>
<b>4 ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO.....</b>	<b>5</b>
4.1 Limitação de escopo.....	6
<b>5 RESULTADO DA AUDITORIA.....</b>	<b>6</b>
5.1 Área Orçamentária e Financeira.....	6
5.2 Área Jurídica.....	15
5.3 Área Patrimonial.....	19
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>20</b>

## RELATÓRIO DE AUDITORIA

### 1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

**Natureza do Trabalho:** Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira  
**Ordem de Serviço :** 175/2012  
**Período Abrangido:** 01/01 a 31/08/2012  
**Conselheiro Relator:** Antônio França Teixeira

### 2. INFORMAÇÕES SOBRE O AUDITADO

**Denominação:** DIRETORIA GERAL (DG)  
**Vinculação:** SECRETARIA DA EDUCAÇÃO (SEC)  
**Endereço:** Avenida Luís Viana Filho, 6ª Avenida, nº 600, 3º andar, sala 300, Centro Administrativo da Bahia, Salvador - Bahia, CEP 41.745-000.  
**Telefone/Fax:** (71) 3115-9169/3115-8971  
**Diretor Geral:** Wilton Teixeira Cunha  
**Período** 01/01 a 31/08/2012  
**Endereço:** Avenida Sete de Setembro, nº 2.284, Vitória, Salvador-Bahia, CEP 40.080-002  
**Telefone/Fax:** (71) 3012-3478  
**E-mail:** [wilton.cunha@sec.ba.gov.br](mailto:wilton.cunha@sec.ba.gov.br)

#### 2.1 Estrutura administrativa

A Diretoria Geral (DG), unidade orçamentária e gestora da Secretaria da Educação, de código 3.11.004, é órgão da Administração Direta, conforme evidenciado no organograma da Secretaria.

De acordo com o Regimento Interno da SEC, aprovado pelo Decreto Estadual nº 8.877/2004, a DG tem por finalidade coordenar os órgãos setoriais e seccionais dos sistemas formalmente instituídos, competindo executar: atividades de programação, orçamentação, acompanhamento, avaliação, estudos e análises, no âmbito da Secretaria, em estreita articulação com as unidades centrais do Sistema Estadual de Planejamento; atividades de administração de material, patrimônio, serviços, modernização administrativa e informática, no âmbito da Secretaria, em estreita articulação com as unidades centrais do Sistema Estadual de Administração; e atividades de administração financeira e de contabilidade, no âmbito da Secretaria, em estreita articulação com as unidades centrais do Sistema Financeiro e de Contabilidade. A sua finalidade é cumprida por meio das suas unidades sistêmicas: Coordenação de Modernização; Diretoria de Orçamento Público; Diretoria Administrativa e Diretoria de Finanças.

A Diretoria Geral está organizada da seguinte forma:

1. Coordenação de Modernização;
2. Diretoria de Orçamento Público:
  - 2.1. Coordenação de Estudos e Avaliação Setorial;
  - 2.2. Coordenação de Programação e Gestão Orçamentária;
  - 2.3. Coordenação de Acompanhamento das Ações Governamentais.
3. Diretoria Administrativa:
  - 3.1. Coordenação de Encargos Auxiliares;
  - 3.2. Coordenação de Suprimento;
  - 3.3. Coordenação de Cadastro e Controle Patrimonial;
  - 3.4. Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira.
4. Diretoria de Finanças:
  - 4.1. Coordenação de Controle Orçamentário e Financeiro;
  - 4.2. Coordenação de Contabilidade Setorial;
  - 4.3. Coordenação de Orientação e Comprovação.

## 2.2 Controle Interno

Verificou-se que não existe na Secretaria unidade de controle interno estruturada capaz de auditar e certificar a execução orçamentária, financeira e patrimonial a cargo da SEC.

Constatou-se que a DG utiliza os sistemas corporativos do Estado na operacionalização das atividades da Unidade, dos quais citam-se os mais importantes: SICOF; SIGAP; SIMPAS; SIAP, SIPLAN e SIRH.

Importante ressaltar que a ausência de uma unidade devidamente organizada para efetuar, no âmbito interno, atividades próprias de controle, pode acarretar falhas em procedimentos operacionais da Secretaria, como os observados pela Auditoria durante a execução dos trabalhos: registro inadequado de procedimentos no SICOF; falta de critério na numeração dos procedimentos de inexigibilidade; ausência de formalização das inexigibilidades por credenciamento; e falta de acompanhamento efetivo da execução dos contratos.

## 3 INTRODUÇÃO E OBJETIVO

Em cumprimento à Ordem de Serviço Externo nº 175/2012, da 5ª CCE, procedeu-se à inspeção na Diretoria Geral da SEC (DG), referente ao período de 01/01 a 31/08/2012, com o objetivo de verificar a regularidade da execução orçamentária, financeira e patrimonial da Unidade, as disposições legais pertinentes e a fidedignidade das informações apresentadas nos sistemas corporativos.

## 4 ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO

Os exames foram realizados na extensão devida, de acordo com a metodologia indicada no Manual de Auditoria deste Tribunal, em conformidade com as Normas de Auditoria Governamental (NAGs) aplicadas ao Controle Externo Brasileiro, compreendendo: a) planejamento dos trabalhos; b) constatação, com base em testes, das evidências e dos registros que suportam os valores e as informações apresentadas, e c) verificação da observância às normas aplicáveis.

Foram utilizados os critérios de materialidade, risco e relevância, os fatores indicativos de fragilidades, inexistência ou inadequação dos controles internos e falhas relacionadas à estrutura organizacional e ao desempenho do órgão, para a definição das áreas a serem examinadas *in loco*, destacadas a seguir, especialmente aquelas relativas aos processos de Inexigibilidades executadas pelo sistema de credenciamento e aos contratos de limpeza e conservação.

