

RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL Nº 04/2014 – 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, Pró-Reitora de Assuntos Estudantis da UFPeL.

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

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

Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. AVALIAR A PRORROGAÇÃO DO CONVÊNIO 20/2009 – PROJETO PIRES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA AO GESTOR MÁXIMO (PRESIDENTE DO CONDIR), À PRÓ-REITORIA DE ASSUNTOS ESTUDANTIS, AO PRESIDENTE DAS FUNDAÇÕES DE APOIO, AO PRÓ-REITOR DE GESTÃO DE PESSOAS E AO COORDENADOR DE CONVÊNIOS. ENCERRAMENTO.

I. 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 20/2009 (processo nº 23110.007085/2009-51) firmado entre a Universidade Federal de Pelotas (UFPeL) e Fundação de Apoio Universitário (FAU) do Programa Interdisciplinar de Restaurante Escola – Projeto PIRES.

1.2. Situação Atual

1.2.1. O Convênio nº 20/2009 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 do Convênio integraliza sessenta meses no dia 17 de março de 2014, mas os serviços prestados por essência e natureza não podem sofrer solução de continuidade.

1.2.3. O Programa Interdisciplinar de Restaurante Escola – Projeto PIREs é executado por intermédio do trabalho de 65 (sessenta e cinco) terceirizados: 01 (um) gerente, 05 (cinco) cozinheiros, 16 (dezesesseis) auxiliares de cozinha, 03 (três) nutricionistas, 06 (seis) caixas, 09 (nove) auxiliares administrativos, 06 (seis) auxiliares de cozinha – copeiro, 13 (treze) serviços gerais, 02 (dois) encarregados da cozinha, 03 (três) copeiras e 1 (um) operador de caldeira.

1.2.4 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 Restaurante Escola.

1.2.6. Nesse diapasão, a tarefa, em última análise, consiste em conjugar o 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 23110.007085/2009-51.

1.3.2. Recomendações do OCI – OS 243926/Constatação: 016 da Controladoria Geral da União – 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. Visita Técnica;
- 1.3.9. Entrevista e reunião de trabalho realizados com a Coordenação do Programa Interdisciplinar do Restaurante Escola/UFPEL – Projeto PIREs.
- 1.3.10. Orientação Técnica nº 06/2013 da Auditoria Interna da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Uso de Espaço Físico da Universidade Federal de Pelotas;
- 1.3.11. Auditoria preventiva nº 01/2013 – Unidade de Auditoria Interna;
- 1.3.12. Monitoramento Operacional nº 05/2014 – Unidade de Auditoria Interna.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Os convênios têm características comuns aos contratos e são regidos, 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; (...)

2.2. 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.

2.3. 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.

2.4. 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.

2.5. 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).**

2.6. O projeto Restaurante Escola foi concebido e estruturado a partir dos seguintes objetivos e justificativas:

O Programa Interdisciplinar de Restaurante Escola – PIREs visa proporcionar a comunidade acadêmica em geral um espaço de formação aos alunos dos cursos técnicos de ensino médio e

tecnólogo, cursos de graduação e pós-graduação envolvidos, bem como atender a finalidade social da instituição no que diz respeito à alimentação da comunidade acadêmica em geral, além de oferecer um espaço de interação entre a comunidade acadêmica para atividades culturais, institucionais e eventos. Além disso, vem buscar estabelecer o aperfeiçoamento e a efetividade do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, segundo a Portaria 78/2009 da Secretaria de Saúde do Rio Grande do Sul, que visa abranger requisitos inerentes a realidade local e promover a melhoria das condições higiênico-sanitárias dos serviços de alimentação, com auxílio de estagiários das diversas áreas a fim e de apoio da equipe operacional do convênio. (Processo nº 23110.007085/2009-51, fls. 05-08).

2.7. A Pró-Reitora de Assuntos Estudantis, no bojo dos Autos da Auditoria Operacional, solicita a prorrogação do convênio pelo prazo de 12 meses, asseverando que: “Tendo em vista a absoluta necessidade de garantir o fornecimento das refeições entendemos a prorrogação do convênio como única alternativa viável” (fls. 02). Em seguimento, apresenta relatório sobre o número de refeições produzidas no Restaurante Escola (fl. 03).

