



RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL Nº 08/2014 - UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional

Entidade: Fundação Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), vinculada ao Ministério da Educação (MEC).

Responsáveis: Magnífico Reitor (Presidente do CONDIR), Presidente da Fundação de Apoio Universitário (FAU), Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP) e Coordenação de Convênios.

Interessado: Unidade de Auditoria Interna da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

Equipe Técnica: Elias Medeiros Vieira, Michele Siqueira de Azambuja.

Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. AVALIAR A PRORROGAÇÃO DO CONVÊNIO 02/09 – PROJETO MODERNIZAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA À ENTIDADE, À PRÓ-REITORIA DE GESTÃO DE PESSOAS E COORDENAÇÃO DE CONVÊNIOS. ENCERRAMENTO.

RELATÓRIO

1.1. Tratam os autos de Relatório de Auditoria Operacional realizado pela Auditoria Interna da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), na forma do artigo 3º do seu Regimento Interno, com o objetivo de analisar o Convênio nº 02/2009 (processo nº 23110.000394/2008-10) firmado entre a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e Fundação de Apoio Universitários (FAU).



1.2. Situação Atual

1.2.1. O Convênio nº 02/2009, denominado “Projeto Modernização” foi concebido para viabilizar a prestação de serviços de forma contínua, sob a justificativa de que os contratos podem ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração.

1.2.2. Todavia, o prazo desse Convênio integraliza sessenta meses no dia 1º de abril de 2014.

1.2.3. O Convênio 02/2009 conta com o trabalho de 106 (cento e seis) terceirizados: 9 (nove) laboratoristas, 94 (noventa e quatro) agentes administrativos, 1 (um) analista de suporte de sistemas, 2 (dois) técnicos em manutenção de equipamentos, contratados por intermédio da Fundação de Apoio Universitário (FAU), conforme Autos da Auditoria Operacional nº 08/2014 – Unidade de Auditoria Interna, fls. 16-18.

1.2.4 Ocorre que os acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 1520/2006 – Plenário/TCU; Acórdão 2.681/2011 – Plenário/TCU e Acórdão 3.463/2012 – Plenário/TCU comprometem o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, o Ministério da Educação e Gestores Máximos das Instituições Federais de Ensino a promoverem a substituição de terceirizados irregulares por servidores efetivos.

1.2.5. A partir da análise de conteúdo dos acórdãos referidos e da legislação sobre a matéria, analisa-se os limites e possibilidades da continuidade dos contratos de trabalho dos trabalhadores terceirizados por intermédio da FAU (Fundação de Apoio Universitário) e que exercem suas atividades no âmbito do Projeto Modernização.

1.2.6. A tarefa consiste em analisar os limites e possibilidades da continuidade do Convênio 02/2009, frente aos seguintes óbices: a) Excepcionalidade da prorrogação; b) Terceirização irregular.

1.2.7. Em última análise a tarefa consiste em aportar subsídios para a adequada conjugação do binômio *essência e forma* em prol da eficiência, eficácia e efetividade, observando-se os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.



1.3. Evidências:

1.3.1. Processo nº 23110.005827/2009-12

1.3.2. Recomendações do OCI – Ordem 05/identificação do relatório de auditoria Nº OS 243926/Item do RA Nº Const.: 016-Nº Recomendação: 002/Comunicação expedida: Ofício nº 15790-2013. Descrição da Recomendação: Nos casos de necessidade de prorrogação ou elaboração de novo termo, recomendamos ao gestor que faça tramitar o processo em tempo hábil;

1.3.3. Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 1520/2006 – Plenário/TCU;

1.3.4. Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 2.681/2011 – Plenário/TCU;

1.3.5. Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 3.463/2012 – Plenário/TCU;

1.3.6. Lei 8.666/1993 – Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;

1.3.7. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 – Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências;

1.3.8. Lei 7.783 de 24 de junho de 1989 – Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências;

1.3.9. Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor (CDC) – Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências;

1.3.10. Auditoria preventiva nº 01/2013 – Unidade de Auditoria Interna;

1.3.11. Monitoramento Operacional nº 04/2013 – Unidade de Auditoria Interna.

1.3.12. Entrevista e reunião de trabalho realizadas com o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas.



FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Excepcionalidade da prorrogação (princípio da continuidade)

2.1.1. Os convênios têm características comuns aos contratos e são regrados, no que couber, pela Lei 8.666/93. Muito embora se tenha claro que 'Convênio', por essência e definição, é um acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que viabiliza a transferência de recursos financeiros, sem visar lucro para quaisquer das partes envolvidas, mas sim um regime de mútua cooperação. Nessa direção, o Decreto 6.170/2007 dispõe:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. (Redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação; (...)

