

PROCESSO: TCE-RJ Nº 104.732-6/22

ORIGEM: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UERJ

NATUREZA: RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL – AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO - ESPECIAL

ASSUNTO: CONTROLAR A LEGALIDADE DOS ATOS DE ADMISSÃO DESTINADOS À EXECUÇÃO DOS PROJETOS DESENVOLVIDOS PELA ENTIDADE

EMENTA. FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UERJ. RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL DE ACOMPANHAMENTO. AUTORIZAÇÃO ESPECIAL. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA QUE TEM COMO OBJETIVO CONTROLAR A LEGALIDADE DOS ATOS DE ADMISSÃO DESTINADOS À EXECUÇÃO DOS PROJETOS DESENVOLVIDOS PELA ENTIDADE. COMUNICAÇÃO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO.

Trata-se de Relatório de Auditoria de Acompanhamento – Especial, realizada na Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, no período de janeiro de 2021 a novembro de 2022, tendo por objetivo o controle da legalidade dos atos de admissão levados a efeito pela Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, para a execução dos diversos projetos desenvolvidos pela entidade.

A presente fiscalização (nº 209/2022) foi realizada em virtude de Ofício nº 213/2022, da Comissão de Tributação, Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Doc. TCE-RJ nº 17.982-3/22 – Anexo 02), que encaminhou solicitação daquela Comissão para que fosse instaurada fiscalização com o objetivo de controlar a legalidade dos atos de admissão destinados à execução dos projetos a seguir relacionados:

- 1 – Projeto: Desenvolvimento e Implantação de Projetos Habitacionais; Programa: Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social e Melhorias Habitacionais “Na Régua SEINFRA”; Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras;
- 2 – Projeto: Desenvolvimento e Implantação de Projetos Habitacionais; Programa: Trabalho Social voltado para Habitação de Interesse Social “Casa da Gente”; Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras;
- 3 – Projeto: Pessoal e Encargos Sociais Operação Governo Presente; Programa: Observatório Social da UERJ da Operação Segurança Presente; Secretaria de Estado da Casa Civil;
- 4 – Projeto: Manutenção de Atividades Operacionais/Administrativas; Programa: Observatório Cidade Integrada; Secretaria de Estado da Casa Civil;
- 5 – Projeto: Promoção e Difusão Cultural; Programa: Fortalecimento do Artesanato Fluminense; Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa;
- 6 – Projeto: Promoção e Difusão Cultural; Programa: Acesso à Arte e Gestão Cultural nos Municípios Fluminenses; Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa;
- 7 – Projeto: Aprimoramento e Efetividade do Ensino Público; Programa: M.A.E. – Mulheres Apoiando a Educação; Secretaria de Estado de Educação;
- 8 – Projeto: Valorização do Desenvolvimento Profissional; Programa: Escola Criativa e de Oportunidades Eco Escola; Secretaria de Estado de Educação;
- 9 – Projeto: Valorização do Desenvolvimento Profissional; Programa: RIO + ALFABETIZADO; Secretaria de Estado de Educação;
- 10 – Projeto: Valorização do Desenvolvimento Profissional; Programa: Laboratório de Estudos Socioeducativos; Secretaria de Estado de Educação;
- 11 – Projeto: Gestão dos Recursos Naturais; Programa: Observatório Fluminense do Ambiente e Sustentabilidade; Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade;
- 12 – Projeto: Qualificação Profissional de Apenados; Programa: Mudar de Vida – Perspectivas Além do Horizonte; Fundação Santa Cabrini;
- 13 – Projeto: Desenvolvimento de Ecossistemas Inovativos; Programa: Universidade do Mar – Núcleo de Pesquisa Oceanográfica e Apoio às Colônias de Pescadores do Rio de Janeiro; Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e Inovação;
- 14 – Projeto: Fomento para Estudos e Pesquisas da UERJ; Programa: Capacita RIO; Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro;
- 15 – Projeto: Manutenção Atividades Operacionais/Administrativas; Programa: Arquitetura de Núcleos de Qualificação Profissional Democratização da Formação Humana no Estado do Rio de Janeiro; Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro;

- 16 – Projeto: Desenvolvimento do Ensino Profissional; Programa: Arquitetura de Núcleos de Qualificação Profissional Democratização da Formação Humana no Estado do Rio de Janeiro; Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro;
- 17 – Projeto: Promoção e Defesa dos Direitos LGBTQIA+; Programa: Rio sem LGBTIfobia; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e de Direitos Humanos;
- 18 – Projeto: Promoção de Ações de Enfrentamento à Violência contra a Mulher; Programa: Mulher mais Segura; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e de Direitos Humanos;
- 19 – Projeto: Apoio a Programas e Projetos da Infância e Adolescência; Programa: Trabalho Protegido na Adolescência PTPA; Fundação para a Infância e Adolescência;
- 20 – Projeto: Apoio a Programas e Projetos da Infância e Adolescência; Programa: Atenção à Criança e ao Adolescente Vítima de Violência – NACA; Fundação para a Infância e Adolescência;
- 21 – Projeto: Execução de Obras Civas de Urbanização; Programa: PAESP-RJ; Fundação Departamento de Estadas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro.

Diante disto, foi deflagrada a presente Auditoria de Acompanhamento, autorizada no Processo TCE-RJ nº 302.295-8/21, que aprovou o Plano Anual de Auditorias Governamentais - PAAG para o exercício de 2022.

No transcurso dos trabalhos, a Unidade de Auditoria, Coordenadoria de Auditoria em Admissão e Gestão de Pessoal - 1ªCAP, identificou significativo número de contratações temporárias, de caráter não eventual, sob a roupagem jurídica da contratação de prestação de serviços autônomos, todos remunerados por meio de Recibo de Pagamento de Autônomos - RPA, o que a levou a abrir o Relatório tombado sob o Processo TCE-RJ nº 100.703-9/23, de Auditoria de Conformidade, mediante as seguintes justificativas (peça 2):

In casu, considerando a subordinação dos contratados aos membros dos núcleos estruturantes, a periodicidade da remuneração paga, a ausência de contrato formalizado com os agentes e a continuidade na prestação dos serviços, foi possível concluir que a UERJ admitiu mão de obra por prazo determinado travestida de prestação de serviços autônomos, restando caracterizada, ainda, a ausência de processos seletivos no âmbito de alguns projetos e a falta de transparência acerca dos critérios eventualmente utilizados para a seleção do plantel contratado, tisanando de vícios insanáveis o procedimento de admissão de pessoal implementado pela UERJ, eis que desvirtuado desde a origem.

Destarte, em razão da contundência dos dados coletados e visando oportunizar a celeridade da submissão do objeto auditado ao crivo do Corpo Deliberativo desta Corte de Contas, optou-se pela abertura deste relatório de auditoria de conformidade com o intuito de apresentar um **resultado parcial** acerca das contratações eivadas de vícios, **especificamente no que tange ao resultado restrito ao tema contratações por prazo determinado** da citada auditoria de acompanhamento, para que assim

sejam proferidas, de maneira apartada e específica à relevância que o assunto merece, todas as considerações de cunho técnico em prol da matéria. (grifo do autor).

A 1ªCAP esclarece, ainda, que durante a execução da Auditoria, foi constatada a abertura de 9 (nove) processos seletivos para a contratação de pessoal por prazo determinado visando à atuação em projetos do Hospital Universitário Pedro Ernesto - HUPE e que detectou a existência de critérios discriminatórios no que concerne à pontuação referente à experiência profissional, motivo pelo qual propôs Representação com pedido de tutela provisória, autuada sob o Processo TCE-RJ nº 106.940-9/22, com o fim de impedir a publicação do resultado das seleções.

No referido processo, em sessão plenária de 23.11.22, a tutela cautelar foi deferida em Decisão Monocrática proferida pela Exma. Sra. Conselheira-Substituta Andrea Siqueira Martins, nos seguintes termos:

DECIDO:

1. Pelo **DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR** requerida, nos termos do art. 300 do CPC, aplicável aos administrativos em trâmite nesta Corte de Contas por força do art. 180 do RITCERJ, e do art. 84-A do RITCERJ;
2. Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Reitor da Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, nos termos do art. 26, § 1º, do RITCERJ, para que adote as seguintes providências:
 - 2.1. Abstenha-se de publicar os resultados finais dos processos seletivos simplificados aqui analisados e, por conseguinte, de homologá-los, até que este Tribunal de Contas profira decisão definitiva nestes autos sobre a legalidade dos critérios de pontuação estabelecidos nos editais, que, aparentemente, estabelecem desarrazoada diferenciação entre os candidatos que laboraram durante os três últimos anos em hospitais universitários e os que laboraram em hospitais não universitários;
 - 2.2. Apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, esclarecimentos de fato e de direito que entender pertinentes para justificar a utilização de critérios de pontuação mais vantajosos a candidatos que comprovem experiência profissional em hospitais universitários nos últimos três anos, em detrimento dos demais candidatos que não possuam tal experiência, devendo juntar os documentos que repute necessários à comprovação de suas alegações; e
3. Pela **REMESSA DOS AUTOS**, findo o prazo, com ou sem resposta do jurisdicionado, à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE, para que, por meio de sua coordenadoria competente, analise a resposta eventualmente apresentada pela autoridade responsável, com o posterior encaminhamento do feito ao Ministério Público de Contas – MPC, nos termos do art. 84-A, § 7º, do RITCERJ.

Esta Decisão foi confirmada em sessão de 15.03.23, consoante voto da lavra da mesma Relatora, da seguinte forma:

VOTO

1. Pelo **CONHECIMENTO** desta representação, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade previstos na Deliberação TCE-RJ nº 266/16;
2. Pela **PROCEDÊNCIA** desta representação;
3. Pela **DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE** do critério de pontuação previsto nos editais de processos seletivos para contratação de pessoal por prazo determinado para atuação em projetos do Hospital Universitário Pedro Ernesto – HUPE;
4. Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Reitor da Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, nos termos do art. 26, § 1º, do RITCERJ, para que adote as determinações indicadas abaixo, alertando-o que o não atendimento às decisões plenárias desta Corte torna seus responsáveis passíveis de aplicação de multa, bem como que não há a necessidade de comprovação do cumprimento das medidas neste processo, podendo ser objeto de verificação em futuras auditorias:
 - 4.1. Declare a nulidade dos resultados divulgados durante a vigência da medida cautelar deferida por este Tribunal de Contas;
 - 4.2. Altere os editais de processos seletivos para contratação de pessoal por prazo determinado para atuação em projetos do Hospital Universitário Pedro Ernesto – HUPE, readequando a pontuação a ser conferida aos candidatos, de modo a não atribuir critérios discriminatórios àqueles que não possuem experiência comprovada em hospitais universitários;
5. Pela **CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR** deferida em 23.11.2022; e
6. Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo Controle Interno da Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, nos termos do art. 26, § 1º, do RITCERJ, para que, ciente desta decisão, acompanhe o seu cumprimento e, em caso de descumprimento, dê ciência imediata a este Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária;
7. Pelo posterior **ARQUIVAMENTO** dos autos.