- Orçamentária e Financeira;
- Jurídica, e
- Patrimonial.

Os principais procedimentos de auditoria utilizados foram os seguintes:

- levantamento de dados no Sistema de Informações Contábeis e Financeiras (SICOF), SICOF Gerencial, Sistema Mirante e confronto com a documentação suporte correspondente;
- levantamento de dados patrimoniais no Sistema Informatizado de Administração Patrimonial (SIAP) e Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços (SIMPAS);
- consulta a relatórios de auditorias anteriores nos Sistemas AUDIN/SGA e a decisões deste TCE (SEGIN);
- conferência dos recursos repassados;
- conferência de cálculos;
- entrevistas com dirigentes e servidores;
- visita *in loco* a unidades de ensino em Salvador;
- exame da execução orçamentária e financeira.

Na execução desta Auditoria foram utilizadas, principalmente, as seguintes fontes de critérios:

- Constituição Federal do Brasil de 1988;
- Lei Federal nº 4.320/1964 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro;
- Lei Federal nº 8.666/1993 - Institui Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública;
- Constituição do Estado da Bahia de 1989;
- Lei Complementar Estadual nº 005/1991 - Lei Orgânica do TCE/BA;
- Lei Estadual nº 2.322/1966 - Estatui normas para ordenar, disciplinar e controlar a administração financeira, patrimonial e de materiais do Estado;

- Lei Estadual nº 9.433/2005 - Dispõe sobre a licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações da Administração centralizada e autárquica do Estado;
- Decreto Estadual nº 8.877/2004 - Aprova o Regimento da Secretaria da Educação;
- Lei Estadual nº 12.504/2011 - Institui o Plano Plurianual (PPA) do Estado da Bahia para o quadriênio 2012-2015;
- Lei Estadual nº 12.222/2011 - Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2012, e dá outras providências;
- Lei Estadual nº 12.503/2011 - Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2012;
- Decreto Estadual nº 6.885/1997 - Institui o Sistema de Administração de Patrimônio (SIAP) para bens móveis permanentes da administração pública direta e indireta do poder executivo estadual e dá outras providências;
- Decreto Estadual nº 7.919/2001 - Institui o Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços (SIMPAS), no âmbito da Administração Pública Estadual, e dá outras providências;
- Decreto Estadual nº 9.461/2005 - Dispõe sobre a classificação de material para fins de controle do orçamento público, de apropriação contábil da despesa e de administração patrimonial do Estado, inclusive alienação e dá outras providências;
- Resolução Regimental TCE nº 12/1993 - Estabelece normas de procedimento para o controle externo da Administração Pública pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia;
- Resolução 092/2011 - Aprova o Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas do Estado da Bahia para o exercício de 2012 e dá outras providências;
- Portarias e regulamentos dos credenciamentos realizados pela SEC;
- Princípios Básicos da Administração, Finanças e Contabilidade Pública.

#### 4.1 Limitação de escopo

No transcurso desta Auditoria foram impostas limitações ao escopo dos trabalhos, conforme exposto no **item 5.3.2**.

### 5 RESULTADO DA AUDITORIA

Concluídos os trabalhos da inspeção realizada na Diretoria Geral da Secretaria da Educação (DG), relativa ao período de 01/01 a 31/08/2012, são apresentados a seguir os comentários e observações acerca dos fatos considerados relevantes pela Auditoria.

#### 5.1 Área Orçamentária e Financeira

O orçamento inicial da DG, no montante de R\$3.004.790.627,00, foi alterado, por meio de créditos adicionais, para R\$3.145.944.024,00, até 31/08/2012, o que significa um acréscimo de 4,7% em relação ao previsto inicialmente. Desse montante, empenhou R\$1.912.716.074,50 e provisionou recursos para diversas gestoras no total de R\$140.742.704,47.

A DG, como unidade gestora da SEC, recebeu do Instituto Anísio Teixeira (IAT) provisão no valor de R\$1.500.000,00, para pagamentos relacionados à execução da atividade 4061 - Formação Inicial para Professores. Os demais recursos utilizados são do próprio orçamento da DG. Dessa forma, empenhou o montante de R\$1.811.034.153,21, relativo à execução de ações dos programas indicados na Tabela 01, a qual evidencia uma predominância dos gastos na execução do programa "Fortalecimento da Educação Básica", para o qual foram empenhados recursos no total de R\$1.493.396.983,48, equivalentes a 82,46% da execução orçamentária, seguido do Programa de Apoio Administrativo com o percentual de 15,82%.

**TABELA 01 - Execução orçamentária e financeira por programa de governo**

Código	Descrição	Empenhado	%	Em R\$	
				Pago	%
101	Fortalecimento da Educação Básica	1.493.396.983,48	82,46	1.383.630.926,35	82,70
102	Alfabetização e Educação de jovens e adultos	19.881.892,20	1,10	15.351.869,29	0,92
103	Educação Profissional	0,00	0,00	0,00	0,00
104	Educação Superior no Século XXI	7.984.449,17	0,44	3.053.596,95	0,18
105	Pacto pela Vida	3.000,00	0,00	0,00	0,00
117	Promoção da Igualdade Racial e Garantia de Direito	374.146,49	0,02	359.146,49	0,02
134	Reabilitação do Centro Antigo de Salvador	0,00	0,00	0,00	0,00
153	Relação Governo-Sociedade	2.851.517,40	0,16	2.337.418,28	0,14
502	Ações de Apoio Administrativo do Poder Executivo	286.542.164,47	15,82	268.298.188,58	16,04
<b>Total</b>		<b>1.811.034.153,21</b>	<b>100,00</b>	<b>1.673.031.145,94</b>	<b>100,00</b>

Fonte: SICOF Gerencial.

