

**PROCESSO:** TCE-RJ Nº 100.703-9/23

**ORIGEM:** UERJ – FUND UNIVERSIDADE DO ESTADO RJ

**NATUREZA:** RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL – AUDITORIA DE CONFORMIDADE - ESPECIAL

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

**EMENTA.** UERJ – FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL. CONFORMIDADE. RELATÓRIO PARCIAL. 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. CIÊNCIA. NOTIFICAÇÃO.

Trata-se de Relatório Auditoria de Conformidade – Especial, realizada na Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, no período abrangido 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 209/22) 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 (Documento TCE- RJ nº 017.982-3/22 – 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 Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro.

Diante disso, foi deflagrada 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.

O relatório desta auditoria foi tombado sob o nº TCE-RJ 104.732-6/22, entretanto, no transcurso dos trabalhos a Coordenadoria de Auditoria em Admissão e Gestão de Pessoal - 1º CAP (peça 2) identificou significativo número de contratações temporárias, de caráter não eventual, sob a roupagem jurídica da contratação da prestação de serviços autônomos, todos remunerados por meio de RPA, o que a levou a abrir o presente relatório, mediante as seguintes justificativas:

*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.

Foram apresentadas, então, 3 (três) 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 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 CEPERJ em parceria com outros órgãos 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 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?”

Com base na aplicação das questões de auditoria, foi possível identificar, em especial:

- a. Dispêndio de recursos públicos desprovidos de amparo legal, em clara inobservância a princípios fundamentais que regem a atuação da administração pública;
- b. Impacto na capacidade da administração pública de atendimento às demandas coletivas em razão da destinação inapropriada de recursos;
- c. Impacto na percepção da sociedade acerca da capacidade de atuação e controle da administração pública;
- d. Contratações em desacordo com as normas constitucionais e legais, passíveis de nulidade, impossibilitando seu registro pelo Tribunal de Contas.

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 gradual dos casos de admissão de mão de obra por prazo determinado travestida de prestação de serviços autônomos - RPA;

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.

Por fim, a Coordenadoria de Auditoria de Admissão e Gestão de Pessoal – 1ª CAP sugere que sejam encaminhadas ao Plenário desta Corte as seguintes propostas: Notificação aos Senhores Ricardo Lodi Ribeiro e Mário Sérgio Alves Carneiro e Comunicação ao responsável pelo Controle Interno da Fundação UERJ.

Em 27.06.23 (peça 6), 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 MPC, devidamente representado por seu Procurador, não se opôs às medidas preconizadas pela SGE, consoante parecer datado de 29.06.23 (peça 9).

### **Eis o Relatório.**

Da leitura do Relatório de Auditoria de Conformidade, 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, este relatório foi aberto com o objetivo de se tratar de forma específica as contratações por prazo determinado realizadas pela Fundação, muitas delas formalizadas por intermédio de RPA, o que revela, de plano, total incompatibilidade por se tratar de institutos diametralmente opostos, tratando o primeiro de admissão de pessoal, e o segundo, de contratação de serviço, conforme explicitarei adiante.

A contratação temporária de excepcional interesse público está prevista no inciso IX, artigo 37 de 1998, da Constituição Federal e se trata de uma das exceções à regra do concurso público como forma de admissão de pessoal pela Administração Pública.

O texto constitucional não trouxe muitos elementos para balizar esse instituto, de forma que muitas discussões foram travadas ao longo do tempo sobre a matéria, resultando,

atualmente, em determinados consensos extraídos das leis editadas, da doutrina e da jurisprudência.

Primeiramente, trago à baila o dispositivo em questão:

**Art. 37. [...]**

**IX** - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

Em termos de jurisprudência, a decisão mais esclarecedora a respeito da matéria é a proferida em sede do Recurso Extraordinário nº 658.026/MG, no qual o Supremo Tribunal Federal fixou a Tema nº 612, assim redigida:

**Tese:**

Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.

