

Destino(s): - Pró-Reitoria de Administração; Pró-Reitoria de Pesquisa

Com cópia: - Reitoria

Assunto: Processo nº 23006.001288/2015-70

NOTA DE AUDITORIA Nº 09/2016

1. Trata-se da contratação de serviço especializado para prestação de serviços de consultoria técnica para construção e operação do GMT – *Giant Magellan Telescope*, por meio do Processo nº 23006.001288/2015-70. De acordo com a Pró-Reitoria de Pesquisa (PROPES), área demandante, o projeto GMT envolve parceria entre a UFABC e outras instituições de pesquisa nacionais e internacionais, sendo financiado pelo Fundo de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), e necessita da contratação de especialista para elaboração e confecção deste projeto de grande porte, prevista no Acordo de Cooperação celebrado entre a UFABC e a Universidade de São Paulo (fls. 106 a 109 do processo supramencionado).

2. Em despacho à fl. 112, datado de 17 de agosto de 2015, a Pró-Reitora de Pesquisa assim justificou a contratação em epígrafe:

(...) A UFABC é parte do consórcio de instituições que utilizará o GMT e ela quer se engajar em todos os aspectos da colaboração desde o início, e não só esperar até o telescópio ficar pronto para começar a coletar dados para a pesquisa científica. Em uma atitude pró-ativa, a UFABC está montando novos laboratórios para fazer desenvolvimento tecnológico ligado às necessidades dos novos instrumentos e vai contratar um técnico que acompanhará as empresas no processo de licitação de fabricação das várias partes dos instrumentos. Este profissional que a UFABC vai contratar, o “industry liaison”, será uma peça chave para o sucesso do projeto pois ele será o elo entre o GMT e a indústria paulista para atrair para o Brasil os pacotes mais interessantes e de mais alta tecnologia disponíveis no projeto (...)

Diante do exposto, a Pró-reitoria de Pesquisa apoia e recomenda a contratação do técnico especializado para a realização do projeto.

3. Em outro momento, a dirigente da PROPES reitera a necessidade da contratação do profissional especializado para atuar no projeto GMT, conforme trecho do despacho à fl. 170, datado de 21 de outubro de 2015:

De acordo com o TCTC firmado entre a UFABC e o IAG (Folhas 106 a 108), a UFABC é responsável pela contratação de um técnico com expertise na elaboração e confecção de um projeto desse porte (...) Seu curriculum e sua expertise atendem o proposto para o projeto GMT e, portanto, propomos a contratação desse técnico através de dispensa de licitação por notório saber.

4. Quanto ao trâmite processual, a Comissão de Licitação, a partir das informações constantes dos autos, encaminhou a contratação por inexigibilidade de licitação, fundamentada no artigo 25, II, da Lei nº 8.666/1993, conforme despacho às fls. 161 e 162. Os aspectos legais foram então analisados pela Procuradoria Federal junto à UFABC, a qual, ante os argumentos apresentados, considerou possível o prosseguimento da contratação por inexigibilidade, ratificada posteriormente pelo ordenador de despesas e publicada no prazo legal.

5. É pertinente ressaltar que o fluxo estabelecido para contratações diretas foi observado desde a abertura do processo até a publicação do contrato. Dessa forma, os autos seguiram o rito desejável e passaram pelo crivo de todas as áreas envolvidas, sendo respeitada a segregação de funções. Entretanto, no dia 25 de fevereiro de 2016, o ordenador de despesas foi comunicado pela Coordenação-Geral de Finanças e Contabilidade (CGFC) sobre a impossibilidade da liquidação e do pagamento regulares da despesa, a não ser por reconhecimento de dívida, uma vez que a nota fiscal enviada pelo fornecedor previa período de execução do serviço com data de início anterior à emissão do empenho e à formalização do contrato.

