

**Relatório AUDIN - RA nº 2019005- Ação de Auditoria nº 04 – PAINT 2019**  
**– Gestão das Contratações Temporárias (Prof. Visitante) na UFABC**

**UNIDADE(S) ENVOLVIDA(S):**

- **Direta(s):** Superintendência de Gestão de Pessoas – SUGEPE
- **Indireta(s):** Centros, PROPES, PROPG, PROEC e ARI (atual Netel)

**1 ESCOPO DOS EXAMES**

Os trabalhos transcorreram no período de 16/01 a 08/08/2019, por meio de análise documental, consultas a sítios eletrônicos da *internet* e, principalmente, por meio de exames das informações obtidas a partir de levantamentos de documentações e/ou reuniões junto à SUGEPE, Centros, PROPES, PROPG e ARI (atual Netel), análise de processos físicos, pastas funcionais, questionamentos a docentes Coordenadores e ex-Coordenadores de Curso, por meio de Solicitações de Auditoria- SA, além das demais verificações realizadas.

No que se refere especificamente à seleção de contratações para verificação, foi estipulado, conforme planejamento prévio, que seriam analisadas as contratações entre janeiro/2015 e janeiro/2019, período no qual foi apurado um aumento acumulado de 283,51% na despesa com esse tipo de contratação.

Figura 1 – Despesas pagas referentes à contratação temporária nos últimos 4 anos.

Natureza Despesa Detalhada	DESPESAS PAGAS							
	DEZ/2018	%	DEZ/2017	%	DEZ/2016	%	DEZ/2015	
<b>CONTRATO TEMPORÁRIO</b>								
31900401	7.421.665,94	12,83%	6.577.677,80	63,73%	4.017.495,68	104,24%	1.967.006,03	
31900403	114,11	-95,60%	2.593,45	-17,35%	3.137,95	125,46%	1.391,82	
31900412	291.961,16	128,27%	127.900,12	40,99%	90.718,36	105,73%	44.094,86	
31900413	692.639,70	25,22%	553.147,23	54,35%	358.362,78	115,95%	165.950,41	
31900414	131.866,51	2,69%	128.415,94	116,67%	59.267,89	82,87%	32.409,23	
31900416	15.762,20	127,33%	6.933,62	1046,51%	604,76	-90,00%	6.047,65	
33900421	294.828,38	4,17%	283.023,09	29,16%	219.130,17	144,27%	89.706,41	
33900422	10.127,55	-47,57%	19.316,44	-0,21%	19.356,30	632,28%	2.643,30	
33900423	1.035,23	5722,44%	17,78	-98,87%	1.571,24	57,86%	995,33	
<b>Total</b>	<b>8.860.000,78</b>	<b>15,08%</b>	<b>7.699.025,47</b>	<b>61,42%</b>	<b>4.769.645,13</b>	<b>106,46%</b>	<b>2.310.245,04</b>	



A partir do período estipulado, foi apurado junto à SUGPEPE que, em 24/01/2019, eram 60 (sessenta) o total de professores visitantes e visitantes seniores contratados, entre brasileiros e estrangeiros. Assim, foi selecionada a amostra de 10 (dez) contratações para serem aplicadas as questões de auditoria, utilizando-se o critério aleatório por tipo de contratação: mais antigo, mais novo, visitante, visitante sênior, brasileiro e estrangeiro.

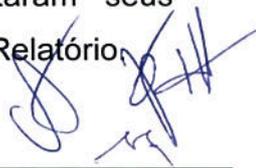
Após definida a amostra, conforme o Programa de Auditoria – PA, a presente ação de auditoria teve por objetivo verificar aspectos relativos à confiabilidade, integridade, eficácia, eficiência, efetividade, disponibilidade e conformidade (com normas, legislação e jurisprudências) quanto aos controles utilizados, principalmente pela SUGPEPE, no **Macroprocesso de Contratação Temporária - Professores Visitantes na UFABC**. Para tanto, a equipe de auditoria avaliou o conjunto de controles quanto à sua adequação, contemplando os conceitos de governança, riscos, procedimentos, integrações realizadas pela área, etc. Entendendo-se como “macroprocesso” todo o escopo, desde a demanda, a seleção, a contratação, o acompanhamento e a prestação de contas.

Dessa forma, foram estipuladas, no Programa, as seguintes questões de auditoria:

- I. **A motivação para contratação temporária de professor visitante atende aos requisitos legais/normativos que tratam o tema?**
- II. **A instrução processual da contratação segue os ritos legais/normativos quanto ao processo seletivo simplificado?**
- III. **O acompanhamento da execução contratual, seus controles e respectiva prestação de contas (*accountability*) cumprem sua finalidade prevista?**

Na realização desta ação foram respeitadas as normas de auditoria aplicáveis à Administração Pública, não havendo, por parte dos envolvidos, restrição aos trabalhos da AUDIN.

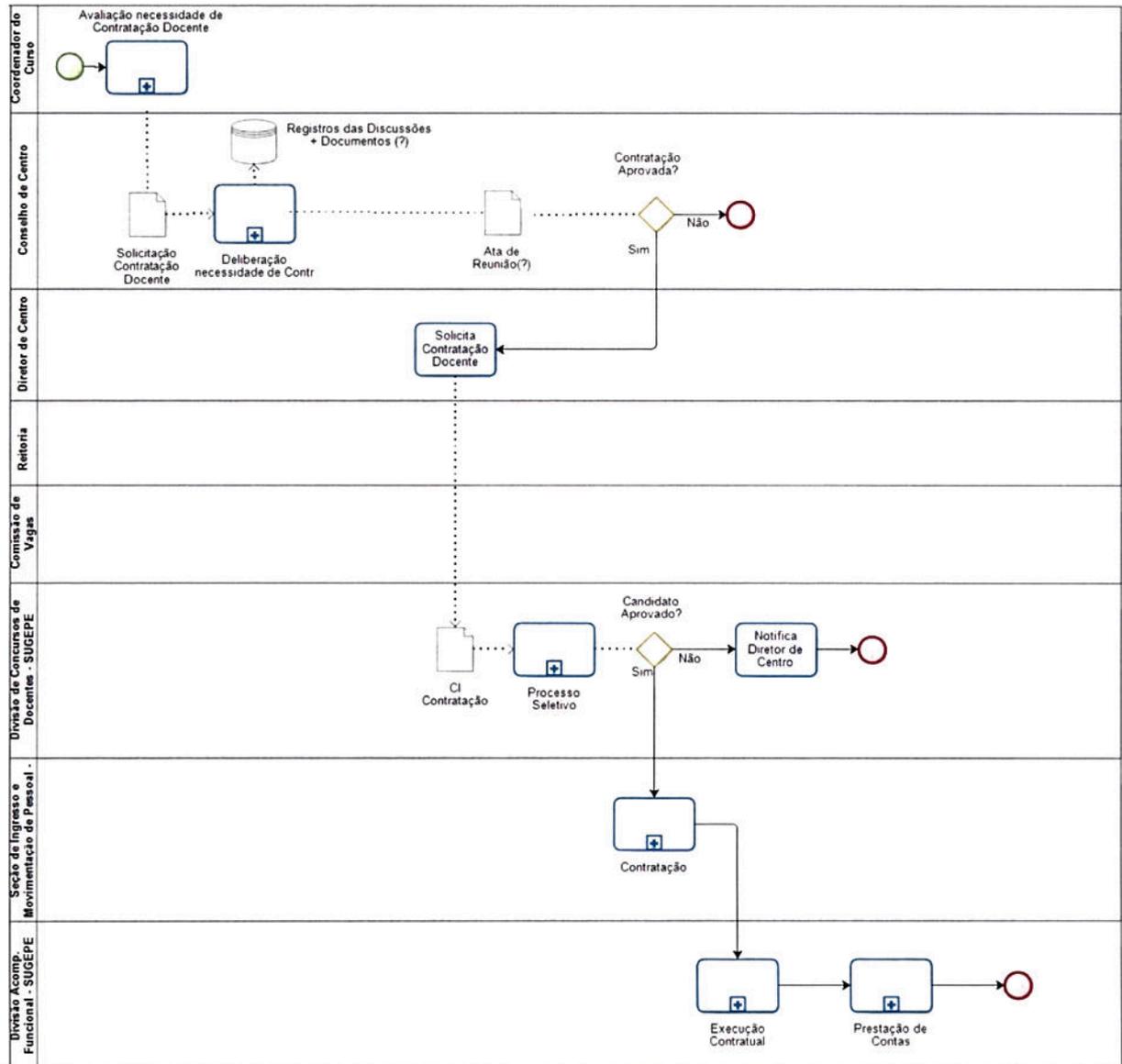
De forma geral, no decorrer da ação, foram encaminhadas aos envolvidos diversas Solicitações de Auditoria - SAs para as quais apresentaram seus esclarecimentos, embasando, dessa forma, as constatações do presente Relatório.



## 2 INFORMAÇÕES

O Fluxo geral do Macroprocesso de Contratação de Professor Visitante na UFABC encontra-se sob a responsabilidade da SUGEPE e, estrutura-se conforme demonstrado na Figura 2 a seguir.

Figura 2 – Fluxo geral do Macroprocesso de Contratação de Professor Visitante na UFABC.



Fonte: Auditoria Interna, com base na circularização das informações obtidas.

Na Figura 2 é possível observar que são abrangidas basicamente duas áreas, uma é o “demandante”, que no fluxo é colocado como Centro, mas conforme apurado, as áreas PROPES, PROPG ou ARI também podem ser demandantes e a outra área é a SUGEPE, considerada “dona do processo”, por atender a demanda, realizando o processo seletivo, a contratação de fato, o acompanhamento da execução contratual (trâmites como aditivos, renovação, etc.) e, da prestação de contas (juntada na pasta

funcional de toda a documentação comprobatória) no decorrer do contrato e em sua finalização.

Isso posto, ressalta-se que as constatações encontradas, por vezes, transpassam a responsabilidade de uma única área, casos estes em que, a equipe desta ação de auditoria recomenda que a SUGEPE verifique junto às devidas áreas quais as ações necessárias e acompanhe, como “dona do processo”, todo o andamento da providência emanada. Outrossim, também são encontradas providências que somente poderão ser realizadas por outras áreas, que não a SUGEPE. Mas nesses casos, foi emanada especificamente para a área responsável, uma Nota de Auditoria – NA para que realize a devida providência, não constando tal ponto como constatação neste Relatório.

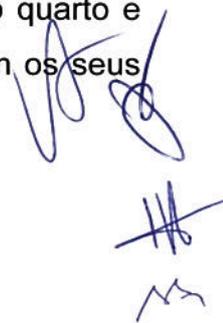
Cabe registrar que, quanto à primeira questão de auditoria, sobre a **motivação**, o escopo limitou-se a verificar a necessidade de embasamento de todos os atos da Administração Pública, no sentido de que esteja devidamente justificada e motivada nos autos processuais a razão pela qual é necessária a contratação, seu embasamento, o controle do limite do banco (quantidade) de professor que pode ser contratado, ou seja, a motivação e adequação da contratação em epígrafe. Já quanto à motivação de se contratar professor visitante ao invés de professor substituto, ou o que tem gerado a demanda das contratações de professores visitantes, como licenças, afastamentos, nomeações, vacâncias e demais motivos de ausência do corpo docente efetivo, não pertenceu ao escopo delimitado, restando à AUDIN, em nova e oportuna ocasião, realizar tal avaliação, se julgar necessário.

Outro ponto a se esclarecer é a questão das chamadas “**vagas transversais**” de professor visitante, assunto relativamente novo, que surgiu na UFABC já durante a execução desta ação de auditoria, com a Resolução ConsUni nº. 194, publicada no Boletim de Serviço de 12 de março de 2019, cujo teor não foi parte integrante do escopo delineado, mesmo que tenha restado consignado em entrevistas a dificuldade da SUGEPE quanto ao novo tema, em adaptar à nova modalidade aos documentos processuais existentes, como minuta de contrato, formas de controle, etc. Nesse ponto, durante o decorrer dos trabalhos, apesar de não compor escopo da análise, foi indicada à SUGEPE pela AUDIN que busque auxílio junto à Procuradoria Federal nas questões jurídicas que surgirem quanto ao assunto e, caso persista alguma questão normativa/processual, que busque assessoria pontual e específica junto à AUDIN.

Registra-se ainda que, durante os trabalhos evidenciou-se o **pagamento do Regime de Dedicção Exclusiva – DE** aos professores visitantes contratados. Tendo em vista a dispersa legislação a respeito que, por vezes não esclarece se é permitido e devido esse tipo de Regime para contratações dessa natureza, a AUDIN solicitou em 15/04/2019, sob o protocolo nº. 23480.007862/2019-21 orientação à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério da Educação - MEC e da Economia (antigo Planejamento), mas obteve a orientação de que, segundo norma atual, somente o órgão setorial de Recursos Humanos da instituição pode realizar esse tipo de consulta sobre o tema junto aos Ministérios (ON/SEGE/PMPOG nº. 7/2012), conforme resposta da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do MEC. Dessa forma, recomenda-se à Superintendência de Gestão de Pessoas da UFABC – SUGEPE que verifique o tema junto aos devidos órgãos para que se obtenha o devido respaldo no pagamento de tal regime.

Ademais, ressalta-se que o cronograma da presente ação foi reajustado conforme necessidades que surgiram no decorrer dos trabalhos, de acordo com os registros constantes dos papéis de trabalho, juntados aos autos desta ação.

Neste contexto, expostas as informações necessárias e, diante da análise realizada, o presente Relatório se compõe do capítulo 1 – “Escopo dos Exames”, do capítulo 2 – “Informações” a respeito da ação e do processo auditado, do capítulo 3 – que contempla as “Constatações”, as quais foram encaminhadas por meio do Relatório Preliminar, para posicionamento da SUGEPE que, em Ofício nº. 301/2019/SUGEPE, de 25/09/2019, se manifestou a respeito de cada uma delas, constando neste Relatório como “Manifestação da Área” cuja análise foi realizada pela AUDIN que, em seguida, realiza as “Recomendações” a respeito e, o quarto e último capítulo, capítulo 4 – é composto pelas “Considerações Finais”, com os seus devidos encaminhamentos.



### 3 CONSTATAÇÕES

#### 3.1.1. Constatação 1: Falhas no registro da motivação para a contratação de professor visitante.

Em busca de responder à primeira questão de auditoria, foi realizada análise dos autos do subprocesso “Processo Seletivo Simplificado”, onde se evidenciou que não há motivação explícita que suporte a referida contratação. Os autos físicos do processo de contratação iniciam-se por meio de Comunicação Interna - CI acompanhada do formulário “*Solicitação de Abertura de Edital para Processo Seletivo – Professor Visitante*”, documentos assinados pelos demandantes (Diretores de Centro, no caso) e Reitor. Consigna-se, contudo, que tais documentos não são capazes de demonstrar os pressupostos, de fato e de direito – motivo e motivação, que suportam uma nova contratação. Da amostra selecionada, em 20% verificou-se o registro de que a contratação de professor visitante se fazia necessária em virtude de afastamentos legais de docentes efetivos, razão pela qual não seria possível atender a demanda discente por carga didática, motivando, assim, nova contratação para suprir tal lacuna. Lembrando que, conforme explicitado no capítulo 2 deste Relatório, não foi escopo desta ação a motivação de se contratar professor visitante ao invés de professor substituto, ou o que tem gerado a demanda das contratações de professores visitantes, como licenças, afastamentos, nomeações, vacâncias e demais motivos de ausência do corpo docente efetivo, mas sim o registro da justificativa do ato público nos autos processuais.

