

ANÁLISE DE RISCOS Nº. 01/2013

ASSUNTO: *Proposta de Termo de Contrato que tem por objeto a prestação de serviços no projeto de extensão referente a “assessoria técnica em saúde na produção leiteira de base agroecológica em assentamentos na reforma agrária na Região Sul”.*

Esta ‘análise de riscos’¹ consistiu, inicialmente, em realizar pesquisas na base de dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Nessa busca preliminar, verificou-se que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) apresenta uma considerável fragilidade institucional em relação aos seus mecanismos de controles internos, principalmente em relação à fiscalização de contratos e convênios.

Análise mais aprofundada realizada pela Equipe Técnica da Unidade de Auditoria Interna da UFPel, junto à base de dados da Controladoria Geral da União (CGU), verificou que há recomendação para o INCRA incrementar:

“ações inerentes ao controle e fiscalização de convênios, de forma a dar cumprimento às normas que regem os atos administrativos afins, além da adoção de providências visando à regularização dos convênios e a correta instrução dos processos licitatórios realizados pela Unidade, de modo a garantir a legalidade e efetividade dos atos e, por fim, o acompanhamento das transferências e a análise das prestações de contas”. (RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS – AUDITORIA DE GESTÃO EXERCÍCIO 2009 - PROCESSO Nº. 54200.000612/2010-55 - RELATÓRIO Nº. 246634).

Ressalte-se, por oportuno, que o recente estudo realizado pela Equipe Técnica da Auditoria Interna da UFPel, consubstanciado na Orientação Técnica nº 09/2013, sobre “projeto Básico, fiscalização e execução contratual. possibilidade de realização de acordo” apontou que a UFPel é deficiente na fiscalização de contratos e convênios.

Assim, sob a ótica dos órgãos de controle externo (TCU) e interno (CGU) **ambas as instituições apresentam deficiências de controles sobre acompanhamento de contratos e convênios**, o que se avulta como o

¹ A análise de riscos consiste em técnica de auditoria realizada durante a fase de concepção, desenvolvimento de um projeto ou sistema, com a finalidade de se determinar os possíveis riscos que poderão ocorrer na sua fase operacional. A partir da descrição dos riscos podem ser identificadas as causas (agentes) e efeitos (consequências) desses riscos, o que permitirá a busca e elaboração de ações e medidas de prevenção ou correção das possíveis falhas detectadas.

primeiro risco a ser considerado na formatação de possíveis Contratos ou Convênios entre a UFPel e o INCRA.

O Contrato em tramitação é objeto da análise de risco prevê a contratação de mão-de-obra, mais especificamente, veterinários. Nesse sentido, é importante trazer para a análise que a UFPel, desde o início da atual gestão, encampou a boa prática de reduzir gradualmente o passivo de terceirizados em consonância com os apontamentos do TCU (AC. 1520/06-PI).

Assim, a contratação pela UFPel de profissionais cuja especialização está prevista no Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), conforme Anexo II da Lei 10.091/05, poderia caracterizar um retrocesso para a Universidade. Além disso, a UFPel possui somente dez veterinários em seu quadro funcional, conforme dados da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PRGP) de julho/2013, disponível em <http://wp.ufpel.edu.br/prgrh/politica-de-pessoal/quadro-de-referencias-de-ta%280%99s/>.

O Decreto 2.271/97 dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Em seu artigo 1º, *caput*, é admitida a execução indireta de atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares. O § 1º contém enumeração de atividades a serem preferencialmente executadas mediante contratação, enquanto o § 2º, em oposição, exclui a execução indireta para as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Essa limitação de terceirizar mão-de-obra é de conhecimento do INCRA, conforme regramento², que sedimentou o entendimento de que a celebração de convênios para execução de atividades inerentes às categorias funcionais

² Decreto 2.271/97, Manual Operacional ATES/INCRA (5.3.1.3, VIII e 5.3.2.1, k), e Leis 10.550/02 e 11.090/05.

abrangidas pelo seu plano de cargos constitui em uma irregularidade. Nesse sentido, ressalta-se a determinação constante no Acórdão 170/2006-1^a Câmara/TCU:

Os Ministros do TCU, ACORDAM, por unanimidade (...) em conhecer das presentes representações, para, no mérito, considerá-las parcialmente procedentes, mandar fazer as determinações adiante transcritas e arquivar os presentes processos, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, dando-se ciência aos interessados: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA 01 – TC 002.546/2006-5. Classe de Assunto: VI – Representação. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. 1. Determinar ao INCRA que: 1.1. Exclua de todos os seus normativos internos, especialmente do Manual Operacional de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária - ATES, a previsão de contratação de articuladores e profissionais dos núcleos operacionais, por meio de empresa interposta, configurando burla a concurso público nos caos em que as atividades que se pretende desenvolver sejam relativas a cargos do quadro de servidores do INCRA.

Assim, o **segundo risco que se aponta consiste em terceirizar mão-de-obra para cargos contemplados em ambos os planos de cargos das instituições contratantes UFPel e INCRA.**

Note-se que esse quadro se agrava quando o contrato em análise prevê que **quase a totalidade dos recursos envolvidos é para pagamento de mão-de-obra terceirizada, aproximadamente 81% do valor contratado.** Com esse dado, apontamos o **terceiro risco**, porquanto de toda evidência uma das partes (no caso do INCRA), ante a limitação legal de contratar mão-de-obra cujos cargos estão previstos em seu plano de cargos ‘empurra’ essa responsabilidade (passivo) para a contratada, no caso a UFPel.

O **quarto risco que se aponta são consectários como possíveis passivos trabalhistas e responsabilidade civil** decorrentes a contratação de mão-de-obra e da execução de serviços pro terceiros.