6. Com efeito, o enunciado do artigo 60 da Lei nº 4.320/1964 diz ser vedada a realização de despesa sem prévio empenho. No entanto, a Nota Fiscal nº 19 da empresa Alcma Consultoria e Assessoria Ltda, no valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), considera um período de 18 de maio a 18 de dezembro de 2015, ou seja, de seis meses, enquanto a emissão da Nota de Empenho nº 2015NE800978 ocorreu apenas em 09 de novembro de 2015. Ademais, a

publicação do Contrato nº 36/2015 aconteceu em 16 de dezembro de 2015, que coincide no tempo com a emissão da referida nota fiscal.

7. Um exame de documentos anexados ao processo corrobora a tese de que os serviços de consultoria relacionados ao projeto GMT iniciaram previamente ao empenho e à publicação do instrumento de contrato. Na troca de e-mails às fls. 220 e 221, em 20 de novembro de 2015, o consultor informa à UFABC que está no projeto desde maio de 2015, com mais de 350 horas de trabalho já realizadas, bem como que despesas de viagens correram por sua conta, sem qualquer retorno. Os serviços prestados sem contrapartida financeira foram também citados por representante do Instituto de Astronomia, Geofísica e Ciências Atmosféricas da Universidade de São Paulo (IAG-USP), a qual enfatizou, em mensagem no dia 27 de março de 2016 (fl. 311-v), que o especialista contratado não recebera os R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) por seu trabalho de 1º de julho a 31 de dezembro de 2015.

8. É imperativo esclarecer que o pagamento da despesa deve ser precedido da sua regular liquidação, a qual, por sua vez, deve ter por base a nota de empenho, o instrumento de contrato e os comprovantes da prestação efetiva do serviço, em face do disposto no artigo 63 da Lei nº 4.320/1964.

9. Nesse sentido, consideramos correto o procedimento adotado pela CGFC, que relatou ao ordenador de despesas a impossibilidade de realizar o pagamento da Nota Fiscal nº 19, a não ser por reconhecimento de dívida, ante os fatos evidenciados nos autos. O ordenador de despesas, dentro de suas competências legais, solicitou então manifestação formal à Pró-Reitora de Pesquisa, signatária do Termo de Referência da contratação e Fiscal do Contrato nº 36/2015. Em resposta, a dirigente informou mediante despacho à fl. 310:

A empresa Alcma Consultoria e Assessoria Ltda. executou de fato a primeira etapa do serviço, conforme demonstrado no processo. Tratando-se de pesquisa possíveis alterações no projeto e em seu cronograma podem ocorrer. Estas alterações não trouxeram nenhum tipo de prejuízo para a UFABC ou para a administração pública. Solicitamos pagamento para a empresa Alcma Consultoria e Assessoria Ltda., referente nota fiscal nº 19, pelos serviços prestados à UFABC.

10. Uma indagação que poderia ser feita é se algum servidor da UFABC atuou intencionalmente para realizar despesa sem cobertura contratual. Não nos parece ser este o caso, mesmo porque o consultor menciona, nas trocas de e-mails às fls. 226 e 254-v, desconhecer quem seria o representante da UFABC no projeto em questão. Além disso, a Pró-Reitora de Pesquisa afirmou, durante reunião com dois servidores da Auditoria Interna em 16 de junho de 2016, que não ordenou o início da execução dos serviços antes da formalização do contrato, nem tem informação de que algum subordinado tenha emitido tal ordem, afirmação reforçada pelos trechos transcritos dos despachos às fls. 112 e 170, nos quais a gestora utiliza verbos no futuro ao se referir à contratação.

11. Parece-nos se tratar, ao contrário, de assimetria de informações entre o especialista contratado, o IAG-USP e a UFABC, sendo que esta se inseriu no Acordo de Cooperação visando ao fortalecimento de iniciativas na área da pesquisa acadêmica, aderindo conseqüentemente à condição de arcar com os custos da contratação do *industry liasion* ou outros profissionais para execução do projeto. Neste caso, não foi identificado indício de má-fé por parte de algum gestor da UFABC, mas o episódio enseja a oportunidade de aperfeiçoamento dos controles no tocante às informações e comunicações institucionais sobre os requisitos legais que devem ser respeitados nas contratações públicas.

