

## **IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DAS OCORRÊNCIAS RELACIONADAS À FOLHA DE PAGAMENTO DE ENTIDADES PARCEIRAS DA PREFEITURA DE GRAVATAÍ/RS NO ANO DE 2021**

### **IDENTIFICATION AND ANALYSIS OF INCIDENTS RELATED TO THE PAYROLL OF PARTNER ENTITIES OF THE CITY HALL OF GRAVATAÍ/RS IN THE YEAR 2021**

*Mateus Mustschall Gross*

*Filipe Martins da Silva*

**Resumo:** A celebração de termos de colaboração entre prefeituras e Organizações da Sociedade Civil (OSC) é comum para a execução de atividades de interesse público não exclusivas do Estado. O objetivo geral do 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. Para a elaboração do estudo foi aplicada uma metodologia descritiva quanto ao objetivo, quantitativa e qualitativa quanto a abordagem e foi aplicada uma pesquisa documental, cuja coleta de dados foi realizada por meio da aplicação de um checklist. 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.

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

**Abstract:** The signing of collaboration terms between city halls and Civil Society Organizations (CSOs) is common for the execution of activities of public interest that are not exclusive to the State. The general objective of the study is to identify occurrences relating to non-compliance with rights linked to the earnings of employees of entities with which the city of Gravataí/RS celebrates a collaboration agreement and which could cause financial losses to the public treasury in 2021. For the In preparing the study, a descriptive methodology was applied in terms of objective, quantitative and qualitative in terms of approach, and documentary research was applied, whose data collection was carried out through the application of a checklist. The research is justified due to the *culpa in vigilando* that the Public Administration incurs when it fails to monitor compliance with the partner entity's labor obligations.

**Keywords:** Payroll; subsidiary responsibility of the State; Collaboration Terms.

## **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. Em geral, essas pessoas

jurídicas são constituídas sob forma de associação, em conformidade com o disposto nos Artigos 53 ao 61 do código civil.

As parcerias entre entes da federação e OSCs ocorrem quando o objeto 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). A educação infantil é competência, prioritariamente, dos municípios, consoante ao que determina o parágrafo §2º do Art. 211 da carta magna.

Por não haver estrutura física e recursos humanos suficientes para o atendimento da educação infantil em sua totalidade, tornou-se comum a celebração de parcerias entre prefeituras e Organizações da Sociedade Civil a fim de suprir as altas demandas.

Essas relações de parceria são constituídas por meio de termo de colaboração, instrumento jurídico adequado de acordo com o que prediz a lei 13.019/2014. Segundo Oliveira (2022), os termos de colaboração se diferenciam dos contratos que a Administração Pública celebra, principalmente porque, no caso destes, o contratado tem intenções de lucro; diferentemente, os termos de colaboração estão relacionados a um parceiro que tem por finalidade a efetivação de um serviço de interesse público e sem fins lucrativos.

Nesse cenário, este estudo se desenvolve em relação à fiscalização das obrigações trabalhistas das associações que celebram termo de colaboração com a Prefeitura Municipal de Gravataí/RS, para o atendimento da educação infantil. Dentro do escopo da contabilidade, a pesquisa está delimitada à folha de pagamento das entidades, mais especificamente no que se refere ao efetivo cumprimento dos direitos relacionados aos proventos devidos aos funcionários.

O período determinado abrange o exercício de 2021, em sua totalidade. A análise considera documentos emitidos pelas entidades, como contracheques, comprovantes de pagamento, relatórios sintéticos e analíticos da folha de pagamento, o termo de colaboração em si (instrumento de celebração) e, quando pertinente, convenções coletivas de trabalho vigentes no período analisado.