Dessa forma, em 80% da amostragem analisada, as CIs e formulários juntados nos autos, não descrevem a causa – motivo para a nova contratação pretendida ou, quando o fazem, não é de forma clara e objetiva. Nesse sentido, não foram encontrados nos autos analisados, qualquer documento ou estudo que demonstre claramente, por exemplo, a insuficiência atual do quadro efetivo docente que comprometa o atendimento da carga didática ou, ainda, que tal contratação ocorrerá para desenvolvimento de projeto/programa específico, por temporário e excepcional interesse público, como determina a legislação vigente (Lei nº. 8.745/1993). Assim, citamos dois casos a seguir, a título de exemplo do que foi evidenciado.

a) Processo nº 23006.000557/2018-23: A Comunicação Interna – CI nº 025/2017/ARI solicita a utilização de 6 (seis) vagas de professores visitantes a fim de suprir demanda dos cursos de idiomas. Em um trecho da CI expõe: “[...]para continuar

*atendendo às demandas de cursos de inglês da comunidade acadêmica da UFABC, solicitamos a abertura de um novo edital, com 2 (duas) vagas para professores de Língua Inglesa[...]”. Em outro trecho do referido documento tem-se: “[...]O Curso Presencial de Espanhol (CPE) tem uma demanda importante por parte de discentes e servidores técnicos administrativos, e seria essencial contar com o trabalho de um professor visitante especialista nesse idioma[...]” (Grifos adicionados).*

Em análise ao documento citado acima, em que pese a tentativa de motivar a referida contratação temporária por meio de demandas institucionais, não foram encontrados, registrados e juntados aos autos processuais, qualquer estudo ou documento que materialize as demandas alegadas. Não se registra, por exemplo, quantos cursos já são ofertados, quantos alunos estão regularmente matriculados nesses cursos, qual é a efetividade dos cursos oferecidos e metas atendidas e, sobretudo, qual é o quantitativo referente à demanda reprimida, quantos são os professores/monitores já contratados para esse fim e um estudo de horas que devam ser preenchidas pelos novos professores, enfim, os motivos que, em tese, justificariam de fato as novas contratações pretendidas. Ademais, nos casos de cursos de idiomas, é sabida a utilização de pessoal próprio efetivo para ministrar aulas nesses cursos, necessitando ainda, o registro da justificativa do por quê dessa substituição dos atuais pelos novos, ou se de fato haverá substituição ou complementação de horas entre esses professores (atuais do quadro efetivo e visitantes a serem contratados), devendo constar da motivação para essa nova contratação.

b) Processo nº 23006.000826/2018-51- Edital de Abertura nº 36/2018: A Comunicação Interna – CI nº 050/2018/CECS solicita a abertura de processo seletivo para professor visitante na área de Engenharia de Instrumentação, Automação e Robótica, subárea Gestão de Projetos, conforme caracterização e período de inscrições do formulário que anexa aos autos. O formulário anexado apenas discrimina a área de atuação, subárea, área de conhecimento, período de inscrição e quantitativo de vaga. Não há qualquer menção registrada nos autos que explicita a demanda por vagas na disciplina em comento ou projeto especial de atuação desse futuro professor visitante a ser contratado.

Em resposta à SA nº 06/2019, o CECS encaminhou mensagem eletrônica (e-mail) contendo documentos que teriam subsidiado a contratação em questão. São eles: (1) Sinopse de reunião de Plenária de Curso, realizada em 28/02/2018, no qual

o “[...]professor informa sobre a falta de professor em algumas áreas[...]”; e (2) Ata nº 002/2018 - II Sessão Ordinária do Conselho do CECS - ConCECS, realizada em 19/03/2018: “[...]professor relata item sobre contratação de professor visitante, apresentando dados da PROGRAD de matrículas e informando situação crítica[...]” (Grifos adicionados).

Nesse caso, as Atas e Sinopses deveriam ser capazes de demonstrar e descrever o evento fático que deu causa à “[...]falta de professor em algumas áreas[...]” assim como quais são essas áreas. Deveria, ainda, descrever quais foram as informações encaminhadas pela PROGRAD em relação às matrículas que levaram à conclusão da mencionada “[...]situação crítica[...]”. Consigna-se que, da leitura da Sinopse e da Ata, encaminhadas à AUDIN, não é possível concluir sobre a necessidade da contratação em questão, tendo em vista a forma vaga e imprecisa com a qual o assunto fora registrado nos documentos em comento e, que nenhum deles se encontrava fisicamente anexado aos autos.

Esclarecemos que, todo ato praticado pela Administração Pública deve ser devidamente motivado, conforme preconiza o artigo segundo, da Lei nº 9.784/1999. Assim, as solicitações para novas contratações necessitam descrever seu motivo, ou seja, precisam demonstrar o fato que deu causa à prática do ato (nova contratação), acompanhado da motivação entendida como a justificativa que levou à prática de tal ato. Por oportuno, é o que também nos ensina a doutrina administrativa, que “[...]o motivo é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo e que, a motivação é a exposição dos motivos, ou seja, é a demonstração, por escrito, de que os pressupostos de fato realmente existiram[...]” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 212).

### 3.1.2. Manifestação da Área:

Em resposta, o gestor encaminhou o Ofício nº. 301/2019/SUGEPE, de 25/09/2019 informando que:

*“O novo formulário “Solicitação de Abertura” exige que a área explicita os seguintes itens: o objetivo da contratação; a exposição de motivos que justifiquem a contratação; as áreas de conhecimento e programa especial de ensino, pesquisa e extensão a serem atendidos, conforme previsto na Lei 8.745/93 e Resolução 226/18 CONSEPE. O controle do mérito é realizado pelo Diretor do centro na assinatura. (Formulário em Anexo)”.*

**3.1.3. Análise da AUDIN:** Manifestação parcialmente acatada. Em que pese o notável empenho da SUGEPE na elaboração de um novo formulário de abertura de processo de contratação de professor visitante, que contenha campo próprio para o objetivo e a exposição de motivos para preenchimento do demandante, ainda se faz necessário reforçar o controle no que tange à avaliação desses motivos, por alguém que não o próprio demandante, segregando esta função, assim como a de avaliação de documentação comprobatória dos motivos expostos.

**3.1.4. Recomendação:**

1) Estabelecer controle de verificação e, fomentar junto às áreas demandantes das contratações de professores visitantes que, na condução de seus processos seletivos, atentem para a existência de motivação no processo de contratação, por meio de registros e seus respectivos embasamentos que demonstrem a necessidade excepcional, da contratação de professor visitante, anexando documentos comprobatórios (estudo de demanda, horas e programas a serem atendidos, e outros), juntando como justificativa formal, o projeto/atividade a ser realizado (preenchido) pelo contratado, sua fundamentação, etc.

Dentre os benefícios esperados a partir do atendimento a essa recomendação, além do atendimento a legislação, seria a instrução adequada dos processos de contratação de professor visitante, demonstrando a gestão de riscos da área para o caso de não haver a realização da atividade esperada para o curso e, conferindo transparência ao processo.

**3.1.5. Constatação 2: Falhas no edital de seleção do processo seletivo simplificado.**

No intuito de responder à segunda questão de auditoria, ao se analisar o processo seletivo simplificado para a contratação de professor visitante por meio de seu edital, em relação à Lei nº. 8.745/1993, que disciplina a contratação de pessoal por tempo determinado, à Lei nº. 12.772/2012, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos do Magistério Federal e, ao Decreto nº. 4.748/2003, que regulamenta o processo seletivo simplificado, todos atualizados, constataram-se algumas falhas a seguir expostas.

a) Ausência, no edital, de demonstrativo detalhado da composição salarial do futuro contratado, indicando separadamente os valores referentes a vencimento básico - VB, retribuição por titulação - RT e Gratificações (quando houver, conforme

carreira ou plano), bem como o parâmetro legal de vencimentos utilizado para a referida composição, conforme preconiza a legislação a respeito, princípio da transparência ativa e demais normativos correlatos;

b) Ausência de transparência, objetividade e divulgação prévia, no instrumento de Edital, quanto à pontuação a ser atribuída na análise pela banca de avaliação à documentação apresentada pelos candidatos, incluindo a ausência de determinação prévia de nota global de corte. Quando da análise dos editais de seleção de professores visitantes da amostragem selecionada pela AUDIN, não foram encontrados nos editais os critérios objetivos, os pesos e a pontuação a ser atribuída a cada item a ser analisado, tampouco uma fórmula que facilite ao candidato (e a qualquer cidadão) verificar sua pontuação final que lhe fora atribuída, o que traria transparência ao processo seletivo, cujos critérios e formas de pontuação atuais não são encontrados nem mesmo na ata da banca de avaliação. Por exemplo: como se chegou à determinada nota mínima de classificação? Quais artigos são melhores pontuados? Até quantos artigos (ou outros trabalhos relatados no *Lattes*) são pontuados? Quanto vale cada orientação relatada? Ou cada capítulo de livro escrito? Atualmente, o edital dispõe apenas de itens a serem pontuados por grupos e indicação de pontos máximos por grupo, mas não se consegue chegar à pontuação apurada pela banca avaliadora, ao se verificar os documentos inseridos pelos candidatos nas inscrições. Tal situação encontrada contraria o princípio da transparência no serviço público, além de estar em desacordo com o Decreto nº. 4.748/2003 que, ao regulamentar o processo seletivo simplificado na Administração Pública, impõe em seu artigo quarto, parágrafo segundo, que a análise do curriculum "[...] dar-se-á a partir de sistema de pontuação previamente divulgado[...]". (Grifos adicionados). Para esse caso, indicamos, como melhor prática, a descrição detalhada da pontuação que realiza a Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF, conforme pode ser visualizado no Edital de seleção do seguinte link [<http://www.ufjf.br/concurso/files/2016/01/Administra%C3%A7%C3%A3o-e-Ci%C3%A2ncias-Cont%C3%A1beis.pdf>], ressaltando que melhores práticas podem ser adaptadas e combinadas com outras, no que couber e, melhor atender à Instituição em que será aplicada;

c) Ausência, na publicação da homologação do resultado do processo seletivo, da ordem de classificação e das notas obtidas de cada um dos candidatos participantes (nominalmente);

d) Ausência de duplo grau e segregação de função para a avaliação dos recursos impetrados em relação aos resultados do processo seletivo (tanto das inscrições como do resultado final). Em que pese a Resolução ConsEPE nº 226, em seu artigo 14º, parágrafo único, dispor que “[...] caso haja recursos contra o indeferimento de inscrições, o julgamento final caberá à Reitoria[...]”, o que, porém, se observou nos editais da amostragem analisada é que “[...] o recurso será analisado pela Comissão de Seleção[...]”, caracterizando a não aderência à norma interna, além de ausência da segregação de função, uma vez que, a própria Comissão que avaliou as inscrições e pontuou os títulos será a mesma que avaliará o recurso contra esses resultados.

Inclusive já houve denúncia para a Ouvidoria da UFABC a respeito, cadastrada sob o Número Único de Protocolo - NUP 23546.024542/2019-24, cujo teor recai justamente sobre a “ocultação dos nomes dos candidatos” e “ocultação dos critérios de avaliação”.

Ressalta-se que, uma das principais causas das condições encontradas é o lapso temporal em que esse edital e seus procedimentos não foram revisitados, bem como a dispersão da legislação, normativos e regramentos que são publicados a respeito, cujo acompanhamento demonstra-se inefetivo.

### 3.1.6. Manifestação da Área:

Em resposta, o gestor encaminhou o Ofício nº. 301/2019/SUGEPE, de 25/09/2019 informando que:

*“Em relação ao apontamento [...]a, encaminharemos para providenciar a adequação necessária.*

*Em relação ao apontamento [...]b, tem-se que o Decreto 4.748/2003 aplica-se ao Art. 2º, inciso VI, alíneas “h” e “i” da Lei 8.745/93, sendo aplicados para a contratação de professores visitantes e visitantes estrangeiros os incisos IV e V do mesmo artigo, todavia encaminhamos para discussão e aprovação do colegiado a composição de um barema para detalhamento dos valores a serem considerados aos itens submetidos pelos candidatos.*

*Em se tratando do apontamento feito no [...]c, informamos que o procedimento foi implantado recentemente; já é possível encontrar alguns resultados preliminares com essa formatação.*

*Em relação ao apontamento do item [...]d faremos a sugestão de alteração do edital, mudando de “recurso” para “pedido de reconsideração”, que deverá ser “dirigido à [mesma] autoridade que proferiu a decisão” (no caso, comissão de seleção) conf. Art 56 § 1º da Lei 9784. Caso não haja reconsideração, poderá o candidato interpor recurso, dirigido à instância superior (reitoria – que também poderá delegar a competência à SUGEPE)”*

**3.1.7. Análise da AUDIN:** Manifestação parcialmente acatada. As providências quanto aos itens “a”, “c” e “d” deverão ser demonstradas à AUDIN, com seus devidos documentos comprobatórios, assim que implementadas, conforme data a ser acordada com a área. Já em relação ao item “b”, é necessário reforçar que não é apenas o Decreto nº. 4.748/1993 que indica a necessidade de transparência nos processos seletivos (como em toda a Administração Pública), mas sim trata-se de um princípio Constitucional, advindo de outros princípios, como o da Publicidade e o da Impessoalidade, além de ser matéria unânime nos diversos órgãos de controle nacionais e práticas internacionais e de boa governança, em reforço ao Controle Social, como nos ensina o egrégio Tribunal de Contas da União – TCU em seu Referencial Básico de Governança. Portanto, permanece a necessidade de definição e divulgação em edital de critérios objetivos, pesos e pontuação a ser atribuída a cada item a ser analisado, assim como uma fórmula que facilite ao candidato (e a qualquer cidadão) verificar sua pontuação final, seja com a titulação de “*barema*” ou qualquer outro nome que se dê a estes critérios. Assim, permanece a recomendação a esse respeito, cuja implementação, quando realizada, deverá ser demonstrada à AUDIN por meio de documentação comprobatória, no prazo a ser acordado com a área.

**3.1.8. Recomendação:**

2) Realizar as alterações nos processos de seleção, procedimentos e nos editais, de modo que atenda aos princípios constitucionais e da Administração Pública Federal, além dos requisitos normativos e legislativos, para que sejam todos atendidos, sanando a possibilidade de novas falhas, como as encontradas.

O atendimento à providência recomendada trará à UFABC, além do benefício de estar cumprindo a legislação vigente, a segurança de minimizar os riscos de conflitos de interesses, maior transparência ao processo seletivo e, com isso, a diminuição de recursos, evitando, ainda, riscos à imagem e integridade da Universidade.