A tabela a seguir demonstra a execução das despesas da gestora DG, por elemento de despesa, destacando-se os gastos com pessoal dos demais gastos<sup>1</sup>:

**TABELA 02 - Execução orçamentária e financeira por natureza da despesa**

Código	Descrição	Liquidado	Pago	% Pago	Em R\$
					Provisão Recebida
4	Contratação por Tempo Determinado	47.629.875,10	47.629.875,10	3,17	0,00
8	Outros Benefícios Assistenciais	644.186,05	642.320,05	0,04	0,00
9	Salário Família	405.421,65	405.421,65	0,03	0,00
11	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	823.447.180,22	823.447.180,22	54,82	0,00
13	Obrigações Patronais	187.572.649,74	187.533.688,82	12,48	0,00
16	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	1.093.733,92	1.093.733,92	0,07	0,00
96	Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado	451.414,97	381.720,87	0,03	0,00
<b>Total de despesa com pessoal</b>		<b>1.061.244.461,65</b>	<b>1.061.133.940,63</b>	<b>70,64</b>	<b>0,00</b>
14	Diárias - Civil	429.117,86	427.408,66	0,03	0,00
30	Material de Consumo	307.642,40	306.974,55	0,02	0,00
32	Material, Bens ou Serv p/ Distribuição Gratuita	15.085.501,24	15.085.501,24	1,00	0,00
33	Passagens e Despesas com Locomoção	631.935,59	631.935,59	0,04	0,00
35	Serviços de Consultoria	145.900,00	145.900,00	0,01	0,00
36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	82.611.467,90	81.974.346,44	5,46	1.500.000,00

1 Composição da despesa com pessoal demonstrada conforme determinado nas Portarias Interministeriais STN/SOF nº 163, de 04/05/2001 e nº 519 de 27/11/2001.

Código	Descrição	Liquidado	Pago	% Pago	Provisão Recebida
37	Locação de Mão-de-Obra	145.114.532,40	136.902.772,12	9,11	0,00
39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	58.459.767,59	57.895.238,72	3,85	0,00
41	Contribuições	77.578.329,00	77.578.329,00	5,16	0,00
46	Auxílio Alimentação	32.653.207,00	32.653.207,00	2,17	0,00
49	Auxílio Transporte	16.143.745,45	16.143.745,45	1,07	0,00
52	Equipamentos e Material Permanente	174.148,77	174.148,77	0,01	0,00
90	Comunicação de Governo - Public. Legal Obrigatória	1.883.999,25	1.883.999,25	0,13	0,00
92	Despesas de Exercícios Anteriores	13.962.446,85	13.959.646,82	0,93	0,00
93	Indenizações e Restituições	2.989.530,61	2.989.530,61	0,20	0,00
98	Comunicação de Governo	2.797.782,53	2.297.899,18	0,15	0,00
<b>Total das demais despesas</b>		<b>450.969.054,44</b>	<b>441.050.583,40</b>	<b>29,36</b>	
<b>Total Geral</b>		<b>1.512.213.516,09</b>	<b>1.502.184.524,03</b>	<b>100,00</b>	<b>1.500.000,00</b>

Fonte: SicoF Gerencial.

Da análise da tabela, depreende-se que os gastos com pessoal representam 70,64% do total da despesa paga no período inspecionado. Entre os demais gastos dignos de observação estão: Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física, 5,46%; Locação de Mão-de-Obra, 9,11%; Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, 3,85%; e Contribuições, 5,16%.

Assim, excluindo-se os gastos com pessoal, a DG, no período de janeiro a agosto de 2012, efetuou pagamentos no montante de R\$441.050.583,40. Utilizando os critérios de materialidade, risco e relevância, foram selecionados para exame processos de pagamento no total de R\$125.804.461,62, o que equivale a 28,52% da despesa paga.

Vale ressaltar que a Auditoria aplicou procedimentos nas despesas relativas ao elemento Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física, como forma de identificar o total gasto com a Prestação de Serviços Terceirizados (PST).

Da análise desses pagamentos, constataram-se as seguintes ocorrências:

### 5.1.1 Gastos com despesa irregular (PST) no total de R\$79.417.348,99

Dos R\$81.974.346,44 pagos no período sob exame no elemento de despesa Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física, R\$79.417.348,99 foram utilizados no pagamento de Prestadores de Serviços Temporários (PSTs), o que representa 96,88% da despesa dessa natureza, a despeito de se tratar de despesa irregular, já comentada no Relatório referente à Auditoria realizada em 2010 (Processo nº TCE/004045/2010). O quadro a seguir demonstra a evolução deste gasto nos últimos três anos.

#### QUADRO 01 - Evolução da despesa irregular (PST) de 2010 a 2012

Em R\$

Ano	Valor pago
2010	107.542.621,07
2011	144.071.307,62
2012 (até 31/08)	79.417.348,99

Fonte: Mirante (Trilha de auditoria).



Assim, no citado Relatório de Auditoria (fls. 07/08 e 11), foi observado que:

[...]

A despesa sob exame diz respeito à remuneração de serviços pessoais relacionada a atividades administrativas e finalísticas da Secretaria de Educação, serviços esses típicos de empregos públicos e prestados em diversas unidades de ensino da rede pública estadual, DIRECs e demais órgãos da Secretaria, cuja responsabilidade orçamentária e financeira é da Diretoria Geral (DG).