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: Contar as ocorrências relacionadas ao descumprimento de proventos e direitos em cinco entidades que celebram termo de colaboração com a Prefeitura de Gravataí/RS; Analisar as ocorrências quantificadas nas entidades em estudo; 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. De acordo com Almeida (2012), apesar da lei 8.666/93 expressamente eliminar a responsabilidade trabalhista da Administração Pública, tal exclusão não se aplica quando o contratado deixa de cumprir seus deveres em relação aos empregados, dado que, nessa situação, resta configurada a falta de fiscalização. Ainda segundo Almeida Filho (2012, p. 188), “(...) não há como deixar de imputar, em virtude dessa postura omissa e negligente – falta de fiscalização dos deveres contratuais assumidos pelo contratado, reveladora de clara *culpa in vigilando* - a responsabilidade subsidiária do órgão público(...)” de forma que a Administração Pública se torna responsável pelos inadimplementos contratuais que ocorreram.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento do estudo, no que se refere aos objetivos, foi descritiva, em relação ao procedimento, trata-se de uma pesquisa documental e a abordagem ocorreu de modo quantitativo e qualitativo.

O desenvolvimento deste estudo desenvolveu-se em cinco seções, sendo elas: (i) introdução, em que se contextualiza o escopo abordado; (ii) referencial teórico, no qual se fundamentam as bases teóricas sobre as quais o estudo foi elaborado; (iii) metodologia de pesquisa, em que são informados quais os métodos utilizados; (iv) apresentação do estudo, em que se desenvolvem os objetivos específicos e se apresentam os resultados; e (v) considerações finais, em que se apresentam observações a partir dos resultados obtidos.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

A fim de embasar o estudo, nesta seção demonstram-se definições e conceitos acerca de entidades de terceiro setor, responsabilidade subsidiária do Estado e fiscalização do cumprimento das obrigações vinculadas aos direitos dos funcionários, no que diz respeito às entidades que celebram com o poder público termos de colaboração, tomando por base a legislação vigente.

### 2.1 ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR

Convém destacar que o presente estudo tem por objeto entidades integrantes do terceiro setor, no que se refere à atividade fiscalizatória em relação aos direitos de seus colaboradores. Por essa razão, é importante diferenciar os conceitos entre os ditos primeiro, segundo e terceiro setores, conforme as seguintes discriminações, de acordo com Oliveira (2022, p. 70):

- 1.º Setor: Estado (Administração Pública Direta e Administração Pública Indireta);
- 2.º Setor: mercado (concessionárias e permissionárias de serviços públicos);
- 3.º Setor: sociedade civil (Serviços Sociais Autônomos – Sistema “S”, Organizações Sociais – “OS”, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – “OSCIPs”, Organizações da Sociedade Civil – “OSCs” etc.).

Além dos exemplos citados anteriormente, de acordo com lição de Nohara (2020, p. 715), terceiro setor representa “o conjunto de entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, que desenvolve atividades de relevância pública”. Conceito semelhante é o de Almeida (2022, p. 66), o qual ensina que as entidades de terceiro setor, também chamadas de paraestatais, “são pessoas jurídicas de Direito Privado, sem fins lucrativos, colaboradoras do Estado no desempenho de atividades sociais não exclusivas da Administração Pública”.

Conforme exposto anteriormente, há diferentes modalidades pelas quais se constituem as entidades do terceiro setor. Em relação às características jurídicas de tais entidades, é pertinente destacar que, de acordo com Oliveira (2022, p. 215):

Não obstante a variedade de nomenclaturas e de fontes normativas, merecem destaque as seguintes qualificações jurídicas: os “Serviços Sociais Autônomos” (Sistema “S”), as “Organizações Sociais” (“OS”), as “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público” (“OSCIP”), as fundações de apoio e as “Organizações da Sociedade Civil” (“OSC”).

Dentre as diferentes formas jurídicas das entidades mencionadas, este estudo analisa as Organizações da Sociedade Civil (OSC), mais especificamente, as constituídas sob forma de associação civil.

A lei 13.019 de 2014 representa o marco legal das OSCs, tendo por objetivo “disciplinar o regime de mútua cooperação, para consecução de finalidades de interesse público e recíproco, sendo estabelecidas as diretrizes da política de fomento e de colaboração com as organizações da sociedade civil” (NOHARA, 2020, p. 727).

