

Análise das ocorrências relacionadas à folha de pagamento de entidades parceiras da Prefeitura de Gravataí/RS no ano de 2021

Mateus Mustschall Gross¹

Filipe Martins da Silva²

Resumo: A celebração de termos de colaboração entre prefeituras e Organizações da Sociedade Civil (OSC) é bastante comum para a execução de atividades de interesse públicas não exclusivas do Estado, como é o caso da educação infantil. Comumente, prefeituras precisam arcar com prejuízos em decorrência de ações judiciais movidas por ex-funcionários de empresas ou entidades com quem foram celebrados contratos ou termos de colaboração. Isso ocorre pela ausência de fiscalização e de ações efetivas para saneamento das irregularidades. Com base no exposto foi definido o objetivo geral deste estudo é identificar as ocorrências relativas ao descumprimento de direitos ligados aos proventos dos funcionários das entidades com as quais a prefeitura de Gravataí/RS celebra termo de colaboração e que podem trazer prejuízos financeiros ao erário público no ano de 2021. Foi utilizada a metodologia descritiva, com a aplicação do procedimento pesquisa documental e abordagem qualitativa. A pesquisa se justifica em função da *culpa in vigilando* em que incorre a Administração Pública quando da falta de fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas da entidade parceira. Por fim, verificaram-se ocorrências de irregularidades em mais de um terço dos cenários possíveis, cuja falta de ação efetiva para coibir tais situações pode gerar prejuízos financeiros aos cofres públicos municipais.

Palavras-chaves: Folha de Pagamento; responsabilidade subsidiária do Estado; Termos de colaboração.

1 INTRODUÇÃO

As parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) foram regulamentadas em 2014, por meio da lei federal nº 13.019 e atualmente são muito usuais. Conforme as definições do dispositivo legal, OSC é uma entidade privada, sem fins lucrativos, que aplica os valores gerados pela execução de suas atividades no próprio objeto social, sem haver nenhuma espécie de distribuição aos associados.

As parcerias entre entes da federação e OSCs ocorrem quando o objeto

¹ Discente do Curso de Graduação em Ciências Contábeis do Centro Universitário Cesuca. E-mail: mateusmgross@gmail.com

² Docente dos Cursos de Ciências Contábeis e do Tecnólogo de Gestão de Recursos Humanos. Mestre em Controladoria e Contabilidade. E-mail: filipesilva@cesuca.edu.br

social dessas entidades está diretamente ligado ao interesse público. Nesse contexto, conforme o art. 205 da Constituição Federal, a educação “(...)é direito de todos e dever do Estado e da família(...)”, de modo que deve ser “(...)promovida e incentivada com a colaboração da sociedade(...)”. Destaca-se também o art. 208, inciso IV, o qual determina que o dever do Estado será efetivado com garantia de educação infantil para as crianças de até cinco anos, em creche e pré-escola, sem prejuízo das outras (ensino fundamental e médio).

Nesse contexto, o estudo busca responder a seguinte questão problema: quais são as ocorrências relativas ao descumprimento de direitos ligados aos proventos dos funcionários das entidades com as quais a prefeitura de Gravataí/RS celebra termo de colaboração e que podem trazer prejuízos financeiros ao erário público no ano de 2021? Com base na questão problema, o objetivo geral é: identificar as ocorrências relativas ao descumprimento de direitos ligados aos proventos dos funcionários das entidades com as quais a prefeitura de Gravataí/RS celebra termo de colaboração e que podem trazer prejuízos financeiros ao erário público no ano de 2021. Para atingir o objetivo geral, foram determinados os seguintes objetivos específicos: (i) analisar as ocorrências quantificadas nas entidades em estudo; e (ii) Expor as justificativas constatadas para as ocorrências.

Este estudo se justifica em função da responsabilidade subsidiária que recai sobre a Administração Pública, em relação às obrigações legais das entidades com quem ela mantém parceria, principalmente no âmbito trabalhista. Ainda segundo Almeida Filho (2012, p. 188), “(...)falta de fiscalização dos deveres contratuais assumidos pelo contratado, reveladora de clara *culpa in vigilando* - a responsabilidade subsidiária do órgão público(...)”.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A fim de embasar o estudo, nesta seção demonstram-se definições e conceitos acerca de entidades de Termos de Colaboração e Responsabilização da Administração Pública.