A Constituição Federal, em seu art. 37, estabelece que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Excepciona os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, e que corresponde à contratação sob Regime Especial de Direito Administrativo (REDA), que no orçamento do Estado está caracterizada como despesa com Contratação por Tempo Determinado - Pessoal Civil, instituída no Estado da Bahia por meio da Lei nº 6.403, de 20/05/1992 (art. 34 a 39) e regulamentada pelo Decreto nº 1.401, de 31/07/1992. Também o Estatuto do Servidor, Lei nº 6.677, de 26/09/1994 trata da Contratação Temporária de Excepcional Interesse Público em seus artigos 252 a 255.

Existe ainda a possibilidade de locação de mão-de-obra para o atendimento de serviços como os de limpeza e segurança contratados mediante licitação.

No caso da despesa sob exame, conforme classificação evidenciada nos relatórios emitidos pelo Sistema de Observação das Contas Públicas (Mirante), a sua natureza é Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física, especificamente a remuneração de serviços pessoais.

De acordo com o Manual de Orçamento Público (MOP) 2008 -2011:

**36 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física**

Despesas 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.

A doutrina especializada é unânime na caracterização do serviço eventual, valendo trazer a lição do Mestre Russomano<sup>2</sup>, extraída do texto contido no PROCESSO 00410.2005.404.14.00-5 TRT da 14ª Região, *in verbis*:

A eventualidade, para nós, tem conceito gramatical. Trabalho eventual é aquele que depende de acontecimento incerto, casual, fortuito (Cândido Figueiredo, Novo Dicionário da Língua Portuguesa, 1.º vol. , p. 832, 3.ª edição). Os fatos é que revelarão, portanto, se a tarefa do trabalhador na empresa é eventual ou permanente. Note-se que isso não será indicado pelo critério de maior ou menor duração do serviço, nem pelo critério da continuidade do trabalho. Esses dois critérios servirão, muitas vezes, de elementos de convicção. Mas, não são absolutos. Nada impede que um empregado autêntico seja contratado apenas por alguns dias e nada impede que um trabalhador eventual, durante o tempo de seus serviços, execute tarefas todos os dias, que um legítimo empregado seja admitido apenas para trabalhar dois ou três dias em cada semana (por exemplo, um contador). Dizíamos, porém, que esses critérios são coadjuvantes, na prática, para caracterização do trabalhador eventual. É que não será assim classificado um operário que execute serviços ao mesmo

empregador, todos os dias, durante muitos meses. Aí, então, o serviço perdeu o caráter ocasional e se integrou na vida normal do estabelecimento. É isso que é importante: só é serviço eventual aquele que não faz parte da vida normal do estabelecimento, o que não impede, porém, que esteja essencialmente ligado à existência da empresa. [grifo do autor].

Destarte, os prestadores de serviços, caracterizados como eventuais, são pessoas físicas contratadas pela Administração Pública para atender necessidades esporádicas, específicas e pontuais, cuja alternativa de execução seja estritamente necessária, mediante o pagamento de contraprestação pecuniária, cuja contratação deve submeter-se aos preceitos da Lei Estadual de Licitações nº 9.433/2005.

Os serviços prestados por pessoa física, em caráter eventual, não acarretam vínculo empregatício de qualquer natureza. Todavia, configurada a sua não eventualidade, bem como descaracterizados outros pressupostos legais, os prestadores de serviços serão considerados como empregados, cabendo o recolhimento do FGTS, PIS, 13º Salário e Férias.

A Secretaria da Educação denomina esses prestadores, cujos pagamentos são realizados pelo elemento de despesa 36 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física definido acima, como prestadores de serviços temporários (PSTs).

[...]

Do exame procedido destaca-se os seguintes pontos:

#### **1. Pagamentos realizados com base em contratação ilegal de pessoal**

As despesas com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física foram efetuadas mediante folha de pessoal, na qual são identificados pagamentos relativos à prestação de serviços de: professor, digitador, serviços gerais, merendeira, porteiro, limpeza, manutenção, ascensorista, recepção, copa, dentre outras. Serviços estes que não se caracterizam como eventuais, vez que fazem parte da rotina dos estabelecimentos [...]

2 Comentários à CLT, 13.ª ed., São Paulo: - FORENSE – 1990, p. 12

### **Recomendação:**

Cumprir o que determina a Constituição Federal, evitando, assim, despesas irregulares com contratação de pessoal.

#### **5.1.2 Contribuições**

Foram examinados processos referentes aos repasses a Municípios, elemento de despesa 41 - Contribuições, por meio de convênios, para a implementação da 5ª Etapa do programa Todos pela Alfabetização (TOPA) – Resolução CD/FNDE nº 32 de 01/07/2012. Os repasses objetivaram a aquisição de material pedagógico e merenda escolar. A tabela a seguir indica a relação dos convênios examinados.

**TABELA 03 - Municípios conveniados**

Em R\$		
Convênio	Município	Valor
176/2012	Prefeitura Municipal Cícero Dantas	89.150,40
227/2012	Prefeitura Municipal de Coração de Maria	95.185,60
93/2012	Prefeitura Municipal de Itapetinga	104.763,20
107/2012	Prefeitura Municipal de Jacobina	139.137,60
224/2012	Prefeitura Municipal Maragogipe	92.889,60
255/2012	Prefeitura Municipal de Bom Jesus da Lapa	112.832,00
198/2012	Prefeitura Municipal de Brumado	105.091,20
144/2012	Prefeitura Municipal de Campo Formoso	141.433,60
243/2012	Prefeitura Municipal de Gandu	116.374,40
88/2012	Prefeitura Municipal de Ipiaú	81.475,20
63/2012	Prefeitura Municipal de Itabela	108.108,80
172/2012	Prefeitura Municipal de Jitaúna	85.017,60
103/2012	Prefeitura Municipal de Maracás	105.878,40
156/2012	Prefeitura Municipal de Monte Santo	149.240,00
71/2012	Prefeitura Municipal de Muritiba	112.897,60
173/2012	Prefeitura Municipal de Palmas de Monte Alto	81.278,40
114/2012	Prefeitura Municipal de Pedro Alexandre	82.459,20
61/2012	Prefeitura Municipal de Santo Estevão	108.961,60
119/2012	Prefeitura Municipal de Saúde	86.395,20
<b>Total</b>		<b>1.998.569,60</b>

Fonte: Processos de pagamento.