Outra decisão do STF que merece citação é a que foi exarada na ADI nº 3649/RJ<sup>1</sup>, justamente apreciando norma editada pelo Estado do Rio de Janeiro disciplinando a contratação por prazo determinado, cuja ementa transcrevo abaixo:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.649 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR: MIN. LUIZ FUX**

**REQTE. (S) :PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA INTDO.(A/S)  
:GOVERNADORA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**INTDO. (A/S) :ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**Ementa:** 1) A contratação temporária prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição da República não pode servir à burla da regra constitucional que obriga a realização de concurso público para o provimento de cargo efetivo e de emprego público.

---

<sup>1</sup> <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7067371> , último acesso em 29.08.23.

2) O concurso público, posto revelar critério democrático para a escolha dos melhores a desempenharem atribuições para o Estado, na visão anglo-saxônica do *merit system*, já integrava a Constituição Imperial de 1824 e deve ser persistentemente prestigiado. 3) Deveras, há circunstâncias que compelem a Administração Pública a adotar medidas de caráter emergencial para atender a necessidades urgentes e temporárias e que desobrigam, por permissivo constitucional, o administrador público de realizar um concurso público para a contratação temporária.

4) A contratação temporária, consoante entendimento desta Corte, unicamente poderá ter lugar quando: 1) existir previsão legal dos casos; 2) a contratação for feita por tempo determinado; 3) tiver como função atender a necessidade temporária, e 4) quando a necessidade temporária for de excepcional interesse público.

5) In casu, o Plenário desta Corte entendeu a inconstitucionalidade de toda a Lei nº 4.599 do Estado do Rio de Janeiro que disciplina a contratação temporária, dado o seu caráter genérico diante da ausência de uma delimitação precisa das hipóteses de necessidade de contratação temporária. Restou ressalvada a posição vencida do relator, no sentido de que apenas o art. 3º da norma objurgada conteria preceito inconstitucional, posto dúbio e dotado de trecho capaz de originar uma compreensão imprecisa, inválida e demasiado genérica, no sentido de que a própria norma por si só estaria criando os cargos necessários à realização da atividade, o que é juridicamente inviável, uma vez que referida providência dependeria de lei específica a ser aprovada diante de uma superveniente necessidade, nos termos do que previsto no art. 61, §1º, II, alínea “a”, da Constituição da República.

6) É inconstitucional a lei que, de forma vaga, admite a contratação temporária para as atividades de educação pública, saúde pública, sistema penitenciário e assistência à infância e à adolescência, sem que haja demonstração da necessidade temporária subjacente.

7) A realização de contratação temporária pela Administração Pública nem sempre é ofensiva à salutar exigência constitucional do concurso público, máxime porque ela poderá ocorrer em hipóteses em que não há qualquer vacância de cargo efetivo e com o escopo, *verbi gratia*, de atendimento de necessidades temporárias até que o ocupante do cargo efetivo a ele retorne. Contudo, a contratação destinada a suprir uma necessidade temporária que exsurge da vacância do cargo efetivo há de durar apenas o tempo necessário para a realização do próximo concurso público, ressoando como razoável o prazo de 12 meses.

8) A hermenêutica consequencialista indicia que a eventual declaração de inconstitucionalidade da lei fluminense com efeitos *ex tunc* faria exsurgir um vácuo jurídico no ordenamento estadual, inviabilizando, ainda que temporariamente, a manutenção de qualquer tipo de contratação temporária, o que carrearía um *periculum in mora* inverso daquele que leis como essa, preventivas, destinadas às tragédias abruptas da natureza e às epidemias procuram minimizar, violando o princípio da proporcionalidade – razoabilidade.

9) Ex positis, e ressalvada a posição do relator, julgou-se procedente a ação declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 4.599, de 27 de setembro de 2005.

10) Reconhecida a necessidade de modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade para preservar os contratos celebrados até a data desta sessão (28/05/2014), improrrogáveis após 12 (doze) meses a partir do termo *a quo* acima.

Embora bastante esclarecedoras, estas decisões não esgotam totalmente o tema, motivo pelo qual transcreverei abaixo alguns trechos do Livro Manual de Direito Administrativo, de autoria de José dos Santos Carvalho Filho<sup>2</sup>, que tratam desse tipo de contratação, mais especificamente do regime aplicável aos contratos e de quem é a competência para a edição da lei:

#### **REGIME ESPECIAL**

O regime especial visa a disciplinar uma categoria específica de servidores: os servidores temporários. Como visto anteriormente, o recrutamento desse tipo de servidores tem escora no art. 37, IX, da CF, mas algumas observações devem ser feitas em relação ao regime especial.