2.8. Instado a se manifestar sobre a possibilidade de licitação para o Restaurante Escola a Pró-Reitoria Administrativa assim se posicionou:

[...] não vislumbra êxito na realização de licitação sem que haja descontinuidade na prestação do serviço, uma vez que há dificuldade de identificar locais que atendam as características necessárias para uma adequada prestação de serviços no Restaurante Universitário e estejam em breve disponíveis para o uso. (Autos da Auditoria Operacional nº 04/2014 – Unidade de Auditoria interna, fl. 05).

2.9. Entende a Pró-Reitoria Administrativa que o lançamento do certame licitatório requer o atendimento a prazos legais e que “[...] os procedimentos necessários que possivelmente impediriam a conclusão da licitação antes do final do Projeto PIREs, sem contar eventuais dificuldades como impugnações, recursos administrativos e decisões judiciais que fatalmente postergariam a finalização do processo licitatório” (Autos da Auditoria Operacional, nº 04/2014 – Unidade de Auditoria interna, fl. 05).

2.10. Assevera que no caso da necessidade de realização de obra para a construção do Restaurante Escola é crível que a conclusão não se dê em tempo hábil para o atendimento da demanda do Restaurante Escola.

2.11. A Pró-Reitoria Administrativa trouxe aos autos de auditoria elementos e provas sobre a inviabilidade de regularização do Restaurante Escola, sob a perspectiva formal, sem solução de continuidade, arrimadas nas justificativas principais a seguir:

- a) Dificuldade de identificar locais que atendam as características necessárias para uma adequada prestação de serviços no Restaurante Universitário, imediatamente disponíveis para o uso;
- b) Ainda que o pedido para o lançamento do certame licitatório seja recebido dentro do tempestivamente, há prazos legais para os procedimentos necessários que possivelmente impediriam a conclusão da licitação antes do final do Projeto PIREs, sem contar eventuais dificuldades como impugnações, recursos administrativos e decisões judiciais que fatalmente postergariam a finalização do processo licitatório;
- c) No caso da necessidade de realização de obra não é certo que o seu término ocorra em tempo hábil para atender a demanda do Restaurante Escola;
- d) O reduzido número de pregoeiros no setor com grande volume de serviço e demanda reprimida. (Autos da Auditoria Operacional nº 04/2014 – Unidade de Auditoria interna, fl. 05).

2.12. As justificativas apresentadas pela Pró-Reitoria Administrativa e Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis 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.

2.13. No entanto, ainda persistem óbices para a prorrogação excepcional do Convênio nº 20/2009, a saber, os apontamentos da Orientação Técnica nº 06/2013 – Unidade de Auditoria Interna e a (im)possibilidade de manutenção dos trabalhadores terceirizados irregulares e que atuam no Programa Interdisciplinar de Restaurante Escola/UFPEL – Projeto PIREs, conforme análise a seguir.

2.14. A efetividade da Orientação Técnica nº 06/2013 – Unidade de Auditoria Interna

2.14.1. O Programa Interdisciplinar de Restaurante Escola (PIRES) prevê a venda de “Cafeterias Campus Capão do leão e Campus Porto”, conforme Meta 03 do item 04 do Plano de Trabalho referente ao ano de 2009. (Autos da Orientação Técnica nº 06/2013 – Unidade de Auditoria Interna, fl. 28).

2.14.2. A Ação de Auditoria “Orientação Técnica nº 06/2013 – Unidade de Auditoria Interna” constatou a impropriedade na manutenção de serviços de cafeterias por intermédio do Programa Interdisciplinar de Restaurante Escola (PIRES) e principalmente constatou a irregularidade na ocupação do espaço público de

propriedade da Universidade destinados às cafeterias Campus capão do leão e Campus Porto.