Prosseguindo na análise do relatório, foram apresentadas, então, 10 (dez) questões de auditoria com a finalidade de controlar a legalidade dos atos de admissão destinados à execução dos projetos desenvolvidos pela UERJ, mormente no que se reporta ao tema de contratações por prazo determinado:

- **Questão 1:** foi realizado processo seletivo com vistas à contratação da mão de obra empregada em todos os programas e projetos desenvolvidos pela UERJ em parceria com outros órgãos e entidades da Administração Pública Estadual?
- **Questão 2:** os contratos de pessoal por tempo determinado, inclusive suas renovações e prorrogações, foram encaminhados ao TCE-RJ?
- **Questão 3:** a contratação de pessoa física para prestação de serviço em todos os programas e projetos desenvolvidos em parceria com outros órgãos da Administração

Pública Estadual, com remuneração via recibo de pagamento de autônomos (RPA), não afronta as normas constitucionais e legais que tratam da admissão e da contratação temporária de pessoal?

- **Questão 4:** os contratados não acumulam ilicitamente cargos, empregos e/ou funções públicas?
- **Questão 5:** existe amparo legal para a criação, constituição e preenchimento do núcleo estruturante;
- **Questão 6:** inexistente agente político contratado para o desempenho das tarefas ligadas aos projetos desenvolvidos pela UERJ?
- **Questão 7:** os valores das remunerações fixados, por categoria dos integrantes do núcleo estruturante do projeto, foram explicitados em documento oficial com a devida publicidade?
- **Questão 8:** as respectivas funções/atividades dos integrantes do núcleo estruturante do projeto estão explicitadas em documento oficial com a devida publicidade?
- **Questão 9:** os Editais dos Processos Seletivos Simplificados – PSS foram publicados no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro – DOERJ?
- **Questão 10:** há transparência dos valores percebidos pelos integrantes dos projetos?

Para se chegar às respostas, a Unidade de Auditoria se utilizou de análise documental, tendo também obtido compartilhamento de informações com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - MPRJ.

Além disto, contou com a colaboração da Coordenadoria de Informações Estratégicas para o Controle Externo - CIC para a realização de cruzamento de dados com informações constantes em diversos bancos de dados, como: Tribunal Superior Eleitoral - TSE; Receita Federal do Brasil - RFB; Sistema de Controle de Óbitos - SISOBI; SuperRJ; Auxílio Emergencial; Bolsa Família; Relação Anual de Informações Sociais - RAIS; Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED etc.

Com base na aplicação das questões de auditoria e realizados os procedimentos, a 1ªCAP chegou aos seguintes achados:

- **Achado 1:** as funções integrantes do núcleo estruturante foram constituídas sem o devido amparo legal;
- **Achado 2:** inexistência de contrato formalizado entre a entidade e os contratados;
- **Achado 3:** contratos de pessoal por tempo determinado não encaminhados para o TCE-RJ;
- **Achado 4:** admissão irregular de pessoal por meio de contratação de pessoa física remunerada via Recibo de Pagamento de Autônomo (RPA);

- **Achado 5:** servidores em situação de acúmulo ilegal de cargos, empregos e/ou funções públicas;
- **Achado 6:** falta de fixação e/ou publicidade dos valores remuneratórios das categorias integrantes do núcleo estruturante;
- **Achado 7:** inexistência de publicação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro dos editais de processos seletivos simplificados;
- **Achado 8:** falta de transparência dos valores pagos aos integrantes dos projetos.0

Foram apresentados os benefícios estimados em decorrência da realização da auditoria, dos quais destacaram-se:

- a) Adequação às normas que regem o tema, impactando positivamente na percepção da sociedade acerca da correta atuação administrativa;
- b) Melhoria no controle interno do órgão e na qualidade dos serviços rotineiramente prestados;
- c) Ampla sinalização externa com efeito didático, alcançando atuais e futuros servidores, acerca da capacidade de controle do TCE-RJ sobre o tema, contribuindo para a redução das irregularidades em comento;
- d) Diminuição dos casos de admissão de pessoal por mera indicação em casos que exigem a realização de processo seletivo;
- e) Incremento pelo órgão auditado do uso de corretas ações visando a seleção e admissão de plantel por prazo determinado quando necessário, lançando mão de processos seletivos eficazes, transparentes e com critérios objetivos.
- f) Diminuição gradual dos casos de admissão de mão de obra por prazo determinado travestida de prestação de serviços autônomos com remuneração por intermédio de RPA;
- g) Melhor desempenho da função pública pelos profissionais contratados, considerando a possibilidade atual de existência de incompatibilidades de cargas horárias.
- h) Implemento da competitividade, considerando a maior facilidade de acesso dos interessados às informações sobre os certames;
- i) Seleção de mão obra mais capacitada, tendo em vista a possibilidade de aumento do número de inscritos;
- j) Aumento da transparência na condução das seleções.

Por fim, a Coordenadoria de Auditoria em Admissão e Gestão de Pessoal – 1ª CAP sugere que sejam encaminhadas ao Plenário desta Corte as seguintes propostas: Comunicação ao atual Reitor; Comunicação ao Auditor-Geral da Fundação UERJ e Expedição de ofícios ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

No presente processo, em 27.06.23 (peça 24), proferi Despacho Saneador para remessa dos autos ao Núcleo de Distribuição da Secretaria-Geral da Presidência – NDP, para posterior remessa ao Ministério Público de Contas – MPC, tendo em vista não ter havido, até aquela oportunidade, a manifestação do *Parquet*, após o exame da Coordenadoria competente da Secretaria-Geral de Controle Externo.

O Ministério Público de Contas, devidamente representado por seu Procurador-Geral, não se opôs às medidas preconizadas pela Unidade de Auditoria, consoante parecer datado de 29.07.23 (peça 27).

Eis o Relatório.

Da leitura do Relatório de Auditoria de Acompanhamento, elaborado segundo as normas de auditoria do TCE-RJ, constata-se que os trabalhos foram conduzidos segundo critérios objetivos, conforme normatização específica.

Conforme apontado pela Unidade de Auditoria, foi feito Relatório Parcial de Auditoria de Conformidade Especial, tombado sob o Processo TCE-RJ nº 100.703-9/23, antecipando diversas questões tratadas neste Relatório de Acompanhamento, tratando, entretanto, exclusivamente das contratações por prazo determinado por excepcional interesse público sob o viés da responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

O presente relatório também tem como um dos seus temas principais as contratações por prazo determinado, entretanto, também tratou de temas correlatos, como acúmulo de cargos e remuneração dos contratados, além do que, diferentemente do relatório parcial, buscou sugerir medidas saneadoras das irregularidades encontradas.

Antes de tratar dos temas propriamente ditos, a 1ªCAP iniciou o capítulo dos Resultados de Auditoria trazendo uma visão geral dos projetos desenvolvidos pela Universidade e de como eles foram utilizados para contratar pessoal.

Desta forma, assim a 1ªCAP descreve o funcionamento dos projetos e como funciona a estrutura de pessoal (peça 16):

Ressalta-se que os projetos funcionam a partir de um grupo de trabalho denominado núcleo estruturante, com membros indicados pelo respectivo coordenador, sendo que alguns deles contam ainda com prestadores de serviços, nos termos do art. 3º, §§5º e

6º, c/c art. 15 do Ato Executivo de Decisão Administrativa (AEDA) nº 013/Reitoria/2021 (Anexo 07):

Art. 3º. Todo projeto deverá ser coordenado por servidor docente ou técnico universitário da UERJ nomeado pelo Reitor, por indicação do órgão supervisor do projeto.

(...)

§ 5º. O Coordenador do projeto poderá estabelecer, por portaria que deverá ser encaminhada ao órgão supervisor e ao Reitor, um núcleo estruturante do projeto, que irá auxiliá-lo no desempenho das suas funções. (Incluído pelo AEDA 017/REITORIA/2021)

§ 6º. Os integrantes do núcleo estruturante, sejam ou não servidores da UERJ, só poderão desempenhar atividades diretamente ligadas à direção e ao assessoramento da coordenação de atividades vinculadas ao ensino, pesquisa, extensão e inovação, devendo ser remunerados exclusivamente nos termos do §2º do artigo 8º da Lei nº 5.361/2008. (Incluído pelo AEDA 017/REITORIA/2021)

(...)

Art. 15. É admitida a contratação temporária de prestadores de serviços para atuarem nos projetos regulados por este ato, quando inexistir no quadro de pessoal efetivo servidor com habilidade técnica para atender às necessidades do convênio ou contrato, disponível para a atividade, devendo ser observado o disposto no artigo 8º, § 4º da Lei Estadual nº 5.361/2008, com redação dada pela Lei nº 9.255/2021, bem como na Lei Estadual nº 6.901/14 e no AEDA nº 008/2017 e no AEDA nº 039/2015. (Redação dada pelo AEDA nº 017/REITORIA/2021)

Parágrafo único. A contratação temporária de que trata este artigo: (Redação dada pelo AEDA nº 017/REITORIA/2021)

a) será precedida de processo seletivo simplificado em separado, a qual se dará prévia e ampla publicidade no sítio oficial da UERJ, nos termos do §5º do artigo 8º da Lei Estadual nº 5.361/2008, com redação dada pela Lei nº 9.255/2021 e deverá, no que couber, observar o disposto no art. 3º da Lei Estadual nº 6.901/14.

b) será por prazo determinado limitado à duração do projeto, não podendo, em qualquer caso, ser superior a 02 (dois) anos, admitida a prorrogação do contrato pelo prazo máximo de até 01 (um) ano.

c) terá como termo inicial do prazo da alínea anterior, a data da publicação do sítio oficial da UERJ da homologação do resultado do processo seletivo simplificado.