2.1.2. Especificamente em relação à duração do contrato, entenda-se que é adstrita ao crédito orçamentário, na forma do artigo 167, inciso II, da Constituição Federal de 1988. Desse modo, o período do crédito é o do exercício financeiro.

2.1.3. Portanto, a previsão orçamentária deve vir no plano plurianual ou em lei que autorize a inclusão do respectivo crédito quando a contratação demandar sessenta meses, ou seja, mais tempo que o normal previsto, conforme destaca o acórdão 1683/04, Plenário – TCU.

2.1.4. Enfatize-se que somente os contratos executados de forma continuada podem ser prorrogados, visto que é a permanência da necessidade pública contínua a ser satisfeita que caracteriza a possibilidade de prorrogação, bem como a previsão de recurso para o custeio.



2.1.5. A possibilidade de prorrogação de contrato encontra guarida no artigo 57 da lei 8.666/1993 (Lei de licitações). A lei disciplina como deve ser realizada a prorrogação, situações autorizadas, prazos, legitimidade, obrigação de aceitar por parte do contratado, entre outros critérios. Dessa forma, veja-se o que diz a Lei:

Art. 57. **A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários**, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à **prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses**; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

III - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;



V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

§ 2º **Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.**

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

§ 4º **Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.** (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998).

2.1.6. O Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, no bojo dos Autos da Auditoria Operacional, solicita a prorrogação do convênio pelo prazo de 12 meses, asseverando que “dada a necessidade de garantir-se a continuidade de funcionamento dessas unidades atendidas pelo quadro de terceirizados do Programa de Modernização, opina-se pela prorrogação, em 12 meses, do Programa”. (fls. 06-07).

2.1.7. Em seguimento apresenta um conjunto de justificativas para a prorrogação da prestação de serviços, das quais se ressaltam:

a) A expansão da Universidade Federal de Pelotas – UFPel, a partir da implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), iniciado em 2003, com o principal objetivo de ampliar o acesso e permanência no ensino superior permitiu a ampliação física com a aquisição de imóveis e a expansão acadêmica e pedagógica da UFPel com a criação de novos cursos de graduação. Essa expansão foi acompanhada com o incremento de novos prédios, novos cursos acadêmicos e de novos docentes da carreira do magistério superior. Por outro lado, o ingresso de novos servidores técnicos-administrativos não ocorreu na mesma proporção necessária à expansão ora em curso na UFPel, ocasionando um déficit no quantitativo desses servidores desde a implantação do REUNI;

b) A contratação de novos servidores, em especial, assistentes em administração, através do edital de homologação Nº 50 de 24 de abril de 2013, com previsão de 54 vagas, não foi suficiente para atender o



déficit de servidores em unidades acadêmicas e administrativas da UFPEL. Para o ano de 2014 foram pactuadas novas vagas de técnicos-administrativos, cerca de 140 através da Secretaria de Recursos Humanos do MEC, com previsão de liberação do maior quantitativo, a partir do segundo semestre de 2014, com provimento em 2015, permanecendo dessa forma o déficit ainda em 2014 (Autos da Auditoria Operacional nº 08/2014 – Unidade de Auditoria Interna, fls. 06-07).

2.1.8. Aportaram aos autos por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 05/2014 – Unidade de Auditoria Interna o quantitativo de terceirizados, local de exercício dos trabalhadores e síntese das atividades desenvolvidas, conforme autos de Auditoria Interna, fls. 15-65.

2.1.9. Os documentos carreados comprovam que no plano formal e no exercício efetivo do trabalho, os cargos e as respectivas atividades desenvolvidas são contemplados nas categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da Universidade Federal de Pelotas, o que é suficiente para a caracterização de terceirização ilícita.

2.1.10. As justificativas apresentadas pelo Pró-Reitor de Gestão de Pessoas intentam encontrar guarida na legislação que ampara a prorrogação excepcional da prestação de serviços, a saber: Inciso II combinado com os parágrafos 2º e 4º do artigo 57 da Lei 8.666/93.

2.1.11. No entanto, o conjunto de provas constantes dos autos não ampara a prorrogação excepcional do Convênio.

2.1.12. Não restou atendido o Princípio da Continuidade do Serviço Público. Não se vislumbrou prejuízo ao atendimento à população, porquanto o projeto Modernização não oferece ou presta serviços essenciais e que por sua essência e natureza não podem ser interrompidos.

