



LEVANTAMENTO DOS ACÓRDÃOS E DECISÕES DO TCU QUE VERSAM SOBRE A SUBSTITUIÇÃO DE TRABALHADORES TERCEIRIZADOS

1. A Auditoria Interna (AUDIN) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) não executou ações de auditoria que demandem questões relacionadas à substituição dos postos de trabalho terceirizadas irregularmente no âmbito do Hospital Universitário (HU). Este tema está sendo tratado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que em sucessivos acórdãos, determina que os terceirizados irregularmente devam ser substituídos por servidores concursados.
2. O tema remete a verificação dos acórdãos¹ do TCU que constata a contratação de trabalhadores terceirizados nos Hospitais Universitários vinculados às IFES e fixam prazos para a devida substituição.
3. Preliminarmente, o Acórdão nº 2813/2009 – TCU - Plenário, que trata de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) nos Hospitais Universitários, dentre as várias constatações, afirma que estes não estão adequadamente estruturados para a gestão própria de suas atividades, pois não ocorre de forma completa a separação adequada da execução das ações, a despeito das providências implementadas pela Subsecretária de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação, através da Portaria nº 04/2008, que estabeleceu a obrigatoriedade da criação de Unidade Orçamentária (UO) e Unidade Gestora (UG) no SIAFI, e de Unidade Pagadora (UPAG) no SIAPE, específicas para os Hospitais Universitários².
4. Neste mesmo Acórdão, o TCU constatou também a insuficiência de pessoal em todos os hospitais da amostra, e considerou este um dos principais problemas enfrentados pelos HUs, podendo comprometer o alcance de seus objetivos e até inviabilizá-los. Cita o Acórdão:

A não reposição de servidores do quadro, em especial na área de enfermagem, tem levado ao fechamento de leitos em quase a totalidade dos hospitais. O número insuficiente de especialistas e mesmo a falta de médicos em determinadas especialidades, vem ocasionando o aumento da demanda reprimida, com impacto direto na qualidade do serviço de saúde em razão do tempo de espera para conseguir uma consulta, realizar um exame ou uma cirurgia. A escassez de pessoal administrativo reflete nos processos de trabalho relativos às compras, à manutenção de equipamentos e da área física, ao

¹ Os Acórdãos citados estão disponíveis em < <http://audin.ufsc.br/acordaos-do-tcu/> >

² Item 4.44 do Acórdão nº 2813/2009 – TCU – Plenário

*desenvolvimento e manutenção de sistemas informatizados e de custos, à padronização de rotinas e, sobretudo, no planejamento e avaliação de atividades, pois os gestores passam a maior parte do tempo resolvendo problemas e executando tarefas que poderiam ser delegadas caso contassem com um número maior e melhor de servidores qualificados*³.

5. Posteriormente, algumas iniciativas foram tomadas pelo Poder Executivo no sentido de propor um modelo de gestão para os Hospitais Universitários, visando o atendimento das demandas apresentadas no Acórdão nº 2813/2009- TCU - Plenário. Dentre as ações, verifica-se o surgimento da Lei 12.550 de 15/12/2011, que autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, e por consequência o Decreto 7.661 de 28/12/2011, que aprova o estatuto social da mesma. Desta forma, algumas instituições de ensino aderiram à EBSEH através de resoluções aprovadas em seus conselhos superiores.

6. Importante destacar o Acórdão nº 1520/2006 – TCU - Plenário, que trata da substituição gradual dos empregados terceirizados irregulares por servidores concursados, nos prazos estabelecidos entre o período de 2006 à 2010, o que não prosperou na sua totalidade, levando alguns órgãos a pedirem prorrogação de prazos fixado pelo Tribunal por diversas razões.

No pedido referente ao MEC, formulado por meio do Aviso Interministerial 425/MEC/MP, de 23 de março de 2011, fls. 496/499, v. 2, os Ministros de Estado da Educação e do Planejamento requereram a prorrogação, por dois anos, do prazo para substituição de terceirizados alocados nos hospitais universitários.

*Para justificar o pleito, esclareceram que a demissão imediata dos contratados que atuam nos HUs redundaria em graves prejuízos à saúde e ao interesse público, dado que se refletiria em "uma enorme diminuição de oferta de serviços de saúde à população carente e milhares de famílias ficariam sem o seu sustento; mais especificamente, ensejaria a redução de 4.100 leitos hospitalares, sem considerar os serviços mantidos exclusivamente por pessoal terceirizado"*⁴.