Do exame procedido, constatou-se a regularidade dos repasses em relação aos termos firmados.

Do ponto de vista da celebração dos termos, todos estão respaldados pelo Decreto Estadual nº 13.752, de 12 de março de 2012, que suspende a exigibilidade constante na legislação do Sistema de Informações Gerenciais de Convênios e Contratos (SICON), ou seja, a obrigatoriedade da adimplência no sistema como condição para celebração de convênios, e a autoriza mediante assinatura de Termos de Compromisso, os quais obrigam as prefeituras a sanar as pendências registradas no SICON, no prazo de 06 meses da assinatura desses termos. Todos os municípios conveniados assinaram o referido termo, o que indica que estavam inadimplentes na época da assinatura dos convênios.

Não obstante a suspensão da obrigatoriedade da adimplência no SICON, efetuou-se consulta no referido sistema a fim de verificar a situação atual dos municípios conveniados, e constatou-se que, dos 19 convênios examinados, 06 municípios conveniados, indicados na tabela a seguir, ainda permanecem inadimplentes, devido a irregularidades em prestações de contas na data da consulta efetuada pela Auditoria (04/12/2012), descumprindo os Termos de Compromisso firmados.

**TABELA 04 - Municípios inadimplentes**

Convênio	Municípios inadimplentes	Valor
227/2012	Prefeitura Municipal de Coração de Maria	95.185,60
224/2012	Prefeitura Municipal Maragogipe	92.889,60
63/2012	Prefeitura Municipal de Itabela	108.108,80
172/2012	Prefeitura Municipal de Jitaúna	85.017,60
156/2012	Prefeitura Municipal de Monte Santo	149.240,00
119/2012	Prefeitura Municipal de Saúde	86.395,20
<b>Total</b>		<b>616.836,80</b>

Fonte: SICON.

No entanto, observou-se que o Decreto Estadual nº 14.034, de 18 de junho de 2012, liberou os conveniados inadimplentes do cumprimento dos Termos de Compromisso assinados por ocasião da celebração dos convênios.

### 5.1.3 Locação de Mão-de-Obra

Foram Analisados os pagamentos relativos aos contratos de Locação de Mão-de-Obra, indicados na tabela a seguir, para prestação de serviço de limpeza e conservação, por metro quadrado, em 309 unidades escolares, na capital e região metropolitana, com desembolso mensal no valor de R\$1.487.130,68. Esses contratos foram firmados em 31/01/2012, com vigência de 12 meses, a partir de 01/02/2012.

**TABELA 05 - Contratos de Locação de Mão-de-Obra**

Nº Contrato	Objeto	Empresa	Valor pago no período
8	Prestação de serviço de limpeza e conservação	Delta Locação de Serviços e Empreendimentos Ltda.	1.315.481,09
11		Assemp Gestão Empresarial Ltda. - EPP	1.272.686,56
10		Delta Locação de Serviços e Empreendimentos Ltda.	1.479.257,02
12		Delta Locação de Serviços e Empreendimentos Ltda.	960.456,10
13		Assemp Gestão Empresarial Ltda. - EPP	1.089.171,24
14		Assemp Gestão Empresarial Ltda. - EPP	948.229,61
<b>Total</b>			<b>7.065.281,62</b>

Fonte: Mirante.

Do exame dos pagamentos realizados no período inspecionado, verificou-se o seguinte ponto digno de nota:

#### 5.1.3.1 Fragilidade na liquidação da despesa

Em todos os pagamentos examinados não se obteve evidência do acompanhamento da execução dos contratos que os suportam. O apontado descumpra a Lei Federal nº 4.320/1964, em seus artigos nºs 62 e 63, os quais determinam que o pagamento do gasto só será efetuado após sua regular liquidação. O parágrafo 2º do artigo 63, determina ainda, em seu inciso III, que a liquidação da despesa por serviços

prestados terá por base os **comprovantes da prestação efetiva dos serviços**. Ocorre que nos processos de pagamento não consta documentação que evidencie a confirmação da execução dos serviços.

Saliente-se que em 24 de maio do presente exercício, a Diretoria Geral publicou a Portaria nº 5.095/2012, a qual constitui comissão de fiscalização composta de três servidores, para proceder à fiscalização das operações e ao acompanhamento da execução dos contratos de prestação de serviços terceirizados pelas empresas a serviço da SEC.

A despeito da constituição da Comissão Fiscal, não ficou evidenciado o modo como a fiscalização dos contratos terceirizados é executada, tampouco foram apresentados documentos das Unidades Escolares com atesto de pessoa habilitada, comprovando a realização dos serviços contratados ou relatórios consolidando essas informações por parte da responsável da Comissão.