2.1.13. Assim, não há justificativa jurídico-administrativa capaz de arrimar o pedido de prorrogação excepcional do Convênio nº 02/2009 por mais 12 (doze) meses, na forma do Inciso II combinado com os parágrafos 2º e 4º do artigo 57 da Lei 8.666/93.

2.2. Terceirização irregular

2.2.1. Na forma da Constituição Federal de 1988 é requisito essencial para a investidura em cargo ou emprego público a aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos. Nessa direção, o artigo 37, inciso II e §2º da Constituição Federal disciplina a aprovação em concurso público como regra com o objetivo de



estabelecer uma relação jurídica entre o indivíduo e a Administração Pública. Nesse contexto, a terceirização regular alcançaria somente serviços e não mão de obra.

2.2.2. Segue o voto proferido pelo Ministro Marcos Vilaça no Acórdão 2.085/2005 – Plenário sobre a terceirização:

A terceirização de serviços na Administração Pública vem merecendo a atenção desta Corte de Contas já há algum tempo. **A preocupação maior é a possibilidade de violação à exigência constitucional de concurso público para a contratação de servidores.** Assim é que o Decreto nº 2.271/97, aplicável à administração direta, autárquica e fundacional, veda a execução indireta das atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, ressalvada expressa disposição legal em contrário (art. 1º, § 2º). Com relação às empresas estatais e sociedades de economia mista, tem prevalecido nesta Corte entendimento coincidente com o expresso naquele Decreto, no sentido de que a **terceirização é legítima, desde que não implique a execução de atividades inerentes aos quadros próprios dessas entidades.**

2.2.3. A terceirização ilícita ocorre quando a Administração pública terceiriza a sua atividade fim em afronta ao que prescreve o artigo 37, inciso II, § 2º da Constituição Federal. Nesse aspecto, merece destaque à Orientação jurisprudencial 383:

OJ 383: Terceirização. **A contratação irregular do trabalhador mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com ente da Administração Pública,** não afastando, contudo, pelo princípio da isonomia, o direito dos empregados terceirizados às mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas àqueles contratados pelo tomador de serviços, desde que presente a igualdade de funções.

2.2.4. Cabe ainda ressaltar que o Decreto nº 2.271/97 que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional impede, em regra, a execução indireta das atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade.

2.2.5. Destarte, para melhor entendimento da questão, convém transcrever o artigo 1º do Decreto 2.271/1997:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.



§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º **Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.**

2.2.6. Conforme determina o artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em sendo comprovada a substituição de servidores por terceirizados, o *quantum* despendido com a contratação será inserido nos limites de despesa com pessoal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

2.2.7. Na mesma toada, se transcreve trechos da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União, Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009:

Art. 76. Para fins de apuração da despesa com pessoal, prevista no art. 18 da Lei Complementar no 101, de 2000, deverão ser incluídas as despesas relativas à contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da Lei no 8.745, de 1993, bem como as despesas com serviços de terceiros quando caracterizarem substituição de servidores e empregados públicos, observado o disposto no parágrafo único do art. 87 desta Lei."

A terceirização vinha sendo utilizada como forma de burlar duas normas da Constituição Federal: uma, a referente à exigência de concurso público para investidura de todas as categorias de servidores, já que se começou a utilizar a terceirização como forma de contratar pessoal sem submetê-los a concurso público; outra que impõe limites à despesa com pessoal, já que, com a Emenda Constitucional nº 19, foram previstas sanções para o descumprimento desse limite.

Assim, no que toca ao limite de despesa com pessoal, o legislador pretendeu, ao editar o art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000, coibir a terceirização ilícita, isto é, aquela realizada para burlar a regra de concurso público e para evitar os limites constitucionais e infraconstitucionais de gastos com pessoal. Desse modo, caso a Administração venha a consumir a contratação, a dívida gerada a partir daí será contabilizada como “Outras Despesas de Pessoal.”