7. Ainda nos argumentos apresentados mencionaram também a edição, em 31 de dezembro de 2010, da Medida Provisória 520, que autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A. - EBSEH. O prazo adicional requerido seria necessário para a elaboração do estatuto da empresa, bem como para a celebração de contratos com as universidades que possuem hospitais⁵.

8. Em razão do atendimento parcial do Acórdão nº 1520/2006 – TCU - Plenário e dos vários pedidos de prorrogação de prazo, o TCU através do Acórdão nº

³ Item 6.2 do Acórdão nº 2813/2009 – TCU – Plenário

⁴ Acórdão nº 2681/2011- TCU - Plenário

⁵ Acórdão nº 2681/2011-TCU – Plenário

2681/2011 – TCU – Plenário, prorrogou até 31/12/2012 o prazo para que órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional apresentassem ao Tribunal o resultado final do processo de substituição de terceirizados irregulares.

9. Não menos importante, o Acórdão nº 3463/2012 – TCU – Plenário, que trata de solicitação, com pedido de medida cautelar, para a prorrogação até 31/12/2013 do prazo fixado no Acórdão nº 2.681/2011 – TCU – Plenário, teve como resultado o não atendimento do pleito.

10. O relatório que instruiu o Acórdão nº 3463/2012 – TCU – Plenário, considera que o descumprimento do prazo estabelecido no Acórdão nº 2.681/2011 – TCU – Plenário (31/12/2012) não significa, necessariamente, a responsabilização do gestor, uma vez que fatores externos atribuíveis a terceiros certamente poderão isentá-lo de culpa. Todavia, o relatório cita *que o processo de substituição de terceirizados será objeto de exame sistêmico no âmbito dos respectivos processos de contas anuais, nos quais deverão constar informações detalhadas e circunstanciadas.*

11. O TCU efetuou, também, auditoria centralizada em 24 HUs, incluindo o Hospital Universitário Professor Polydoro Ernani de São Thiago, e consolidou os resultados no Acórdão nº 1610/2013 – TCU – Plenário. Neste Acórdão destacam-se os itens relacionados à análise sistêmica das deficiências, que cita a expectativa de que a atuação da EBSEH modernizará a gestão dos recursos financeiros e humanos e provocará profundas alterações nas estruturas organizacionais dos hospitais universitários. Cita o Acórdão:

(...)

ANÁLISE SISTÊMICA DAS DEFICIÊNCIAS

226. Ao analisarem-se as deficiências constatadas no exame dos controles internos dos hospitais universitários, observa-se que, de forma geral, as causas apresentam base estrutural e dizem respeito à ausência de definição de uma política de gestão de recursos materiais e humanos e à inexistência de filosofia gerencial preocupada com os riscos organizacionais e seu adequado gerenciamento.

227. A questão essencial refere-se à insuficiência de empregados ou servidores permanentes, uma vez que as pessoas que trabalham nessas entidades atualmente são vinculadas a três diferentes fontes: servidores efetivos da universidade, empregados das fundações de apoio ou empregados de empresas terceirizadas. A existência de três tipos diferentes de trabalhadores, com remuneração, status e condições trabalhistas muito diferentes produzem um ambiente organizacional conflituoso difícil de gerenciar.

228. Tal situação não permite o desenvolvimento de atividades de capacitação adequadas, além de dificultar a implementação

de avaliação de desempenho que promova a melhoria da eficiência das atividades executados por esses trabalhadores.

229. A questão dos recursos humanos dos hospitais universitários já foi objeto de muitas decisões dessa Corte de Contas. Ressalte-se o Acórdão 1.520/2006-TCU-Plenário, que trata da regularização dos trabalhadores que exercem atividades típicas da Administração, com previsão de substituição de tais trabalhadores por servidores públicos até o final de 2012.

230. Esses problemas, aliados às limitações orçamentárias e a uma cultura organizacional que não privilegia a gestão dos riscos organizacionais, sujeitam a instituição à ocorrência de erros procedimentais, atrasos na execução das tarefas ou retrabalho, além da maior probabilidade de ocorrência de irregularidades, fraudes, conluíus e outros ilícitos contra a Administração Pública.

231. Nesse contexto, com intuito de modernizar a gestão dos recursos financeiros e humanos dos hospitais federais universitários, o governo federal criou, por meio da Lei 12.550, de 15/12/2011, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) com sede e foro em Brasília, integralmente subordinada à União e vinculada ao Ministério da Educação.