2.1 TERMOS DE COLABORAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os termos de colaboração são instrumentos com os quais a Administração Pública estabelece parcerias com as OSCs, transferindo a ela recursos financeiros. 335

Nesse contexto, conforme Oliveira (2022) existem quatro pontos de diferenciação entre contratos administrativos e convênios (compreendidos estes pelo autor como termos de colaboração, termos de fomento e instrumentos congêneres).

Conforme o art. 71, §1º, da lei 8.666/1993, o não cumprimento das obrigações trabalhistas não transfere à Administração Pública o dever de cumpri-las. Entretanto, de acordo com Almeida (2022), a justiça do trabalho vinha se posicionou pela condenação da Administração Pública no que se refere às dívidas trabalhistas nas situações em que a pessoa jurídica contratada não honrava com tais obrigações. O autor complementa, todavia, que o Tribunal Superior do Trabalho (TST) alterou a redação da súmula nº 331 após o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) pela constitucionalidade do disposto no art. 71 da lei de licitações, na ocasião do julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) n. 16. Essa súmula trata de contratos de prestação de serviços e, abaixo, seguem os incisos que são pertinentes ao tema, *ipsis litteris*:

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

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

VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

Ainda que os processos de contratação com terceiros, ou seja, de modo geral compreendidos como pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, seja bastante criterioso, conforme os ditames da lei 8.666/1993 e da 14.133/2021, não está a Administração Pública isenta de controle (e, por conseguinte, fiscalização) durante o decorrer da relação regida por contratos ou termos. Nesse sentido, sobre culpa in vigilando Madeira (2022, p. 972) diz que:

Mesmo quando alguém escolhe um representante com zelo e diligência, valendo-se da estreita observância e coerência para isso, é seu dever vigiar a constante atuação deste. Neste caso, a escolha por si só, não é suscetível de ser responsabilizada. Necessário se faz que a conduta do representante ou preposto, nas funções para as quais foi designado, acarrete danos a alguém. Portanto, enquanto este agir em nome do representado, deve ter por este uma vigilância permanente, a fim de que não se justifique o prejuízo a outrem pela má atuação de alguém, mesmo quando se supõe

que a escolha foi imbuída de zelo.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Em relação ao alcance dos objetivos, este estudo utiliza a pesquisa descritiva, na qual os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira neles. Isto significa que os fenômenos do mundo físico e humano são estudados sem interferência do pesquisador (Raupp; Beuren, 2013).

Colauto e Beuren (2013, p. 134) afirmam que “a coleta de dados por meio da pesquisa documental ou de fontes primárias é a que trabalha com informações que não receberam tratamento analítico”. Entre os documentos analisados estão os contracheques, comprovantes de pagamento e demonstrativos analíticos da folha de pagamento dos funcionários das entidades que mantêm termo de colaboração com a Prefeitura Municipal de Gravataí/RS, voltadas ao atendimento da educação infantil. Paralelamente, foram também analisadas as convenções coletivas e as disposições da CLT em confronto com as informações apuradas nos documentos emitidos pelas entidades no período analisado. No que se refere ao intervalo de tempo analisado, foram considerados documentos emitidos pelas entidades entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021, portanto, um período de 24 meses.

Vale evidenciar que, para a escolha das entidades que seriam analisadas, utilizou-se a amostragem por acessibilidade ou por conveniência, pois de acordo com Colauto e Beuren (2013, p. 140), esse tipo de amostragem “geralmente, é utilizado em pesquisas de caráter exploratório ou qualitativo, em que há uma cobrança menor no nível de precisão dos dados”. Isso ocorreu em razão da impossibilidade de cobertura de análise da documentação de todas as entidades.

No que tange à abordagem do problema, este estudo se baseou em análise de cunho qualitativo, por meio de levantamento e dados relativos ao cumprimento dos proventos dos funcionários das entidades analisadas e confrontar os dados levantados com dispositivos normativos pertinentes. Raupp e Beuren (2013, p. 92) explicam que “na pesquisa qualitativa concebem-se análises mais profundas em relação ao fenômeno que está sendo estudado”.