Além do núcleo estruturante, alguns projetos contam ainda com o denominado núcleo executor, composto por profissionais que atuam na execução propriamente dita das atividades previstas nos planos de trabalho. Para melhor visualização, os planos de trabalho dos projetos foram inseridos nos Anexos 08 e 09.

Registro que, em 23.12.22, a UERJ editou o Ato Executivo de Decisão Administrativa nº 134/REITORIA/2022, que revogou o referido AEDA Nº 13/REITORIA/2021 e trouxe nova normatização para os projetos, proibindo, por exemplo, pagamentos a título de RPA e por ordem de pagamento na boca do caixa (art. 15).

Estas normas, entretanto, só foram editadas após o período de análise desta auditoria, servindo, assim, apenas como indicador de procedimentos futuros.

Retomando o relatório, a Unidade de Auditoria passa a discorrer sobre cada um dos projetos, em um total de 20 (vinte), em parceria com as seguintes Secretarias, Órgãos ou Entidades Estaduais: Secretaria Estadual de Infraestrutura e Obras - SEINFRA, Secretaria de Governo do Estado do Rio de Janeiro - SEGOV, Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa - SECEC, Secretaria de Estado de Educação - SEEDUC, Departamento Geral de Ações Socioeducativas - DEGASE, Fundação Santa Cabrini, Fundação de Apoio à Escola Técnica - FAETEC, Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade - SEAS, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação - SECTI, Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ, a Fundação para a Infância e a Adolescência - FIA, Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro - DER-RJ e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro - SEDSODH.

Pelo exposto no relatório, percebe-se que cada projeto seguiu uma metodologia específica para a contratação de pessoal necessária à consecução dos seus objetivos, exceto no que concerne aos núcleos estruturantes, contando a maioria com contratados por prazo determinado, mas também com bolsistas, estagiários e servidores da UERJ, remunerados por intermédio de adicionais ou de bolsas.

Ultrapassada esta fase inicial e antes de adentrar no capítulo dos achados de auditoria, julgo oportuno fazer uma pequena introdução para que seja corretamente compreendido o papel da UERJ como parceira de Órgãos Estaduais nos projetos objetos deste relatório.

I - Do Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação

A possibilidade da UERJ gerenciar e acompanhar projetos públicos ou privados, tem origem na Emenda Constitucional nº 85/2015, que alterou o Capítulo IV da Constituição Federal, deixando-o com a seguinte redação:

CAPÍTULO IV

DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

~~Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.~~

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

~~§ 1º A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.~~

§ 1º A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 2º A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

~~§ 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.~~

§ 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 4º A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

§ 6º O Estado, na execução das atividades previstas no caput, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 7º O Estado promoverá e incentivará a atuação no exterior das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação, com vistas à execução das atividades previstas no caput. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Art. 219-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Art. 219-B. O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 1º Lei federal disporá sobre as normas gerais do SNCTI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios legislarão concorrentemente sobre suas peculiaridades. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015).

Nesta esteira, a União editou a Lei nº 13.243/16, alterando a Lei nº 10.973/04, disciplinando este sistema e prevendo, dentre outras formas, a possibilidade de uso do capital intelectual das Instituições Científicas e de Inovação Tecnológica - ICT (nas quais se insere a UERJ, consoante definição prevista no art. 2º da Lei nº 10.973/04), conforme artigo 4º:

Art. 4º A ICT pública poderá, mediante contrapartida financeira ou não financeira e por prazo determinado, nos termos de contrato ou convênio: (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

I - compartilhar seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com ICT ou empresas em ações voltadas à inovação tecnológica para consecução das atividades de incubação, sem prejuízo de sua atividade finalística; (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

II - permitir a utilização de seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações existentes em suas próprias dependências por ICT, empresas ou pessoas físicas voltadas a atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, desde que tal permissão não interfira diretamente em sua atividade-fim nem com ela conflite; (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016).

III - permitir o uso de seu capital intelectual em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

Por sua vez, o Estado do Rio de Janeiro editou a Lei nº 9.809/22, instituindo o Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado, trazendo as mesmas premissas da Lei Federal, inclusive, repetindo o art. 4º, anteriormente descrito, no art. 25 da Lei Estadual.

Previu, também, a possibilidade dos Órgãos e Entidades Estaduais firmarem ajustes com o objetivo de conceder recursos às ICTs para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, conforme estabelecido nos arts. 30 e 31:

Art. 30. É facultado à ICT celebrar acordos de parceria para a realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo, com instituições públicas e privadas.

(...)

§ 3º O servidor, civil ou militar, o empregado da ICT pública ou o estudante de curso técnico, de graduação ou de pós-graduação envolvido na execução das atividades previstas no caput poderá receber bolsa de estímulo à inovação diretamente da ICT a que esteja vinculado, de fundação de apoio ou de agência de fomento.

§ 4º As bolsas concedidas nos termos deste artigo não configuram vínculo empregatício, caracterizam-se como doação; não caracterizam contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeitos do disposto no art. 26 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e não integram a base de cálculo da contribuição previdenciária, aplicando-se o disposto a fato pretérito, como previsto no inciso I do art. 106 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Art. 31. Os órgãos e entidades do Estado ficam autorizados a conceder recursos para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação às ICTs ou diretamente aos pesquisadores a elas vinculados, por termo de outorga, convênio, contrato ou instrumento jurídico assemelhado, nos termos do ato regulamentador.

§ 1º A concessão do apoio financeiro dependerá de aprovação de plano de trabalho.

A Lei traz outras previsões, entretanto, neste momento, ficarei apenas com estas citações por disciplinarem a forma pela qual pesquisadores, servidores e estudantes podem ser aproveitados nos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, junto com o AEDA Nº 13/REITORIA/2021, vigente à época, já citado.

A Lei nº 9.809/22 também revogou parte da Lei nº 5.361/08, pois passou a regular quase que completamente o que esta Lei tratava, entretanto, manteve intacto o art. 8º desta Lei, o qual reproduzirei a seguir, por ter relação com os fatos tratados neste relatório:

Art. 8º É facultado a ICT e a FAPERJ, no âmbito de suas finalidades, prestar serviços eventuais de gerenciamento e de acompanhamento de projetos, em instituições públicas ou privada, compatíveis com os objetivos desta Lei, nas atividades voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.

§ 1º A prestação de serviços prevista no caput deste artigo dependerá de aprovação da autoridade máxima executiva do órgão, no caso da ICT, e da Secretaria de Ciência e Tecnologia no caso da FAPERJ.

§ 2º O servidor, o militar ou o empregado público estadual, envolvido na prestação de serviço prevista no caput deste artigo poderá receber retribuição pecuniária, diretamente do órgão prestador do serviço ou de instituição de apoio com que esta tenha firmado acordo sempre sob a forma de adicional variável e desde que custeado exclusivamente com recursos provenientes da atividade contratada.

§ 3º O valor do adicional variável de que trata o § 2º deste artigo fica sujeito à incidência dos tributos e contribuições aplicáveis à espécie, vedada a incorporação aos vencimentos, à remuneração ou aos proventos, bem como a referência como base

de cálculo para qualquer benefício, adicional ou vantagem coletiva ou pessoal.

* § 4º Nos termos da Lei nº 6.901, de 02 de outubro de 2014, as instituições a que se refere este artigo poderão contratar para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, mediante a realização de processo seletivo simplificado, colaboradores que não componham o seu quadro efetivo, para prestar serviços eventuais de gerenciamento, de acompanhamento e de execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e/ou tecnológico, de inovação e de extensão, sob a coordenação de pesquisadores efetivos, ficando a contratação limitada ao tempo de duração do projeto, observado o prazo máximo previsto no art. 5º da mesma lei.

* Incluído pela Lei 9255/2021.

* § 5º O processo seletivo simplificado para a contratação temporária deverá ser amplamente divulgado nos sítios eletrônicos e mídias sociais do Poder Executivo.

* Incluído pela Lei 9255/2021.

* § 6º As contratações temporárias de que trata o §4º terão caráter excepcional, sendo vedadas para substituir vacâncias de cargos efetivos nas instituições a que se refere o caput.

* Incluído pela Lei 9255/2021.

* § 7º A contratação temporária não substitui, em nenhuma hipótese, a necessidade de realização de Concurso Público para preenchimento das vagas existentes.

* Incluído pela Lei 9255/2021.

Este me parece ser, resumidamente, o arcabouço legal a ser tratado nestes autos, já que a auditoria versa sobre projetos desenvolvidos pela universidade e financiados por Órgãos e Entidades Estaduais e as contratações efetuadas para executar tais projetos.

Após estas considerações, **passo à análise dos achados de auditoria**, conforme apresentados pela Unidade de Auditoria.

II – Achados de Auditoria

Achado 1: Funções integrantes do núcleo estruturante constituídas sem o devido amparo legal

Conforme já mencionado, o AEDA nº 013/REITORIA/2021 previu em seu art. 3º que todo projeto desenvolvido pela UERJ deveria ser coordenado por um servidor docente ou técnico universitário da universidade, podendo ser auxiliado por um núcleo estruturante formado por servidores ou não, e remunerados de acordo com o § 2º do art. 8º da Lei nº 5.361/08, ou seja: por intermédio de um adicional variável.

O Ato da UERJ dispunha, ainda, que os integrantes do núcleo estruturante só poderiam desempenhar funções diretamente ligadas à direção e ao assessoramento da coordenação, em atividades vinculadas ao ensino, pesquisa, extensão e inovação, e que eles seriam admitidos por intermédio de processo seletivo simplificado.

Diante destas disposições, a Unidade de Auditoria discorreu sobre a situação encontrada nestes núcleos estruturantes (peça 16):

O art. 16 do AEDA nº 013/2021, atualizado pelo AEDA nº 017/21, ressalva expressamente a necessidade de realização de processo seletivo simplificado para a admissão dos integrantes do núcleo estruturante. Em parecer elaborado pela Procuradoria-Geral da UERJ, foi apontada a possibilidade de utilização, por analogia, do regramento previsto para os cargos comissionados para escolha do núcleo estruturante:

114. É juridicamente possível a analogia do regramento dos cargos comissionados às atividades desempenhadas pelos colaboradores do núcleo estruturante (*ubi eadem ratio ibi idem jus*), já que a gestão de um Projeto por ICT, assim como a gestão da Administração Pública, evidentemente necessita de um corpo técnico de confiança para atividades estratégicas/gerenciais, em auxílio à Coordenação do Projeto e ao Órgão descentralizador, os quais ficariam sobrecarregados se tivessem que realizar, de forma única e individualizada, o gerenciamento e a cogestão do Projeto, sem o auxílio de qualquer colaborador de confiança.