**3.1.9. Constatação 3: Ausência de registros nos autos quanto à dotação ou verificação de disponibilidade orçamentária.**

Ao se analisar, por amostragem, os autos do processo seletivo simplificado para a contratação de professor visitante, em relação à Lei nº. 8.745/1993, que rege a contratação de pessoal por tempo determinado, à Lei nº. 4.320/1964, ao Decreto Lei 200/1967 e à Constituição Federal - CF/88, evidenciou-se a ausência da

demonstração no Edital (e no processo físico de seleção - autos) quanto ao indicativo de recursos orçamentários e financeiros (dotação) para a contratação de professores visitantes, conforme exigido pelo parágrafo nono, do artigo segundo, da Lei nº. 8.745/1993, atualizada pela Lei nº. 12.772/2012, segundo o qual, a referida contratação está *"[...]condicionada à existência de recursos orçamentários e financeiros para fazer frente às despesas decorrentes da contratação e ao quantitativo máximo de contratados estabelecido para a IFE[...]";*

Uma das principais causas das condições encontradas, manifestada pelos próprios responsáveis pelo processo, é a "ideia" de que não haveria a necessidade de se registrar a existência de dotação ou disponibilidade orçamentária para esse tipo de contratação haja vista tratar-se de pagamento de pessoal, cujo caráter é obrigatório junto ao Governo Federal e, portanto, este tipo de recurso *"[...]sempre estará garantido[...]"* (Reunião da AUDIN com os responsáveis em 06/02/2019).

Tal situação encontrada contraria o princípio da transparência no serviço público, além de outros dispositivos legais, como o artigo 60, da Lei nº. 4.320/1964, segundo a qual *"[...]é vedada a realização de despesa sem prévio empenho..."*, ao Decreto-Lei nº. 200/1967 que, em seu artigo 73 determina que *"[...]nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte..."*, bem como, contraria à Constituição Federal - CF/1988 que estabelece em seu artigo 169, no inciso primeiro, de seu parágrafo primeiro que a *"[...]contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: [...] se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes..."*. (Grifos adicionados).

Em que pese tratar-se de contratação de pessoal, ainda que de caráter temporário, se faz necessário o registro de que foi verificada a existência de disponibilidade orçamentária e financeira para a contratação e que, atendendo à legislação vigente, está disponível o recurso necessário para seu cumprimento contratual antes da autorização do edital, assegurando que estão sendo observadas as normas legais em mais esse quesito.

### **3.1.10. Manifestação da Área:**

Em resposta, o gestor encaminhou o Ofício nº. 301/2019/SUGEPE, de 25/09/2019 informando que:

"[...] discutiremos com a PROPLADI o melhor método para elucidar essa questão".

**3.1.11. Análise da AUDIN:** Manifestação parcialmente acatada. Ainda que a SUGEPE demonstre interesse em solucionar a questão, é preciso consignar qual será a estratégia adotada. Assim, as providências deverão ser demonstradas à AUDIN, com seus devidos documentos comprobatórios, assim que implementadas, conforme data a ser acordada com a área. Assim, permanece a recomendação a esse respeito.

**3.1.12. Recomendação:**

**3)** Registrar nos autos do processo de contratação o cumprimento da legislação vigente quanto à disponibilidade orçamentária e financeira para fazer frente à despesa das contratações temporárias de professor visitante na UFABC.

Ainda que o pagamento da folha de pessoal seja uma despesa obrigatória do Governo Federal, o apontamento de tal registro nos autos, além de atendimento à legislação vigente, trará como benefício a maior transparência e garantia à contratação que está sendo realizada.

**3.1.13. Constatação 4: Ausência de transparência na definição dos termos "Reconhecida Competência" e "Produção Científica Relevante" configurados na norma interna.**

Ao se analisar os controles quanto aos ritos legais e normativos do processo seletivo simplificado, verificou-se que, na norma que regulamenta internamente o assunto (Incisos II e III e, parágrafo único, do artigo sexto, da Resolução ConsEPE nº. 226), é citado como dever do Professor Visitante "*[...]ser docente ou pesquisador de reconhecida competência[...] ter produção científica relevante[...], excepcionalmente a contratação poderá ser efetuada à vista de notória capacidade técnica ou científica do profissional[...]" (Grifos adicionados). Porém, não são encontradas em nenhuma outra parte, da mesma norma, as definições para tais termos. Por exemplo, no âmbito da UFABC, o que é considerada "*reconhecida competência*"? O que uma produção científica precisa ter para ser considerada "*relevante*"? Como se dará, na UFABC, o reconhecimento da "*notória capacidade técnica ou científica*"?*

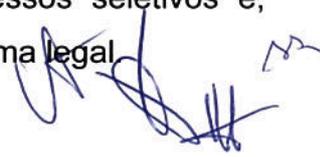
Tal condição demonstra ausência de transparência não só no processo seletivo, mas na norma interna regulamentadora. A definição dos termos retrocitados bem como o procedimento para se considerar as situações apresentadas nos

respectivos termos são primordiais para que todos os interessados e sociedade em geral possam realizar o controle social quanto à pretendida contratação, além de esclarecer aos pretensos candidatos como e em qual situação ele se encontra em relação ao processo seletivo. Ainda, em que pese o termo "*notória capacidade técnica ou científica*" constar do parágrafo segundo, do artigo terceiro, da Lei nº. 8.745/1993, como possibilidade de contratação para professor substituto/visitante e professor/pesquisador visitante estrangeiro e, os termos "*reconhecida competência*" e "*produção científica relevante*" constarem dos Incisos II e III, do parágrafo sétimo, do artigo segundo, da mesma Lei, a norma interna tem a prerrogativa, dentro dos limites legais e da razoabilidade, de trazer para o âmbito da Universidade as condições e os procedimentos de aplicação dessa possibilidade legal. Outrossim, os termos e definições necessitam de transparência nesse mesmo sentido, trazendo os requisitos e os procedimentos de como essas condições serão apuradas no âmbito interno da UFABC.

A condição encontrada contraria ao que impõe a Lei nº. 12.527/2011, que estipula como diretrizes da Administração Pública, em seu artigo terceiro, que deve haver a "[...]divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações[...]" e, também que deve haver "[...]o desenvolvimento do controle social da administração pública[...]" (Grifos adicionados).

Uma das principais causas da condição encontrada é ausência de definição clara e objetiva, na própria norma como também nos editais de seleção, do que se tratam os termos utilizados, como serão configurados, quais os requisitos para a situação prevista e como será o procedimento desse reconhecimento, tais como: os tipos de produção, em quais meios de publicação, quais as pontuações para cada um deles, como e quem definirá o que é notório e relevante, quais os documentos avaliados para tal, pontuações, enfim, deixar explícito para o público em geral todas as condições, requisitos e ponderações para a aplicação dos referidos termos. Pois a ausência dessa definição proporciona dúvidas quanto ao processo geral de seleção.

Dessa forma, uma melhor definição e clareza dos termos das normas internas e, conseqüentemente, nas condições de contratação, minimizam o risco de possíveis questionamentos quanto à impessoalidade e à lisura dos processos seletivos e, resguardaria a UFABC da fragilidade quanto ao atendimento de norma legal.



### 3.1.14. Manifestação da Área:

Em resposta, o gestor encaminhou o Ofício nº. 301/2019/SUGEPE, de 25/09/2019 informando que:

*"[...] encaminharemos essa orientação à Reitoria para discussão no CONSEPE".*

**3.1.15. Análise da AUDIN:** Manifestação parcialmente acatada. Ainda que a SUGEPE demonstre interesse em solucionar a questão, é preciso consignar qual será a estratégia adotada. Assim, as providências deverão ser demonstradas à AUDIN, com seus devidos documentos comprobatórios, assim que implementadas, conforme data a ser acordada com a área. Assim, permanece a recomendação a esse respeito.

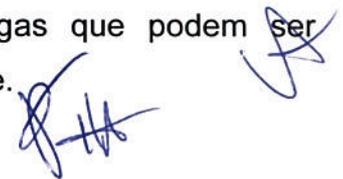
### 3.1.16. Recomendação:

4) Explicitar na norma interna que regulamenta o processo auditado as definições dos termos utilizados, esclarecendo objetivamente, quais os requisitos, as condições e os procedimentos que serão realizados para o reconhecimento do ato definido nos respectivos termos, fazendo constar mais detalhadamente, em cada edital de seleção, como se darão as devidas comprovações e suas pontuações.

O emprego da referida providência trará o benefício de proporcionar à Universidade a garantia de cumprir a legislação vigente, reduzir o risco de vir a prejudicar o andamento dos processos seletivos devido a dúvidas de definições e aplicações das mesmas, além de reduzir o risco de possibilitar prejuízos à impessoalidade e à lisura dos processos seletivos, diminuindo, com isso, a quantidade de recursos impetrados nas seleções.

### 3.1.17. Constatação 5: Ausência de demonstração de controle quanto ao atendimento do limite legal de vagas a serem contratadas de Professor Visitante.

Ao se analisar os controles quanto às contratações e o seu acompanhamento, verificou-se que, nos procedimentos atuais, não resta demonstrado (em 100% da amostragem analisada) o controle quanto ao limite de vagas que podem ser contratadas pela UFABC segundo preconiza a legislação vigente.



Tal condição demonstra ausência de transparência e de ponto de controle quanto ao que impõe o parágrafo segundo, do artigo segundo, da Lei nº. 8.745/1993, segundo a qual "[...] O número total de professores de que trata o inciso IV do caput não poderá ultrapassar 20% (vinte por cento) do total de docentes efetivos em exercício na instituição federal de ensino[...]". E também quanto ao que estabelece o Decreto nº. 7.485/2011, em seu artigo quinto, parágrafo primeiro, determinando que "[...] as universidades federais deverão divulgar, em seus sítios na rede mundial de computadores, demonstrativo dos cargos ocupados e vagos[...]" e, seu artigo sétimo, incisos II e III, segundo os quais "[...] Observados os limites do banco de professor-equivalente fixados [...] será facultado às universidades federais[...]: II - contratar professor substituto e visitante[...]; e III - contratar professor visitante estrangeiro, nos termos [...] da Lei nº 8.745, de 1993[...]" (Grifos adicionados).

Uma das principais causas da condição encontrada é o fato de as informações constarem implicitamente na memória das pessoas que trabalham nesse procedimento atualmente, como relatado na reunião de conhecimento do negócio realizada em 06/02/2019 e reforçado em entrevista realizada em 07/05/2019, para desenho do fluxo do procedimento. Em ambas as ocasiões, foi afirmado que as informações, passo-a-passo, controles para esse tipo de limitação do percentual legalmente exigido, não se encontram formalizados, mas sim dependem da memória do atual chefe da área.

Além do risco da falta de gestão do conhecimento, pelas razões expostas, a ausência da demonstração de controle quanto ao atendimento ao percentual limítrofe imposto, apesar de a UFABC não haver ultrapassado esse limite até a data de análise, possibilita o risco de se contratar além do que permite a legislação.

### **3.1.18. Manifestação da Área:**

Em resposta, o gestor encaminhou o Ofício nº. 301/2019/SUGEPE, de 25/09/2019 informando que:

*"[...] informamos que a contratação de professor visitante tem caráter rotativo; não ocupa vaga no quadro de efetivos e, todos os meses, o quadro geral com os respectivos quantitativos de contratados, contratações em andamento e editais em andamento ou com inscrições abertas, é enviado a todos os membros da Comissão de Vagas (reitor e vice, diretores de centro e vices, Secretaria Geral e demais membros). O controle é realizado pela SUGEPE/Divisão de Concursos, que faz a análise do quantitativo, antes da abertura de cada edital".*



**3.1.19. Análise da AUDIN:** Manifestação parcialmente acatada. Apesar de a SUGEPE informar que já realiza o controle, durante a realização dos exames de auditoria, os auditores não encontraram demonstrada nos autos qualquer menção a ele, o que confirma a necessidade de explicitar a realização deste controle no processo de contratação. Por esse motivo, a recomendação permanece.

**3.1.20. Recomendação:**

5) Explicitar o controle interno em que é avaliado o percentual de professores visitantes contratados, atualizando-se a disponibilidade de banco equivalente a cada contratação a se realizar, juntando-se aos autos a checagem realizada e a nova disponibilidade após aquela contratação.

O emprego do referido controle trará o benefício de proporcionar à Universidade a garantia de cumprir a legislação vigente quanto ao limite imposto, além de reduzir o risco da falta de gestão do conhecimento e da transparência no referido processo.

**3.1.21. Constatação 6: Fragilidade e conflito de normas no que tange à lotação e exercício do professor visitante contratado.**

Dado o exame de todo o conjunto de normas sobre o assunto, verificou-se que não há clara definição no que diz respeito à lotação e ao exercício do professor visitante contratado. Segundo as normas internas, existe a possibilidade de professores visitantes que, apesar de lotados nos centros, exerçam o foco de suas atividades em outras áreas, o que acaba por dificultar o controle dos Diretores de Centro quanto ao que lhe compete controlar a respeito do Professor Visitante, enquanto seu subordinado direto.

O Regimento Geral da UFABC, aprovado pela Resolução ConsUni nº 63/2011, em complemento ao Estatuto, dispõe no inciso oitavo, do artigo nono que "[...] compete ao Conselho de cada Centro: [...] VIII. propor a abertura [...] de processo de seleção para [...] professor visitante [...]". E nos incisos terceiro e quarto, do artigo 31 que cabe ao Diretor "[...] III - fiscalizar a execução das atividades acadêmicas de competência do Centro; IV - atestar a assiduidade dos docentes e do pessoal técnico-administrativo, diretamente subordinados à Diretoria do Centro[...]"(Grifos adicionados).

Mais especificamente do capítulo "Do Corpo Docente", os artigos 67, 68 e 69 dispõem que  [...] poderá haver contratação de professor visitante e professor

*substituto em conformidade com a legislação vigente. [...]” e que “[...] ficará a critério do Conselho Universitário deliberar sobre a alteração do regime de trabalho de docente[...]” e ainda que [...]Os serviços e encargos inerentes à atividade docente, bem como o estímulo ao aperfeiçoamento e à produtividade, serão definidos pelos colegiados superiores da UFABC[...]” (Grifos adicionados).*

A Resolução ConsEPE nº 226, que estabelece normas para admissão de professores visitantes, no artigo 4º e, parágrafos 1º e 2º do artigo 8º dispõem que “[...] a solicitação para abertura de edital de professores visitantes, por qualquer área da UFABC, deverá ser encaminhada a um dos Centros e encaminhada por esse à Reitoria, após aprovação no respectivo Conselho. [...] será feita por tempo determinado [...] e antes do término do contrato, o professor visitante deverá apresentar relatório das atividades desenvolvidas, que deverá ser avaliado pelo respectivo Centro[...]”. E ainda que “[...] a prorrogação do contrato dar-se-á apenas por solicitação explícita do interessado, após aprovação da mesma pelo Conselho de Centro e atendidas as exigências desta Resolução.[...]” (Grifos adicionados).