Cabe ainda dizer que foi utilizada a análise de dados documental, a qual, conforme Colauto e Beuren (2013, p. 140), “configura-se como uma notável técnica para abordar dados qualitativos e quantitativos”. Além disso, complementam ao

337

informar que essa forma de análise “utiliza como suporte subsidiário a construção do diagnóstico de uma pesquisa, informações coletadas em documentos materiais escritos”. Por meio da análise documental, é cabível trazer o conceito de análise descritiva, que de acordo Colauto e Beuren (2013, p. 139), em geral, “(...) todos os estudos que envolvem dados quantitativos, independentemente das questões, hipóteses ou pressupostos elaborados para a pesquisa, requerem análise descritiva”.

4 APRESENTAÇÃO DO ESTUDO

As associações são mantenedoras de escolas que atendem diretamente ao objeto da parceria, ou seja, disponibilizam vagas para a educação infantil (crianças de zero a cinco anos). Essas escolas são denominadas como “Escola Comunitária de Educação Infantil” (ECEI), ou simplesmente “Escola de Educação Infantil” (EII). As entidades escolhidas foram: (i) Associação Rogacionista de Educação e Assistência Social, (ii) Associação Comunitária dos Moradores das Águas Claras, Dona Helena, Ipiranga e Estrela Mar, (iii) Associação dos Moradores da Vila Nova Conquista, (iv) Associação da Casa da Criança Patinho Feio, e (v) Associação de Moradores do Pôr do Sol.

4.1 ANÁLISE DAS OCORRÊNCIAS APURADAS

Foi avaliado o cumprimento do piso salarial em relação aos dois grandes grupos de funcionários: (i) o de professores, ou seja, profissionais diretamente ligados à execução do objeto de parceria; e (ii) administração escolar e setores de apoio, neles compreendidos todos os profissionais que não integram o corpo docente (diretore(a)s, pedagogo(a)s, secretário(a)s, cozinheiras, entre outros).

Para constatar o cumprimento ou não dos pisos foram utilizados como parâmetros os salários normativos expressos nas convenções coletivas de trabalho pertinentes. No que se refere aos profissionais da administração, não foi constatado nenhuma irregularidade material quanto ao cumprimento dos pisos.

Em relação aos professores, todavia, constatou-se essa ocorrência. Para a verificação, foi considerado o montante total devido, compreendido como o valor proporcional à carga horária semanal, multiplicado por 4,5 (número de semanas consideradas para o mês, conforme convenção coletiva), e somado ao descanso semanal remunerado (uma sexta parte da remuneração variável). A partir da

comparação entre os valores obtidos nesse cálculo com o que as escolas reconheceram e pagaram aos professores, independentemente da forma de apuração e da denominação do provento utilizadas, foi possível concluir que o piso da categoria não foi cumprido. Cabe salientar que esses profissionais representam a maior parte do quadro funcional.

Nesse contexto, é pertinente atentar também para a terceira ocorrência constatada, que está atrelada ao que se apurou na primeira. O disposto no Art. 320 da CLT, bem como nas cláusulas 7 e 10 da convenção coletiva do Sindicato dos Professores do ensino Privado (SINPRO/RS) determinam que professores recebem como horistas, portanto remuneração variável, e devem ter todas as verbas que compõe a sua remuneração devidamente destacadas no demonstrativo de pagamento. A ocorrência em questão significa que tal determinação não foi seguida. Além disso, os cálculos de proventos, férias, eventuais descontos por falta dos professores foram feitos como se fossem mensalistas fossem, caracterizando o descumprimento do que é determinado pela convenção coletiva.

O descumprimento de adicional de insalubridade é entendido como o não reconhecimento e não pagamento de tal verba. Na análise dos contracheques e pagamentos do período, foi constatada essa ocorrência em uma escola. Já os casos de Insalubridade em grau ou valor Irregular (a menor) foram constatados em quatro das cinco escolas analisadas. O grau incorreto de insalubridade ocorreu em relação aos cargos de auxiliar de serviços gerais, servente e afins. Os profissionais ocupantes desses cargos têm como atividades diárias a limpeza de banheiros e a coleta do lixo das escolas.