115. Como explicado pelo Mg. Reitor no Despacho em que solicitou o presente exame jurídico, as atividades desenvolvidas pelo núcleo estruturante servem de *“amparo direto e imediato ao coordenador geral do Projeto, para descentralização de todas as atividades essenciais e administrativas relativas à execução total do objeto do Programa executado, permitindo maior garantia à efetividade, continuidade e celeridade da atuação de todas as atividades dos Projetos de Pesquisa e Extensão praticados pela UERJ, de relevante valor social”*.

116. O princípio constitucional da autonomia universitária (arts. 207 da CRFB e 309 da CERJ) e o Microssistema Jurídico Estadual de Inovação, Ciência e Tecnologia (Leis nº 5.361/2008, 9.255/2021 e 9.809/2022) permitem, pois, que a UERJ regule, por meio de AEDA, a formação de um núcleo estruturante em Projetos, como o faz no art. 3º, §6º e art. 16 dos AEDAs 13 e 17/2021, para atividades de direção, chefia, assessoramento, consultoria e assistência à Coordenação da UERJ e ao Órgão descentralizador, este no que tange à cogestão dos recursos públicos descentralizados e da política pública executada.

No mesmo sentido, o item 4 da resposta apresentada ao TSID nº 07 (Anexo 12) menciona que:

4. Destacamos, ademais, que os extensionistas, membros de núcleo estruturante, por exercerem atividades de confiança que sejam estratégicas/gerenciais, como as de direção, chefia, assessoramento, consultoria e assistência à Coordenação da UERJ e ao Órgão descentralizador, são analogamente equiparados ao regime de cargos comissionados (motivo

que não formalizam contratos temporários), nos termos dos AEDAs 13 e 17/21, de acordo com a orientação da D. PGUERJ (42304026) e do Professor Dr. Alexandre Santos de Aragão (42303636), de forma a integrar o Projeto através de seletivos simplificados e temporários, com vistas a melhor satisfação da finalidade perseguida no objeto do respectivo Projeto;

A analogia é método de integração do direito previsto no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Dessa maneira, o seu emprego depende de omissão legal sobre a matéria, conforme expressamente determina o mencionado artigo 4º. Contudo, *in casu*, não se pode afirmar que inexistia lei para a regência da contratação de pessoal para a execução dos projetos, sendo inviável recorrer à analogia.

Primeiramente, conforme exposto acima, a CRFB/88 estabelece as regras para a contratação de pessoal pela Administração Pública. Além disso, o parecer faz menção ao microsistema jurídico estadual de inovação, ciência e tecnologia, que seria composto pelas Leis nº 5.361/08, 9.255/21 e 9.809/22.

O art. 8º, §4º, da Lei 5.361/08, inserido pela Lei 9.255/21, aduz que as instituições científicas e tecnológicas podem contratar colaboradores para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e/ou tecnológico, de inovação e de extensão. Porém, a norma aponta que as contratações servem para atender necessidade temporária de excepcional interesse público e devem ser precedidas de processo seletivo simplificado, fazendo menção expressa à Lei Estadual nº 6.901/14, que é a lei geral sobre contratação temporária de pessoal pela Administração Pública no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Sendo assim, resta nítido que a alteração legislativa trazida pela Lei nº 9.255/21 apenas especificou uma nova hipótese em que se admite a contratação por prazo determinado, a qual deve respeitar os termos da lei de regência dessa modalidade de contratação. Acrescenta-se, ainda, que o mesmo art. 8º, §4º, permite a prestação de serviços de gerenciamento e de acompanhamento pelos prestadores de serviços contratados mediante processo seletivo simplificado, atividades, portanto, similares às de direção e assessoramento, como as que são desenvolvidas nos núcleos estruturantes. (grifo do autor).

Prossegue refutando a tese de que a autonomia universitária poderia implicar na não observância da Constituição Federal e das Leis pela UERJ e conclui:

Portanto, não é razoável concluir pela existência de um vácuo legislativo que autorize o uso por analogia do regime jurídico aplicável aos cargos em comissão a fim de legitimar a livre e irrestrita nomeação dos integrantes do núcleo estruturante dos projetos geridos pela UERJ. No julgamento da ADI 6.655, o STF estabeleceu os requisitos para a criação de cargos comissionados:

- a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
- c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar;
- e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

Destarte, a nomeação de servidores para a ocupação de cargos em comissão no âmbito dos núcleos estruturantes depende da existência dos requisitos acima. Contudo, considerando que os projetos possuem natureza transitória, deve ser analisada a vantajosidade da criação de cargos em comissão na estrutura de pessoal da Universidade para o atendimento de necessidades temporárias.

Dessa forma, o preenchimento das vagas, tanto no núcleo estruturante quanto no núcleo executor, em regra, deve ser precedido de processo seletivo simplificado, conforme determinado pelo legislador no retro mencionado art. 8º, §4º, da Lei 5.361/08, admitindo-se a nomeação para cargos em comissão apenas quando presentes os requisitos desta modalidade de admissão.

Cabe ressaltar que, apesar de o art. 3º, §6º, do AEDA nº 013/21, estabelecer que os integrantes do núcleo estruturante só poderão desempenhar atividades de direção e assessoramento, na planilha apresentada em resposta ao TSID nº 03 (Anexo 13) foram identificados cargos que possuem **atividades burocráticas ou de mera execução**, como auxiliar administrativo, psicólogo e assistente social. No Anexo 14, foram incluídos possíveis problemas identificados nos núcleos estruturantes dos projetos, dentre eles constam outros casos de violação ao art. 3º, §6º, do AEDA. (grifo do autor).

Outrossim, verificou-se que alguns planos de trabalho contêm a previsão das funções integrantes dos núcleos estruturantes. Contudo, nos planos de trabalhos de alguns projetos, foi feita apenas uma descrição genérica das atividades, sem o detalhamento necessário para aferir se a função é de direção, chefia ou assessoramento. Nessa linha podem ser mencionados os planos de trabalho dos projetos: Observatório Social da Operação Segurança Presente, Programa de Acesso à Arte e Gestão Cultural, Programa de Fortalecimento do Artesanato Fluminense e eixos da Escola Criativa de Oportunidades (Anexo 24).

É válido, por fim, apontar alguns casos de agentes políticos e membros de diretórios de partidos políticos que foram nomeados para integrar núcleos estruturantes. Inicialmente, destaca-se o Sr. Aislan de Souza Coelho, mencionado na reportagem abaixo.

(...)

Pela análise das listagens de pagamentos (Anexo 15), verifica-se que o Sr. Aislan integrou o Projeto Observatório Social do Programa Segurança Presente, percebendo, no período compreendido entre junho de 2021 a julho de 2022, o total de cento e cinquenta mil reais. Consoante previsto no plano de trabalho do projeto, o contratado exercia a função de Pesquisador Consultor VI. Contudo, não havendo uma clara descrição das atividades desenvolvidas, conforme se observa abaixo.

(...)

Além disso, na Planilha 7_UERJ_FiliaçãoDireçãoCandidatura (Anexo 16), foi incluído o resultado de cruzamento realizado com o fim de verificar a existência de membros dos núcleos estruturantes que ocupam cargos de relevância em diretórios de partidos políticos. Portanto, nesse documento, podem ser visualizados outras situações de nomeação de tais agentes.

Por fim, ainda foi observado o caso do Sr. Lucas Terra Bastos, vereador eleito e exercendo a vereança no município de Laje do Muriaé, que também ocupa o cargo de Agente Educacional na SEEDUC. Em que pese o exercício das ditas funções, o servidor integra o núcleo estruturante do Projeto Laboratório de Estudos Socioeducativos, conforme informações das planilhas relacionadas no Anexo 17.

Pelo exposto, propor-se-á o envio de comunicação ao atual Reitor da UERJ para que se abstenha de utilizar o regime jurídico aplicável aos cargos em comissão para composição dos quadros dos núcleos estruturantes quando não houver cargo criado por lei e/ou este não se destinar a funções de direção, chefia e assessoramento, assim como para que realize processos seletivos visando a substituição gradativa dos agentes indicados em dissonância com o regramento legal aplicável aos cargos em comissão e providencie a descrição adequada das atribuições de cada função incluída nos planos de trabalhos.

A questão versada neste achado, resume-se ao fato de se saber de qual forma os integrantes do núcleo estruturante dos vários projetos desenvolvidos pela UERJ, em parceria com Órgãos e Entidades Estaduais, devem ser admitidos e remunerados.

O AEDA nº 013/REITORIA/2021, apenas previa a possibilidade deste núcleo ser composto por servidores da UERJ ou não, mas não disciplinou a forma pela qual os não servidores seriam admitidos.

O § 6º do art. 3º do referido ato, remete ao § 2º do artigo 8º da Lei nº 5.361/08, para fins de remuneração, entretanto, tal dispositivo só se refere ao adicional pago a servidor ou empregado público e a militar, nada falando como os extraquadros seriam remunerados.

Neste vácuo é que a UERJ, baseada em pareceres elaborados pela sua Procuradoria-Geral, passou a admitir os denominados extensionistas como se fossem ocupantes de cargos em comissão, por analogia, ou seja: uma figura inexistente no ordenamento jurídico nacional.

Apesar da adoção deste tipo de figura jurídica, a remuneração destas pessoas se deu por intermédio de pagamento de autônomo, segundo as planilhas constantes dos Anexos 13 e 14, o que não encontra previsão em nenhuma norma aplicável, além do que não se reveste da transparência necessária para casos como este.

Diante de tudo o que foi exposto, concordo com as conclusões da Unidade de Auditoria, no sentido de que não encontra respaldo constitucional e legal a admissão dos integrantes do núcleo estruturante por intermédio desta figura jurídica, devendo a UERJ se utilizar das formas disponíveis nas leis aplicáveis, ou seja: por intermédio de bolsas de estímulo à inovação (art. 30, § 3º, da Lei nº 9.809/22); de adicional variável (art. 8º, § 2º, da Lei nº 5.361/08) ou por contratação temporária de excepcional interesse público (art. 8º, §§ 4º a 7º da Lei nº 5.361/08).