Outro critério que fica a cargo do Diretor do Centro, segundo a mesma norma, são os afastamentos que, segundo o 1º e 2º parágrafos, do artigo 18 “[...] o professor visitante poderá se afastar, com ônus ou com ônus limitado, para participação em reuniões ou eventos científicos e em bancas examinadoras, com o prazo máximo de 21 dias, a critério da Direção do Centro. § 2º O afastamento em outras situações que não aquelas descritas no parágrafo precedente será condicionado à aprovação do Conselho de Centro[...]” (Grifos adicionados).

Condição esta, corroborada pela entrevista realizada em 13/05/2019 pela AUDIN a uma Diretoria de Centro, na qual o Diretor esclarece que, no caso dos professores visitantes, “[...]qualquer atividade externa que o docente necessite realizar precisa ser relatada ao Centro e deve se estender no máximo até 21 dias[...]” (Grifos adicionados).

Ainda na Resolução ConsEPE nº 226, em seu artigo 19, há previsão de apresentação de relatório anual ao ConsEPE, “[...]contendo as contratações de professores visitantes por Centro[...]” (Grifos adicionados).

Além disso, a referida Resolução, em seus artigos 20 e 21, também dispõe sobre a contratação de professor visitante sênior, segundo os quais “[...] a UFABC poderá contratar professores visitantes sêniores, com experiência acadêmica e competências compatíveis com o perfil de professor titular ou, facultativamente, de

*professor associado[...]” e ainda dispõe que “[...]a Reitoria poderá publicar edital específico para a contratação de professor visitante sênior, considerando o quadro de vagas disponíveis e condições que atendam a necessidades especiais de áreas estratégicas do ensino, da pesquisa ou da extensão, ouvidas as respectivas áreas[...]”. E em seu parágrafo primeiro, dispõe que “[...] cabará a Comissão de Vagas, ouvidos os Centros, propor a lotação e o exercício do professor visitante sênior em um dos Centros, considerando a área de formação e de atuação do professor[...]”. A mesma norma estabelece ainda, no seu parágrafo segundo que “[...] cabará ao professor visitante sênior o desenvolvimento, por prazo determinado, do projeto específico apresentado por ocasião de sua seleção e a submissão anual do relatório de suas atividades ao Centro em que está lotado[...]” (Grifos adicionados).*

Já no que diz respeito aos Núcleos de Pesquisa, o Regimento Geral disciplina, em seu artigo 59, que “[...] professores, alunos e pesquisadores da própria UFABC ou convidados poderão se organizar em Núcleos de Pesquisa com objetivos específicos[...]” e que esses Núcleos “[...] estarão vinculados à Pró-Reitoria de Pesquisa e poderão ter características interdisciplinares, permitindo que neles possam atuar pessoas vinculadas a diferentes Centros[...]”(Grifos adicionados).

A Resolução ConsUni nº 104, que normatiza os Núcleos Estratégicos de Pesquisa da UFABC, em seu artigo 4º estabelece que “[...] os recursos humanos e orçamentários necessários para o funcionamento dos Núcleos serão providos pela Universidade, por meio da Reitoria[...]” (Grifos adicionados).

Como visto, evidencia-se um conflito de normas que incide na fragilidade de definição de papéis e respectivos controles quando se trata da lotação e subordinação do professor visitante, tendo em vista que, apesar de lotado no Centro (por força do Regimento Geral), em alguns casos, o contratado acaba por exercer suas atividades em outras áreas (por força de outras normas internas), o que gera, por vezes, dificuldade em exercer um acompanhamento das atividades desse visitante no decorrer da execução de seu contrato. Situação, essa, que foi apontada em entrevista realizada no dia 16/05/2019 entre a AUDIN e um Diretor de Centro que relatou “[...] Às vezes, há entrega de relatórios anuais e ao término do contrato, mas quanto aos professores que não atuam no centro, por exemplo, professor visitante sênior, professor visitante dos núcleos ou professor de idiomas, é desconhecido para o Diretor de Centro e para os demais dirigentes envolvidos, a quem e como eles estão exercendo suas atividades, como está sua frequência e o desenrolar de seu trabalho.

*alguns nem mesmo nos apresentam os relatórios, porque hoje não está clara essa definição[...]* (Grifos adicionados).

Assim, em que pese a previsão de entrega de relatório de atividades periodicamente e antes do término contratual, evidencia-se que estes, quando entregues, mais comumente ao final de cada período, não é controle o suficiente, conforme relatado em entrevista, para a Direção dos Centros, aos quais, atualmente, segundo Regimento, estão subordinados os Professores Visitantes contratados, principalmente àqueles que desenvolvam atividades fora do Centro.

Cabe mencionar ainda que, em 2017, a AUDIN se manifestou, na Nota de Auditoria nº 05/2017, quanto à lotação de docentes na UFABC, [disponível em: [http://audin.ufabc.edu.br/images/notas/2017/nota\\_2017\\_05.pdf](http://audin.ufabc.edu.br/images/notas/2017/nota_2017_05.pdf)], quando à época, foi consultada a respeito do tema.

Depreende-se, portanto, a partir de tais considerações que, ainda falta clareza do papel e das responsabilidades dos professores visitantes em relação à sua subordinação e à entrega de seus relatórios e documentação de acompanhamento, o que tem ocasionado fragilidade nos controles a respeito.

### 3.1.22. Manifestação da Área:

Em resposta, o gestor encaminhou o Ofício nº. 301/2019/SUGEPE, de 25/09/2019 informando que:

*"[...]a Resolução CONSEPE nº 226, de 26/03/2018, parágrafo 3º faculta ao Centro e à área estratégica na qual o docente está exercendo atividades a alocação didática, tanto em atividades de graduação, pós-graduação e extensão.*

*De toda forma, essa recomendação da AudIn será levada à reitoria para discussão e encaminhamentos que se julgarem pertinentes".*

**3.1.23. Análise da AUDIN:** Manifestação parcialmente acatada. Em que pese a SUGEPE se prontificar a levar a discussão sobre o assunto à Reitoria, é preciso consignar quais serão a estratégia e os procedimentos adotados. Ademais, o parágrafo 3º, do Art. 21, da Resolução CONSEPE, mencionado pela área, em que fica *facultada a alocação didática de "[...]graduação, de pós-graduação ou de extensão[...]" ao Centro em que ele esteja lotado e à área estratégica a que o docente atende*, só ratifica a conflito mencionado, em que o Regimento Geral, Art. 67, Inciso I, traz como *"[...] indissociáveis [...] pesquisa, ensino e extensão[...]"*, como competências do corpo docente da Universidade (Grifos adicionados). Por esse

motivo, se faz necessária a permanência da recomendação.

### 3.1.24. Recomendação:

6) Definir, com maior clareza, (revisando normas internas, no que couber), a subordinação direta e os papéis de cada ator no que tange ao acompanhamento da execução contratual do professor visitante durante e, ao término de cada período, de modo que, respeitando-se a normatização, se consiga estabelecer mecanismos de controle efetivos, padronizando fluxos e procedimentos de trabalho, tais como: assiduidade, atividades executadas, recebimento, avaliação e guarda de documentos, etc.

A clareza na definição dos papéis de cada dirigente proporcionará o benefício de se obter um adequado acompanhamento da execução dos trabalhos realizados pelos professores visitantes contratados, além de trazer maior segurança e confiabilidade aos Dirigentes envolvidos sobre suas atribuições nesse tipo de contratação, minimizando os riscos de conflitos e incertezas, como os que ocorrem atualmente.

### 3.1.25. Constatação 7: Falhas na formalização dos autos (processos físicos) que dão suporte ao procedimento de contratação.

Do cotejo dos autos dos processos seletivos da amostra selecionada pela AUDIN para exames, do levantamento do fluxo de trabalho junto a Divisão de Concursos de Docentes e das entrevistas conduzidas junto à Divisão de Concursos de Docentes, Divisão de Acompanhamento Funcional, Seção de Ingresso e Movimentação de Pessoal e diretorias dos Centros, constataram-se falhas no tocante à instrução processual à luz da Lei nº 9.784/1999.

Cabe lembrar que a contratação de professores visitantes por meio da realização do processo seletivo simplificado é macroprocesso composto pelos seguintes subprocessos:

- 1) Motivação para a contratação (Ator - Centros);
- 2) Processo seletivo simplificado (Divisão de Concursos Docentes);
- 3) Ingresso (Seção de Ingresso);
- 4) Execução contratual (Atores - SUGEPE e Centros); e

5) Prestação de Contas (Atores - SUGEPE e Centros). Vide Figura 2 - Fluxo geral do Macroprocesso de Contratação de Professor Visitante na UFABC.

Constatou-se que apenas os atos administrativos praticados em razão do subprocesso (2) "Processo Seletivo Simplificado" encontram-se formalizados e autuados - com número de processo. Todos os atos praticados quando da execução dos outros subprocessos que compõem o macroprocesso não possuem formalização que demonstrem as motivações declaradas pela Administração Pública que suportaram a contratação. Assim, apenas da análise dos autos do subprocesso "Processo Seletivo Simplificado", não é possível verificar quem foi o candidato contratado ou, tampouco, acompanhar a execução contratual, visto que o registro de tais atos encontram-se sob guarda de outros atores organizacionais. Neste ponto, destacamos algumas fragilidades a seguir evidenciadas, de cada subprocesso.

(1) Subprocesso "Motivação": Os autos não demonstram a motivação necessária que dê suporte à contratação. Não há nos autos documento ou declaração que explicita o motivo pelo qual se faz necessário nova contratação, exceção apenas aos autos que tem por demandante o CCNH em que se verificou a presença das atas deliberativas do ConCCNH sendo possível compreender o motivo que deu causa à nova contratação, mas que ainda precisa de complemento, conforme descrito mais detalhadamente na constatação 1 deste Relatório.

(2) Subprocesso "Processo Seletivo Simplificado": Em que pese ser um subprocesso que também necessita de melhorias, como indicado no decorrer deste Relatório, é o único subprocesso no qual os atos praticados encontram-se autuados conforme dispõe a Lei nº 9784/1999. Os autos são compostos pela seguinte documentação: Comunicação Interna solicitando a abertura de processo seletivo simplificado, edital do processo seletivo simplificado, cópia de publicação do extrato do edital no Diário Oficial da União - DOU, Portaria de designação de banca de avaliação, Ata da banca acompanhada dos respectivos instrumentos de pontuação e avaliação, Edital de Homologação dos resultados acompanhado da sua respectiva publicação e, por fim, despacho para arquivamento dos autos. Os atos referentes ao ingresso, execução do contrato e prestação de contas não estão registrados nos mesmos autos do "Processo Seletivo Simplificado".

(3) Subprocesso "Ingresso": Os trâmites inerentes à contratação somente ocorrem quando o demandante, no caso os Centros ou Reitoria, solicita a convocação do candidato após a comunicação, por parte da Divisão de Concurso de Docentes, de

que o edital de homologação do resultado do processo seletivo foi publicado. O que se observou do levantamento dos fluxos e entrevistas realizadas é que não há um desencadeamento contínuo dos atos entre a homologação do resultado do processo seletivo simplificado e os trâmites inerentes ao ingresso do primeiro colocado. Há, neste ponto, um lapso temporal entre o encerramento do processo seletivo simplificado e os atos de ingresso. Constatou-se que os demandantes atuam no sentido de determinar a que tempo o ingresso/contratação irá ocorrer, uma vez que o ingresso somente é executado pela SUGEPE – Seção de Ingresso de Pessoal - SIMP após o recebimento da CI que solicita a contratação dos aprovados. Assim, evidenciaram-se contratações que se materializaram em 14 dias e outras que se efetivaram após decorridos 354 dias da homologação do resultado, conforme demonstra a Tabela 1, a seguir.

Tabela 1 - Lapso temporal entre a Homologação do Resultado e a Assinatura do Contrato

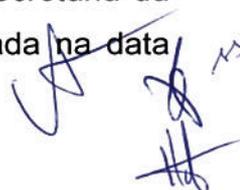
Nº do Processo	Data de Envio da Solicitação abertura do processo seletivo	Edital de Abertura do Concurso nº	Data da Homologação do Resultado do Concurso	Data da Assinatura do Contrato	Tempo entre a Homologação e a Assinatura do Contrato	Data do Efetivo Exercício
23006.000826/2018-51	20/03/2018	036/2018	21/05/2018	04/06/2018	14	04/06/2018
23006.002148/2014-38	03/07/2014	211/2014	13/01/2015	15/08/2015	214	18/08/2015
23006.001077/2015-37	10/04/2015	071/2015	23/09/2015	04/03/2016	163	04/03/2017
23006.001315/2017-76	12/05/2017	092/2017	29/09/2017	01/12/2017	63	29/11/2017
23006.001315/2017-76	12/05/2017	092/2017	29/09/2017	01/03/2018	153	01/03/2018
23006.001709/2015-62	05/10/2015	160/2015	28/04/2016	12/08/2016	106	12/08/2018
23006.000567/2018-69	27/02/2018	012/2018	13/06/2018	10/09/2018	89	10/09/2018
23006.001020/2018-81	03/05/2018	056/2018	26/06/2018	03/09/2018	69	03/09/2018
23006.000557/2018-23	15/12/2017	010/2018	28/05/2018	01/10/2018	126	01/10/2018
23006.001800/2016-69	07/10/2016	169/2016	17/11/2016	06/11/2017	354	09/11/2017
<b>Média do lapso temporal entre a Homologação do Resultado do Processo Seletivo e a Assinatura do Contrato</b>					<b>135 dias</b>	

Fonte: Auditoria Interna, com base na análise dos documentos obtidos.

Registra-se, ainda, o descompasso de datas do contrato oriundo do processo de nº. 23006.001315/2017-76, quando se verificou que o professor visitante contratado entrou em efetivo exercício em 29/11/2017, sendo 2 (dois) dias antes da data da assinatura do contrato, (01/12/2017), demonstrando falha no controle de execução de trabalho sem cobertura contratual formalizada.

(4) Subprocesso “Execução Contratual”: Das entrevistas conduzidas junto aos demandantes, restou evidenciado que a execução contratual carece de dois tipos de acompanhamento. O primeiro deles refere-se ao acompanhamento do desempenho do professor visitante contratado na execução das atividades do dia a dia. Evidenciou-se, nas falas dos entrevistados, quando se tratam de Visitantes atuantes nos Centros, que tal acompanhamento é realizado pelo coordenador de curso com suporte do Diretor de Centro para sanar eventuais questões que estão fora da alçada do Coordenador. Assim, questões como frequência, assiduidade, metodologia de ensino, didática etc. são resolvidas no âmbito da coordenação do curso e diretoria de centro, porém, não havendo qualquer formalização dos apontamentos em autos. E, no caso dos visitantes atuantes para as demais áreas demandantes, existe o conflito de papéis, conforme relatado na constatação 6 deste Relatório.