2.2.8. O Acórdão do tribunal de Contas da União nº 1520/2006 – Plenário/TCU assim disciplina o prazo final para a substituição de terceirizados irregulares:

[...]Destarte, a unidade técnica consolidou a proposta abaixo transcrita, que, tendo sido, preliminarmente, levada ao conhecimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, contou com seu assentimento:

a) considerar parcialmente cumprido o cronograma de substituição de postos de trabalho irregularmente terceirizados na Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional consignado no Acórdão TCU 1520/2006 - Plenário;

b) **prorrogar até 31/12/2012 o prazo para que órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional apresentem ao Tribunal o resultado final do processo de substituição de terceirizados irregulares**, alertando-os que o cumprimento da obrigação objeto do Acórdão 1520/2006 - Plenário será acompanhado pelo Tribunal mediante a realização de fiscalizações periódicas, podendo resultar, inclusive, em responsabilização do agente público quando caracterizada omissão ou conduta a ele imputável.

2.2.9. Segundo se depreende do acórdão descrito acima, os contratos dos terceirizados irregulares devem ser extintos o mais rápido possível, tendo em vista que o prazo para cumprirem a determinação terminou em 31 de dezembro de 2012.

2.2.10. Assim, a partir da análise de conteúdo da legislação e dos acórdãos do Tribunal de Contas da União sobre a terceirização irregular, entendo que sob o prisma



de análise da terceirização encampada pelo órgão de controle externo não há possibilidade de continuidade dos contratos de trabalho dos trabalhadores que atuam no Projeto da Modernização.

2.3. A terceirização irregular sob a perspectiva de conjugar o binômio forma e essência.

2.3.1. A situação que se instaurou é a seguinte: de um lado, o TCU fixou o prazo de 31 de dezembro de 2012 para os gestores nas universidades federais realizarem concursos públicos com vistas a substituir, nos termos da Constituição, o quantitativo de agentes terceirizados, sob pena de responsabilização por ocasião do julgamento de contas anuais.

2.3.2. De outro, o Ministério do Planejamento e a Presidência da República, órgãos responsáveis pela elaboração, consolidação e encaminhamento da proposta orçamentária ao Congresso Nacional, não incluírem as dotações necessárias para as universidades possam gerar despesas de caráter continuado, como ocorre com a realização de concursos públicos e contratação de pessoal.

2.3.3. Isso significa dizer que, em tese, os reitores ficam proibidos de pagar agentes terceirizados a partir de janeiro de 2013, o que pode resultar na descontinuidade dos serviços do Restaurante Escola ofertados à Comunidade Acadêmica e principalmente aos alunos carentes.

2.3.4. Em síntese: Se os reitores das universidades federais não realizarem concursos públicos para substituir os agentes terceirizados, ficarão sujeitos à responsabilização na esfera do controle externo, com possibilidade de julgamento de suas contas irregulares.

2.3.5. Mas se realizarem tais concursos, sem autorização orçamentária, ficarão sujeitos não apenas à responsabilização na esfera de controle externo, mas à ação de improbidade administrativa e à ação penal pela prática de crime contra as finanças públicas, com todos os reflexos que tais responsabilizações acarretam no plano eleitoral com o rigor da Lei da Ficha Limpa.

2.3.6. Em face dessa verdadeira “Escolha de Sofia”, a única solução jurídica seria dispensar os agentes terceirizados pelo cumprimento imediato do acórdão 1520/2006 e monitoramentos subsequentes.

2.3.7. Outrossim, nos meses de abril e maio do ano de 2013 o Magnífico Reitor, o Vice-Reitor, o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas e o Chefe da Unidade de Auditoria Interna reuniram-se com os órgãos de Controle Interno (CGU) e Externo (TCU) tendo



como pauta a situação dos servidores terceirizados em exercício no Hospital Escola, Agência Lagoa Mirim, Restaurante Escola e na área administrativa da Universidade.

2.3.8. Naquele momento foi explicitado que muito embora haja determinação do Tribunal de Contas da União para a substituição dos servidores terceirizados até dezembro de 2012, a Universidade não recebeu vagas do Ministério da Educação e Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão para suprir os postos de trabalho.

2.3.9. Especificamente em relação aos terceirizados que atuam na área administrativa da UFPEL o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas esclareceu que com o Reuni houve um incremento substancial do número de alunos da Universidade que mais que dobrou no período de cinco anos, mas que esse crescimento geométrico não veio acompanhado de uma política de reestruturação do quadro de servidores com destaque para a necessária ampliação do quadro de servidores Técnico-Administrativos.

2.3.10. Nesse aspecto, o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas ressaltou que além da defasagem de aproximadamente 30% no número de Técnico-Administrativo, considerando os indicadores relação servidor/aluno do MEC, esse quadro de servidores já chegou ao Reuni defasado em aproximadamente 15%.