Embora o AEDA nº 013/REITORIA/2021 tenha sido revogado pelo AEDA nº 134/2022, não houve alteração significativa nesta questão, consoante disposto no art. 23 do referido Ato, como segue:

Art. 23. Essas atividades estratégicas e gerenciais dos projetos devem ser desenvolvidas por colaboradores integrantes de núcleo estruturante para garantir a fiel execução do projeto, isto é, a fiscalização das atividades, a gestão de equipes e colaboradores, a realização das entregas, o cumprimento do objeto, o desenvolvimento da pesquisa e da produção acadêmico-científica, a gestão dos processos, a interlocução institucional e a prestação de contas, entre outras atividades essenciais.

§1º Aplica-se ao núcleo estruturante, por analogia, os mesmos critérios de seleção de pessoal utilizados, pelo Estado, para os cargos em comissão e funções de confiança da Administração.

§2º Os integrantes do núcleo estruturante podem ser livremente nomeados e exonerados, sendo descabida a celebração de contrato temporário para as funções exercidas no núcleo.

Quanto às demais impropriedades citadas no Achado, acompanho, igualmente, a análise feita pela instrução, inclusive no que concerne às causas, efeitos e benefícios.

Achado 2: Inexistência de contrato formalizado entre a entidade e os contratados

A Unidade de Auditoria assim descreveu este achado (peça 16):

Na entrevista realizada com os Coordenadores dos projetos e a Procuradoria-Geral da UERJ, foi informado que, mesmo nos casos em que houve a realização prévia de processo seletivo simplificado, muitas vezes não havia a assinatura de qualquer contrato formal com a mão de obra recrutada.

Diante disso, no TSID nº 07, solicitou-se o envio de cópia de todos os contratos celebrados com os profissionais. Na primeira resposta (Anexo 12), apenas foram encaminhados os contratos referentes ao Observatório Social do Programa Segurança Presente e do Programa de Bolsa Auxílio para Assistência Estudantil e Experimentação no Ambiente do Serviço Público Estadual do Rio de Janeiro (PAESP). Além disso, houve envio dos contratos firmados com as assistentes sociais do Projeto Mulheres Apoiando a Educação. Entretanto, não houve remessa dos instrumentos firmados com as mães e responsáveis legais de alunos contratadas no âmbito do referido projeto.

Sendo assim, foram enviados dois termos de reiteração ao TSID nº 07 (Anexo 03), respondidos pelo jurisdicionado da seguinte forma:

I - Nos termos da manifestação fornecida ao E. Tribunal (42305818), foram efetivamente encaminhados todos os contratos celebrados no âmbito dos Projetos

i. Observatório Social da UERJ da Operação Segurança Presente (A - 42303785, B - 42303786, C - 42303795, D - 42303805, E - 42303811, F - 42303822, G - 42303825, H - 42303828, I - 42303834, J - 42303843 / 42303847, K - 42303423, L - 42303431, M - 42303436 / 42303446, N - 42303457, O - 42303459, P - 42303463, R - 42303470 / 42303475, S - 42303477, T - 42303482, U - 42303483, V - 42303486, W - 42303492 / 42303496, Y - 42303500);

ii. ECO/ M.A.E. – Mulheres Apoiando a Educação (A - 42298931, B - 42298933, C - 42298944, D - 42298950, E - 42298959, F - 42298961, G - 42298964, H - 42298965, I - 42298969, J - 42298990, K - 42298996, L - 42299003, M - 42299013, N - 42299019, P - 42299024, Q - 42299025, R - 42299031, S - 42299034, T - 42299044, U - 42299046, V - 42298602, W - 42298603, Y - 42298607, Z - 42298610); e

iii. PAESP-RJ (42303503);

2 - Não foram encaminhados contratos temporários relativos aos demais Projetos em razão destes não terem estabelecido/formalizado contratação no modelo ora apresentado;

Portanto, **a UERJ confirmou que não formaliza as admissões de pessoal por intermédio de instrumento contratual.** A ausência de assinatura de contrato com os servidores temporários vai de encontro ao previsto na Lei Estadual nº 6.901/14. De maneira específica, o art. 4º do mencionado diploma legal define expressamente que tais contratações devem ser efetivadas mediante contrato administrativo. Por outro lado, o art. 5º, §2º, exige a celebração de termo aditivo para que um contrato seja prorrogado. (grifo do autor).

Tendo em vista o descumprimento da legislação mencionada, será proposta a remessa de comunicação ao atual Reitor da UERJ para que se abstenha de admitir pessoal por prazo determinado sem a assinatura de contrato administrativo formal e para que providencie a formalização de contrato administrativo com os atuais agentes temporários que prestam serviço no âmbito dos projetos desenvolvidos pela Universidade.

No que concerne a este Achado, não há muita polêmica, haja vista que a não formalização dos contratos temporários infringe não só a Lei mencionada, mas também viola os princípios da transparência, da moralidade, dentre outros.

Consigno que nos autos do Processo TCE-RJ nº 100.703-9/23, discorri sobre as diferenças entre a contratação por prazo determinado e por intermédio de RPA, e de como tais naturezas são completamente incompatíveis.

Observei nos anexos deste relatório, que muitos contratados constam como autônomos, revelando, justamente, esta confusão, o que poderia ter sido evitado com a formalização dos contratos.

Registro que os contratados por prazo determinado devem constar da folha de pagamentos de pessoal da entidade e que, diferentemente dos autônomos, seus pagamentos não devem sofrer a incidência de Imposto Sobre Serviços, haja vista se tratar de pagamento de pessoal.

Por todo o exposto, estou de acordo com a proposição de comunicação ao atual Reitor da UERJ.

Achado 3: Contratos de pessoal por prazo determinado não encaminhados para o TCE-RJ

A Unidade de Auditoria conclui que, diante da ausência de formalização dos contratos, logicamente não poderia haver o encaminhamento deles a esta Corte para fins de registro.

Diz, ainda, que em face da abertura de relatório parcial de conformidade, atuado sob o Processo TCE-RJ nº 100.703-9/23, em que se tratou da responsabilização pelas irregularidades, não haveria formulação de encaminhamento para este achado.

Discordo desta conclusão, pois não houve, nem naquele, nem neste, determinação ao Jurisdicionado para o encaminhamento dos referidos contratos, conforme estabelecido na Deliberação nº 286/18 (art. 2º, III), até porque, somente se analisando cada projeto e suas justificativas para a contratação por prazo determinado por excepcional interesse público, é que este Tribunal poderá concluir sobre a existência ou não de condições para a contratação.

Desta forma, incluirei na parte dispositiva deste voto, determinação para que os contratos sejam formalizados e encaminhados a esta Corte para fins de registro.

Achado 4: Admissão irregular de pessoal por meio de contratação de pessoa física remunerada via Recibo de Pagamento de Autônomo (RPA)

A Unidade de Auditoria inicia a descrição deste Achado afirmando que, em face da não formalização dos contratos por prazo determinado, foi necessário verificar se o Jurisdicionado estaria remunerando o pessoal contratado por intermédio de Recibo de Pagamento de Autônomo - RPA.

Assim, concluiu que, embora várias evidências indicassem esta hipótese, não estavam presentes os requisitos para este tipo de contrato.

Apesar de concordar com estas premissas, entendo que as contratações analisadas não se configuram como RPA, mas sim como contratações por prazo determinado, tendo havido, apenas, a utilização desta forma de pagamento quando o correto seria a inclusão dos contratados em folha de pagamento de pessoal.

No relatório do Processo TCE-RJ nº 100.703-3/23, pude diferenciar estes institutos, demonstrando que eles não se confundem, desta forma não seria indicado trata-los ora de um jeito e ora de outro.

Assim, pela prevalência de características da contratação por prazo determinado, como já demonstrado, tratarei as contratações *sub examen* desta forma.

Concordo, entretanto, com a conclusão da 1ªCAP, de que a UERJ deve se abster de utilizar o instituto do RPA como mecanismo de remuneração dos agentes selecionados para atuação nos projetos.

A Unidade de Auditoria ainda menciona o pagamento de bolsas de capacitação por intermédio de RPA, no bojo do Projeto Mulheres Apoiando a Educação.

A Lei de regência é bem clara quanto ao fato de que a bolsa não se constitui em contraprestação de serviços, justamente o que caracteriza o RPA.

Por outro lado, a Lei prevê seu pagamento somente a servidores, civil ou militar, e a estudantes de curso técnico, de graduação ou de pós-graduação.

Transcreverei, outra vez, o disposto na Lei:

Art. 30. É facultado à ICT celebrar acordos de parceria para a realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo, com instituições públicas e privadas.

(...)

§ 3º O servidor, civil ou militar, o empregado da ICT pública ou o estudante de curso técnico, de graduação ou de pós-graduação envolvido na execução das atividades previstas no caput poderá receber bolsa de estímulo à inovação diretamente da ICT a que esteja vinculado, de fundação de apoio ou de agência de fomento.

§ 4º As bolsas concedidas nos termos deste artigo não configuram vínculo empregatício, caracterizam-se como doação; não caracterizam contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeitos do disposto no art. 26 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e não integram a base de cálculo da contribuição previdenciária, aplicando-se o disposto a fato pretérito, como previsto no inciso I do art. 106 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Segundo o relatório, trata-se de um contrato de prestação de serviços, consoante os seguintes fundamentos (peça 16):

Extraí-se dos itens acima que a capacitação nada mais é do que um curto período de treinamento para o exercício das atividades. Trata-se, assim, de um contrato de prestação de serviços travestido de bolsa de capacitação, o que leva a concluir que as profissionais são contratadas, na verdade, como autônomas. Outras regras do edital que corroboram a conclusão são as seguintes:

1.1. As bolsas de capacitação e treinamento deste edital têm por objetivos:

a. A capacitação de mulheres, mães ou responsáveis legais de alunos da rede estadual, para aproximar os alunos e famílias do ambiente escolar, garantindo o retorno seguro às aulas presenciais na rede estadual de ensino e atuar como agentes motivadores no combate à infrequência escolar, ao abandono e à evasão, fomentando, assim, a eficiência e o correto funcionamento do sistema de ensino, através da integração das famílias com as escolas, em conformidade com o art. 205 da CRFB/1988 c/c os artigos 1º, 2º, 12, inciso VI, e o inciso V do art. 70 da Lei nº 9.394/1996 (LDB).

b. Capacitar mulheres responsáveis por estudantes da rede estadual de ensino a atuarem ativamente em sua comunidade como parceiras das escolas, auxiliando as equipes diretiva e técnico-pedagógica em atividades na unidade escolar próxima de onde residem;

(...)

e. Capacitar responsáveis por estudantes da rede estadual de ensino a atuarem como suporte às equipes diretiva e técnico-pedagógica: nos contatos com as famílias de alunos ausentes; no auxílio ao profissional de serviço social na busca ativa dos alunos; no contato com o responsável do aluno quando este apresentar algum problema de saúde, sob orientação da direção escolar; e na mobilização de alunos e famílias no período de renovação de matrícula.