Já o segundo tipo, remonta ao acompanhamento dos prazos contidos no instrumento contratual, como por exemplo, prazos de prorrogação ou término da vigência do contrato. Neste ponto, as entrevistas conduzidas apontaram divergência concernentes às responsabilidades (como também destacado detalhadamente na Constatação 6 deste Relatório), quanto ao gerenciamento dos prazos para a entrega dos relatórios segundo norma interna determina. Evidenciou-se nas entrevistas que “[...]Não está definido claramente qual é a atribuição da SUGEPE nestes processos. Hoje quase todo o processo é feito e controlado pelo Centro [...] O Centro tem que controlar os prazos para entrega, de renovação do contrato. São pontos de gestão de pessoas. Eles deveriam pedir os relatórios, cobrar os relatórios. Quando faltam duas semanas de que precisa renovar o contrato [...] a SUGEPE cobra a decisão [...] o que não dá prazo suficiente para pedir o relatório do docente e os pareceres da Coordenação e da Comissão julgadora. A nossa demanda é que eles colocassem no fluxo deles, que sinalizassem os prazos com antecedência suficiente, pois assim conseguimos garantir que o relatório possa passar por uma reunião do Conselho de Centro. Porque a reunião do Conselho de Centro exige o envio dos documentos para a análise com nove dias de antecedência. Então os pareceres precisam estar prontos com no mínimo nove a dez dias de antecedência da reunião. O ideal seria a SUGEPE sinalizar os prazos com dois a três meses de antecedência.[...]Hoje a Secretaria da Direção do Centro quem fica cobrando o docente[...]” (Entrevista realizada na data 13/05/2019 – Grifos adicionados).



Por sua vez, a SUGEPE informou que: *[...]monitora o prazo desses contratos e [...] a planilha avisa com 60 dias de antecedência que o prazo do contrato vai expirar[...]* momento em que a área *[...]manda um e-mail para a direção do Centro avisando[...]*”.

A SUGEPE esclareceu ainda que existe *[...]um relatório de atividades que o professor visitante faz e apresenta para a Direção do Centro. Os Centros também desenvolveram um formulário que fala sobre esse relatório. Ao final desse formulário, há a indicação para a renovação ou não do contrato (sim ou não), nos casos em que o Centro não tenha interesse em renovar o contrato, é nesse formulário que eles colocam que não [...] e damos prosseguimento aos trâmites de desligamento. A SUGEPE não entra nesse mérito. Esse relatório vem e é encaminhado por meio de CI, juntamente com o formulário, sendo arquivado na pasta funcional, que fica na SUGEPE[...]”.*

Outro ponto que a SUGEPE destacou é que avisa também *[...]quando o contrato vai vencer e não há mais a possibilidade de renovação. Já colocamos expressamente para ao Centro que não será possível renovar aquele contrato.[...]*” (Entrevista realizada na data 03/05/2019 entre AUDIN e SUGEPE – Grifos adicionados).

Das passagens destacadas, evidencia-se a ausência de percepção com clareza sobre as responsabilidades/atribuições no desempenho das tarefas inerentes ao subprocesso “Execução Contratual” pelas áreas envolvidas, no caso SUGEPE – SIMP e Centros, onde um indica ser do outro a referida responsabilidade.

(5) Subprocesso “Prestação de Contas”: Ocorre quando do encerramento do contrato, uma vez que, por força de Resolução interna, o professor visitante deve encaminhar Relatório de Atividades ao Diretor de Centro. Neste ponto, são dois cenários possíveis: (a) quando da impossibilidade de renovação contratual (por força de extinção de prazo máximo), tais relatórios são encaminhados para a SUGEPE para arquivamento na pasta funcional do docente e; (b) quando há possibilidade de renovação contratual, tais relatórios são submetidos aos Conselhos de Centro para a apreciação dos pares e recomendação ou não de renovação contratual, antes de serem também encaminhados à SUGEPE, para os trâmites devidos.

Nesse ponto, ressaltamos que os atos do processo administrativo devem obedecer a forma determinada quando a lei expressamente o exigir, não se mostrando razoável que, somente parte do macroprocesso esteja organizada em

forma de autos. Isso posto, é elemento da legalidade dos atos administrativos praticados pelo gestor público, explicitar as motivações inerente à prática de cada ato assim como registrá-las. Para tanto, se faz necessário a adoção de instrumento que vise formalizar a sequência dos atos praticados a fim de transparecer a atividade estatal e dos particulares que envolvam recursos públicos, seja de qualquer natureza da Administração Pública. Trata-se, portanto, do processo administrativo (autos), instrumento conferido à Administração para a consecução dos seus objetivos. Assim, sob a perspectiva da transparência pública e do controle social, a forma como, atualmente, ocorre a realização dos atos sem registros sequenciais ou registrados e arquivados de forma esparsa e não sequencial, não permite ao cidadão analisar e avaliar a prática administrativa adotada e dificulta, aos próprios gestores, o emprego de controles efetivos, trazendo riscos ao processo.

### 3.1.26. Manifestação da Área:

Em resposta, o gestor encaminhou o Ofício nº. 301/2019/SUGEPE, de 25/09/2019 informando que:

*“[...]analisaremos a modificação do fluxo citado. Uma proposta é encaminhar os processos de seleção de professores visitantes para a inclusão dos referidos contratos, aditivos e procedimento de encerramento de vínculo.[...] o novo formulário de solicitação de abertura de editais há um campo para a informação do quadrimestre desejado para a contratação. Sugerimos a vinculação imediata entre homologação do resultado e contratação, sem a necessidade de solicitação do Centro demandante.*

*Sobre o tempo entre a homologação e a efetiva contratação há que se analisar caso a caso. Considerando que em alguns processos seletivos há candidatos estrangeiros, podem ocorrer variações de lapso temporal entre a homologação do processo seletivo e a efetiva contratação, uma vez que em alguns casos o candidato estrangeiro não possui visto e autorização de trabalho, sendo de responsabilidade da UFABC em solicitar ao Ministério da Justiça a referida autorização. Também há a obrigatoriedade de se formalizar as contratações no SIAPE somente dentro do mesmo mês de ingresso (questões tributárias – INSS). Quanto ao descompasso de datas entre a assinatura do contrato e o efetivo exercício, todos os ingressantes iniciaram as atividades no mesmo dia da assinatura do contrato”.*

**3.1.27. Análise da AUDIN:** Manifestação parcialmente acatada. Ao mencionar que “[...]todos os ingressantes iniciaram as atividades no mesmo dia da assinatura do contrato[...]” a SUGEPE contradiz o que a AUDIN apurou por meio de documentação comprobatória no processo de nº. 23006.001315/2017-76, onde se evidenciaram 2 dias de exercício sem cobertura contratual de um dos contratados, ao menos, é o que expressa a documentação analisada, cujas cópias estão anexadas aos autos dos

papéis de trabalho da AUDIN. Ademais, as alterações de fluxo que a área propõe deverão ser negociadas junto às devidas instâncias e, se aprovadas, as providências implementadas deverão ser comunicadas à AUDIN, quando de seu monitoramento. Por isso, mantêm-se as recomendações.

### 3.1.28. Recomendações:

7) Registrar de forma tempestiva e organizada, em autos físicos (processos sequenciais e numerados) todos os atos administrativos (inclusive todos os demais subprocessos do macroprocesso da contratação de professores visitantes), com a devida exposição de motivos de cada ato praticado, possibilitando o benefício do tempestivo resgate histórico dos acontecimentos e o controle social, conforme determina a Lei nº 9.784/1999;

7A) Verificar junto às áreas demandantes uma forma de diminuir e/ou eliminar a lacuna temporal evidenciada entre a publicação da homologação do processo seletivo e a contratação em si, de modo que traga o benefício de atendimento à excepcional necessidade temporária de interesse público, conforme Lei nº 8.745/1993.

### 3.1.29. Constatação 8: Falhas na redação do instrumento contratual para professor visitante.

Da análise dos contratos nº 026/2017; 004/2018; 023/2017; 014/2015; 006/2016; 019/2018; 029/2016; 32/2018; 33/2018 e 37/2018, evidenciaram-se falhas, como exposto a seguir, sob dois pontos.

l) O primeiro ponto refere-se à redação das cláusulas contratuais, onde foram identificadas as fragilidades expostas a seguir.

a) Cláusula primeira – do objeto: tem-se a seguinte redação: “[...]O presente contrato tem por objetivo a contratação de docente visitante, por tempo determinado, para a Fundação Universidade Federal do ABC[...]”. Nesta cláusula se faz necessário que o objeto do contrato mencione qual fundamento suporta a contratação, como por exemplo, excepcional interesse público decorrente das necessidades específicas de programas de pesquisa e de pós-graduação (citando quais os programas), nos termos do artigo segundo, da Lei nº 8.745/1993.

b) Cláusula segunda – da função, carga horária e regime de trabalho: não constam quais serão as atribuições a serem desempenhadas pelo professor visitante.

Sabe-se tão somente que exercerá atividades em Núcleo Estratégico ou em determinada área do conhecimento, contudo, a redação do dispositivo não evidencia quais são essas atividades, limitando-se a dizer que as atribuições são equiparadas às de professor titular. Destacamos que a descrição das atividades a serem desempenhadas pelo contratado é elemento essencial para caracterizar o objeto do contrato, além de ser insumo para o acompanhamento da execução contratual e prestação de contas.

c) Cláusula terceira – da remuneração e fonte dos recursos: A remuneração descrita no contrato refere-se à remuneração global a ser percebida pelo contratado, contudo, conforme incisos I e II, do parágrafo primeiro, do artigo segundo, da Orientação Normativa – ON/SRH/MP nº 05/2009, faz-se necessário evidenciar que a remuneração será paga em parcela única, sendo composta por: a) Vencimento Básico – VB e b) Retribuição por Titulação – RT, discriminado os valores em separado. Deve-se ainda, explicitar qual a legislação que define os valores constantes no contrato, no caso em tela, Lei nº 12.772/2012.

Adicionalmente, não resta evidenciado, no instrumento contratual, qual fonte de recurso será utilizada para fazer frente à despesa contratada. Tem-se somente a menção genérica de que a despesa será paga com recursos do orçamento próprio da Universidade. Recomenda-se que a indicação da fonte e respectivas rubricas, além de constar no Contrato, deve-se também estar registrado nos autos e no edital, de acordo com o já exposto, mais detalhadamente, na constatação 3 deste Relatório.

Outrossim, não constam indicados os descontos que o contratado sofrerá em razão da percepção dos vencimentos, como por exemplo, a retenção do imposto de renda na fonte, ou ainda, a menção da necessária vinculação ao Regime Geral de Previdência Social, o qual também acarretará desconto nos vencimentos do contratado.

d) Cláusula quarta - do prazo: Em que pese indicar o prazo do contrato, a referida cláusula também traz a informação quanto à vigência deste. Diante do exposto, recomendamos a alteração da redação para “*do prazo e da vigência*”, deixando claro que, tanto o prazo de 12 meses quanto as possibilidades de prorrogação estão regulados pelo parágrafo único, do artigo quarto, da Lei nº 8.745/1993.

e) Cláusula quinta – das obrigações: No item 1 - do contratante, tem-se: “[...] o *contratante procederá, a cada 3 (três) meses, observada a conveniência e*

*necessidade do serviço, a análise e avaliação da continuidade da atividade desenvolvida pelo(a) contratado(a)[...]*". Consignamos que as avaliações previstas na cláusula contratual não foram encontradas quando da análise dos autos. Ainda, em que pese previsão da avaliação, o instrumento contratual não explicita quais serão os critérios que nortearão a avaliação, como por exemplo: será avaliada a frequência do contratado? Os resultados trazidos para a UFABC? Se sim, como tal resultado será mensurado? Para tanto, a descrição das atividades (objeto do contrato) deve ser pormenorizada, bem como os procedimentos da mencionada análise e avaliação.

f) Cláusula sexta – da rescisão, tem-se, dentre outras, a seguinte condição em que ela pode ocorrer: *"[...] pela contratante, por prática de faltas funcionais ou, má conduta prevista na legislação específica sobre a matéria [...]"*. Faz-se necessário explicitar qual é a legislação específica sobre a matéria e evidenciar que o professor visitante contratado deverá observar e estará sujeito aos dispositivos contidos na lei nº 8.112/90, conforme indicado pelo artigo 11, da lei nº 8.745/93 - no que tange aos aspectos inerentes a alguns direitos, deveres, proibições, penalidades, prazo e prescrições, conforme a própria lei específica esclarece (os pontos em que serão observadas as mesmas condições da Lei nº. 8.112/1990).

Finalizando a análise das cláusulas contratuais, não foram identificadas cláusulas que regulamentam eventuais alterações no instrumento contratual e que suportem, por exemplo, a majoração dos vencimentos quando da atualização da legislação. Outro aspecto importante de se registrar é a questão de se publicar devidamente o termo aditivo de prorrogação dos contratos, que inicialmente verificou-se ser realizado apenas por Portaria no Boletim de Serviço, porém, mais recentemente, foram encontradas publicações no DOU dos respectivos termos, como impõe a legislação vigente. É um procedimento legal, relevante e necessário para garantir a validade do ato. Também não foram identificadas cláusulas que descrevam os direitos e deveres do contratado. A redação da cláusula quinta do referido instrumento contratual é genérica e não indica os dispositivos que deverão ser observados pelo contratado, limitando-se a dizer que esse deverá aceitar e cumprir regulamentos e normas administrativas estabelecidas pelo Colegiado da UFABC. Também não constam as penalidades e o regime disciplinar a que o professor visitante será submetido quando do cometimento de eventual falta disciplinar. Ademais, não foram encontrados dispositivos que indiquem o regime previdenciário assim como o regime jurídico a que o professor visitante estará vinculado. Neste

ponto, indicamos como melhor prática o contrato adotado pela Universidade do Estado do Mato Grosso, disponível no *link* [<http://portal.unemat.br/?pg=site&i=prppg&m=documentos-e-formularios&c=professor-visitante-pv>]. Outro ponto, simples, porém, importante, é a ausência de numeração das páginas do instrumento contratual, onde se recomenda indicar “página X (número da página em questão) de XX (total de páginas do documento)”.

Quanto ao segundo ponto analisado no que tange aos contratos, evidenciou-se a seguinte fragilidade:

II) Utilização de dois instrumentos contratuais: em relação à forma de apresentação do instrumento contratual, consignamos que, no caso da contratação de professor visitante estrangeiro, foram encontrados, nas pastas funcionais, dois instrumentos de contrato. Por exemplo, tem-se o documento “*contrato de docente por tempo determinado – nº 014/2015*” e “*contrato de trabalho por prazo determinado*”. Verifica-se que o documento “*contrato de trabalho por prazo determinado*” não possui número sequencial capaz de individualizar o instrumento contratual, não consta o brasão da República, não possui data de assinatura e algumas das cláusulas nele contidas, como por exemplo: cláusula quarta: “[...]a candidata virá ao Brasil desacompanhada[...]” ou a cláusula sexta: “[...]a repatriação ao país de origem será definitiva ao final de contrato ou ao final da prorrogação, se houver, ou no interregno entre os períodos, caso ocorra distrato, nos termos da lei, comprometendo-se a contratante a comunicar o fato, em até quinze dias, à coordenação de imigração do ministério do trabalho e emprego[...]” não constam do documento “*contrato de docente por tempo determinado – nº 014/2015*”. Ainda no documento “*contrato de trabalho por prazo determinado*” não constam cláusulas essenciais à validade do contrato, como por exemplo, a cláusula de foro, entre outras.