De início, cabe analisar a questão sobre o instrumento que vai formar as regras disciplinadoras. O texto constitucional usa a expressão “*a lei estabelecerá*”, indicando desde logo que se trata de norma constitucional de eficácia limitada, na clássica sistematização de JOSÉ AFONSO DA SILVA, porque dependente de lei para que possa consumir o objetivo nela contemplada. Indaga-se, todavia: qual lei? Como se trata de recrutamento que pode traduzir interesse para algumas pessoas federativas e desinteresse para outras, deve entender-se que a lei reguladora deverá ser a da pessoa federativa que pretender a inclusão dessa categoria de servidores. Significa, pois, que nenhum ente federativo poderá valer-se da lei reguladora editada por outro. À guisa de exemplo, Municípios e Estados não podem adotar esse regime com base na Lei nº 8.745/1993, aplicável apenas à União Federal. Havendo a lei, não pode a autoridade maior do ente federativo ser acusada de crime de responsabilidade por recrutamento não previsto em lei. Pode haver outros vícios na admissão, mas não o de inexistir previsão legal.

Outro ponto a ser examinado é o relativo à natureza da relação jurídica funcional. Diz a Constituição que a lei estabelecerá os casos de *contratação* desses servidores. Assim dizendo, só se pode entender que o Constituinte pretendeu caracterizar essa relação funcional como de natureza contratual. Cuida-se, de fato, de verdadeiro *contrato administrativo* de caráter *funcional*, diverso dos contratos administrativos em geral pelo fato de expressar um vínculo de trabalho subordinado entre a Administração e o servidor. Não obstante essa qualificação, a lei instituidora do regime certamente poderá incluir algumas normas que mais se aproximem do regime estatutário, que, inclusive, tem aplicação subsidiária no que couber. O que não poderá, obviamente, é fixar outra qualificação que não a contratual.

Diante de todo o exposto, permito-me elencar, então, os principais pontos que extraio dessas citações e que devem nortear as contratações por prazo determinado de excepcional interesse público:

---

<sup>2</sup> [José dos Santos Carvalho Filho. Manual de Direito Administrativo, Editora Atlas. 333ª Ed. 2018, págs. 648, 649].

- 1 - os casos excepcionais estejam previstos em lei;
- 2 - o prazo de contratação seja predeterminado;
- 3 - a necessidade seja temporária;
- 4 - o interesse público seja excepcional;
- 5 - a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração;
- 6 – a lei deve ser editada pelo ente federativo interessado nas contratações;
- 7 – o regime jurídico das contratações é o especial ou administrativo especial, cabendo à lei dispor sobre os direitos e deveres do contratado e demais disposições;
- 8 – é possível a contratação para funções atinentes a cargos públicos existentes no quadro de pessoal, entretanto tal contratação só poderá perdurar até a realização do concurso público, entendendo-se razoável o prazo de 12 meses.

Tendo em vista a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 4.599/05, conforme se viu, o Estado do Rio de Janeiro editou a Lei nº 6.901/14, a qual previu as hipóteses de contratação em seu § 1º do art. 2º e estabeleceu em seu art. 4º, como não poderia deixar de ser, o regime administrativo para regular os ajustes com os servidores, prevendo seus direitos e obrigações nos artigos 10 e 11.

Além disso, previu, também a necessidade de processo seletivo simplificado como pré-requisito para as contratações, conforme art. 3º, o que, embora não seja exigido pela Constituição Federal, também é considerado como necessário consoante a doutrina, em decorrência dos princípios que regem a Administração Pública.

A referida lei não prevê a hipótese de contratação por prazo determinado para atender a projetos universitários, entretanto a Lei nº 9.255/21 inseriu os §§ 4º a 7º ao art. 8º da Lei nº 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, passando a

autorizar contratações por prazo determinado nos dois primeiros parágrafos para esse tipo de atividade, nos seguintes termos:

§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.