Por meio da Solicitação nº 006/2012, foram requeridos os seguintes documentos:

- Atesto das Unidades Escolares da efetiva realização dos serviços de limpeza, referente aos contratos com as empresas Assemp Gestão Empresarial Ltda. – EPP e Delta Locação de Serviços e Empreendimentos Ltda. (janeiro a agosto de 2012);
- Documentação comprobatória da fiscalização *in loco* (mês de junho/2012), referente às visitas realizadas nas Unidades Escolares e os atestados de frequência dos funcionários terceirizados prestadores dos serviços de limpeza dos contratos e pagamentos mencionados a seguir:

- Credor: Assemp Gestão Empresarial Ltda. - EPP  
Pagamentos nºs: 38892/2; 38165/2; 39115/2

- Credor: Delta Locação de Serviços e Empreendimentos Ltda.  
Pagamentos nºs: 39814/1; 39813/1; 39815/1

Em resposta, o Diretor Geral da SEC, mediante o Ofício DG nº 620/2012, declarou:

Conforme rege a Instrução Normativa nº 08/2012 da Secretaria da Administração - SAEB, informamos que a execução do contrato por metro quadrado limpo é realizada sem definição da quantidade de postos, visando a obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, sob inteira responsabilidade da Contratada, em locais determinados e fiscalizados por preposto designado pela administração contratante.

Em visitas a Unidades Escolares pertencentes a esta Secretaria, observamos junto a direção no geral os funcionários terceirizados contratados pelas empresas, se a empresa está cumprindo com todas as obrigações, tanto no fardamento quanto no fornecimento de material (Delta e Assemp, pois o metro quadrado limpo incide no fornecimento de material). **Quanto ao questionamento referente aos relatórios de visitas sobre a fiscalização, informamos que as visitas são feitas regularmente, sem definição prévia de Unidade Escolar e sem declaração por escrito do gestor da unidade.** Havendo alguma pendência, solicitamos providências

junto a Empresa. Caso não seja apresentada uma solução ao questionamento apresentado, notificamos por escrito a referida empresa responsável, (cópia em anexo)

Apresentamos (também em anexo), atestado de frequência dos funcionários terceirizados, emitido pela direção das Unidades escolares.

**Pontuamos que, diante da observação deste órgão, passaremos a adotar os atestados de efetiva realização dos serviços, devidamente assinados pelos gestores das unidades.** (Grifos da Auditoria)

As declarações do Gestor corroboram o apontamento da Auditoria.

### **Recomendação:**

Criar procedimentos de fiscalização para a Comissão Fiscal, de forma que fique evidenciado as atividades a serem desenvolvidas, os servidores que as executarão, a periodicidade em que ocorrerão, demonstrando os resultados obtidos por essa fiscalização em forma de relatórios e/ou livros de ocorrência.

Fazer constar dos processos de pagamento a documentação comprobatória da prestação dos serviços ou da entrega do material.

#### **5.1.4 Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica**

Do exame dos pagamentos relativos à contratação de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, constatou-se a sua regularidade, exceto quanto ao ponto descrito em seguida:

##### **5.1.4.1 Ausência da retenção do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), no valor de R\$71.276,31**

Do exame do processo de pagamento nº 40921/1, referente à empresa CSL Logística Transporte e Locação de Veículos Ltda., no valor de R\$1.425.526,20, constatou-se a ausência da retenção do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), no valor de R\$71.276,31.

Tal fato contraria o disposto no item 01 da Instrução Normativa SAF/DICOP nº 02/2009, a qual estabelece procedimentos para a retenção do valor relativo ao ISSQN, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, bem como pelos fundos a ela vinculados, incidente sobre a remuneração dos serviços que lhes sejam prestados, relacionados na lista de Serviços anexa à Lei Complementar Federal nº 116/2003.

A Auditoria, por meio da Solicitação nº ARSZ/01/2012, requereu esclarecimentos ao Gestor, o qual não se pronunciou.

### **Recomendação:**

Cumprir o que determina a Instrução Normativa SAF/DICOP nº 02/2009.

## 5.2 Área Jurídica

### 5.2.1 Licitações

De acordo com relatório emitido pelo Mirante, cujas informações têm origem no Sistema SIMPAS, a DG realizou 142 licitações, por meio de Registro de Preços, nas modalidades de Pregão Eletrônico e Pregão Presencial, conforme evidenciado na tabela a seguir:

**TABELA 06 - Licitações realizadas pela DG no período auditado**

Modalidade	Quantidade	Valor
Pregão Eletrônico (PE)	137	4.724.906,08
Pregão Presencial (PP)	5	964.381,46
<b>Total</b>	<b>142</b>	<b>5.689.287,54</b>

Em R\$

Fonte: Mirante.

Foi selecionado para exame o Pregão Eletrônico nº 58/2011 que deu origem às contratações de Locação de Mão de Obra.

Da análise do processo, não foram verificadas falhas dignas de nota.

### 5.2.2 Dispensas e Inexigibilidades

De acordo com relatório emitido pelo Mirante, foram realizadas 494 contratações diretas, envolvendo recursos no total de R\$22.077.661,45, conforme evidenciado na tabela a seguir:

**TABELA 07 - Contratações Diretas**

Modalidade	Quantidade	Valor
Dispensas Inc. II	471	18.409.598,76
Inexigibilidade	23	3.668.062,69
<b>Total</b>	<b>494</b>	<b>22.077.661,45</b>

Em R\$

Fonte: Mirante. Relatório emitido em 31/08/2012.

#### 5.2.2.1 Dispensas

Foram examinados os procedimentos de dispensa de licitação indicados na tabela a seguir, no valor total de R\$2.862.250,32, o que representou uma amostra de 15,55% do montante gasto no período.