### 3.1.30. Manifestação da Área:

Em resposta, o gestor encaminhou o Ofício nº. 301/2019/SUGEPE, de 25/09/2019 informando que:

*[...]O contrato utilizado para esta finalidade foi elaborado em 2012, após a minuta ser submetida à apreciação e considerações da Procuradoria Federal junto a UFABC. Desde então se tem utilizado o mesmo modelo. É cabido neste momento reformular o contrato, adequando às recomendações da AUDIN juntamente com as disposições constantes na Instrução Normativa nº 1 de 27/08/2019.*

*No caso de candidatos estrangeiros, onde apresentam 02 contratos, esclarecemos que por exigência à época do então Ministério do Trabalho*

*(hoje a Coordenadoria Geral de Imigração está vinculada ao Ministério da Justiça), conforme resolução normativa 02/2017 é necessária na solicitação de autorização de trabalho a apresentação de contrato por prazo determinado assinado pelas partes interessadas. Porém, nesta etapa do processo ainda não foi publicada a portaria de contratação, uma vez que ainda o pedido de autorização de trabalho ainda não foi deferido, não sendo possível no nosso entendimento a unificação das cláusulas”.*

**3.1.31. Análise da AUDIN:** Manifestação parcialmente acatada. A SUGPE deverá elaborar um plano para a reformulação e adequação de novo instrumento contratual, conforme propõe e, informar à AUDIN, nos prazos a serem acordados, o andamento e implementação dessa providência. Por isso, mantêm-se as recomendações.

**3.1.32. Recomendação:**

8) Revisar a redação de todas as cláusulas contratuais no intuito de melhorar o instrumento, evitando falhas como as retrocitadas, de modo que passe a explicitar as atividades que serão desenvolvidas pelo contratado, o detalhamento do objeto do contrato, as disposições específicas que evidenciem os direitos e deveres, regime disciplinar, regime jurídico, regime previdenciário acompanhados das respectivas indicações dos dispositivos legais pertinentes, abstendo-se de consignar indicações genéricas, como por exemplo, “*regulamentos e normas administrativas*” e ou “*termos legais pertinentes*”, podendo recorrer, para isso, ao auxílio da Procuradoria e das melhores práticas indicadas.

Tal revisão do instrumento contratual trará o benefício da utilização de um instrumento detalhado e de fácil acompanhamento, além de ser claro nas definições, eliminando os riscos de incertezas e conflitos na interpretação de sua leitura e entendimento.

**3.1.33. Constatação 9: Ausência de acompanhamento da validade do visto de Professor Visitante Estrangeiro.**

Ao se analisar os controles quanto às contratações e o seu acompanhamento, verificou-se que, nos procedimentos atuais, quando se trata de professor visitante estrangeiro, há um pedido inicial da SUGPE do visto de trabalho ao estrangeiro contratado que, em 100% da amostra dos processos (autos do processo seletivo) e pastas funcionais dos estrangeiros analisados, não foram encontrados os vistos de trabalho ou autorização de trabalho em si, como determina a legislação, mas sim um protocolo de pedido do visto ao devido órgão. Dessa forma, não restou demonstrado

um controle de acompanhamento da validade desse visto para trabalho no Brasil, durante o decorrer do contrato, que pode durar até 4 (quatro) anos.

Ainda sobre o assunto, ficou evidenciada em uma das entrevistas realizadas com Diretores de Centro (em 13/05/2019), uma situação relatada pelo Diretor na qual um Professor Visitante Estrangeiro, que não entendia nem falava muito bem a língua portuguesa e, que estava lotado no campus SBC, teve de ir até o campus SA, a pé (pois não entendia sobre formas de transporte e deslocamento brasileiros) para pedir agendamento, por intermédio da ARI, para dirimir dúvidas de sua contratação junto à SUGEPE, como por exemplo, como fazia para tirar visto e autorização de trabalho e, chegando em SA, como não falava nem entendia a língua, não conseguiu entrar na universidade, sendo barrado na portaria, por ainda não possuir crachá. No fim, ainda acabou por retornar, também a pé, para o campus SBC, sem que lhe tirassem essa dúvida, que só foi sanada quando, em reunião de outras pautas com o Diretor, o referido Professor Estrangeiro acabou por relatar o ocorrido.

Tal condição demonstra ausência de ponto de controle quanto ao que impõe a Lei nº. 13.445/17, em seu artigo 14, segundo o qual "[...] o visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses: I - o visto temporário tenha como finalidade: a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; [...] e) trabalho; [...] § 1º O visto temporário para pesquisa, ensino ou extensão acadêmica poderá ser concedido ao imigrante com ou sem vínculo empregatício com a instituição de pesquisa ou de ensino brasileira [...] § 5º Observadas as hipóteses previstas em regulamento, o visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral, com ou sem vínculo empregatício no Brasil, desde que comprove oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no País [...]". E ainda o seu regulamento, Decreto nº. 9.199/2017, que complementa nos artigos 33 e 34 que "[...]o visto temporário poderá ser concedido [...] como finalidade: a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; [...] e o visto temporário para pesquisa, ensino ou extensão acadêmica com vínculo empregatício no País será concedido ao imigrante que comprovar oferta de trabalho, caracterizada por meio de contrato de trabalho ou de prestação de serviços celebrado com instituição de pesquisa ou de ensino brasileira [...]". O que também é ratificado na Resolução ConsEPE nº 226, em seu artigo sétimo, segundo o qual "[...]no caso de profissional de nacionalidade estrangeira, a contratação [...] fica condicionada à

autorização de trabalho pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pela concessão de visto pelo Ministério das Relações Exteriores[...]” (Grifos adicionados). Ademais, demonstra também a falta de preparo da UFABC em recepcionar e esclarecer aos estrangeiros todos os requisitos necessários para seu trabalho na Universidade.

Uma das principais causas da condição encontrada é a ausência de um controle interno para esse acompanhamento, o que possibilita, além do risco de a Universidade permitir situação contrária ao que determina a legislação vigente, o risco, ainda, de poder vir a ficar sem o profissional contratado, caso ocorra alguma fiscalização e sua documentação não esteja em dia com o exigido no país, abrindo a possibilidade de vir a prejudicar o andamento dos serviços prestados por esse profissional.

### 3.1.34. Manifestação da Área:

Em resposta, o gestor encaminhou o Ofício nº. 301/2019/SUGEPE, de 25/09/2019 informando que:

*“Após o deferimento da autorização de trabalho do professor estrangeiro, este deve comparecer ao Consulado do Brasil ou ao Departamento da Polícia Federal (PF) para obter o visto. No caso da PF, pode levar até 120 dias para emissão da carteira. No momento do ingresso, orientamos o docente a apresentar uma cópia do visto para ser arquivado no assentamento funcional. Na planilha de cadastro controlada pela Divisão de Acompanhamento Funcional (DAF), foi inserida uma coluna e registrado o vencimento dos vistos dos docentes a qual verificamos periodicamente e, em caso de vencimento, comunicamos aos mesmos a necessidade da renovação.*

*Quanto ao relato do Diretor do Centro quanto ao atendimento ao professor estrangeiro, não tivemos conhecimento sobre o fato ocorrido à época. Já sugerimos que a ARI, por ter maior competência sobre o assunto, que ficasse com a demanda de solicitação de autorização de trabalho, já que a ARI possui a experiência de autorização de visto para alunos estrangeiros, bem como dispõem de servidores fluentes em línguas, capacitados para prestar este atendimento”.*

**3.1.35. Análise da AUDIN:** Manifestação parcialmente acatada. A simples “orientação para que o docente apresente uma cópia do visto para ser arquivado no assentamento funcional”, que a SUGEPE afirma já realizar, não tem sido efetivo enquanto controle interno, tendo em vista o achado de auditoria constatado, fazendo-se necessário um controle mais específico quanto a anexar às pastas de assentamentos funcionais esses vistos desde o início do exercício dos contratados estrangeiros. Quanto ao comprometimento da área em passar a controlar as datas de vencimentos dos vistos por meio de planilha e informá-las para a devida adequação quando próximas, nota-se que poderá ser um controle interno eficaz, desde que haja

o acompanhamento posterior se realmente foi renovado e, anexada, também à pasta funcional, essa renovação. Quanto à melhoria no atendimento ao estrangeiro, trata-se de um procedimento que é parte da função de ingresso/admissão, o que não deve ser simplesmente desmembrado e passado para outra área, mas sim aperfeiçoado no âmbito da função a que pertence. Dessa forma, apesar de relevante a assessoria e participação da área indicada pela SUGEPE em ter maior conhecimento de línguas estrangeiras, continua se fazendo necessária a melhoria ao procedimento, por meio de um manual, "cartilha passo-a-passo", algo que esteja ao menos na língua inglesa, para que os estrangeiros possam se orientar melhor quando de seu ingresso. Por isso, mantêm-se as recomendações.

### 3.1.36. Recomendação:

9) Estabelecer controle interno de modo que seja acompanhado e anexado à pasta funcional, o visto e autorização de trabalho no país aos contratados estrangeiros, bem como sua validade e, viabilizar uma recepção e todos os esclarecimentos necessários aos profissionais estrangeiros que tenham dificuldade com a língua portuguesa, seja na comunicação oral ou ainda em formato escrito, em manuais, roteiros, etc.

O emprego do referido controle trará o benefício de proporcionar à Universidade a garantia de cumprir a legislação vigente, além de reduzir o risco de vir a prejudicar o andamento dos serviços prestados por esse profissional.

### 3.1.37. Constatação 10: Ausência de acompanhamento quanto à impossibilidade de professor visitante em exercer atribuições além das definidas em contrato.

Ao se analisar os controles quanto à contratação e o acompanhamento da execução contratual, verificou-se que, nos procedimentos atuais, existe a designação de professor visitante para exercer atribuições além das previstas no contrato, como a situação encontrada na publicação no Boletim de Serviço nº. 845, de 24 de maio de 2019, que o Professor Visitante Sênior, SIAPE nº. 0423920, contratado por meio do Processo Seletivo Simplificado de Edital nº. 169/2016 e Contrato nº. 023/2017, foi nomeado como membro titular para compor o Conselho Técnico-Científico - CTC do NETEL, conforme inciso terceiro, do artigo segundo, da Portaria da Reitoria nº. 183, publicada no referido Boletim.

Tal condição se apresenta em desacordo com a cláusula tanto editalícia (item 6.12 do edital em questão), como de norma interna, Resolução ConsEPE nº. 226, artigo 18, além de previsão legal, Lei nº. 8.745/1993, artigo nono, incisos primeiro e segundo, a proibição do pessoal contratado, nos termos da respectiva lei, de “[...] receber atribuições, funções ou encargos não previstos no respectivo contrato[...]” e de “[...] ser nomeado ou designado, ainda que a título precário[...]”. (Grifos adicionados).

Apesar do caso em tela ter sido resolvido, com a revogação daquela Portaria e uma nova nomeação, com outros membros, que não professores visitantes, é preciso atentar que, uma das principais causas da condição encontrada é que inexistente um ponto de controle efetivo que estabeleça e faça cumprir, de fato, que o Professor Visitante contratado execute apenas a atribuição para o qual foi contratado. Além de outra causa importante, que é a descrição vaga e subjetiva que consta dos contratos quanto às atribuições a serem exercidas.

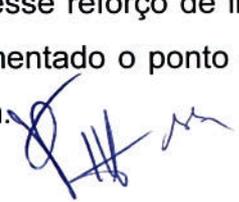
A condição evidenciada ocasiona a possibilidade de um professor visitante contratado ser nomeado, designado ou exercer outras atividades além das previstas no contrato, contrariando a legislação vigente. Isso traz o risco da Administração transgredir regra legal, além do professor visitante, ao exercer outras atividades, prejudicar a real atribuição para a qual fora contratado, vindo a desvirtuar a cobertura da necessidade de excepcional interesse de programa especial que motivou a referida contratação.

### **3.1.38. Manifestação da Área:**

Em resposta, o gestor encaminhou o Ofício nº. 301/2019/SUGEPE, de 25/09/2019 informando que:

*“[...]propõe-se o reforço das informações junto às áreas sobre as atividades previstas em edital, tendo em vista que as áreas possuem autonomia para publicar portarias, e realizar um ponto de controle no gabinete da SUGEPE das portarias que esta Superintendência emite como, por ex., as designações de cargos em comissão, funções gratificadas, FCCs, e etc”.*

**3.1.39. Análise da AUDIN:** Manifestação acatada. A SUGEPE deverá detalhar, no Plano de Providências – PP, o plano de como realizará esse reforço de informações junto às áreas demandantes e de que forma será implementado o ponto de controle em seu gabinete quanto às nomeações que lhe competem.



### 3.1.40. Recomendação:

10) Estabelecer controle interno (junto às áreas necessárias) no processo de nomeações de pessoal para encargos diversos, de modo que seja avaliado se a pessoa a ser nomeada trata-se ou não de servidor contratado nos termos da Lei nº. 8.745/1993 (professor visitante), impedindo que novas falhas voltem a ocorrer.

O emprego do referido controle trará o benefício de proporcionar à Universidade a garantia de cumprir a legislação vigente, além de poder reduzir o risco de prejudicar as atividades finalísticas do Professor Visitante/Substituto, tirando-o do foco para o qual fora contratado.

### 3.1.41. Constatação 11: Afastamentos de Professores Visitantes sem embasamento legal.

Ao se analisar os controles quanto ao acompanhamento da execução contratual, verificou-se que, aos professores visitantes é permitido, na UFABC, o afastamento para visitas técnicas, congressos, e demais situações que os Centros julgarem necessários, mesmo sem a previsão legal que embasa essa condição e, contrariando o Parecer da Consultoria Jurídica da Advocacia Geral da União nº. 1563-3.22/2011/RA/CONJURMP/CGU/AGU, bem como a Nota Técnica da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento nº. 501/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP, ratificadas pela Nota da Coordenação-Geral de Elaboração, Orientação e Consolidação das Normas - CGNOR nº. 100/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, segundo às quais, "[...]ao agente público contratado por tempo determinado, nos termos da Lei nº 8.745, de 1993, não poderá ser estendido o disposto no art. 95 da Lei nº 8.112/1990, que permite apenas aos servidores públicos[...], ocupante de cargo público, o afastamento para capacitação ou missão no exterior.[...]" (Grifos adicionados).

Uma das principais causas das condições encontradas é a existência de uma norma interna, a Resolução ConsEPE nº. 226, que contraria os Normativos e Pareceres de Órgãos Regulatórios da Administração Pública Federal retrocitados, ao trazer em seu artigo 18º, em seus parágrafos primeiro e segundo, a permissão aos afastamentos dos professores visitantes contratados, prevendo, inclusive, que essas viagens tragam ônus para a UFABC, instituindo que "[...] o professor visitante poderá se afastar, com ônus ou com ônus limitado, para participação em reuniões ou eventos científicos e em bancas examinadoras, com o prazo máximo de 21 dias, a critério da

*Direção do Centro[...]" e prevendo até mesmo afastamentos de outra natureza, "[...] que não aquelas descritas no parágrafo precedente será condicionado à aprovação do Conselho de Centro[...]"*. (Grifos adicionados). Tal condição ocasiona, segundo a Superintendência de Gestão de Pessoas - SUGEPE (memória de entrevista SUGEPE/SIMP, páginas 10, 11 e 12 e, e-mail SUGEPE/DAF em 22/05/2019) a existência de afastamentos de pessoal (do professor visitante contratado) sem o devido registro do ato no Sistema de Assentamento Funcional Digital - AFD, cujo o uso e registros de todos os atos de pessoal é obrigatório pelos órgãos públicos, como a UFABC, porém, seguindo o regramento legal e o entendimento normativo do Poder Público a respeito da impossibilidade do afastamento, o Sistema não permite tal registro. Isso infringe, não somente o fato de não registrar um ato de pessoal no Sistema, como também a impede a transparência no controle dos Órgãos competentes quanto à situação desconforme ocorrida na Universidade.