De acordo com o art. 2º da lei em questão, as parcerias entre as OSCs e o poder público podem ocorrer por meio de três instrumentos distintos, sendo eles termos de parceria, termos de fomento e acordos de cooperação. Consoante os incisos VII, VIII e VIII-A do artigo 2º, os três instrumentos são utilizados para estabelecer as parcerias entre entes da federação e as OSCs, com finalidades de interesse público e recíproco.

Os acordos de cooperação são usados para as relações nas quais não haja transferência de recursos financeiros. Já os termos de fomento e de colaboração envolvem a transferência de recursos financeiros por parte da administração, havendo, portanto, a necessidade de cumprir com a regular prestação de contas.

De modo geral, termos de colaboração e de fomento são instrumentos muito similares. Pelos ensinamentos de Nohara (2020), a principal diferença entre eles está na proposição da parceria, pois, enquanto os termos de fomento são celebrados a partir de iniciativa da OSC, os termos de colaboração ocorrem por iniciativa da Administração Pública.

## 2.2 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. 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). Os pontos divergentes de maior relevância são: a) interesses envolvidos, sendo eles divergentes, pois enquanto o contratado visa ao lucro, a administração visa ao interesse público; e b) remuneração, porque os valores recebidos pelos contratados passam a integrar seu patrimônio, enquanto que os recursos repassados aos que celebram convênios ou termos de colaboração permanecem sendo considerados “dinheiro público”, havendo a necessidade da correta prestação de contas.

Inicialmente, é importante destacar que, nos termos de Di Pietro (2021), cada vez que a Administração Pública recorre a terceiros para a execução de tarefas que ela mesma pode executar, ela está terceirizando. No tocante às obrigações relativas ao direito do trabalho, a autora afirma ainda que a “terceirização acaba, muitas vezes, por implicar burla aos direitos

sociais do trabalhador da empresa prestadora do serviço, o que coloca a Administração Pública sob a égide do direito do trabalho. Daí a necessidade de sujeitar-se às decisões normativas da Justiça do Trabalho” (DI PIETRO, 2021, p. 713).

Conforme o art. 71, §1º, da lei 8.666/1993, o não cumprimento das obrigações trabalhistas não transfere à Administração Pública o dever de as cumprir. Entretanto, de acordo com Almeida (2022), a justiça do trabalho vinha se posicionando 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.

Para melhor compreensão, aponta-se também o que leciona Di Pietro (2021), a respeito do tema:

“[...] pela decisão do STF declarando a constitucionalidade do artigo 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93, e pelos termos do item V da Súmula nº 331, do TST, a regra é a de que a Administração Pública não responde subsidiariamente pelas obrigações trabalhistas, em caso de inadimplemento pelo contratado, a menos que tenha havido omissão ou falha na fiscalização da execução do contrato.”

Ou seja, a partir dos ensinamentos epigrafados, é possível perceber a importância do zelo que deverá ter a administração pública no que se refere às obrigações trabalhistas das pessoas com quem mantém relação, a fim de que não seja responsabilizada e acabe tendo prejuízo, em casos de judicialização de demandas.

Caberia, somente, questionamento a respeito da aplicação de responsabilização subsidiária às entidades de terceiro setor que firmam parceria, dado que a literatura versa

somente para os casos de contratos administrativos (celebrados com empresas privadas, com fins lucrativos). Usa-se, aqui, o que fora apurado no estudo de Rampazzo (2018, n.p.):

[...] a responsabilidade da Administração Pública perante o inadimplemento de verbas trabalhistas existe em ambos os casos, seja terceirização ou parceria. O cerne jurídico para identificar essa responsabilização é a existência de culpa *in vigilando*, ou seja, conduta omissiva ou comissiva na fiscalização dos contratos.

Em razão da temática apresentada neste estudo, atrelado à importância e necessidade da atividade fiscalizatória do Estado sobre as pessoas jurídicas com quem ele mantém relações contratuais e de parceria, é pertinente abordar a *culpa in Vigilando*.

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.

Em razão do demonstrado nesta subseção, de acordo com os ensinamentos dos autores, é pertinente abordar a temática da fiscalização em relação ao efetivo cumprimento dos direitos inerentes aos contratos de trabalho estabelecidos pelas OSCs com finalidade de atender o estabelecido na relação de parceria por meio do termo de colaboração.