232. Essa empresa, ainda em fase de implantação, deverá ter um papel primordial na alteração do atual quadro de miscigenação de empregados, servidores e terceirizados constatado por meio das auditorias realizadas. Apesar de haver poucas informações sobre a forma como a Ebserh irá atingir seu ambicioso objetivo, é razoável prever, diante do quadro que se apresenta, que haverá grandes alterações nas estruturas organizacionais dos hospitais universitários.

233. Dessa forma, muitas das deficiências verificadas localmente deverão ser tratadas de forma sistematizada pela nova empresa, que, assim, poderá atuar de uma maneira mais efetiva, com reformas macroestruturais.

234. Além disso, avalia-se que as deficiências constatadas podem ser um importante subsídio para a elaboração do plano de ação da Ebserh com vistas a atingir seu objetivo institucional e, portanto, propõem-se à empresa as seguintes recomendações para as causas com base estrutural identificadas:

a) instituir norma geral, estabelecendo regras e critérios, obedecida a legislação aplicável, a serem observados nos processos de recrutamento e seleção dos profissionais a serem alocados no desenvolvimento das atividades dos hospitais



universitários, especialmente para a área de licitações e contratos, buscando privilegiar a alocação de mão de obra capacitada;

b) orientar os hospitais universitários a realizar o acompanhamento do desempenho dos profissionais, instituindo sistema formal de avaliação de desempenho, com o intuito de melhorar os controles internos de cada unidade, estimular o alcance de metas organizacionais e a promoção do desenvolvimento dos seus recursos humanos;

c) instituir política de capacitação, de forma regulamentada, com o objetivo de estimular a o aprimoramento de seus servidores na legislação e jurisprudência aplicáveis aos seus processos de trabalho, especialmente aqueles correlacionados com as áreas de licitações e contratos, planejamento e execução orçamentária, acompanhamento e fiscalização contratual e outras áreas da esfera administrativa, de modo a subsidiar melhorias no desenvolvimento de atividades nas áreas de suprimentos/compras, licitações/contratos e recebimento e atesto de serviços, bem como identificação de fraudes, conluíus e outros ilícitos relacionados às contratações da entidade.

d) promover ações com vistas à capacitação dos gestores dos hospitais universitários em práticas de gestão de forma a permitir a implementação de filosofia gerencial que contemple a gestão de riscos e controles internos.

(...)⁶

12. Recentemente, o Acórdão nº 3900/2014 - TCU - 1ª Câmara, encaminhado à Magnífica Reitora da UFSC pelo Ofício nº 0371/2014-TCU/SECEX-SC de 18/7/2014, considerou parcialmente procedente representação do TRT, destacando que situações semelhantes, ou seja, a terceirização irregular de postos de trabalho na administração pública federal, porventura ainda existente, pode configurar afronta ao Acórdão nº 2681/2011 – TCU – Plenário. Cita o Acórdão:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 17, inciso IV; 143, inciso III; 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, arquivar o processo, devendo ser dada ciência à UFSC e ao órgão de controle interno de que situações semelhantes (terceirização irregular de postos de trabalho na administração pública federal), porventura ainda existentes, podem configurar afronta ao Acórdão 2681/2011 - Plenário, de acordo com a instrução da unidade técnica.⁷

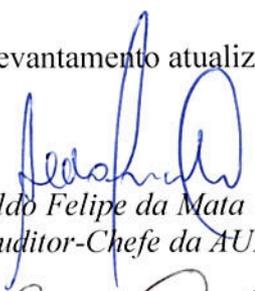
⁶ Acórdão nº 1610/2013 – TCU - Plenário

⁷ Acórdão nº 3900/2014 - TCU - 1ª Câmara

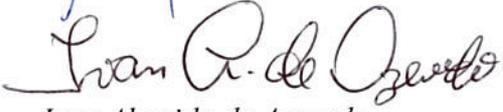


13. AUDIN tem ciência do teor dos acórdãos já firmados e faz o acompanhamento para verificação do surgimento de novos acórdãos ou entendimentos que versem sobre o tema, mantendo a administração central da UFSC devidamente informada.

Levantamento atualizado em agosto de 2014.



Aldo Felipe da Mata
Auditor-Chefe da AUDIN/UFSC



Ivan Almeida de Azevedo
Contador da AUDIN/UFSC