Questionado (SA nº 13/2019) quanto ao embasamento que levou à previsão em norma interna (Resolução ConsEPE nº. 226) que possibilita o afastamento de professor visitante na UFABC, o Reitor esclareceu (CI nº. 053/2019/REIT) que *"[...]foi o relator da minuta de resolução que revogou a Resolução ConsEPE nº. 19, quem sugeriu a introdução[...]"* de tal previsão para aprovação do ConsEPE à época, tendo sido aprovada a Resolução ConsEPE nº. 176 (que antecede a Resolução nº. 226 em vigor), cuja motivação à época seria cobrir *"[...]um vazio normativo quanto ao tema, não tratado na legislação maior[...]"*. Explica ainda que tal decisão foi tomada mesmo diante de manifestação contrária da Procuradoria Federal junto à UFABC que, consultada à época, segundo o próprio Reitor, *"[...]deixou claro[...]"* no item 16 de seu parecer (nº. 041/2014/PF-UFABC/PGF/AGU) que *"[...]os professores visitantes não podem requerer todos os tipos de afastamento facultados ao professor efetivo, decorrentes dos artigos 93 a 96 da lei 8.112/90[...]"*, porém, o Reitor reitera que os afastamentos do serviço a que diz respeito a lei aos quais o professor efetivo tem direito "[...]não devem se confundir com as atividades previstas no artigo 18 da Resolução ConsEPE nº. 19[...]", resolução de onde se originou tal direito interno. E reforça que entende os afastamentos dos professores visitantes como *[...]afastamentos para realização de trabalho inerente ao cargo em local fora da sede onde presta serviço[...]*.

Em análise ao citado Parecer da Procuradoria, Parecer nº. 041/2014/PF-UFABC/PGF/AGU, de 28 de abril de 2014, em consulta a possíveis adequações à legislação da então Resolução ConsEPE nº. 19, portanto 2 (dois) meses antes da

relatoria na Sessão Ordinária do ConsEPE de 26 de junho de 2014, verifica-se que o Procurador alerta quanto à impossibilidade legal de afastamento de professor visitante, objeto dos artigos 93 a 96 da Lei nº. 8.112/90, justamente por não estarem arrolados no artigo 11 da Lei nº. 8.745/93 (lei específica) no qual expressa claramente quais os artigos da Lei nº. 8.112/90 deverão ser estendidos ao professor visitante, existindo, portanto, pelo legislador, uma vedação da aplicação de outros artigos da referida Lei ao professor visitante. O Procurador define e orienta no item 16 que, se os afastamentos disciplinados nos artigos 93 a 96 da Lei nº. 8.112/90 e nos demais Regulamentos Oficiais "[...] *não estão arrolados entre os dispositivos legais*[...] da Lei nº. 8.745/93 [...] *porque não possuem, os professores visitantes, a possibilidade de requererem os afastamentos* [...]". (Grifos adicionados).

Ainda assim, em 30 de novembro de 2017, o Grupo de Trabalho - GT, (criado por Portaria nº. 308/2017) elabora proposta de Resolução ConsUni acerca da Política de Afastamento de Docentes na UFABC, incluindo, em seu artigo 16, do Relatório Final do referido GT, o afastamento do professor contratado por tempo determinado, estendendo aos professores Visitantes, Visitantes Estrangeiros e Substitutos, o "direito" de afastamento para participação em congressos, conferências, seminários, etc, nacionais ou internacionais, exceto nos períodos de alocação didática, por até 30 (trinta) dias a cada período de 12 (doze) meses de contrato, ou ainda maior que esse período, quando atestado pelo Conselho do Centro ao qual estiver vinculado.

Em consulta à Lei nº. 8112/1993, nota-se que a previsão de licenças e afastamentos legais especificamente sobre ausências para participar de capacitações, congressos, conferências, seminários, etc. estão previstos nos artigos 81 (Inciso V), 87, 95, 96 e 102 (alínea "e") e, segundo o Decreto nº. 5.707/2006, em seu Inciso III, do artigo 2º, entende-se como "[...]eventos de capacitação: cursos presenciais e à distância,[...]intercâmbios, estágios, seminários e congressos, que contribuam para o desenvolvimento do servidor e que atendam aos interesses da administração pública federal direta, autárquica e fundacional[...]" (Grifos adicionados). Dessa forma, o referido Decreto estabelece o Treinamento Regularmente Instituído e a Licença para Capacitação, direcionando a Política de Capacitação mencionada somente ao Servidor Público Efetivo, casos nos quais não estariam arrolados os professores visitantes contratados por tempo determinado.

Assim, conclui-se que a situação encontrada difere do que determina a legislação e do que recomendam os órgãos de controle e jurisprudências a respeito.

### 3.1.42. Manifestação da Área:

Em resposta, o gestor encaminhou o Ofício nº. 301/2019/SUGEPE, de 25/09/2019 informando que:

*“[...]permissão aos professores visitantes para realização de afastamentos para fins de participação em visitas técnicas, congressos e demais situações, nos termos da Resolução Consepe nº 226/2018, e especificamente no tocante ao fato de esta contrariar Normativos e Pareceres de Órgãos Regulatórios da Administração Pública Federal, [...].*

*No ano de 2014 consultamos a Procuradoria Federal junto à UFABC [...] Esta se manifestou pela impossibilidade de professores temporários requererem afastamentos facultados aos professores efetivos, em especial os decorrentes dos Artigos 93 a 96 da Lei 8.112/90.*

*[...] a Auditoria Interna da UFABC bem recorda os posicionamentos da Consultoria Jurídica da Advocacia Geral da União e da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, ambas ratificadas pela NOTA INFORMATIVA da Coordenação Geral de Elaboração, Orientação e Consolidação de Normas – CGNOR, que claramente se manifesta pela impossibilidade de afastamentos para capacitação ou missão no exterior ao agente público contratado por tempo determinado, trazendo então a confirmação da já observada impossibilidade destes requererem afastamentos decorrentes do Artigo 95 da Lei 8.112/90.*

*Já a Lei nº 8.112/90 impõe estatuto aos servidores públicos civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais, trazendo então o regime a ser observado por todos os servidores públicos com provimento em caráter efetivo ou em comissão, e neste caso, resta claro que tal dispositivo não contempla os professores visitantes, exceto por disposição legal.*

*No que tange aos artigos da Lei 8.112/90 a que se referem tais pareceres:*

- O artigo 93 traz a possibilidade dos servidores abrangidos por esta Lei se afastar para servirem a outro órgão ou entidade;*
- O artigo 94 possibilita os mesmos servidores a se afastarem para exercício de mandato eletivo;*
- O artigo 95 versa sobre o estudo ou missão no exterior, e seu contexto, conforme disposições de seus próprios parágrafos e c/c §7º do artigo 96-A, remetem a afastamentos de longa duração;*

*[...]*

*Conforme disposições das instâncias normativas, e também lembradas pelo RA nº 2019005, nota-se que tais artigos especificam vedações aos temporários relacionadas aos afastamentos para cessão, mandato eletivo, missão no exterior e desenvolvimento do servidor efetivo, esta última embasada no Decreto nº 5.707/2006, hoje revogado e substituído pelo Decreto 9.991/2019, por sua vez normatizado pela IN nº 201/2019.*

*Embora o revogado Decreto trouxesse em sua redação os intercâmbios, seminários e congressos como ações de desenvolvimento de forma generalizada a todos os cargos da administração pública federal, nota-se que a nova norma já busca cautela, considerando as particularidades de cada carreira, ao definir ações de desenvolvimento como “toda e qualquer ação voltada para o desenvolvimento de competências, organizada de maneira formal, realizada de modo individual ou coletivo, presencial ou a distância, com supervisão, orientação ou tutoria”. Aqui nota-se que a denominação do evento foi substituída pela sua função.*

*No caso dos docentes do magistério superior os intercâmbios, seminários e congressos são rotinas inerentes às atividades de ensino, pesquisa e extensão, portanto não necessariamente caracterizam-se como ações de desenvolvimento, exceto quando os mesmos praticam a atividade de*

*supervisores, orientadores ou tutores, ou seja, quando estão desenvolvendo suas atividades profissionais.*

*Em suma, os afastamentos destinados a desenvolvimento dos temporários de fato não estão arrolados no Artigo 11 da Lei nº 8.745/93, o que os impede de participar de ações de capacitação e qualificação, todavia, ao se considerar que as participações nos eventos previstos na resolução ConsEPE nº 226/18 caracterizam afastamentos inerentes às atribuições do cargo de professor do magistério superior, portanto afastamentos a serviço, surge uma contradição à tese de que os temporários não podem se afastar, visto que o mesmo Artigo 11 possibilita a eles o disposto nos Artigos 58 e 59 da Lei nº 8.112/90[...]. Considerando o exposto e em nova análise, esta SUGPEPE passa ao entendimento de que há a possibilidade, em caráter eventual ou transitório, de professores visitantes participarem de afastamentos tanto nacionais quanto internacionais, podendo, inclusive, receber passagens e diárias”.*

**3.1.43. Análise da AUDIN:** Manifestação não acatada. Em que pese, durante a elaboração da manifestação do gestor, ter ocorrido a revogação do Decreto nº. 5.707/2006, pelo Decreto nº. 9.991/2019 e a citada Instrução Normativa - IN nº 201/2019, a afirmação de que “[...] a denominação do evento foi substituída pela sua função[...]” e que, “[...]para os docentes do ensino superior, intercâmbios, seminários e congressos [...] não necessariamente caracterizam-se como ações de desenvolvimento[...]”, e ainda afirmar que o Art. 11, da Lei nº. 8.745/1993 autoriza afastamentos nacionais e internacionais de professores visitantes contratados, simplesmente por arrolar os Art. 58 e 59, da Lei nº. 8.112/1990, mesmo diante de pareceres contrários como os de órgãos centrais da Administração Pública, como AGU, CGU, CGNOR, SRH, Procuradoria Federal junto à UFABC e, por último a AUDIN e, sabendo ainda que os afastamentos permitidos por lei foram arrolados nos artigos 93 a 96 da Lei nº. 8.112/90, os quais não constam dos aplicáveis aos contratados nos termos da Lei nº. 8.745/1993, como são os professores visitantes contratados pela UFABC, em nada muda o posicionamento da constatação. Pois o novo Decreto bem como a nova IN não alteram as Leis nº. 8.112/1990 e nº. 8.745/1993, não alterando, portanto, o entendimento dos órgãos de controle sobre o assunto, ao que se tem conhecimento. Assim, mantêm-se as recomendações no intuito de revisão desses atos e recomenda-se cautela no julgamento do que é ou não “ação de desenvolvimento”, tendo em vista a nova legislação não fazer distinção entre servidores do magistério superior e os demais da Administração Pública em geral, pelo contrário, pois o novo Decreto aplica-se aos servidores públicos “[...]dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional[...]” (nº. 9.991/2019 , Art. 1º), sem distinção.

### 3.1.44. Recomendação:

11) Buscar viabilizar, junto à Alta Administração, a correção da norma interna, adequando-a à legislação vigente, bem como passar a cumprir a legislação no tocante à impossibilidade de afastamento ao professor visitante e substituto.

A correção da norma interna, adequando-a à legislação vigente, bem como passar a cumprir a legislação no tocante à impossibilidade de afastamento ao professor visitante e substituto, trará o benefício de cumprimento de determinação legal, além de proporcionar à Universidade todas as horas trabalhadas devidamente contratadas para exercício do professor visitante na instituição. Além disso, poderá proporcionar, ainda, a redução dos riscos de pagamentos indevidos de ônus ou ônus limitados aos visitantes durante esses afastamentos, gerando uma economicidade para a Administração.

### 3.1.45. Constatação 12: Falhas no atendimento à economicidade ao se contratar professores visitantes para ministrar aulas de idiomas.

Ao se analisar os controles quanto ao acompanhamento da execução contratual, verificou-se que alguns professores visitantes estão sendo contratados com o objetivo de ministrar aulas para cursos presenciais de idiomas, ofertados pela UFABC. Anteriormente a esse tipo de contratação, o grupo de professores (instrutores) que ministravam aulas nesses cursos era composto pelo próprio pessoal efetivo, selecionado por meio de processo seletivo interno, que exerciam essas atividades além das suas atribuições cotidianas, recebendo, para tal, a Gratificação para Encargos de Cursos e Concursos – GECC.

Em que pese a AUDIN já ter se manifestado em Relatório de Auditoria – RA nº. 003/2016, quanto à necessidade de atendimento a determinados requisitos para pagamento desse tipo de gratificação, o que não vem ao caso no momento, restou evidenciado que a prática persiste e, portanto, tem-se na UFABC dois tipos de professores-instrutores ministrando aulas em cursos de idiomas: os técnico-administrativos e docentes efetivos, por meio de remuneração por GECC da hora-aula ministrada, no valor de R\$93,41 (noventa e três reais e quarenta e um centavos) e, o professor visitante contratado para tal, por meio de remuneração mensal de Professor do Magistério Superior (Adjunto A, Doutor), no total de R\$9.600,92 (nove mil, seiscentos reais e noventa e dois centavos) por mês que, no caso de um quadrimestre (4 meses) resulta em um total pago de R\$38.403,68 que, se divididos

pelas 120 (cento e vinte) horas ministradas no primeiro quadrimestre de 2019, por exemplo, no caso do professor visitante da amostragem, de SIAPE nº. 3072088, obtém-se o valor da hora-aula em R\$320,03 (trezentos e vinte reais e três centavos), o que equivale a 3,4 vezes a mais do que ganha o efetivo por meio de GECC (R\$93,41), mais que o triplo do valor da hora-aula para àqueles.

Para a visualização mais precisa do que está sendo demonstrado, vide Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Comparativo entre os valores de hora-aula pagos a um professor efetivo (por meio de GECC) e a um professor visitante.

Curso de Idiomas	Quadri-mestres	Professores-Instrutores Selecionados	Horas-Aula Ministradas	Valor pago por Hora-Aula	Valor Total pago pelas 120h trabalhadas
Curso Presencial de Espanhol	Q1 e Q3 / 2018	Docente Efetivo (por meio de GECC), SIAPE nº. 1847300	120h	R\$ 93,41	R\$ 11.209,20
Curso Presencial de Espanhol	Q1 / 2019	Professor Visitante, SIAPE nº. 3072088	120h	R\$ 320,03	R\$ 38.403,60
Diferença apurada sobre o valor pago a mais ao professor visitante em relação ao pago ao docente efetivo por meio de GECC				342,61%	R\$ 27.194,40

Fonte: Auditoria Interna, com base na análise dos documentos obtidos e da circularização de informações realizada.