A Fundação UERJ, portanto, passou a estar autorizada, em tese, a contratar pessoal por prazo determinado por excepcional interesse público nos estritos termos da legislação citada, o que de forma nenhuma se confunde com a contratação de profissionais autônomos, vulgarmente conhecido como RPA (recibo de pagamento de autônomo), que é a forma pela qual esses profissionais são pagos pelo serviço prestado.

Embora bastante antiga, continua atual a definição de Ivan Barbosa Rigolin<sup>3</sup> sobre a contratação de autônomos:

“Vale-se o poder público, com frequência, quando não lhe é possível, ou quando é ocasionalmente inconveniente a admissão de servidor, do serviço de profissionais particulares, em regra autônomos, que contrata (...) por locação de serviços, a que costuma designar, sem preocupação de rigor, por “prestação de serviço”, ou “serviço de terceiro”, ou “contratação de serviço”, ou outras rotulações. Trata-se em geral de projetos específicos, ou de serviços de consultoria e assessoramento, ou pequenos reparos, ou obras, ou patrocínio de causas, ou perícias, e nessas hipóteses é inquestionável o acerto da Administração no celebrar os contratos civis, uma vez que o objeto é próprio (sem maiores preocupações nesse momento, como quanto à questão da licitação). Ocorre que frequentemente, por ignorância mais ou menos escusável da autoridade, ou por indisfarçável má-fé e burla ao princípio, autênticas funções públicas, rotineiras, habituais, necessárias permanentemente nas repartições, burocráticas e contínuas, são objeto das mesmas contratações civis, num evidente desacerto que muita vez, representa desvio de finalidade, que carrega em si inconstitucionalidade, ilegalidade (...).”

Esta Corte já decidiu por diversas vezes sobre a questão, podendo se considerar

---

<sup>3</sup> [RIGOLIN, Ivam Barbosa. O Servidor Público na Constituição de 1988. Ed. Saraiva. 1989].

como consenso que a contratação de autônomos (RPAs) pela Administração Pública não é vedada, desde que observe as seguintes condições: (i) serviços de natureza eventual; (ii) prazo determinado; (iii) inexistência de hierarquia entre contratante e contratado; (iv) inexistência de controle de frequência e horário do contratado; e (v) não pagamento de salário.

Havendo o desvirtuamento da contratação, tem-se a nulidade do contrato, conforme os seguintes precedentes da Corte: Processos TCE-RJ nºs 201.529-0/97, 200.966-6/01, 226.183- 9/18, 202128-6/2021, dentre outros.

Diante de todo o exposto até aqui, pode-se concluir que a contratação por prazo determinado por excepcional interesse público não se confunde com a contratação de autônomos, portanto não é possível mesclar esses institutos, conforme noticiado pela Unidade de Auditoria nestes autos: **ou se contrata por prazo determinado ou se contrata autônomos**, sendo essas modalidades mutuamente excludentes, haja vista possuírem naturezas jurídicas completamente distintas.

Esclarecidas essas questões, passo, então, à análise do achado de auditoria (peça 2), o qual foi assim redigido:

### **2.1 Índícios de Irregularidades**

Admissões e consequentes pagamentos a pessoal contratado por prazo determinado pela UERJ utilizando a roupagem jurídica de profissional autônomo – RPA, atos que se caracterizaram pela total ausência de transparência e de processos seletivos simplificados com critérios objetivos e impessoais para a seleção do plantel convocado, na forma regulada segundo os ditames da Lei Estadual nº 6.901/14.

A Equipe de Auditoria, inicialmente, buscou identificar a natureza das contratações efetuadas, já que só se obteve as folhas de pagamento dos profissionais, nas quais só constam as informações básicas, veiculadas em planilhas *Excel*, sem nenhuma oficialidade.

Nestas folhas, constato a presença de autônomos e de servidores, o que aparenta um grande descontrole por parte da fundação.