(...)

g. Promover a reintegração e acompanhamento de alunos do sistema público de ensino ao ambiente escolar, diante da alta taxa de evasão, intensificada pela pandemia de COVID-19 e subsequente crise econômica.

(...)

2.3 A carga horária destinada às atividades da bolsa de capacitação e treinamento é de 30 (trinta) horas semanais, que compreenderão, no mínimo, 6 horas de treinamento mensais, além da realização de atividades voltadas para a aproximação da escola da comunidade, inclusive quanto aos cuidados preventivos frente aos riscos provocados pelo COVID-19 nos ambientes escolar e comunitário, tais como:

(...)

4.6. É vedada a acumulação da bolsa com vínculo empregatício ou funcional com instituições públicas ou privadas.

Observa-se que **houve a fixação de carga horária semanal de trabalho a ser cumprida pelas contratadas**. Além disso, veda-se a acumulação com outro vínculo empregatício, medida não aplicável, em regra, a bolsistas. Outrossim, nas folhas de pagamento enviadas em resposta ao TSID nº 05 (Anexo 15), a própria UERJ apontou que o vínculo das contratadas é de profissional autônomo. Por último, na resposta ao TSID nº 07 (Anexo 12), em que foi solicitado o envio de todos os contratos firmados no âmbito dos projetos, apenas foram remetidos os instrumentos assinados com

assistentes sociais, o que indica inexistir qualquer formalização de vínculo com as mães e responsáveis legais dos alunos. (grifo do autor).

Portanto, será sugerida a expedição de comunicação ao atual Reitor da UERJ para que se abstenha de utilizar o instituto do RPA como mecanismo de remuneração dos agentes selecionados para atuação nos projetos.

Concordo mais uma vez com a análise empreendida pela Unidade de Auditoria, entretanto, acrescentarei a determinação para que a concessão de bolsas de capacitação observe as disposições legais pertinentes.

Achado 5: Servidores em situação de acúmulo ilegal de cargos, empregos e/ou funções públicas

A Unidade de Auditoria, de posse de planilhas com os nomes dos profissionais que atuam em cada projeto, realizou diversos cruzamentos de informações com bancos de dados existentes no Tribunal, produzindo a planilha constante do Anexo 19, com os casos de possível acumulação ilícita de cargos, empregos e funções públicas.

Esclarece o relatório, entretanto, que foram considerados como função o adicional variável previsto no art. 8º, § 2º, da Lei nº 5.361/08, que, consoante o disposto no Achado 1, é pago tanto a servidores quanto a não servidores, sendo que, neste último caso, não há previsão legal, mas apenas autorização em ato interno da Universidade.

Conforme tratado neste Achado, os extraquadros são pagos mediante RPA e suas funções são equiparadas aos cargos comissionados, embora não tenha havido a criação deles.

Este entendimento da 1ªCAP é contestado pela UERJ, a qual apresentou parecer emitido pela Procuradoria-Geral, no qual é defendido que não incide a vedação constitucional de cumulação de cargos, conforme a seguir transcrito (peça 16):

66. Esses valores percebidos por servidores públicos em Projetos da UERJ não têm natureza de cargos e, por isso, não se enquadram na vedação constitucional de cumulação ilícita de cargos (art. 37, XVI, CRFB), como já asseverado pela Procuradoria Geral da UERJ em Pareceres Jurídicos (PARECER N.º 18/2021 – RNC/PG-05/PGUERJ) sobre o tema.

67. Não obstante não se tratem de cargos, os valores das bolsas, adicionais ou remunerações em Projetos devem observar o teto constitucional (art. 37, XI, CRFB) ou a cumulação de tetos quando constitucionalmente cabível (art. 37, XVI, a, b e c, CRFB).

Conclui, entretanto, a 1ªCAP, que este posicionamento contradiz a própria tese defendida pela Procuradoria da UERJ, que defendeu a possibilidade do emprego da analogia para aplicar o regime jurídico dos cargos comissionados aos profissionais contratados para atuar no núcleo estruturante.

Acrescenta, ainda, que estes extraquadros remunerados, por intermédio de adicionais pagos, como se autônomos fossem, exercem função de natureza pública, devendo incidir, portanto, a vedação constitucional sobre acumulação de cargos, empregos e funções.

No que concerne aos servidores públicos, a Unidade de Auditoria assim relata (peça 16):

Os parágrafos 1º e 2º, do artigo 3º, do AEDA nº 013 (Anexo 07), preveem algumas medidas que devem ser adotadas para que não haja prejuízo da carga horária no órgão de origem dos profissionais contratados que são servidores públicos:

§ 1º. O desempenho das atividades desenvolvidas no âmbito dos projetos regulados por este ato, que forem remuneradas nos moldes do art. 8º da Lei 5361/2008, não darão ensejo à percepção de horas extras e não poderão afetar ou prejudicar o exercício das atribuições ordinárias inerentes ao seu cargo, emprego ou função pública, e da respectiva carga horária, o que deverá ser atestado por declaração de quem pretender exercer alguma função, com anuência do coordenador do projeto e ciência da chefia imediata na UERJ. (Redação dada pelo AEDA nº 017/REITORIA/2021)

§ 2º. Em se tratando de servidor público, a diversidade de cargas horárias deve ser atestada pela autoridade competente nos termos do parágrafo anterior, previamente a qualquer pagamento.

No entanto, foram colhidas evidências que indicam a inobservância do regramento acima. No Anexo 14 foram reunidos possíveis problemas existentes nos núcleos estruturantes (listados no campo “observações”), dentre eles casos de descumprimento do art. 3º, §§1º e 2º, do AEDA.

A partir daí, são relatados 2 (dois) casos de possíveis acumulações, tratando-se ambos de servidores públicos: um, ocupante de cargo em comissão, e outro, ocupante de dois cargos de professor, que acumulariam com a função de coordenador de projetos.

Analisando o exposto pela 1ªCAP, concordo com o entendimento de que a prestação de serviços paga mediante adicionais (art. 8º, § 2º, da Lei nº 5.361/08) a não servidores e a servidores não pertencentes aos quadros da ICT ou do órgão conveniado, caracteriza-se como função pública, podendo, assim, representar acumulação indevida, caso se verifique o exercício de outro cargo, emprego ou função pública.

Chego a esta conclusão pelo fato de que não há outra natureza jurídica para enquadrar este tipo de atividade, haja vista que é totalmente apartada de outros vínculos públicos.

Quanto aos servidores da UERJ e do órgão conveniado, entendo que se trata, efetivamente, de um serviço extraordinário pago mediante acréscimo pecuniário, conforme previsto na Lei e então regulamentado pelo AEDA nº 013/2021 em seu artigo 3º, não se caracterizando, portanto, como uma função pública distinta da ocupada pelo servidor.

Tal pagamento, entretanto, obviamente não pode ser feito mediante RPA, haja vista tudo o que foi exposto até aqui e a incompatibilidade entre estes institutos.

Tal irregularidade, contudo, já foi sanada por intermédio do AEDA nº 134/2022, que assim passou a dispor sobre o assunto:

Art. 15. É vedada a realização de pagamento, nos projetos regulados neste Ato Executivo, para qualquer colaborador:

I – **por meio de mero recibo de pagamento autônomo – RPA**; (grifo nosso).

II – por ordem de pagamento na boca do caixa – OP;

III – sem identificação do nome e CPF, no sistema de pagamento, do beneficiário de cada pagamento.

Art. 16. A remuneração de servidores públicos no projeto da UERJ deve ser realizada sob a forma de bolsa de inovação (arts. 30, §§ 3º e 4º e 37 da Lei Estadual 9.809/2022) ou adicional variável (art. 8º, §§ 2º e 3º, Lei Estadual 5.361/2008).

Art. 17. A remuneração dos colaboradores extraquadro do serviço público deve ser realizada sob a forma de bolsa de inovação, se pertencente ao núcleo estruturante (art. 30, § 3º, da Lei Estadual 9.809/2022), ou sob a forma de contrato temporário (art. 8º, §§ 4º a 7º, da Lei Estadual 5.361/2008, incluídos pela Lei Estadual 9.255/2021, mantidos em vigor pelos vetos apostos à Lei 9.809/2022), se integrante do núcleo operacional ou de execução.

Apesar desta nova regulamentação, os casos apontados pela 1ªCAP e constantes do **Anexo 19**¹ necessitam de regularização, enquadrem-se como acumulações ilícitas ou como exercício cumulativo de funções além da carga horária razoável, motivo pelo qual acompanharei a sugestão do relatório.

¹ O Anexo 19 veio, originariamente, corrompido, entretanto foi possível obtê-lo por intermédio de e-mail encaminhado pela 1ª CAP.

Achado 6: Falta de fixação e/ou publicidade dos valores remuneratórios das categorias integrantes do núcleo estruturante

Neste achado, a Unidade de Auditoria registra que não existem parâmetros para a fixação da remuneração dos colaboradores que atuam nos diversos projetos, sejam eles contratados por prazo determinado; servidores da UERJ; servidores de outros órgãos ou extraquadros.

No caso dos contratados por prazo determinado, a 1ªCAP cita a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6.196, a qual afastou a necessidade de lei para a fixação da remuneração destes agentes.

O relatório, contudo, aduz o seguinte (peça 16):

Entretanto, o *decisum* não confere total liberdade aos gestores para estipular a remuneração dos servidores temporários, devendo haver ao menos um ato infralegal que estabeleça os valores a serem percebidos pelos contratados. Nesse sentido, o art. 3º, VIII, da Lei 6.901/14, aponta que o edital do processo seletivo simplificado deve tratar sobre a remuneração e demais vantagens asseguradas aos contratados. Contudo, para que esse regramento seja aplicado, deve haver o processo seletivo, o que não ocorre atualmente nas admissões para composição do núcleo estruturante dos projetos.