2.14.3. Essa Ação de Auditoria orientou o Gestor Máximo da Universidade (Presidente do CONDIR) a tomar as seguintes providências:

- I) Instaurar procedimento licitatório de Concorrência Pública tendo como objeto a “concessão de espaço físico para serviços de lancheria Campus Capão do Leão e Campus Porto”;
- II) Realizar levantamento de todos os espaços públicos de propriedade da Universidade Federal de Pelotas, explorados por pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, com a efetiva verificação da regularidade das situações encontradas, e com tomada de procedimentos para sua regularização, se for o caso.

2.14.4. Em etapa subsequente foi efetivado o Monitoramento nº 05/2014 – Unidade de Auditoria Interna, datado de 12 de fevereiro de 2014, conforme consta dos Autos da Orientação Técnica nº 06/2013 – Unidade de Auditoria Interna (fls. 48-49), orientando aos Gestores que prestem informações acerca dos trâmites administrativos referentes a abertura do certame licitatório, acompanhado de documentação comprobatória, com prazo até o dia 24 de março de 2014.

2.14.3. O Monitoramento também orienta que os Gestores prestem informações sobre os procedimentos administrativos executados em relação ao levantamento dos espaços da Universidade explorados por terceiros, acompanhado de relatório circunstanciado, com prazo até o dia 24 de março de 2014.

2.14.4. Desse modo, a prorrogação excepcional no Convênio 20/2009, inexoravelmente, se condiciona à oportuna retificação do Programa Interdisciplinar de Restaurante Escola (PIRES), no sentido de excluir a prestação de serviços “Venda de Cafeterias Campus Capão do Leão e Campus Porto”. Essa ação de Gestão vai ao encontro da efetividade da Ação de Auditoria constante da Orientação técnica nº 06/2013 – Unidade de Auditoria Interna e respectivo Monitoramento nº 05/2014 – Unidade de Auditoria interna.

2.15. Limites e possibilidades da continuidade dos contratos de trabalho dos trabalhadores terceirizados

2.15.1. 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.

2.15.2. 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 incluam as dotações necessárias para as universidades possam gerar despesas de caráter continuado, como ocorre com a realização de concursos públicos e contratação de pessoal.

2.15.3. 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.

2.15.4. 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.

2.15.5. 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.

2.15.6. 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.

2.15.7. Veja-se que 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.

2.15.8. 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.**

2.15.9. 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.

2.15.10. 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.

2.15.11. 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.**

2.15.12. 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.

2.15.13. 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.

2.15.14. 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.

2.15.15. 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.

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

2.16.1. 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.

2.16.2. 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.

2.16.3. Foi explicada a situação peculiar do Hospital Escola que conta com um diminuto quadro de profissionais servidores efetivos e que para fazer frente às demandas do atendimento ao ensino, pesquisa e extensão da Universidade prescinde

da atuação dos terceirizados enquanto vagas não forem disponibilizadas para a efetiva substituição.

2.16.4. Questão levantada foi que o Hospital Escola é referência regional em atendimento, principalmente na área de oncologia. O Magnífico Reitor ressaltou que a área de saúde é por essência uma área sensível da administração que não pode sofrer solução de continuidade.

2.16.5. Quanto 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. 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%.

2.16.6. Na ocasião veio à baila a possível adesão da Universidade (Hospital Escola) à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH e que na ótica dos órgãos de controle surgiu a partir de Auditoria Operacional Realizada pelo Tribunal de Contas da União e que apontou o Hospital de Clínicas de Porto Alegre com exemplo de Boas Práticas e assim como paradigma para os demais hospitais Universitários do país.

2.16.7. Consenso das rodadas de reuniões que não haveria necessidade de substituição imediata dos terceirizados irregulares que atuam no Hospital Escola dada a natureza dos serviços prestados e ante os encaminhamentos dados pela Gestão sobre a adesão à EBSEH.

2.16.8. Quanto aos servidores que atuam na área administrativa a questão foi tratada com mais rigor e apontado que a Universidade deveria envidar maior esforço para promover a substituição desses servidores. 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.