Os fundamentos para se concluir que as contratações se deram por intermédio de recibos de pagamento de autônomos, já que não foram encontrados os contratos nem os recibos, exceto no caso das assistentes sociais, foram os seguintes:

Dessa forma, a eventualidade dos serviços prestados pelos profissionais autônomos indica que sua atuação se esgota em uma única atuação, sendo utilizados, ordinariamente, para a conclusão de serviços especificados, circunstância que não se verifica quando a prestação é continuada, como ocorre nas contratações efetuadas pela UERJ. Outrossim, os agentes contratados são subordinados aos membros do núcleo estruturante e percebem salário mensalmente, não cumprindo, portanto, o requisito da inexistência de hierarquia. Por fim, a presença constante dos contratados nas folhas de pagamento mensais da UERJ, demonstra que há pagamento de salário aos trabalhadores.

A constatação da utilização indevida de RPA pela UERJ se deu pela análise das folhas de pagamento encaminhadas em resposta ao TSID nº 05 (Anexo 09). **De acordo com as informações prestadas pelo jurisdicionado, a maior parte dos profissionais, apesar de constarem em suas folhas de remuneração mensais, estão cadastrados como autônomos.**

Ademais, no edital de processo seletivo simplificado realizado no âmbito do Programa de Atenção às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, existe a seguinte previsão:

O presente processo seletivo simplificado tem como finalidade a formação de banco de cadastro de profissionais autônomos nas áreas de conhecimento descritas nos Anexos e será destinado à execução do Programa de Atenção à Criança e ao Adolescente Vítima de Violência sob a parceria entre a Universidade do Estado do Rio de Janeiro e a Fundação da Infância e Adolescência.

(...)

2. As contratações dos recursos humanos serão por meio de Recibo de Pagamento Autônomo – RPA e análise curricular. O RPA é o documento que formaliza a contratação de uma pessoa física para prestar serviços a uma empresa. Toda vez que uma empresa recorre ao trabalho de um profissional autônomo sem CNPJ, ela deve emitir um RPA para registrar os valores pagos e recolher os devidos impostos. Ele serve como comprovante da contratação e garante que o trabalho foi executado de forma legal e sem vínculo empregatício.

Na mesma linha, o edital de processo seletivo simplificado do Projeto Universidade do Mar dispõe que:

6.1 O(A) candidato(a) aprovado(a) atuará no Projeto como prestador de serviço autônomo, com a remuneração determinada de acordo com as horas executadas ou as entregas feitas em atendimento às metas estabelecidas pela Coordenação Geral do Projeto, não caracterizando vínculo empregatício;

Por fim, colaciona-se previsão contida em edital do Projeto Trabalho Protegido na Adolescência:

1. O presente processo seletivo simplificado tem como finalidade a formação de banco de cadastro de profissionais autônomos nas áreas de conhecimento descritas nos Anexos e será destinado à execução do Programa Trabalho Protegido na Adolescência - PTPA sob a parceria entre a Universidade do Estado do Rio de Janeiro e a Fundação da Infância e Adolescência.

(...)

3. As contratações dos recursos humanos dar-se-ão por meio de Recibo de Pagamento Autônomo – RPA e análise curricular. O RPA é o documento que formaliza a contratação de uma pessoa física para prestar serviços a uma empresa. Toda vez que uma empresa recorre ao trabalho de um profissional autônomo sem CNPJ, ela deve emitir um RPA para registrar os valores pagos e recolher os devidos impostos. Ele serve como comprovante da contratação e garante que o trabalho foi executado de forma legal e sem vínculo empregatício.

Pelo exposto, depreende-se que a UERJ vem utilizando os processos seletivos para a escolha de profissionais autônomos sem o cumprimento dos requisitos dessa modalidade de contratação, descumprindo, ainda, a lei estadual que rege as contratações por prazo determinado.

Ainda neste tópico, cabe tratar do edital de seleção de bolsistas para atuação no Projeto Mulheres Apoiando a Educação. O certame visou a contratação de mães e responsáveis legais de alunos com o fim de atuarem para diminuição da evasão escolar, sendo remuneradas por bolsas de capacitação. O item 3 do documento trata da capacitação e lista o seguinte:

3.1. A capacitação técnica e treinamento será realizada pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ com apoio da SEEDUC/RJ, que treinarão e capacitarão as participantes para que possam exercer suas atividades dentro do previsto pelo subprojeto pelo prazo de doze meses;

3.2. Além das atividades de treinamento em serviço, o curso de capacitação contempla um total mínimo de 15 horas de capacitação para início das atividades, e mais 6 horas mensais de capacitação em serviço, com duração total de 12 meses;

3.3. As atividades do subprojeto serão desenvolvidas pelas bolsistas em suporte às equipes diretiva e técnico-pedagógicas das unidades escolares

3.4. As mulheres integrantes do subprojeto receberão certificado por sua participação, com a carga horária equivalente ao tempo total do curso preparatório e de capacitação realizado, bem como declaração de experiência expedida pela Secretaria de Estado de Educação-SEEDUC e pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, com relação às atividades desenvolvidas no subprojeto.