12. Apesar de a despesa ter sido devidamente justificada pelo demandante, de os atos praticados desde a abertura do processo observarem o fluxo pré-estabelecido para contratações similares e de as alterações no cronograma citadas pela Pró-Reitora de Pesquisa (despacho à fl. 310) não acarretarem prejuízo para administração, a UFABC deve se abster de realizar despesas sem prévio empenho e sem cobertura contratual, pois afrontam o disposto no artigo 60 da Lei nº 4.320/1964 e no artigo 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993. Para tanto, recomenda-se adotar medidas preventivas a fim de reduzir o risco associado a novas ocorrências de reconhecimento de dívida, haja vista que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União revela situações de responsabilização de gestores públicos que praticaram atos em desacordo com os dispositivos supracitados.

13. Sendo assim, considerando que:

- não foi caracterizada má-fé na atuação da Pró-Reitora de Pesquisa;
- a reincidência poderá ensejar a apuração de responsabilidade em procedimentos futuros;
- o fluxo foi integralmente cumprido após a abertura do processo de contratação;
- os fatos relacionados ao reconhecimento de dívida foram devidamente relatados pela CGFC ao ordenador de despesas;
- o ordenador de despesas solicitou manifestação formal da Pró-Reitora de Pesquisa antes de efetuar o pagamento;

recomendamos à Pró-Reitoria de Administração (PROAD), área técnica com maior expertise em matéria de licitações e contratações, redigir comunicado para os dirigentes vinculados diretamente ao Reitor enfatizando a obrigatoriedade de que sejam observados nas contratações:

- o fluxo pré-estabelecido;
- o procedimento licitatório, da dispensa ou inexigibilidade, conforme Lei nº 8.666/1993 e legislação correlata;
- a formalização do contrato nos casos previstos em lei;
- o acompanhamento da execução contratual pelo representante da administração designado por essa finalidade (fiscal do contrato);
- os estágios de execução da despesa, preceituados nos artigos 60 a 64 da Lei nº 4.320/1964, quais sejam empenho, liquidação e pagamento; e
- outros aspectos considerados relevantes sobre a matéria.

14. **Recomendamos também mencionar, no comunicado a ser elaborado, o caráter preventivo da orientação, a qual deve ser disseminada**

pelos dirigentes junto aos demais servidores lotados em cada setor, salientando que práticas em desacordo com o conteúdo exposto poderão ensejar a abertura de procedimento disciplinar para apuração de responsabilidade dos envolvidos.

15. Ressaltamos a importância de os dirigentes manifestarem, em uma das vias do próprio documento redigido pela Pró-Reitoria de Administração, ter ciência do conteúdo, bem como das implicações caso os procedimentos não sejam observados, pois a ocorrência de despesa sem prévio empenho e sem cobertura contratual, além de ser irregular, pode impactar negativamente o cumprimento da missão institucional.

16. Poderão ainda ser desenvolvidas outras iniciativas, a exemplo do Ciclo de Debates realizado pela PROAD em 2014 e das orientações constantes do sítio eletrônico da Coordenação-Geral de Suprimentos e Aquisições, no sentido de ampliar a comunicação dos fluxos e procedimentos pertinentes a licitações e contratações aos demandantes, esclarecer dúvidas e aprimorar os controles indispensáveis para que os objetivos e metas da UFABC sejam alcançados com razoável segurança.

17. Por fim, alertamos a **Pró-Reitoria de Pesquisa para que se abstenha de realizar despesas sem prévio empenho e sem cobertura contratual, pois tal ato contraria o artigo 60 da Lei nº 4.320/1964, bem como o artigo 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993.**

18. Colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos.

À apreciação superior,

Santo André, 22 de junho de 2016.

Leandro Gomes Amaral
Economista

De acordo. Remeta-se conforme o proposto.

Adriana Maria Couto
Gerente da Auditoria Interna.