**TABELA 08 - Dispensas de Licitação examinadas**

Em R\$			
Nº Ordem	Fornecedor	Número da Dispensa	Valor Total do Item da Dispensa
1	Rafer Transporte Rodoviário de Cargas Ltda.	3.11-00767/2012	455.044,02
2	Atlântico Transportes e Turismo Ltda.	3.11-07592/2012	61.347,20
3	Rosenita L. Ribeiro	3.11.004-0093/2012	970,00
4	Malhas Recife Ltda.	3.11-06941/2012	242.000,00
5	Qualigraf Serviços Gráficos e Editora Ltda.	3.11.004-0093/2012	511,10
6	Claudimilson Fernandes Lima	3.11.004-0125/2012	2.378,00
7	Telemar Norte Leste S/A	3.11-00994/2012	2.100.000,00
<b>Total</b>			<b>2.862.250,32</b>

Fonte: Mirante.

Do exame procedido, constatou-se que os procedimentos indicados pelos números 1 e 2 não são de dispensa de licitação, conforme foi cadastrado. Referem-se a inexigibilidades na modalidade de credenciamento, cujo resultado da análise está indicado em item próprio. Também no procedimento de número 7, registrado como dispensa de licitação, verificou-se tratar do Pregão Eletrônico de nº 05/2012, realizado pela Secretaria de Infra-estrutura (SEINFRA), para a contratação dos serviço telefônico fixo comutado modalidade longa distância nacional e internacional, homologado em 01/06/2012 e publicado no DOE em 2 e 3/06/2012.

Nos demais procedimentos examinados constatou-se a sua regularidade.

### 5.2.2.2 Inerigibilidades

Foram examinados os procedimentos de inexigibilidade de licitação indicados na tabela a seguir, no valor total de R\$3.109.568,64, o que corresponde a uma amostra de 84,77%.

**TABELA 09 - Inexigibilidades Examinadas**

Em R\$			
Nº Inexigibilidade	Fornecedor	Objeto	Valor
00081/2012	Rafer Transporte Rodoviario de Cargas Ltda.	Serviços de Auditoria, Consultoria e Assessoria	189.887,24
01844/2012	Portfolium Laboratorio de Imagens Ltda.	Materiais e Equipamentos para Escritório	275.000,00
03540/2012	CSL Logística Transporte e Locação de Veículos Ltda.	Serviços de Transporte	1.425.526,20
04328/2012	Empresa Editora A Tarde SA	Assinatura e Distribuição de Jornais e Revistas	1.042.000,00
07746/2012	Cores do Mar Empreendimentos Turismo Ltda.	Serviços de Transporte	81.561,60
08873/2012	09555536000148 - Costa Brava Turismo Ltda.	Serviços de Transporte	95.593,60
<b>Total</b>			<b>3.109.568,64</b>

Fonte: Mirante.



Foram examinados, também, três procedimentos que não constavam como Inexigibilidades no SIMPAS, quais sejam:

**TABELA 10 - Processos não cadastrados como Inexigibilidades**

Em R\$

Nº Inexigibilidade	Fornecedor	Objeto	Valor
00028/2012	RAFER Transporte Rodoviario de Cargas Ltda.	Serviços de Transporte	455.044,02
03541/2012	RV Consult Transportes e Logistica Ltda.	Serviços de Auditoria, Consultoria e Assessoria	551.143,49
10180/2012	JC Figueredo & Cia Ltda.	Serviços de Transporte	137.703,00
<b>Total</b>			<b>1.143.890,51</b>

Fonte: Sistema Mirante.

Dos procedimentos indicados nas tabelas 09 e 10, apenas dois, os de nºs 01844/2012 e 04328/2012, dizem respeito a inexigibilidade *strictu sensu* e o exame procedido indicou a sua regularidade. Os demais referem-se a inexigibilidade na modalidade credenciamento e são comentados a seguir.

#### 5.2.2.2.1 Inexigibilidades de licitação na modalidade de credenciamento

O credenciamento é uma forma de contratação direta adotada pela Administração Pública, previsto no artigo 61 da Lei Estadual nº 9.433/2005, que prevê a possibilidade de contratação sem licitação prévia quando houver inviabilidade de competição. O citado artigo 61 assim estabelece:

É inexigível a licitação, por inviabilidade de competição, quando, em razão da natureza do serviço a ser prestado e da impossibilidade prática de se estabelecer o confronto entre os interessados, no mesmo nível de igualdade, certas necessidades da Administração possam ser melhor atendidas mediante a contratação do maior número possível de prestadores de serviço, hipótese em que a Administração procederá ao credenciamento de todos os interessados que atendam às condições estabelecidas em regulamento

Em seu parágrafo único determina:

A Administração elaborará regulamento específico para cada credenciamento, o qual obedecerá, rigorosamente, aos princípios constitucionais da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade e aos princípios do procedimento licitatório.

Além disso, há que se formalizar o processo de inexigibilidade, conforme estabelecido no artigo 65 da Lei Estadual nº 9.433/2005.

A Procuradoria Geral do Estado, por meio do Parecer PA-UN-SEC-CCS-CCM-CBS-151/2011, deu conhecimento de que:

[...]

Por força da possibilidade de implantação do sistema de credenciamento foi instituído um grupo de trabalho intersetorial, com a finalidade de realizar estudos acerca da utilização do referido sistema, com a prévia escolha de 07 grandes áreas de concentração de fornecimentos de bens e serviços, a saber: alimentação, rede física, transporte, hotelaria, segurança escolar, logística e impressos gráficos.

A Portaria Conjunta 001/2011 firmada pelo Secretário da Administração, Secretário da Educação e Procurador Geral do Estado objetivou identificar os serviços contratados de forma recorrente pela Secretaria da Educação, selecionar os que poderiam ser contratados por credenciamento, construir ou atualizar tabelas de preços dos serviços selecionados, firmar cronograma de contratação dos serviços planejados para o exercício de 2011 e elaborar os documentos necessários ao credenciamento, em especial seu regulamento.