### 2.3 FOLHA DE PAGAMENTO E SUA FISCALIZAÇÃO

Pelo exposto anteriormente, fica clara a necessidade de fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas de responsabilidade das entidades que mantêm parceria com a administração direta.

De modo mais específico, o presente estudo se mantém dentro do que se refere à efetiva realização dos direitos sociais dos empregados das OSCs, conforme as disposições gerais do art. 7º da Constituição Federal, e ordenamentos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Para isso, cabe destacar os principais direitos dos empregados contratados sob regime de CLT, no que se refere aos proventos, conforme Quadro 1, apresentado a seguir:



**Quadro 1 – Tipos de Proventos**

PROVENTOS	CONCEITOS
Salário	É contraprestação paga ao empregado pelos serviços prestados, podendo ser mensal, quinzenal, semanal, diário ou ainda por hora. (OLIVEIRA, 2017).
Adicional de Insalubridade	Serão consideradas atividades ou operações insalubres aquelas que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os empregados a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição a seus efeitos. O adicional de insalubridade será de 10% para grau mínimo, 20% para grau médio e 40% para grau máximo. (OLIVEIRA, 2017).
Repouso Semanal Remunerado (RSR)	O RSR é o período em que o empregado deixa de prestar serviços ao empregador uma vez por semana, preferencialmente aos domingos, sem prejuízo da remuneração. O período de descanso é de 24 horas. (WITT; NAGAI; SOUZA, 2021).
13º salário e férias mais um terço	Formalmente instituída como gratificação natalina (ou gratificação de Natal), é, na prática, conhecida como 13º salário. Trata-se de um pagamento obrigatório por parte das empresas e, portanto, possui natureza salarial. (WITT; NAGAI; SOUZA, 2021).

Fonte: Adaptado pelo autor (2022).

### 3. METODOLOGIA DE PESQUISA

Este estudo tem como objeto as entidades de terceiro setor, contudo o seu cerne é a folha de pagamento dessas pessoas jurídicas, mais especificamente no que diz respeito ao efetivo cumprimento dos proventos devidos aos funcionários. Levando em conta as peculiaridades da contabilidade, a pesquisa deste estudo, quanto ao objetivo, é descritiva; quanto ao procedimento, documental; quanto à abordagem, quantitativa e qualitativa.

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, mas não manipulados pelo pesquisador” (ANDRADE, 2012, p. 112).



Já no que se refere ao procedimento, adotou-se o documental, o qual, de acordo com Andrade (2012, p. 113), está ligado à pesquisa que tem por base documentos primários e originais. Ainda nesse sentido, 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 mantém 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.

O *checklist* foi o instrumento empregado para o levantamento dos dados. Conforme Colauto e Beuren (2013, p. 134), o *checklist* “(...)se enquadra como um instrumento de pesquisa exequível para a coleta de dados(...)” e pode ser compreendido como “(...)a técnica de verificar se a população pesquisada dispõe de elementos necessários para aplicação de uma determinada proposta teórica, isto é, para operacionalizar uma pesquisa”.

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 quantitativo, por meio de levantamento e dados relativos ao cumprimento dos proventos dos funcionários das entidades analisadas e de caráter qualitativo, ao confrontar os dados levantados com dispositivos normativos pertinentes.

As pesquisas quantitativas “são definidas como pesquisas experimentais as que têm como objetivo testar hipóteses, envolvem grupos de controle, seleção aleatória e manipulação de variáveis” (MEDEIROS, 2019, p. 70).

Por outro lado, conforme Medeiros (2019. P. 56), “a pesquisa qualitativa entende que o conhecimento não se reduz a um inventário de dados isolados, explicados por meio de uma teoria”. Raupp e Beuren (2013, p. 92) explicam que “na pesquisa qualitativa concebem-se

análises mais profundas em relação ao fenômeno que está sendo estudado. A abordagem qualitativa visa destacar características não observadas por meio de um estudo quantitativo, haja vista a superficialidade deste último”.