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 09), a própria UERJ apontou que o vínculo das contratadas é de profissional autônomo. Por último, na resposta ao TSID nº 07 (Anexo 06), em que foi solicitado o envio de todos os contratos firmados no âmbito dos projetos, apenas foram remetidos os instrumentos assinados com as assistentes sociais, o que indica inexistir qualquer formalização de vínculo com as mães e responsáveis legais dos alunos.

No item 2.3.1, a Equipe de Auditoria se debruçou sobre os elementos que poderiam suportar a feitura dos contratos por prazo determinado, analisando os seguintes aspectos em relação a cada projeto desenvolvido em síntese:

**I** - Justificativa quanto à necessidade de excepcional e temporário interesse público demonstrando, objetivamente, mediante esclarecimentos e demais elementos caracterizadores, tanto a temporariedade quanto a excepcionalidade do interesse público, nos termos do artigo 37, IX, da Constituição da República;

**II** - Cópias das leis que regularam a contratação;

**III** - Informação sobre realização do processo seletivo simplificado para a escolha dos contratados, bem como a forma de sua divulgação;

Observa-se que muitos projetos não possuem justificativa alguma quanto à necessidade temporária de excepcional interesse público e que algumas contratações não foram precedidas de processo seletivo simplificado.

Em nenhum caso houve o encaminhamento dos contratos para fins de registro, conforme reza a Deliberação TCE nº 286/18.

Quanto aos processos seletivos simplificados, a Coordenadoria de Auditoria em Admissão e Gestão de Pessoal - 1ª CAP fez os seguintes comentários:

Conforme a informação apurada a partir das respostas aos Termos de Solicitação de Informações e Documentos (TSID), 7 dos 21 projetos não contaram com processos seletivos simplificados (Anexo 10 – editais de processos seletivos simplificados que foram realizados), quais sejam, os projetos de número 6, 11, 12, 14, 15, 16 e 18 do quadro constante no ponto 2.3.1 desta análise.

Ainda, em resposta ao TSID nº 001/FISC 209/2022 (Anexo 13), a UERJ faz menção à alteração da Lei Estadual nº 5.361/08 (Anexo 14) pela Lei nº 9.255/21 (Anexo 15) como fundamento para a não publicação de editais no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ), restringindo-se à publicação em sítios eletrônicos. Contudo, tal argumentação não merece prosperar.

A Lei nº 9.255/21 inseriu os §§4º a 7º ao art. 8º da Lei nº 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, a qual estabelece, em seu art. 3º, *caput*, a obrigatoriedade de publicação dos editais de processos seletivos simplificados no DOERJ. 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.

Pelo exposto, é possível concluir que, mesmo para os 8 projetos em que há notícia nestes autos de realização de processo seletivo, não houve publicação em veículo de imprensa oficial, em total afronta ao disposto no art. 3º, *caput*, da Lei 6.901/14.

Prosseguindo em sua narrativa, a laboriosa Coordenadoria de Auditoria em Admissão e Gestão de Pessoal - 1ª CAP, no item 2.3.3, destaca a inobservância à legislação quando da realização das contratações, pela ausência dos seguintes elementos: processo seletivo com ampla divulgação prévia, inclusive na imprensa oficial; critérios objetivos de seleção, os quais deverão estar expressos em cláusulas que explicitem os pressupostos mínimos de contratação, em consonância com a natureza e a complexidade da função a ser desempenhada e dos próprios contratos administrativos<sup>4</sup>.

Concluindo, a Equipe entende que as mais de 10.000 contratações analisadas neste relatório seriam nulas por violarem a Constituição Federal e a Lei Estadual nº 6.901/14, ante a ausência de todos os elementos citados.