Nesse contexto, é pertinente destacar a reclamação nº 42.814, impetrada junto ao STF, com relatório do ministro Ricardo Lewandowski, em cuja apreciação a Suprema Corte manteve o entendimento do TST, aplicando-o ao caso concreto de uma trabalhadora que laborava em escola e tinha atividades iguais ou muito similares às das trabalhadoras que ocupam os cargos analisados. Entretanto, a partir do estudo feito, foi constatado enquadramento de adicional de insalubridade em grau médio (20%), embora os ocupantes do cargo de auxiliar de serviços gerais efetuem atividades que ensejam grau máximo (40%), conforme demonstrado.

Além disso, tanto nos cargos de auxiliar de serviços gerais quanto nos de cozinheiro(a) ou auxiliar de cozinha verificou-se proporcionalidade de insalubridade em relação à carga horária. De acordo com o posicionamento do Tribunal Regional

do Trabalho da 4ª Região (TRT4), com referendo de instâncias superiores, o valor do adicional de insalubridade é devido com base no salário mínimo, independente da jornada de trabalho contratada, de

Quanto ao pagamento da remuneração das férias, segundo o disposto no Art. 145 da CLT, ele deve ser feito em até dois dias antes do início do gozo. Contudo, foi constatado que algumas escolas incorreram no atraso do pagamento de férias mais um terço. Essa ocorrência foi considerada nos casos em que o pagamento foi feito após o período. Em algumas situações, a entrega do numerário ocorreu na data de início do gozo, em outras, ao fim do mês, como se fosse pagamento de salário regular, e em alguns, ainda, no retorno do período de descanso.

Ainda no tocante às férias, preconiza o §3º do art. 139 da CLT que é defeso o seu início em período que compreende dois dias que antecedem o dia de repouso semanal remunerado ou feriado. Nas escolas e períodos em que houve essa ocorrência, verificou-se a reincidência no erro, o que, aparentemente, demonstra que não cabe a presunção de se tratar de um descuido pontual.

Conforme legislação vigente, o 13º salário deverá ser pago até o dia 20 de dezembro de cada ano, e o seu adiantamento entregue ao funcionário entre os meses de fevereiro e novembro. Não foi constatado, em todas as escolas analisadas, atraso em relação à primeira parcela. Por outro lado, em relação ao pagamento do 13º salário integral houve atraso por parte de uma entidade.

Em relação às rescisões de contrato de trabalho, a preponderância foi o término de contrato de trabalho por motivo injustificado, por parte do empregador. As verbas e cálculos relativos ao término do contrato de trabalho têm suas especificidades, de modo que é importante verificar as verbas a que faz jus o trabalhador. Foram identificadas irregularidades como a inobservância de verbas devidas na rescisão (insalubridade, saldo de salários, entre outros), aviso prévio indenizado a menor, desconto previdenciário além do devido, sem o prejuízo de outros.

4.2 JUSTIFICATIVAS E APONTAMENTOS SOBRE AS OCORRÊNCIAS

Dentre as ocorrências apuradas no estudo, houve posicionamento das entidades em relação a algumas delas. De antemão, destaca-se que até a conclusão deste estudo ainda não havia o posicionamento de todas as entidades estudadas sobre todas as ocorrências levantadas, por isso, delimita-se as

exposições de justificativas somente ao que foi apresentado por elas.

Primeiramente, destaca-se que no termo de colaboração há sugestão de remuneração aos profissionais que compõem o quadro necessário ao funcionamento da escola. O valor sugerido é apurado conforme o piso de cada categoria ao tempo da celebração do termo. Contudo, essa recomendação não exige a entidade parceira do regular cumprimento dos direitos relacionados aos proventos dos funcionários, o que, inclusive, também consta no instrumento. Apesar disso, algumas das entidades usaram as sugestões de salários para justificar o descumprimento do piso, no caso dos professores.