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 informando 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”. Também trazem eles que “a análise descritiva se preocupa fundamentalmente em investigar *o que é*, ou seja, em descobrir as características de um fenômeno”.

#### **4. APRESENTAÇÃO DO ESTUDO**

A pesquisa ocorreu a partir da avaliação de cinco Organizações da Sociedade Civil que celebram termo de colaboração com a prefeitura municipal de Gravataí, constituídas sob forma de associação, em consonância com o disposto no código civil, art. 53 ao art. 61. As entidades foram selecionadas a partir da amostragem por acessibilidade.

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). Para melhor compreensão e identificação das entidades escolhidas, apresenta-se o quadro 2, o qual relaciona a razão social e os nomes comumente utilizados para a identificação das escolas. Entre parênteses, o termo que será utilizado para referir cada entidade deste ponto em diante, como apresentadas no Quadro 2 a seguir.

**Quadro 2 - Identificação das Entidades**

<b>Razão Social</b>	<b>Identificação da escola</b>
Associação Rogacionista de Educação e Assistência Social	ECEI Rogacionista Santo Aníbal (Rogacionista)
Associação Comunitária dos Moradores das Águas Claras, Dona Helena, Ipiranga e Estrela Mar	ECEI Menino Jesus de Praga (Menino Jesus)
Associação dos Moradores da Vila Nova Conquista	ECEI Criança Esperança (AMOVINC)
Associação da Casa da Criança Patinho Feio	EEI Patinho Feio (Patinho Feio)
Associação de Moradores do Pôr do Sol	EEI Pôr do Sol (Pôr do Sol)

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

O levantamento das ocorrências que constam no quadro 3 foi feito a partir da análise dos documentos tomados como base. Conforme exposto na seção 3, foram analisados contracheques, relatórios analíticos e sintéticos da folha e comprovantes de pagamento, em confronto com a legislação vigente e as convenções coletivas pertinentes. Cabe salientar que o quadro quantifica ocorrências que, em geral, caracterizam o descumprimento de algum direito ou provento devido aos funcionários.

#### 4.1 QUANTIFICAÇÃO OCORRÊNCIAS DURANTE O EXERCÍCIO DE 2021

Valendo-se do recurso de *checklist*, o quadro 3 foi construído com o termo “sim” para apontar que foi identificada a ocorrência correspondente, e com o termo “não” para indicar que tal ocorrência não foi constatada no período analisado. Utiliza-se o termo “sim” para informar que houve a ocorrência em pelo menos um dos meses do semestre em relação a cada uma das entidades. Pertinente, ainda, é destacar que foram considerados erros de natureza formal e material.

**Quadro 3 – Ocorrências do exercício de 2021**

Ocorrências	Rogacionista		Menino Jesus		AMOVINC		Patinho Feio		Pôr do Sol		Total Ocorrências
	1º sem.	2º sem.	1º sem.	2º sem.	1º sem.	2º sem.	1º sem.	2º sem.	1º sem.	2º sem.	
Descumprimento Piso salarial Professores	não	não	não	não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	6
Descumprimento Piso Salarial Administração e setores de apoio	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	0
Inobservância e/ou omissão de rubricas nos contracheques	não	não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	8
Descumprimento de Adicional de Insalubridade	não	não	não	não	não	não	Sim	Sim	não	não	2
Insalubridade em grau ou valor Irregular (a menor)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	não	não	Sim	Sim	8
Atraso pagamento de salários	não	não	não	não	não	não	não	não	não	Sim	1
Atraso pagamento de férias + 1/3 e adiantamento	não	Sim	não	não	não	Sim	não	Sim	não	não	3
Início de férias nos dois dias antecedentes a repouso remunerado/feriado	não	Sim	não	não	não	não	não	Sim	não	não	2
Atraso pagamento de 13º salário	-	não	-	não	-	não	-	não	-	Sim	1
Cálculos de Rescisão Equivocados	Sim	Sim	não	Sim	Sim	não	não	não	não	Sim	5
Atraso no Pagamento de Rescisão	não	não	não	não	não	não	Sim	não	não	Sim	2
<b>TOTAIS</b>	2	4	2	3	4	4	4	5	3	7	-

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Em termos quantitativos, vale ainda ressaltar que, considerando as cinco entidades analisadas, as onze ocorrências destacadas, e os dois períodos em que o exercício foi segregado, o total de incidências possíveis é de 110 (5, que se multiplica por 11, que se

multiplica por 2). Do conjunto de 110 possibilidades, 38 se concretizaram, o que representa 34,54% do total.