Diante disso, sugere a notificação dos senhores Ricardo Lodi Ribeiro, ex-Reitor da UERJ, e Mário Sérgio Alves Carneiro, atual Reitor, a fim de que apresentem razões de defesa em face das irregularidades identificadas, haja vista a condição de gestores da entidade.

Retomando as condições descritas no início deste voto para que uma contratação por prazo determinado possa ser considerada regular, observo que, embora haja previsão legal para as contratações, todos os demais requisitos não foram satisfeitos seja por causa da ausência de formalização seja porque não há elementos suficientes para se concluir pela sua presença.

Com efeito, a ausência do contrato e das justificativas para a contratação não possibilitam a averiguação do seu prazo, adequação e demais elementos indispensáveis.

---

<sup>4</sup> Arts. 3º e 4º da Lei nº 6.901/2014.

Embora a 1ª CAP também não tenha tido acesso aos recibos de pagamento, há indícios de que as contratações tenham, efetivamente, se realizado por meio de RPA, o que, como se viu, é totalmente equivocado.

Observo que a Equipe de Auditoria não sugeriu nenhuma diligência ou medida regularizadora, deixando essas propostas para os autos do Processo TCE-RJ nº 104.732-6/22, que trata do Relatório de Auditoria de Acompanhamento Especial, em tramitação e com carga para este gabinete.

Tratou-se aqui única e exclusivamente da responsabilização dos gestores acerca das contratações por prazo determinado.

Neste ponto, entendo que, embora não tenha havido maior aprofundamento quanto à matéria, indicando-se outros possíveis responsáveis pelos fatos narrados, e diante da ausência de elementos indispensáveis à aferição da regularidade das contratações, os reitores devem ser chamados para apresentar suas defesas e anexar documentos, conforme proposta da SGE, a fim de que esta Corte possa formar seu juízo de valor acerca de todo o processado.

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

#### **VOTO:**

**I - Pela NOTIFICAÇÃO** ao Sr. Ricardo Lodi Ribeiro, ex-Reitor da Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), nos termos do art. 15, II, do RITCERJ, para que, **no prazo de 30 (trinta) dias**, apresente razões de defesa quanto às seguintes irregularidades:

**I.1 - Celebração de contratos de trabalho por prazo determinado sem a demonstração de necessidade temporária de excepcional interesse público (referentes ao período de janeiro de 2021 a março de 2022, conforme planilhas constantes no Anexo 09 e Anexo 15);**

**I.2 - Não realização de processos seletivos simplificados para escolha de contratados por prazo determinado;**

**I.3** - Descumprimento do art. 4º, inciso II, da Deliberação TCE-RJ nº 286/18, quanto à obrigatoriedade de envio dos dados e documentos relativos aos contratos de trabalho por prazo determinado a esta Corte.

**II** - Pela **NOTIFICAÇÃO** ao Sr. Mario Sergio Alves Carneiro, Reitor da Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) à época dos fatos e responsável pelas contratações analisadas neste processo, nos termos do art. 15, II, do RITCERJ, para que, **no prazo de 30 (trinta) dias**, apresente razões de defesa quanto às seguintes irregularidades:

**II.1** - Celebração de contratos de trabalho por prazo determinado sem a demonstração de necessidade temporária de excepcional interesse público (referentes ao período de abril a agosto de 2022, conforme planilhas constantes no Anexo 09 e Anexo 15);

**II.2** - Não realização de processos seletivos simplificados para escolha de contratados por prazo determinado;

**II.3** - Descumprimento do art. 4º, inciso II, da Deliberação TCE-RJ nº 286/18, quanto à obrigatoriedade de envio dos dados e documentos relativos aos contratos de trabalho por prazo determinado a esta Corte.

**III** - Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo Controle Interno da Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 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, contribuindo com medidas a fim de garantir o atendimento à Deliberação TCE-RJ 286/18, sob pena de responsabilização solidária em futuras fiscalizações; e

**IV** - Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** à Governadoria do Estado para que tome ciência deste Relatório de Auditoria para a adoção das providências que entender cabíveis.

**CONSELHEIRO MÁRCIO PACHECO**  
*Documento assinado digitalmente*