2.16.9. Recente 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.

2.16.10. 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 e no ano de 2013 houve uma redução no percentual de 20% do total de terceirizados em relação ao ano anterior.

2.16.11. Ponderou também que a situação dos terceirizados que trabalham nas eclusas é de muito difícil resolução pela expertise que são detentores os trabalhadores, a natureza da atividade e pelo fato de inexistir cargos efetivos públicos de maneira a viabilizar concursos públicos para esse setor.

2.16.12. Especificamente sobre a situação dos servidores que trabalham no Restaurante Escola o Chefe da Auditoria se posicionou que o Convênio com a Fundação está sendo reelaborado para contemplar de maneira mais apropriada ações de Ensino e Pesquisa, assim como para estabelecer regras claras sobre as modalidades de compras dos viveres.

2.16.13. Os Auditores insistiram que na impossibilidade de alocação de pessoal efetivo da Universidade para substituir os terceirizados, a ação imediata deveria se dar com o processo de licitação do Restaurante.

2.16.14. O Auditor Chefe ponderou que a Universidade está em tratativas com o MEC para viabilizar a construção do Restaurante que atualmente funciona em imóvel alugado. Que com o imóvel próprio se tornará mais fácil implementar o restaurante com quadro de pessoal efetivo e/ou licitar o espaço. Restou o apontamento dos auditores que as ações da gestão no sentido de resolução da problemática não podem se alongar por muito mais tempo.

2.16.15. Com relação aos servidores terceirizados que se encontram trabalhando no Hospital Escola foi ressaltado pelos auditores do TCU que muito embora entendam as peculiaridades que envolvem a questão e que a prestação da saúde é uma área sensível por essência, além da questão que envolve a continuidade dessa prestação de serviço, a gestão completará um ano sem que se tenha dado um encaminhamento efetivo para a resolução do problema da terceirização ilícita.

2.16.16. Assim, a Gestão tem que decidir sobre a adesão ou não à EBSEH e tratar o assunto da melhor forma possível a partir dessa decisão. Nesse aspecto em particular o Auditor Interno Chefe da Auditoria Interna esclareceu que a decisão sobre a adesão é pauta da Gestão, mas que as relações de poder dentro da Universidade são em muitos casos horizontais e demandam discussão em vários órgãos e colegiados. Que há uma discussão aberta, inclusive, com a comunidade acadêmica e com a comunidade em geral.

2.16.17. Os auditores do TCU enfatizaram que não há mais tempo para ampliar o debate, pois as ações coercitivas no que se refere à terceirização Ilícita já estariam em fase de implementação a partir de 2014, quando do novo monitoramento do Acórdão.

2.17. Situação dos terceirizados do Restaurante Escola da UFPel

2.17.1. O Programa Interdisciplinar de Restaurante Escola – Projeto PIRES é executado por intermédio do trabalho de 65 (sessenta e cinco) terceirizados: 01 (um) gerente, 05 (cinco) cozinheiros, 16 (dezesesseis) auxiliares de cozinha, 03 (três) nutricionistas, 06 (seis) caixas, 09 (nove) auxiliares administrativos, 06 (seis) auxiliares de cozinha – copeiro, 13 (treze) serviços gerais, 02 (dois) encarregados da cozinha, 03 (três) copeiras e 01 (um) operador de caldeira, conforme planificação elaborada pela Equipe Técnica da Unidade de Auditoria Interna a seguir:

Quadro 01 – Trabalhadores Terceirizados do Restaurante Escola - Campus do Capão do Leão