#### 4.2 ANÁLISE DAS OCORRÊNCIAS APURADAS

Conforme as duas primeiras ocorrências apontadas no Quadro 3, 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 nas entidades indicadas com o termo “sim” no quadro 3. Cabe salientar que esses profissionais representam a maior parte do quadro funcional.

Nesse contexto, é pertinente atentar também para a terceira ocorrência constatada, principalmente atrelado 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, portando 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, dentre outros, dos professores foram feitos como se mensalistas fossem. Ainda que esse erro seja precipuamente formal, fica caracterizado o descumprimento do que é determinado pela convenção coletiva, de modo que pode vir a dificultar a fiscalização e a clareza do que está sendo pago ao funcionário.

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. A súmula nº 448 do TST, em seu item II, traz a seguinte redação:

A higienização de instalações sanitárias de uso público ou coletivo de grande circulação, e a respectiva coleta de lixo, por não se equiparar à limpeza em residências e escritórios, enseja o pagamento de adicional de insalubridade em grau máximo, incidindo o disposto no Anexo 14 da NR-15 da Portaria do MTE nº 3.214/78 quanto à coleta e industrialização de lixo urbano.

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%) nas escolas indicadas no quadro 3, 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 forma que resta prejudicada a remuneração desse grupo de trabalhadores. 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. Conforme a tabela da seção anterior, constatou-se o descumprimento em relação à vedação legal. 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 ter maior cuidado na hora de 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.

Ainda quanto à rescisão, por fim, cabe destacar que o prazo legal para o pagamento das verbas rescisórias é de 10 dias corridos, a contar da data do afastamento, independentemente do tipo de aviso. Foi constatado atraso em relação ao referido prazo em duas escolas. É pertinente salientar que as ocorrências foram pontuais, de modo que não foram identificadas reincidências. Observa-se por fim que foram consideradas as ampliações de prazo e exceções constantes na medida provisória nº 1.046/2021, que trata sobre medidas trabalhistas em função do coronavírus.

#### 4.3 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 exime 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. Tal tratamento também não seria justificativa cabível para o erro formal que foi constatado quanto à maneira pela qual o salário dos professores é calculado e demonstrado nos contracheques (como se mensalistas fossem).

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, entretanto, orienta a contratação de profissional de medicina do trabalho para elaboração dos livros trabalhistas (PCMSO, PPRA – à época – e LTCAT), os quais, ao tempo, 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, ou ainda concessão de férias no período que compreende os dois dias antes de feriado ou repouso semanal remunerado, 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

Este 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, de forma que resta caracterizada a responsabilidade subsidiária do Estado em relação às obrigações trabalhistas.

Em termos quantitativos, o desenvolvimento da pesquisa mostrou que em mais de um terço dos casos possíveis foram constatadas ocorrências, tanto de natureza formal quanto de

natureza material, as quais demonstram prejuízo a algum direito dos funcionários das entidades, dando azo a demandas judiciais futuras. Ou seja, há um quantitativo relevante de ocorrências que podem importar a constituição de passivos ao erário público. Já sob o aspecto qualitativo, foi possível detalhar melhor como cada uma das ocorrências foi considerada e demonstrar a causa de sua apuração. Quanto às razões das ocorrências apuradas, isso é, a justificativa das entidades, não se pode apurar na sua totalidade, dada a omissão de algumas das entidades estudadas até o momento da conclusão da pesquisa.