Na Tabela 2 é possível visualizar que a diferença entre o que se paga a um professor-instrutor no caso de professor visitante contratado ultrapassa os 342% do que se paga ao professor-instrutor efetivo (por meio de GECC) para ministrarem, ambos, o mesmo tipo de hora-aula, qual seja, curso presencial de espanhol, como mencionou a gestão do Netel/Divisão de Idiomas, em resposta à SA nº. 30/2019, anexo à mensagem eletrônica encaminhada à AUDIN em 30/07/2019.

É relevante salientar que, em momento nenhum se questiona, nesta verificação, o mérito e/ou capacidade/competência dos professores-instrutores, entendendo-se que, para isso, os processos seletivos já o fizeram e, selecionaram a ambos, cada um em sua categoria de trabalho.

Ressalta-se ainda que, apesar do Contrato nº. 37/2018, entre a UFABC e o Professor Visitante de SIAPE nº. 3072088 estipular em sua cláusula segunda que “[...] a jornada de trabalho será de 40 horas semanais[...]”, em circularização das informações junto à Pró-Reitoria de Graduação – PROGRAD, Pró-Reitoria de Pós-Graduação – PROPG, Pró-Reitoria de Pesquisa - PROPES, Pró-Reitoria de Extensão e Cultura – PROEC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas

– CECS verificou-se que, no primeiro quadrimestre do exercício de 2019, o Visitante em questão não realizou qualquer outra atividade (nos demais eixos do ensino, pesquisa e extensão), senão as 120 horas-aula do curso presencial de espanhol, resultando em 30h por mês, o que, em semanas corresponde a 7h30min por semana, ou seja, apenas 18,75% do total de horas contratadas. Mesmo que se considere que a cada hora-aula ministrada, existem outras tantas horas trabalhadas de dedicação do professor-instrutor na elaboração das aulas, material didático, estudos, etc., não se entende razoável que essas demais atividades consumam mais de 80% das horas trabalhadas. Ademais, apreende-se que outros servidores (docente efetivo que recebe por meio de GECC) também estejam realizando todas essas atividades, portanto, com mesmas funções e atribuições.

A esse respeito, o artigo 41, da Lei nº 8.112/1990 alinhada ao princípio constitucional da isonomia, estabelece em seu parágrafo quarto que “[...]É assegurada a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder, ou entre servidores dos três Poderes, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho[...]” (Grifos adicionados).

E, ainda, expresso no artigo 70, da Constituição Federal – CF/1988, tem-se o princípio da Economicidade, conhecida como a relação entre custo e benefício que deve ser observada na atividade pública.

Se levantarmos a doutrina a respeito, tem-se que

*“[...]economicidade abrange[...]consequir maiores resultados com os meios disponíveis[...] o oposto do ‘desperdício’[...]realizar o máximo rendimento dos recursos disponíveis[...]que leva em conta os interesses da coletividade e os fatores sociais do mercado, num determinado tempo e espaço[...]Os meios devem ser os mais econômicos, eficientes, práticos e eficazes[...]verificando se está ocorrendo a otimização dos custos e a funcionalidade dos meios na consecução da meta estabelecida[...]ligada a 2 princípios clássicos[...]o do interesse público e o da eficiência[...]a economicidade é um princípio constitucional a que todo administrador público fica obrigado a considerar [...]” (CITADINI, Antônio Roque. A economicidade nos gastos públicos. Disponível em: [http://www.citadini.com.br/artigos/oesp8904.htm]. Acesso em: 08 de agosto de 2019) - Grifos adicionados.*

Dessa forma, a falha no atendimento ao princípio da economicidade retromencionado proporciona, além do custo maior para a execução da mesma atividade, o risco de se ferir a isonomia no tratamento dos docentes quanto a quantidade de horas trabalhadas e quanto à necessidade, por regra interna, de que

todo docente realize atividades em ensino, pesquisa e extensão, além de se estar quebrando cláusula contratual no que tange a não realização das 40 horas semanais.

Ressalta-se que, para efeito demonstrativo, foi utilizado um professor visitante da amostragem e um professor efetivo (GECC) aleatório, devendo todo o procedimento ser revisto e, não apenas para o caso citado.

### **3.1.46. Manifestação da Área:**

Em resposta, o gestor encaminhou o Ofício nº. 301/2019/SUGEPE, de 25/09/2019 informando que:

*“Essa questão será respondida futuramente em conjunto com o NETEL”.*

**3.1.47. Análise da AUDIN:** Manifestação acatada. A SUGEPE deverá apresentar um plano de ação e cronograma, mesmo que em conjunto com a referida área. Assim, mantêm-se as recomendações.

### **3.1.48. Recomendação:**

**12)** Fomentar junto ao Netel e demais áreas demandantes que se verifique com os devidos estudos técnicos de viabilidade e economicidade, antes dos encaminhamentos de solicitações de contratação de professor visitante, a capacidade atual e as necessidades reais, bem como os benefícios futuros decorrentes da contratação, demonstrando a vantajosidade para a Administração em relação a alternativas (como a utilização de pessoal interno efetivo), e como se dará o melhor custo-benefício, juntando-se esses documentos comprobatórios aos autos.

O benefício da realização dessa providência será o de economicidade dos custos, adequando a execução dos trabalhos às cláusulas contratuais e aos resultados esperados com os cursos de idiomas, além de maior transparência ao processo.

### **3.1.49. Constatação 13: Inversão da supremacia de interesses na Contratação / Renovação de Professor Visitante.**

Ao se analisar os controles relacionados à contratação, o acompanhamento da execução contratual, bem como quanto aos trâmites de renovação do contrato, verificou-se que, nos procedimentos atuais, compete aos professores visitantes, ainda na condição de candidatos, a elaboração de um plano de trabalho detalhando o que

ele pretende exercer na UFABC e, após contratado, quando próximo à finalização do prazo contratual, ele mesmo tem que dar início ao procedimento e solicitar a renovação de seu contrato junto à UFABC.

Tal condição se apresenta em desacordo com o princípio da supremacia do interesse público, pois inverte os interesses da Administração e do Contratado, haja vista que, nas contratações realizadas pela Administração Pública, deve ficar claro o objeto da contratação bem como seu objetivo, ou seja, quem tem a prerrogativa de dizer quais as necessidades que devem ser atendidas/supridas com a contratação (objetivo) e qual o perfil técnico do profissional temporário a ser contratado (objeto) é a Administração, a denominada Contratante. O mesmo vale para a questão da renovação contratual, o interesse a ser preenchido e exposto é o (primariamente) da Administração e não prerrogativa do Contratado em dar continuidade em seu contrato. Dessa forma, ainda que necessariamente consultado o candidato e o contratado, o interesse e a supremacia continuam sendo da Administração e cabe a ela manifestar essa condição, tanto na questão editalícia, expondo qual o profissional e os serviços que deseja contratar, bem como na renovação contratual, demonstrando se há ou não interesse em permanecer com o profissional temporário contratado.

Assim, a condição atual do procedimento encontrado, ao colocar o interesse particular do contratado em primeiro plano, contraria princípios da Administração Pública pois, segundo jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, em seu Acórdão nº. 1174/2019 - Plenário, "*[...] pelo Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, os poderes atribuídos à Administração têm o caráter de poder-dever: o órgão público não pode deixar de exercer os poderes outorgados por lei, sob pena de responder por omissão e, esse princípio está intimamente relacionado com o Princípio da Supremacia do Interesse Público[...]*", que reconhece que "*[...] as normas de direito público, embora protejam reflexamente o interesse individual, têm o objetivo primordial de atender ao interesse público[...]*" (Grifos adicionados). Devendo, portanto, o interesse da Administração estar claro e ser prioritariamente tratado.

Uma das principais causas da condição encontrada é essa inversão de interesses estar, equivocadamente, em previsão normativa interna, na Resolução ConsEPE nº. 226, cujo artigo oitavo define em seu segundo parágrafo que "*[...] a prorrogação do contrato dar-se-á apenas por solicitação explícita do interessado,*

após aprovação da mesma pelo Conselho de Centro e atendidas as exigências desta Resolução[...]” (Grifos adicionados).

Tal situação condiciona a prorrogação contratual "apenas por solicitação" do particular, professor visitante contratado, o que traz o risco de submeter à Administração ao interesse de um particular e não o contrário, possibilitando ainda, a ocorrência do conflito de interesses e da ausência de segregação de função, onde o próprio interessado em permanecer na função contratada é quem decide sobre a conveniência e oportunidade de sua continuidade, e não de acordo com os interesses a serem supridos da Administração.

O mesmo ocorre no caso da apresentação do Plano de Trabalho pelo candidato, no qual ele, particular interessado, é quem manifesta o que/quais atividades deseja desenvolver quando contratado. Em que pese a exigência de análise e aprovação (pela Administração) do Plano e, a alocação didática a ser atribuída ao futuro contratado ficar a cargo do "[...]Centro em que ele esteja lotado[...]”, o plano é apresentado pelo candidato, e não pela Administração, ou por meio de tópicos mínimos a serem atendidos. Desta forma, é o candidato que demonstra quais as suas necessidades e interesses que deverão ser supridos com a contratação e não a Administração (Inciso V, artigo 12º; Inciso II, artigo 15; Artigo 17, da Resolução ConsEPE nº. 226).

### 3.1.50. Manifestação da Área:

Em resposta, o gestor encaminhou o Ofício nº. 301/2019/SUGEPE, de 25/09/2019 informando que:

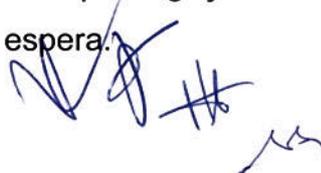
*“Essa recomendação deverá ser discutida em conjunto com a Reitoria para poder ser encaminhada aos Conselhos Superiores”.*

**3.1.51. Análise da AUDIN:** Manifestação acatada. A SUGEPE deverá apresentar um plano de ação de como serão realizados os encaminhamentos, mesmo que em conjunto com outras áreas. Assim, mantêm-se as recomendações.

### 3.1.52. Recomendação:

**13)** Propor a realização das mudanças necessárias na norma interna (Resolução ConsEPE nº. 226) e nas regras editalícias, de modo que, o interesse da Administração seja priorizado em relação ao interesse particular do candidato e do contratado.

A correção da norma interna, adequando-a aos princípios da Administração Pública trará o benefício de proporcionar à Universidade a garantia de fazer prevalecer o interesse da sociedade para atendimento de políticas públicas de ensino, pesquisa e extensão. Além disso, poderá proporcionar também a redução dos riscos de contratar e/ou prorrogar contratos que, porventura, não atendam aos interesses da UFABC e/ou não guardem consonância com suas reais necessidades. E, ainda, pode reduzir o risco procedimental em relação à perda de prazos para as prorrogações necessárias, já que, atualmente, o pedido de prorrogação deve partir do visitante interessado, ficando a Administração à sua espera.



## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

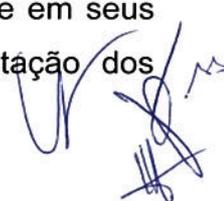
Esta ação de auditoria elucidou que a Superintendência de Gestão de Pessoas da UFABC - SUGEPE necessita elevar suas iniciativas para um acompanhamento integrado de seus processos e controles no que tange, no geral, à Contratação Temporária de Professor Visitante, haja vista que as constatações relatadas decorrem principalmente de ausências quanto à manualização explícita e devida divulgação e transparência dos procedimentos (e de controles internos), que apontam falhas na efetividade quanto à gestão dos possíveis riscos ao processo (fluxo) de trabalho que garanta, de fato, a melhoria contínua do processo em questão.

Para isso, outro fator relevante verificado como necessário pela presente ação de auditoria é o mapeamento dos processos e com a devida gestão de riscos em seu ciclo chamado PDCA (do inglês: *Plan, Do, Check, Act ou Adjust*), método iterativo de gestão utilizado para o controle e melhoria contínua de processos. Segundo o método (internacionalmente reconhecido e utilizado na administração como melhor prática), os processos, para serem bem geridos, devem seguir minimamente quatro etapas: planejamento, execução, verificação e ajuste. Isso permite que o processo seja constantemente verificado em seu desempenho e passe, a cada ciclo, por melhorias contínuas.

No caso em tela, nota-se que há a execução, porém, o planejamento e a verificação sobre o desempenho das ações e seus necessários ajustes necessitam de maior atenção. Exemplo disso refere-se às falhas na motivação e registros processuais, nos quais foram diagnosticadas oportunidades para melhorar o alcance dos objetivos a que se propõem as contratações de Professores Visitantes.

Outro ponto de destaque foram algumas divergências entre a(s) norma(s) interna(s) e as externas (Leis, Jurisprudências, Orientações e Instruções Normativas, etc.) que, em algumas das constatações evidenciadas, acabaram por ser ou influenciar diretamente a inconformidade em questão.

Portanto, as falhas apontadas no presente Relatório de auditoria mostram-se relevantes e possuem o propósito de apontar as melhorias que podem ser realizadas no intuito de fortalecer a gestão, principalmente na sua gestão de riscos e em seus controles internos e, dessa forma, proporcionar a excelência na prestação dos serviços de sua natureza.



A Auditoria Interna da UFABC cumpre seu propósito de agregar valor à gestão por meio de análises aos controles internos, fortalecendo a Governança no intuito de revestir-se de controles efetivos para mitigar os riscos intrínsecos de suas atividades e, permanece à disposição para dirimir dúvidas que venham a surgir nesse âmbito.

Assim, diante das recomendações propostas, a SUGEPE (considerada “dona do processo”) deverá elaborar (preferencialmente com ciência e concordância das demais áreas citadas), por meio do preenchimento de um único documento, intitulado Plano de Providências – PP, no prazo de 15 (quinze) dias a partir do recebimento deste, as providências quanto ao que realizará para sanar as falhas apontadas e implementar as melhorias recomendadas.

A partir da entrega do PP pela SUGEPE, a equipe da AUDIN realizará a análise das respostas às recomendações e emitirá uma Nota Final de Auditoria – NFA a qual encerrará esta Ação de Auditoria nas Contratações Temporárias – Professor Visitante da UFABC, transferindo-a para a equipe de Monitoramento da AUDIN, que verificará, nas datas acordadas, as providências implementadas ou em implementação.

Por fim, em atendimento à transparência ativa de seus procedimentos, a AUDIN publicará, ao final desta ação, o Relatório Final de Auditoria e a NFA, que conterá as soluções por fim acordadas, com seus prazos para implementação, fomentando, assim, o controle social.

Santo André, 02 de outubro de 2019.

À apreciação superior,



Patrícia A. Moreira  
Administradora



Bruna A. Colombo  
Administradora



Hillo A. L. Fernandes  
Administrador

De acordo. Remeta-se conforme proposto.



Rosana de Carvalho Dias  
Gerente da Auditoria Interna da UFABC.