Vagner Vargas	Gerente
Agnes Huller Petry	Nutricionista
Fernanda Felix Garcia	Caixa
Lidia Antunes Domingues	Caixa
Luciele Ramos Brochado	Caixa
Melise Castro Lourenço	Aux Adm
Marcio Heleno R. da Silva	Aux Adm
Ana Maria Bersch	Encar de Coz
Celia Regina Rodeghiero da Silva	Cozinheira
Iara Eugenia Quevedo Rodrigues	Cozinheira
Alex Fabiano Soares Xavier	Aux Coz
Carla Tajés	Aux Coz
Carla Jurema Anacleto	Aux Coz - Cop
Daiane de Souza Dias	Aux Coz
Marilange da Rocha Ramos	Aux Coz
Paula Fabiana Silva Barcellos	Aux Coz
Thiago da Silva Gonzalez	Aux Coz
Janaína Scherdien Herger	Aux Coz - Cop
Michele da Rosa Silveira	Aux Coz - Cop
Patricia da Silva Luz	Aux Coz - Cop
Carla Denise Goulart	Serv Gerais
Leonardo Calçada Tajés	Serv Gerais
Mateus Pinto Picanco	Serv Gerais
Rafael Tavares Monks	Serv Gerais

Roselaine Furtado Domingues	Serv Gerais
Sandro Vinicius Rosa da Silva	Serv Gerais
Simone Silveira de Souza	Serv Gerais
Luciano Tavares	Op. Caldeira

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

Quadro 02 – Trabalhadores Terceirizados do Restaurante Escola - Centro de Pelotas

Ligia Beatriz Roloff Kruger	Nutricionista
Beatris Meireles da Silva	Caixa
Adão Roberto Gularte Costa	Encar de Coz
Daltro Jair Viegas Pereira	Cozinheiro
Josane Bersch Einhardt	Cozinheira
Andrea Cristina Santos dos Santos	Aux Coz
Dirce Helena dos Santos Ribeiro	Aux Coz
Nádia Rejane Monte Alves	Aux Coz
Mônica Bandeira Fernandes	Aux Coz
Priscila Machado Amaral	Aux Coz
Simone Ferreira de Oliveira	Aux Coz
Gilvanete Pinheiro Ferreira	Aux Coz - Cop
Simone Silva dos Santos	Aux Coz - Cop
Cesar Willian Martins Garcia	Serv Gerais
Paulo Flamarion Ostello Machado	Serv Gerais
Rodrigo de Oliveira Rodrigues	Serv Gerais
Daniele Vaz dos Anjos	Nutricionista
Taísa Barros Soares	Caixa
Lorena Silveira Braga	Cozinheira
Chaiani Souza Jorge	Aux Coz
Clara Beatriz da Silva Almeida	Aux Coz
Danilo Rodrigues das Neves	Serv Gerais
Jaqueline Floor Bastos	Aux Coz
Catiúcia Gomes Borges	Aux Coz
Ezequiel Pereira dos Santos	Serv Gerais
João luiz Farias Luz	Serv Gerais

Fonte: Planificação elaborada pela Equipe Técnica da Unidade de Auditoria

Quadro 03 – Trabalhadores Terceirizados do Restaurante Escola – Café Anglo

Robson da Silva Madeira	Caixa
-------------------------	-------

Cleiton Diego Feijo Caldeira	Aux Adm
Darc Cinara Lopes Damasceno	Aux Adm
Katia Teixeira Rodrigues	Aux Adm
Fernanda Altreider	Aux Adm
Leandra Lemos	Aux. Adm -RPA

Fonte: Planificação elaborada pela Equipe Técnica da Unidade de Auditoria

Quadro 04 – Trabalhadores Terceirizados do Restaurante Escola – Hospital Escola

Aline Carvalho Souza	Copeira
Leila Mara Gonçalves Freitas	Copeira
Lilian de Souza Moraes	Copeira
Noris Cristina Mohnsam Einhardt	Aux Adm
Roselaine Broqua Carvalho	Aux Adm

Fonte: Planificação elaborada pela Equipe Técnica da Unidade de Auditoria

2.17.2. No caso específico do Programa Interdisciplinar de Restaurante Escola – Projeto PIREs e diante da conjuntura atual não é possível a imediata substituição dos trabalhadores terceirizados irregularmente, mas necessária a manutenção excepcional do quadro mínimo operacional de trabalhadores para realização dos serviços de preparo e fornecimento de refeições diárias à comunidade acadêmica, mormente aos discentes carentes. Serviços que por essência e natureza não podem sofrer solução de continuidade.