É cabível ainda destacar que algumas das ocorrências podem vir a gerar maior prejuízo financeiro, quando comparadas com outras. 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. As verbas de insalubridade, principalmente quando devidas em grau máximo (40%), passam a integrar parcela considerável da remuneração, também figurando como verba salarial para todos os efeitos. O reconhecimento de tais verbas impacta, ainda, em todos os direitos a elas relacionadas, como décimo terceiro, férias mais um terço, FGTS, recolhimento previdenciário, sem prejuízo de multas, juros e correções pertinentes.

No que se refere aos erros formais, bem como aqueles referentes a prazos, a partir da análise da documentação e das justificativas das entidades, é possível constatar um certo descuido e, em alguns casos, até mesmo despreparo dos profissionais por elas contratados. O termo de colaboração também prevê a formação necessária para cada um dos cargos que compõem o quadro das escolas, entretanto, dada a natureza jurídica de direito privado das entidades, não há ingerência direta do ente municipal sobre as contratações.

Pelo que foi demonstrado no estudo, fica evidente a necessidade de fiscalização permanente e efetiva 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. A partir dessa constatação, é preciso também mencionar que o corpo de servidores responsáveis pela fiscalização precisa estar o suficientemente qualificado para identificar as irregularidades e entender os prejuízos que elas podem representar.

Destaca-se ainda que, ao verificar irregularidades ou descumprimentos de obrigações trabalhistas, é necessário que a Administração Pública aja ativamente para tentar sanar ou coibir possíveis ocorrências, ou seja, mostrando-se efetivamente contrária à postura omissa. Nesses casos, é necessário dar oportunidade de contraditório à entidade parceira, por meio de notificação extrajudicial, por exemplo. Sendo necessário, a administração deve aplicar

penalidades de modo gradativo, como advertência, suspensão de pagamentos ou desconto de valores, suspensão temporária para licitação e, por fim, declaração de inidoneidade. No caso de não aplicação dessas medidas, permanece, no mínimo, a omissão por parte da Administração Pública, o que também configura a *culpa in vigilando*, conforme já demonstrado anteriormente.

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, restando clara também a necessidade de agir frente à constatação dos problemas apurados, 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 apresentadas, ou ainda, a verificação do cumprimento de obrigações e garantia de direitos relacionados à segurança do trabalho.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA FILHO, Roberto Nobrega de. 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, 2012, p. 187-196, Semestral. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/103799>. Acesso em: 26 out. 2022.

ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. E-book.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010. E-book.

BASILE, Cesar Reinaldo Offa. **Direito do trabalho: remuneração, duração do trabalho e direito coletivo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. E-book.

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](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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 8 nov. 2022.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a consolidação das leis do trabalho. **Lex**: coletânea de legislação: edição federal, São Paulo, v. 7, 1943.

COLAUTO, Romualdo Douglas. Coleta, análise e interpretação dos dados. *In*: BEUREN, Ilse Maria (org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013. p.117-144.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Direito administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro, 2022. E-book.

MEDEIROS, João Bosco. **Redação científica prática de fichamentos, resumos, resenhas**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. E-book.

NOHARA, Irene P. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020. E-book.

OLIVEIRA, Aristeu de. **Cálculos trabalhistas**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. E-book.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book.

RAMPAZZO, Rodrigo. Terceirização ou parceria: a responsabilidade da administração pública em face do inadimplemento das obrigações trabalhistas nos contratos firmados com o terceiro setor. **Revista de Direito do Trabalho**, São Paulo, v. 44, n. 190, p. 137-155, jun. 2018. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/1188258216/revista-de-direito-do-trabalho-06-2018>. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

RAUPP, Fabiano Maury. Metodologia da pesquisa aplicável às Ciências Sociais. *In*: BEUREN, Ilse Maria (org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013. p.76-97.

WITT, Cleonice; NAGAI, Ronaldo A.; SOUZA, Claudia Sampaio Freire D.; et al. **Contabilidade da folha de pagamento**. Porto Alegre: Sagah, 2021. E-book.

ZAFFARI, Eduardo K.; GIACOMELLI, Cinthia L F.; REIS, Anna C. Gomes; et al. **Direito coletivo do trabalho**. Porto Alegre: SAGAH, 2021. E-book.