Quanto àqueles que percebem por adicional variável, assim tratou a Unidade de Auditoria (peça 16):

Como explicado em tópico anterior deste Relatório, a UERJ utilizou, por analogia, as regras aplicáveis aos cargos em comissão nas admissões de pessoal dos núcleos estruturantes. No entanto, o jurisdicionado deixou de observar que a remuneração dos servidores comissionados é prevista em lei.

O art. 8º, §2º, da Lei 5.361/08, estatui que os servidores, militares e empregados públicos estaduais que prestarem serviços, no âmbito dos projetos voltados à inovação e à pesquisa científica, serão remunerados por meio de adicional variável, custeado exclusivamente com recursos provenientes da atividade contratada. Na mesma linha, o art. 3º, §6º, do AEDA nº 013/21, anuncia que os integrantes do núcleo estruturante, servidores da UERJ ou não, serão remunerados exclusivamente por adicional variável.

O art. 7º do AEDA nº 013/21 aponta que o valor da remuneração deve ser informado ao órgão supervisor do projeto. Apesar de a norma não estabelecer o responsável pela referida informação, a sua leitura em conjunto com o art. 6º deixa transparecer que a incumbência cabe ao coordenador de cada projeto:

Art. 6º. Caberá ao coordenador de projeto a responsabilidade de cumprir integral e fielmente a sua execução, com a ciência e acompanhamento pelo órgão supervisor do projeto.

§ 1º. A coordenação deverá emitir relatórios semestrais ao órgão supervisor, informando quanto ao desenvolvimento das ações em andamento, as quais deverão estar em estrita observância ao estabelecido no cronograma físico-financeiro.

§ 2º. Em caso de qualquer impedimento para a execução da atividade dentro do prazo estabelecido, a coordenação deverá proceder à imediata comunicação ao órgão supervisor. Caso o impedimento ocorra no âmbito de responsabilidade da UERJ, tal comunicação deverá incluir a apresentação de justificativa para fins de negociação junto ao parceiro, visando, em especial, às providências para a realização de aditamento, se couber.

§ 3º. Ao final da execução do objeto da parceria, caberá à coordenação a entrega formal dos produtos e/ou relatórios ao órgão supervisor, ficando este com a responsabilidade de entrega junto ao parceiro.

§ 4º. O coordenador do projeto assinará Termo de Responsabilidade e Compromisso junto ao órgão supervisor, conforme as normas internas.

Art. 7º. Deverão ser informados ao órgão supervisor os critérios de alocação de pessoal, valor das remunerações por categoria e respectivas funções, relação dos integrantes do projeto, bem como o prazo de execução das atividades.

Do regramento acima, conclui-se que o coordenador possui poderes para indicar o valor de sua própria remuneração, bem como dos integrantes do núcleo estruturante por ele indicados, situação que constitui nítido conflito de interesses, por gerar confronto entre interesses públicos e privados.

Em seguida, a 1ªCAP passa a citar casos específicos encontrados em alguns projetos que revelam falta de padrão remuneratório, às vezes dentro do próprio projeto, destacando-se, ainda:

- Aumento expressivo da remuneração paga no decorrer do ano de 2022 para algumas funções;
- Acúmulo de remuneração em diversos projetos, ultrapassando o valor do teto constitucional, estabelecido como limite de remuneração pelo art. 13, § 1º, do AEDA nº 013/21;
- Atribuição de remuneração diversa para profissionais que exercem as mesmas funções.

Por fim, a 1ªCAP assim conclui o achado (peça 16):

Do exposto, conclui-se que deve ser aperfeiçoado o método de fixação da remuneração dos agentes que laboram nos projetos desenvolvidos pelo jurisdicionado, de modo que ela seja estabelecida, *a priori*, sem a possibilidade de que um servidor fixe ou altere a própria remuneração de maneira unilateral. Ademais, as funções de cada cargo devem ser detalhadas de maneira sucinta, devendo ser estabelecido vencimento igual a todos os ocupantes de uma mesma categoria.

Concordo plenamente com a análise empreendida pela Unidade de Auditoria, entretanto, mais uma vez trago à colação as novas disposições trazidas pelo AEDA nº 134/2022 sobre o tema, as quais, segundo minha análise, saneiam a questão:

<p>Art. 11. Em nenhuma hipótese o valor das bolsas, adicionais ou remunerações poderá ultrapassar as regras relativas aos tetos remuneratórios constitucionais.</p> <p>§1º O teto constitucional deve ser calculado sobre o mês de referência da atividade prestada, não do efetivo pagamento, e levar em consideração toda as verbas remuneratórias recebidas pelo colaborador.</p> <p>§2º Em caso de cumulação constitucional de cargos, deve ser expressamente indicado pelo servidor, à coordenação geral, a qual matrícula pública o projeto deve estar vinculado, para cômputo do teto constitucional, devendo a matrícula informada ser expressamente indicada na folha mensal de pagamentos.</p> <p>§3º Identificada pela Superintendência de Gestão de Pessoas - SGP ou Diretoria de Administração Financeira - DAF eventual extrapolação do teto, devem a coordenação geral e o colaborador ser imediatamente comunicados para apresentar esclarecimentos em 15 (quinze) dias.</p> <p>§4º Caso a justificativa não seja apresentada ou não seja acolhida:</p> <p>I – o colaborador deve ser comunicado pela Superintendência de Gestão de Pessoas – SGP, Diretoria de Administração Financeira - DAF ou coordenação geral, sobre a redução do valor excedente ao teto já a partir do mês subsequente ao da comunicação ou rejeição da justificativa;</p> <p>II – deve ser glosado, pela Superintendência de Gestão de Pessoas - SGP ou Diretoria de Administração Financeira - DAF, o valor excedente já a partir do mês subsequente;</p> <p>III – deve ser reduzido, pela coordenação geral, o valor da bolsa indicado na folha mensal de pagamento, já a partir do mês subsequente.</p> <p>Art. 12. Sem prejuízo do teto constitucional, é fixado, salvo em relação ao coordenador geral, como subteto no projeto, o valor de 70% (setenta por cento) do teto constitucional como limite remuneratório de todo e qualquer colaborador do projeto.</p> <p>Art. 13. O plano de trabalho deve identificar os valores das remunerações e os critérios utilizados para sua fixação, tais como titulação acadêmica, experiência profissional, responsabilidade da função, experiência na atividade, senioridade, afinidade com o tema, local de trabalho, vinculação ao</p>
<p>território, disponibilidade maior ou menor de tempo para as atividades, assiduidade, cumulação de tarefas e outros fatores aplicáveis à realidade de cada parceria.</p> <p>Parágrafo único. Além dos critérios do <i>caput</i> e de outros que sejam adicionalmente previstos no plano de trabalho, também devem ser levados em consideração, de forma justificada, para o arbitramento do valor das bolsas, a existência ou não de reembolso de despesas pessoalmente realizadas pelo colaborador para a execução de suas atividades no projeto.</p>

Apesar desta mudança normativa, mantereirei a sugestão de comunicação, a fim de que não resem dúvidas acerca da necessidade de saneamento das irregularidades encontradas.

Achado 7: Inexistência de publicação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro dos editais de processos seletivos simplificados

A Unidade de Auditoria verificou que os processos seletivos simplificados para fins de contratação por prazo determinado não são publicados no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro - DOERJ, mas apenas em *sites* eletrônicos e, mesmo assim, não são concentrados em uma única página, mas em *sites* variados.

Diante disto, empreendeu a seguinte análise (peça 16):

A partir da análise trazida no tópico 2.1, em que foram descritos os projetos desenvolvidos pela UERJ, observa-se que a publicação dos editais de processos seletivos ocorre em sítios eletrônicos variados. Alguns são publicados no endereço do Sistema de Processo Seletivo Simplificado (prossim.uerj.br), enquanto outros são postados na página da Pró-Reitoria responsável pelo projeto ou no sítio do próprio projeto ou da secretaria/entidade parceira.

Outrossim, constatou-se que os documentos relativos aos certames não são publicados no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ), como determina o art. 3º, *caput*, da Lei nº 6.901/14. Na resposta ao TSID nº 01 (Anexo 10), foi explicado o seguinte:

Em relação ao pedido do E. Tribunal de Contas do Estado sobre a indicação da publicação de Editais em Diário Oficial, cabe esclarecer que, por força do §5º do art. 8º da Lei nº 5.361/2008, inserido pela Lei nº 9.255/2021, os processos seletivos simplificados, destinados à contratação temporária de extensionistas para a execução de Projetos de Inovação, Ensino, Pesquisa e Extensão, serão considerados divulgados sempre que constarem em sítio eletrônicos do Poder Executivo Estadual, como ocorre com as publicações do Sistema de Processo Seletivo Simplificado – PROSSIM da UERJ (<https://prossim.uerj.br/>), que possui ampla e efetiva divulgação para toda a comunidade, não sendo requisito específico da Lei de Inovação a publicação de editais simplificados no Diário Oficial do Estado, para fins de validade do mesmo. Por se tratar de lei especial, relativa a Projetos de Inovação, a UERJ entende que a norma especial (publicação em sites e portais da UERJ) prevalece sobre a geral (publicação em DOERJ).

A Lei nº 9.255/21 inseriu os §§4º a 7º ao art. 8º da Lei 5.361/08, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, sendo que os dois primeiros parágrafos mencionados dispõem o seguinte:

§ 4º Nos termos da Lei nº 6.901, de 02 de outubro de 2014, as instituições a que se refere este artigo poderão contratar para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, mediante a realização de processo seletivo simplificado, colaboradores que não componham o seu quadro efetivo, para prestar serviços eventuais de gerenciamento, de acompanhamento e de execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e/ou tecnológico, de inovação e de extensão, sob a coordenação de pesquisadores efetivos, ficando a contratação limitada ao tempo de duração do projeto, observado o prazo máximo previsto no art. 5º da mesma lei.

§ 5º O processo seletivo simplificado para a contratação temporária deverá ser amplamente divulgado nos sítios eletrônicos e mídias sociais do Poder Executivo.

O §4º aponta que as contratações para os projetos de extensão devem seguir os termos da Lei Estadual nº 6.901/14. Assim, o §5º deve ser lido em conjunto com o anterior, não devendo ser interpretado como uma dispensa de publicação dos editais no órgão oficial de imprensa do Estado, mas sim como uma obrigação adicional para reforço do princípio da publicidade.