Quanto à insalubridade em grau indevido ou em proporcionalidade, houve diferentes respostas. A escola Pôr do Sol expressou que procuraria consultoria junto ao jurídico e ao escritório contábil os quais a atendem, de modo que iria se adequar assim que possível. Já a escola Menino Jesus, por meio da sua contabilidade, informou que o grau de insalubridade é seguido conforme o que consta na convenção coletiva que seguem (Sindicato dos Trabalhadores do Bem Estar e do Desenvolvimento Social - SENALBA).

A convenção orienta a contratação de profissional de medicina do trabalho para elaboração dos livros trabalhistas, os quais a entidade não possuía. Além disso, a contabilidade dessa entidade entende que a insalubridade é sim devida em proporcionalidade à carga horária contratada, em sentido contrário ao posicionamento dos tribunais do trabalho, conforme exposto anteriormente. As demais entidades não responderam. Quanto às ocorrências relacionadas aos prazos e períodos, como o atraso no pagamento de rescisões e de férias mais um terço, as entidades que incorreram nesses erros alegaram desconhecer tais obrigações. Pelos atrasos incorridos, não foi verificado nenhum pagamento ou correção por parte dos empregadores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo buscou identificar as ocorrências relacionadas ao descumprimento de proventos e de direitos dos funcionários das OSCs parceiras da prefeitura de Gravataí/RS que podem trazer prejuízos futuros aos cofres da Administração municipal. Inicialmente, foi possível visualizar a posição da doutrina e, principalmente, das instâncias superiores do poder judiciário (TST e STF) a respeito da culpa in vigilando em que incorrem os entes estatais a partir da omissão na

fiscalização das entidades com que mantêm parceria.

É cabível ainda destacar que algumas das ocorrências podem vir a gerar prejuízo financeiro. O descumprimento do piso dos professores representa erro material, diretamente ligado ao montante devido por verba salarial, prevista em convenção coletiva, não restando dúvida quanto ao mínimo a ser pago ao funcionário. O reconhecimento de tais verbas impacta em décimo terceiro, férias, FGTS e recolhimento previdenciário.

Foi demonstrado no estudo a necessidade de fiscalização, por parte da Prefeitura de Gravataí/RS em relação ao cumprimento das obrigações trabalhistas das entidades com as quais os entes estatais mantêm termos de colaboração, a fim de se evitar a constituição de passivos financeiros desnecessários aos cofres públicos. Cabe destacar que a equipe de servidores responsáveis pela fiscalização precisa estar o suficientemente qualificado para identificar as irregularidades. No caso de não aplicação dessas medidas, permanece a omissão por parte da Administração Pública, o que também configura a culpa in vigilando.

Em termos acadêmicos, o desenvolvimento do estudo contribui apresentando a existência de responsabilidade subsidiária por parte da Administração Pública quando omissa em seu papel fiscalizatório, mostrando erros formais e materiais cometidos por entidades por ela contratadas, de modo a chamar a atenção da necessidade de se estudar as consequências que podem gerar as relações de parceria com entidades sem fins lucrativos no âmbito trabalhista. Em similar sentido, no tocante à aplicação prática, a pesquisa contribui identificado e analisando ocorrências relacionadas aos proventos dos funcionários das entidades parceiras da Prefeitura de Gravataí/RS, a fim de que não se configure culpa in vigilando, o que pode vir a onerar a Administração Pública. Por fim, sugere-se a continuidade deste estudo sob o prisma das obrigações trabalhistas, como por exemplo, objetivando a quantificação financeira das ocorrências

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, R.N. Terceirização na administração pública e suas consequências no âmbito da justiça do trabalho. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, ed. 40, ano 2012, p. 187-196, Semestral.

Disponível em:

<https://hdl.handle.net/20.500.12178/103799>. Acesso em: 26 out. 2022.

ALMEIDA, F.B. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: SaraivaJur,

2022.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm.
Acesso em: 25 ago. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 8 nov. 2022.

COLAUTO, R.D. Coleta, análise e interpretação dos dados. *In*: BEUREN, I.M. (org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e pratica**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013. p.117-144.

MADEIRA, J.M.P. **Direito administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro, 2022.

OLIVEIRA, R.C.R. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

RAUPP, F.M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. *In*: BEUREN, I. M. (org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e pratica**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013. p.76-97.