[...]

Assim, com base nos critérios estabelecidos, em especial os regulamentos, foram analisados a formalização de Termos de Adesão e o “processo-mãe” referente ao credenciamento de empresas para a prestação do serviço de logística.

Até onde os exames permitiram verificar, os procedimentos estão de acordo com o estabelecido nos artigos 62 e 63 da Lei Estadual nº 9.433/2005, que tratam, respectivamente, da instrução processual e dos requisitos que devem ser contemplados nos regulamentos, com exceção de:

#### **5.2.2.2.1.1 Ausência de formalização dos processos de inexigibilidade por credenciamento**

A despeito da adesão dos credenciamentos realizados pela SEC aos seus regulamentos, as contratações de serviços deles decorrentes, não são suportadas pela formalização dos processos de inexigibilidade, o que contraria o estabelecido no §3º artigo 65 da Lei Estadual nº 9.433/2005.

Em decorrência dessa não formalização, os credenciamentos (entenda-se aqui como a fase em que a empresa classificada é convocada para assinar o termo de adesão), são numerados com o nº da Requisição de Serviço-RS/Autorização de Prestação de Serviço (APS), conforme se observou nos relatórios obtidos do Mirante (com dados fornecidos pelo SIMPAS) e durante o exame dos procedimentos. Diferente, portanto, da numeração estabelecida para os procedimentos realizados pela COPEL.

Essa forma de registro dificulta a análise, tanto para a Auditoria, quando se quer quantificar o nº de procedimentos realizados e elaborar o planejamento, quanto por parte ordenador de despesa, no caso do gerenciamento da qualidade e quantidade de suas contratações diretas. É necessário, portanto, que se crie um critério único: ou se usa a numeração do SIMPAS (RS e APS), ou a numeração sequencial utilizada pela COPEL.

Observou-se também que o controle da rotatividade na contratação dos habilitados e

convocados é feito pela Comissão de Credenciamento, por meio de registro em planilha eletrônica com o nome dos classificados, e a respectiva classificação, data das convocações e contratação. Tal fato prejudica a transparência do processo, uma vez que essa informação é visível apenas para a comissão. Todavia, não há evidência de prejuízo para as empresas que podem ser contratadas, pois é publicado no DOE tanto a classificação quanto as convocações.

De acordo com o presidente da comissão de credenciamento da SEC, está sendo criado um módulo no SIMPAS para a realização desse controle.

Por meio da Solicitação nº AAM/03/2012 foi requeridos os esclarecimentos a respeito, porém o Gestor não se pronunciou.

### **Recomendação:**

Cumprir o estabelecido no §3º artigo 65 da Lei Estadual nº 9.433/2005, que diz respeito à formalização dos processos de inexigibilidades de licitação.

## **5.3 Área Patrimonial**

### **5.3.1 Bens Permanentes**

Durante o período de 01/01 a 31/08/2012, a DG realizou despesas relacionados à aquisição de Equipamentos e Material Permanente no valor de R\$174.148,77, das quais foram examinadas R\$56.100,80, equivalentes a 32,21%, constatando-se a sua regularidade.

Visando atestar o grau de confiabilidade e a adequação dos controles internos aplicados a esta área patrimonial, verificou-se no SIAP o registro dos bens constantes dos processos de pagamento examinados, bem a sua existência física, atestando-se a sua conformidade com a legislação aplicável.

### **5.3.2 Bens de Consumo**

No período inspecionado, a DG efetuou pagamentos relacionados à aquisição de Material de Consumo, na ordem de R\$306.974,55. Examinou-se 15,54% desses pagamentos, totalizando R\$47.716,40.

Do exame procedido constatou-se que as despesas foram realizadas de acordo com a legislação pertinente.

Visando atestar o grau de confiabilidade e a adequação dos controles internos aplicados a esta área patrimonial, assim como verificar a existência física dos materiais de consumo, verificou-se o registro e controle dos bens adquiridos, constatando-se a sua regularidade. Vale ressaltar que foi verificado apenas artigos de escritório, em virtude da mudança da sede da Secretaria da Educação e a maior parte do material de consumo já se encontrar no almoxarifado da nova sede.

## 6 CONCLUSÃO

Concluídos os trabalhos de inspeção na **Diretoria Geral (DG) da Secretaria da Educação (SEC)**, relativos ao período de 01/01 a 31/08/2012, a Auditoria sugere recomendar ao Gestor, Sr. Wilton Teixeira Cunha, a adoção de providências necessárias à correção das falhas verificadas e prevenção da ocorrência de outras semelhantes.

A seguir encontram-se listadas as falhas encontradas durante os trabalhos:

<b>Descrição da Ocorrência</b>	<b>Item</b>
Gastos com despesa irregular (PST) no total de R\$79.417.348,99	5.1.1
Fragilidade na liquidação da despesa	5.1.3.1
Ausência da retenção do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), no valor de R\$71.276,31	5.1.4.1
Ausência de formalização dos processos de inexigibilidade por credenciamento	5.2.2.2.1.1

Gerência 5A, 20 de dezembro de 2012.

**Marcos André Sampaio de Matos**  
Coordenador de Controle Externo

**Israel Santos de Jesus**  
Gerente de Auditoria

**Alcione de Araújo Macêdo**  
Líder de Auditoria

**Pedro Weldon Ferreira de Santana**  
Auditor de controle Externo

**Alexsandro Rocha de Souza**  
Agente de Controle Externo