Enquadra-se como um **quinto risco que não há dimensionamento das despesas operacionais para fazer gente aos trabalhos de contratação de pessoas, serviços e compra de bens.** Também outra questão a ser sopesada é que o contrato apresenta valores significativos, mas não há nenhum valor contabilizado a título de despesas de capital.

A figura abaixo contempla a síntese da análise de riscos realizada:



Fonte: Elaborado pela Equipe Técnica da Unidade de Auditoria Interna da UFPel.

Ainda, outros riscos que devem ser evitados ou mitigados estão expostos na tabela abaixo:

N	N. Processo no TCU	Objeto da análise pelo TCU	Fragilidades apontadas pelo TCU
01	<u>018.613/2007-9</u> Acórdão 1347/2012 – 2ª Câmara	Convênio 04/2003, firmado entre o INCRA e a FAPUR/UFRJ, para projetos em áreas de assentamentos rurais.	Ausência de pareceres técnicos anteriores à celebração do ajuste.
02	<u>000.670/2009-1</u> Acórdão 0551-09/10 – Plenário.	Convênio entre INCRA, UFPel e Fundação de Apoio Simon Bolívar.	Inadequação da construção de obra (centro de capacitação) por fundação de apoio a universidade federal.

	<u>020.587/2005-8</u>	Irregularidades no INCRA/PR na aplicação de recursos transferidos a entidades públicas e privadas, por meio de convênios (COTRARA, CACIA, CCA, FUNPAR, etc.) para consolidação de assentamentos rurais no Paraná.	Celebração de convênios com entidades privadas, a despeito da manifestação pela ilegalidade dos ajustes tanto pela área técnica como jurídica do INCRA/PR. Realização de despesas vedadas nos próprios termos dos ajustes, bem assim na norma regente. Constatação de desvio de recursos entre entidades ligadas aos assentamentos rurais. Não realização de procedimentos licitatórios. Liberação de recursos públicos, apesar da inadimplência de conveniente. Realização de despesas em desacordo o objeto de convênio. Omissão do órgão quanto à fiscalização, à supervisão e ao acompanhamento da execução dos convênios. <i>Fonte: AC 1555/06-Plenário.</i>
03	Acórdão 1555-35/06 – Plenário.		Deficiência na fiscalização a cargo do INCRA/TO, especialmente dos serviços de articulação e de prestação de serviços de ATES. Inclusão em cláusulas de convênios celebrados para execução de serviços de ATES de cláusulas que continham a imposição de subcontratar, por inexigibilidade de licitação, outras entidades.
	<u>024.516/2007-0</u>		Celebração de convênios para execução de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do INCRA.
04	Acórdão 0552-07/11 – Plenário	Supostas irregularidades nos Convênios nº 517720, 517722, 517729 e 517732 do INCRA, objeto da informação da Ouvidoria nº 09021/2007, cujo um dos responsáveis inclui Fundação Universidade do Tocantins – MEC.	Celebração de termos de parceria (ou instrumentos afins) com entidades que não atendiam aos requisitos básicos para a prestação dos serviços de ATES, sem a comprovação da adequada avaliação prévia sobre as condições técnicas e operacionais das entidades convenientes para a execução dos objetos pactuados.
	Acórdão 1252/2011 – Plenário		Celebração de convênios com entidades privadas, sem a prevalência de interesses comuns e coincidentes, caracterizando a contraprestação de serviços.
	Acórdão 2594/2011 – Plenário		Celebração de convênios sem que as metas dos cronogramas de execução estivessem suficientemente descritas (projetos básico e plano de trabalho com descrição genérica do objeto pactuado, em prejuízo às ações de
	Acórdão 1146/2012 – Plenário		

fiscalização). Convênios celebrados ante a inexistência de análises detalhadas de custos dos objetos conveniados. Não comprovação sobre o cumprimento dos objetivos do programa de ATES nos convênios firmados nem do alcance detalhado dos objetos delineados para os mesmos convênios. *Fonte: AC. 552/11 – Plenário.*

05	<p>006.807/2005-3 Acórdão 2367-47/07 - Plenário</p>	<p>Possíveis irregularidades praticadas no âmbito do INCRA sobre o credenciamento de prestadoras de serviços de elaboração de Planos de Desenvolvimento de Assentamento e de Recuperação de Assentamentos. Inclui a Fundação de Apoio à Pesquisa e à Cultura da Fundação Universidade Federal do Amapá.</p>	<p>Serviços de Assistência Técnica inexistente ou prestado de forma precária. Realização de despesa desnecessária e/ou sem os recursos necessários assegurados. Realização de despesa em desacordo com o plano de trabalho aprovado entre as partes. Não comprovação da efetiva prestação do serviço de assistência técnica. Fiscalização deficiente dos convênios.</p>
----	---	---	---

Contudo, as fragilidades apontadas pelo TCU em processos relacionados ao INCRA não significa, necessariamente, que sejam reproduzidas no caso em análise. Mas tais deficiências constatadas em outros contratos e convênios do INCRA devem ser consideradas para promoção de ações antecipatórias e de prevenção e mesmo para a tomada de decisão pelo Gestor.

Por final, registra-se que a presente análise de riscos realizada é uma técnica de auditagem que no caso específico utilizou como metodologia o levantamento de pré-questões legais que potencialmente causariam prejuízo à Universidade durante ou após a execução do contrato. Assim, o trabalho de análise não contempla assuntos relacionados a mérito acadêmico ou mesmo à política institucional da Universidade.

Com base em tais considerações, encaminhe-se a Análise de Riscos nº. 01/2013/AUDIN para consideração do Magnífico Reitor da Universidade Federal de Pelotas.

Pelotas, 04 de setembro de 2013.

Elias Medeiros Vieira
Auditor Interno
Chefe da Unidade de Auditoria Interna UFPel