2.17.3. O número mínimo de trabalhadores necessários para a operacionalização do Programa Interdisciplinar de Restaurante Escola – Projeto PIREs é arbitrado em 54 trabalhadores. Resultado do somatório de trabalhadores terceirizados que atuam no Restaurante Escola Centro (vinte e seis) e Restaurante Escola Capão do Leão (vinte e oito).

2.17.4. Em consonância com a fundamentação, excetuaram-se do mínimo operacional de trabalhadores terceirizados irregularmente que exercem as suas atividades no Hospital Escola (seis) e no Café Anglo (cinco), cujos contratos deverão ser imediatamente rescindidos, porquanto não se enquadram e não se caracterizam como atividades de natureza especial, contínua e ininterrupta, na forma da legislação em vigor.

III. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

3.1. Assim sendo, considerando que a Unidade de Auditoria Interna tem por finalidade assessorar, orientar, acompanhar e avaliar os atos e fatos administrativos de gestão recomenda-se ao Gestor Máximo da Universidade (presidente do CONDIR) a tomar as seguintes providências:

- 3.1.1. Prorrogar por mais 12 (doze) meses, em caráter excepcional, o contrato de execução continuada (Convênio nº 20/2009), na forma do artigo 57, inciso II, § 4º, da Lei 8.666/93, 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 a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis promova a retificação do Programa Interdisciplinar de Restaurante Escola – Projeto PIRES para desvincular e excluir a prestação de serviços “Vendas de Cafeterias Campus Capão do Leão e Campus Porto”, constante da Meta 03 do item 04 do Plano de Atividades, atentando para a efetividade da Orientação Técnica nº 06/2013 – Unidade de Auditoria Interna e respectivo monitoramento nº 05/2014;
- 3.1.3. Determinar a rescisão contratual dos trabalhadores contratados pelo Programa Interdisciplinar de Restaurante Escola – Projeto PIRES, mas que executam atividades em proveito do Hospital Escola, a saber: Aline Carvalho Souza, Leila Mara Gonçalves Freitas, Lilian de Souza Moraes, Noris Cristina Mohnsam Einhardt, Roselaine Broqua Carvalho, em conformidade com o Acórdão nº 1520/2006 – Plenário/TCU e monitoramentos subsequentes.
- 3.1.4. Determinar a rescisão contratual dos trabalhadores contratados pelo Programa Interdisciplinar de Restaurante Escola – Projeto PIRES que exercem as atividades de prestação de serviços nas dependências do denominado “Café Anglo”, a seguir nominados: Robson da Silva Madeira, Cleiton Diego Feijó Caldeira, Darc

Cinara Lopes Damasceno, Kátia Teixeira Rodrigues, Fernanda Altreider, Leandra Lemos, em conformidade com o Acórdão nº 1520/2006 – Plenário/TCU e monitoramentos subsequentes.

- 3.1.5. Determinar que a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis promova a elaboração de novo termo do Programa Interdisciplinar do Restaurante Escola/UFPEL e faça tramitar o processo em tempo hábil, com assinatura antes de 17 de março de 2015, em conformidade com a Recomendação do OCI – OS 243926/Constatação: 016 da Controladoria Geral da União.
- 3.1.6. Determinar que o Presidente das Fundações se exima de promover contratações de trabalhadores terceirizados para atuarem no Programa Interdisciplinar de Restaurante Escola – Projeto PIREs, até o limite operacional de 53 (cinquenta e três) trabalhadores sem que haja a ciência formal da Unidade de Auditoria Interna e Autorização formal do Gestor Máximo da Universidade (Presidente do CONDIR).

3.2. Encaminhe-se o Relatório de Auditoria Operacional nº. 04/2014 – Unidade de Auditoria Interna para a consideração do Magnífico Reitor da Universidade Federal de Pelotas (Presidente do CONDIR).

3.3. Após, encaminhem-se cópia à Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis, à Coordenação de Convênios, ao Presidente das Fundações de Apoio e ao Pró-Reitor de Gestão de Pessoas 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