Dessa forma, evidencia-se a necessidade de publicação no DOERJ de todos os editais de processos seletivos simplificados que venham a ser operacionalizados no âmbito

dos projetos desenvolvidos pela UERJ. Além disso, de forma a facilitar a consulta dos certames pelos interessados, mostra-se recomendável a centralização das publicações das documentações referentes às seleções em um único sítio eletrônico, que pode ser o prossim.uerj.br, sem prejuízo de publicações adicionais que a Coordenação entender convenientes em outros *sites*, como os das Pró-Reitorias, secretarias/entidades parceiras e das páginas oficiais dos projetos.

Noutro giro, na resposta ao TSID nº 01 (Anexo 10), foi explanado que a publicidade de algumas seleções foi instrumentalizada por meio da afixação de cartazes e informativos em pontos estratégicos nos territórios em que seriam prestados os serviços. A justificativa para tanto seria o fomento à economia local e o conhecimento das comunidades que os prestadores de serviços locais possuíam. Essa situação ocorreu primordialmente durante a execução dos Projetos Na Régua e Casa da Gente.

(...)

É forçoso reconhecer que as peculiaridades de tais projetos apontam para a conveniência de se contratar pessoas locais. Contudo, tal fato não justifica a restrição da publicidade dos processos seletivos, o que acaba por impedir a participação de todos os interessados. Dessa maneira, a prioridade de contratação de moradores das comunidades em que são realizados os trabalhos pode ser implementada por meio de algum critério de pontuação extra. Entretanto, essa pontuação adicional deve ser razoável, de modo a não inviabilizar a competitividade entre todos os inscritos.

Concordo *in totum* com as conclusões do relatório, contudo, deixarei de me pronunciar sobre o caso específico por entender que a melhor via para análise das contratações é por ocasião da apreciação dos atos para fins de registro, determinação que irei fazer na parte dispositiva deste voto.

Achado 8: Falta de transparência dos valores pagos aos integrantes dos projetos

No último achado do relatório, a 1ªCAP aponta que a UERJ não vem cumprindo o princípio da transparência, previsto nos arts. 5º, XXXIII, c/c 37, § 3º, II, da CRFB/88, e regulamentado pela Lei nº 12.527/11, e, ainda, na própria Lei de Responsabilidade Fiscal, no que concerne à remuneração dos profissionais contratados para os diversos projetos desenvolvidos pela universidade.

Observa, ainda, que no que diz respeito aos servidores da UERJ, a parcela referente ao adicional variável não consta dos contracheques dos profissionais, citando o exemplo de um servidor.

Ao proceder desta forma, a UERJ desrespeitou o contido no § 2º do art. 13 do AEDA nº 13/2021, já transcrito neste voto, o qual determina que o referido adicional deve ser somado à remuneração do cargo público, como não poderia deixar de ser.

Observa, contudo, a 1ªCAP, que “o jurisdicionado começou a publicar informações sobre os projetos, como objeto, plano de trabalho e entregas à sociedade, na página https://www.transparencia.uerj.br/?page_id=1437, que deve seguir sendo constantemente atualizada”.

Conclui dizendo que “restam pendentes as informações acerca da remuneração paga aos profissionais envolvidos nos projetos, motivo pelo qual será sugerido o envio de comunicação para que o jurisdicionado promova a devida publicação”.

Mais uma vez concordo com o sugerido pela Unidade de Auditoria, haja vista que ficou comprovada a falta de transparência quanto à remuneração de todo o pessoal envolvido nos projetos, informação esta essencial para a efetivação do controle social da gestão da coisa pública.

Consultando novamente o AEDA nº 134/2022, que revogou o AEDA nº 013/2021, observo que a UERJ já incorporou aos seus normativos esta exigência, conforme previsto no art. 34, inciso V, *in verbis*:

Art. 34. O portal de transparência da UERJ deve estar em permanente atualização e apresentar, entre outras informações facultativas, os seguintes elementos obrigatórios relativos aos projetos regulados neste Ato Executivo:

(...)

V – valor das bolsas, adicionais e remunerações pagas a todos os colaboradores em cada projeto, a qualquer título, mediante sistema de consulta pública por nome ou CPF, devendo as informações ser extraídas diretamente do sistema de pagamentos, sem interferência humana, nos termos da Lei Federal 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e da Lei Federal 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados).

Resta assim, saber se, efetivamente, esta regulamentação está sendo colocada em prática, razão pela qual entendo necessário que seja realizada Auditoria de Monitoramento pela SGE, para que possa verificar se as impropriedades aqui relatadas estão sendo regularizadas.

Deixarei, contudo, a cargo da SGE a escolha do melhor momento para sua realização, segundo sua capacidade operacional.

Esta auditoria deverá contemplar, também, os demais itens apontados neste relatório.

III – Conclusão

Após a análise de tudo o que foi exposto no relatório, concluo que o Relatório de Auditoria aqui analisado logrou verificar boa parte dos aspectos relativos a pessoal dos projetos efetivados pela UERJ, na esteira deste novo marco legal do Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação, inaugurado com a Emenda Constitucional nº 85 de 2015, que objetivou possibilitar o uso do capital intelectual das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação.

Embora já transcorridos 8 (oito) anos desta mudança, apenas recentemente o Estado do Rio de Janeiro fez as mudanças legislativas necessárias para se inserir neste contexto, o que, obviamente, acabou acontecendo de forma ainda errática.

O resultado desta auditoria poderá contribuir para que os erros apontados possam ser corrigidos, bem como para que esse instrumento de cooperação e de inovação possa ser operacionalizado de forma correta, trazendo muitos benefícios para o Estado, razão pela qual também acompanho a sugestão de Expedição de Ofício aos órgãos citados, no entanto, incluirei a Governadoria do Estado neste rol.

Isto posto, posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com a proeminente Unidade de Auditoria e com o parecer do douto Ministério Público de Contas, apenas efetuando alguns ajustes redacionais, e, em especial, inclusão da comunicação à Governadoria do Estado para ciência. Desta forma,

VOTO:

I - Pela COMUNICAÇÃO ao atual Reitor da Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, nos termos do art. 15, I, do RITCERJ, para que, **no prazo de 60 (sessenta) dias**, cumpra as determinações a seguir, bem como tome ciência da recomendação arrolada na sequência:

I.1 - Abstenha-se de utilizar o regime jurídico aplicável aos cargos em comissão para composição dos quadros dos núcleos estruturantes, quando não houver cargo criado por lei e/ou este não se destinar a funções de direção, chefia e assessoramento (Achado 1);

I.2 - Providencie a descrição adequada das atribuições de cada função incluída nos planos de trabalho dos projetos desenvolvidos pela Universidade (Achado 1);

I.3 - No caso de necessidade temporária de excepcional interesse público, realize processos seletivos simplificados de forma pública, objetiva e impessoal, visando à substituição gradativa dos agentes indicados, em dissonância com o regramento legal aplicável aos cargos em comissão (Achado 1);

I.4 - Abstenha-se de admitir pessoal por prazo determinado sem a celebração de contrato administrativo formal, devendo estes profissionais constar das folhas de pagamento da universidade (Achado 2);

I.5 - Providencie a formalização de termo de contrato administrativo com os atuais agentes temporários que prestam serviço no âmbito dos projetos desenvolvidos pela Universidade (Achado 2);

I.6 - Abstenha-se de utilizar o instituto do Recibo de Pagamento de Autônomo como mecanismo de remuneração dos agentes selecionados para atuação nos projetos, seja como contratado por prazo determinado, seja como bolsista, devendo, neste último caso, ser observada a legislação aplicável (Achado 4);

I.7 - Verifique a situação funcional dos profissionais que atuam nos projetos, especialmente os listados no Anexo 19, providenciando a regularização de eventuais casos de acumulação irregular de cargos constatados ou de exercício cumulativo de funções além da carga horária razoável (Achado 5);

I.8 - Passe a adotar diligências com a finalidade de evitar situações de acumulação ilícitas de cargos, empregos e funções públicas, implementando, dentre outras medidas, a assinatura de termos de não acumulação na data de admissão dos profissionais (Achado 5);

I.9 - Passe a fixar, *a priori*, e de forma proporcional à responsabilidade de cada cargo, o valor da remuneração dos agentes temporários contratados para atuação nos projetos desenvolvidos pela Universidade (Achado 6);

I.10 - Abstenha-se de remunerar os agentes indicados para atuação nos núcleos estruturantes dos projetos desenvolvidos pela Universidade sem a existência de lei que estabeleça a remuneração do cargo em comissão (Achado 6);

I.11 - Adote as providências necessárias a fim de impedir a extrapolação do teto remuneratório constitucional, em decorrência dos valores percebidos pelos agentes que exercem funções nos projetos desenvolvidos pela Universidade, nos termos do art. 11 e 12 do Ato Executivo de Decisão Administrativa nº 134/22 (Achado 6);

I.12 – Providencie a publicação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de todos os editais futuros de processos seletivos simplificados, visando à contratação de pessoal para atuação nos projetos desenvolvidos pela Universidade, abstendo-se de promover a divulgação dos certames apenas por meio de cartazes afixados nas localidades em que serão prestados os serviços, podendo tal meio de publicidade ser providenciado como um acréscimo aos demais meios exigidos por lei (Achado 7);

I.13 - Providencie a publicação no Portal da Transparência da remuneração dos agentes que laboram nos projetos desenvolvidos pela Universidade, mediante a inserção de rubrica destacada que faça menção expressa ao nome do projeto (Achado 8);

I.14. - Recomendação para que centralize a publicação de todos os documentos referentes aos processos seletivos simplificados em portal eletrônico único, sem prejuízo de divulgações adicionais que entender pertinentes em outros sítios (Achado 7).

II – Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Auditor-Geral da Auditoria-Geral da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do artigo 15, I, do Regimento Interno do TCE-RJ, para que, ciente desta decisão, atue no apoio ao controle externo em sua missão institucional, bem como acompanhe o cumprimento das determinações constantes do item anterior, sob pena de responsabilização solidária em futuras fiscalizações;

III – Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, para que tome ciência deste Relatório de Auditoria;

IV – Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** à Governadoria do Estado, para que tome ciência deste Relatório de Auditoria.

CONSELHEIRO MÁRCIO PACHECO

Documento assinado digitalmente