2.3.11. A questão dos trabalhadores terceirizados que atuam na área administrativa foi tratada com rigor pelos órgãos de controle interno e externo. Foi apontado que a Universidade deveria envidar maior esforço para promover a substituição desses servidores.

2.3.12. O Magnífico Reitor assumiu o compromisso de realizar substituições graduais desses servidores a partir dos concursos, naquela época em andamento para os cargos de Assistente em Administração e Auxiliar Administrativo.

2.3.13. Reunião realizada no mês de setembro do ano de 2013 entre a Equipe Técnica da Unidade de Auditoria Interna da UFPEL com a Equipe Técnica de Auditores do TCU/SECEX/RS responsáveis pelo monitoramento do acórdão 1520/2006/TCU e monitoramentos desdobrados dessa ação, foi apontado que a Auditoria Interna deveria agir de forma mais incisiva sobre a terceirização irregular.

2.3.14. O Chefe da Unidade de Auditoria ponderou que em relação aos terceirizados que atuam na área administrativa da UFPEL já há encaminhamentos da atual Gestão de substituição gradual dos terceirizados por servidores efetivos.

2.3.15. Foi ressaltado pelos auditores do TCU que muito embora entendam as peculiaridades que envolvem a questão, a gestão completará um ano sem que se



tenha dado um encaminhamento efetivo para a resolução do problema da terceirização ilícita.

2.3.16. A premissa é que os trabalhadores do Projeto Modernização inexoravelmente deverão ter seus contratos rescindidos com a maior brevidade possível.

2.3.17. A sistematização a seguir, elaborada pela equipe técnica da Unidade de Auditoria Interna, busca oferecer subsídios para a melhor compreensão da questão a partir do conjunto de dados disponibilizados pela Fundação de Apoio Universitário, Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e do banco de dados da Unidade de Auditoria Interna da UFPeL.

Quadro 01 – Trabalhadores Terceirizados Irregularmente do Convênio 02/2009 – Projeto Modernização

Convênio 02/2009 – Projeto Modernização	2012	2013	Redução de Terceirizados (%)
Número de Terceirizados	163	108	33,75

Fonte: Planificação elaborada pela Equipe Técnica da Unidade de Auditoria Interna da UFPeL

2.3.18. Veja-se que em 31/12/2012 o Projeto Modernização contava com 163 trabalhadores terceirizados ao passo que em 31/12/2013 contava com os atuais 108 terceirizados. Insofismavelmente, houve uma redução significativa do número de trabalhadores terceirizados.

2.3.19. Especificamente para os cargos relacionados às atividades desenvolvidas pelos terceirizados do Projeto Modernização, no ano de 2013, foram disponibilizadas pelo MEC, objeto de concurso público e nomeação os quantitativos a seguir planejados pela Equipe Técnica da Unidade de Auditoria.

Quadro 02 – Vagas disponibilizadas pelo MEC à UFPeL relacionadas às atividades desenvolvidas pelos terceirizados

Vagas disponibilizadas pelo MEC	Quantidade	Nomeações
TAE Nível D – Assistente em Administração	54	54
TAE Nível C – Auxiliar em Administração	10	10
TAE Nível B – Auxiliar de Laboratório	07	07
TAE Nível D – Técnico em Laboratório	04	04
TAE Nível D – Assistente em Laboratório	01	01

Fonte: Planificação elaborada pela Equipe Técnica da Unidade de Auditoria Interna



2.3.20. As sistematizações comprovam que muito embora tenha havido um esforço da Gestão para atenuar o problema da terceirização ilícita, as ações envidadas não foram suficientes.

2.3.21. Desse modo, como medida de conferir efetividade às determinações, recomendações e apontamentos dos órgãos de controle interno e externo, assim como da Unidade de Auditoria Interna, toda e qualquer nomeação para os cargos de TAE Nível D – Assistente em Administração; TAE Nível C – Auxiliar em Administração; TAE Nível E – Técnico em Laboratório; TAE Nível B – Auxiliar de Laboratório; TAE Nível E – Analista de TI; TAE Nível D – Técnico em Manutenção de Equipamentos, a partir da data de publicação desta Auditoria Operacional, deverão repercutir no passivo de trabalhadores terceirizados do Projeto Modernização, na proporção de 1 por 1, ou seja, para cada servidor nomeado um servidor terceirizado deverá ter seu contrato rescindido.

2.3.22. Considerando que a UFPeL recebeu 04(quatro) vagas de TAE Nível D – Técnico em Laboratório, 01 (uma) vaga de TAE – Assistente de Laboratório e 07(sete) vagas de TAE Nível B – Auxiliar de Laboratório, conforme Autos de Auditoria (fls. 66-85), deverão ser procedidas a imediata rescisão contratual dos seguintes laboratoristas terceirizados: Bruna Coelho Tessmer, Daiane Mattoso Lima, Isabel Cristina Pinheiro Candia, Rosemeri Vieira Kosby, Aniele Furtado Prestes, Carmem Lucia Machado Lopes, Ieda Maria Kurtz de Azevedo, Mari Cristiane Vieira Maciel e Alessandra dos Santos Bender.

2.3.23. Como não há possibilidade jurídico-Administrativa de prorrogação e ou revitalização do Projeto Modernização com a elaboração de novo termo, racionaliza-se que o conjunto de terceirizados que remanescer deverá ter seus avisos prévios datados em 01 de dezembro de 2014 e os respectivos contratos de terceirização ilícita do Projeto Modernização extintos até 31 de dezembro de 2014.

2.3.24. Os servidores terceirizados que atuam no Projeto Modernização que durante esse período vierem a solicitar a sua rescisão contratual não serão substituídos na modalidade de terceirização, mas somente por servidores efetivos. Em consequência, o presidente da fundação de apoio deverá se eximir de contratar pelo Projeto Modernização.

2.3.25. A Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas deverá elaborar cronograma das substituições dos terceirizados e será responsável por encaminhar à Fundação de Apoio os servidores a serem dispensados com antecedência necessária para a operacionalização do Aviso-Prévio.



CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

3.1. Assim sendo, considerando que a Unidade de Auditoria Interna tem por finalidade assessorar, orientar e acompanhar os atos de gestão orienta-se ao Gestor Máximo da Universidade, na forma da fundamentação, a tomar as seguintes providências:

- 3.1.1. Prorrogar o Convênio nº 02/2009 – Projeto da Modernização, somente e excepcionalmente, até 31 de dezembro de 2014, desde que obedecidas as formalidades legais, as orientações e recomendações dos órgãos de controle interno (CGU) e externo (TCU), assim da Unidade de Auditoria Interna;
- 3.1.2. Determinar que toda e qualquer nomeação para os cargos de TAE Nível D – Assistente em Administração; TAE Nível C – Auxiliar em Administração; TAE Nível E – Técnico em Laboratório; TAE Nível B – Auxiliar de Laboratório; TAE Nível E – Analista de TI; TAE Nível D – Técnico em Manutenção de Equipamentos, deverão repercutir no passivo de trabalhadores terceirizados do Projeto Modernização, na proporção de 1 por 1, ou seja, para cada servidor nomeado um servidor terceirizado deverá ter seu contrato rescindido.
- 3.1.3. Determinar a rescisão contratual dos seguintes laboratoristas terceirizados: Bruna Coelho Tessmer, Daiane Mattoso Lima, Isabel Cristina Pinheiro Candia, Rosemeri Vieira Kosby, Aniele Furtado Prestes, Carmem Lucia Machado Lopes, Ieda Maria Kurtz de Azevedo, Mari Cristiane Vieira Maciel e Alessandra dos Santos Bender.
- 3.1.4. Determinar que os servidores terceirizados do Convênio 02/2009 – Projeto Modernização que vierem a solicitar a sua rescisão contratual não poderão ser substituídos por outro trabalhador terceirizado, mas somente por servidores efetivos.
- 3.1.5. Determinar, em decorrência, que o Presidente da Fundação de Apoio Universitário se exima de promover contratações de trabalhadores terceirizados para atuarem no Projeto Modernização;
- 3.1.6. Determinar que os trabalhadores terceirizados do Projeto Modernização que remanescerem após as gestões de racionalização de pessoal deverão ter seus contratos rescindidos até 31/12/2014, com aviso prévio definido para 01/12/2014;



3.2. Encaminhe-se o Relatório de Auditoria Operacional nº. 08/2014 – Unidade de Auditoria Interna para consideração do Magnífico Reitor da Universidade Federal de Pelotas.

3.3. Após, encaminhem-se cópia ao presidente da Fundação de Apoio Universitário, à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Coordenação de Convênios da UFPEL para ciência e cumprimento das determinações.

3.4. Publique-se no endereço <http://wp.ufpel.edu.br/audin/auditoria-operacional/>.

Elias Medeiros Vieira
Auditor Interno
Chefe da Unidade de Auditoria da UFPEL