



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC**

NOTA TÉCNICA DE RELATÓRIO FINAL DA IPS Nº 5 / 2024 - CORREGEDORIA (11.01.30)

Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO

Santo André-SP, 08 de agosto de 2024.

NOTA TÉCNICA DE RELATÓRIO FINAL DA IPS

Tipo da Análise: Investigação Preliminar Sumária

ESPÉCIE DO PROCEDIMENTO: INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR SUMÁRIA (IPS) NÚMERO DO PROCESSO: 23006.012123/2024-14

ASSUNTO: INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR SUMÁRIA PARA TRATAR DOS ESCOPOS FÁTICOS RELACIONADOS AOS OFÍCIOS COM NÚMEROS DE PROTOCOLOS: OFÍCIO Nº 2796/2023, PROAD (11.01.09), Nº DO PROTOCOLO: 23006.028179/2023-18, E OFÍCIO Nº 2797/2023, PROAD (11.01.09), Nº DO PROTOCOLO: 23006.028180/2023-34.

Escopo para análise: Análise e eventual apuração de responsabilidade referente aos reconhecimentos de dívidas tratados nos Processos nº 23006.010461/2023-31 e nº 23006.010463/2023-20.

EMENTA: "POTENCIAL DESCABIMENTO PARA TIPIFICAÇÕES DE CONDUTAS. AUSÊNCIA DE DOLO. FALHAS FORMAIS, QUE EMBORA PRESENTES, NÃO ATINGIRAM A ECONOMICIDADE DO GASTO (QUE FOI PRESERVADA), E FORAM TOMADAS PROVIDÊNCIAS SANEADORAS DE GESTÃO PARA MITIGAR O RISCO DE NOVAS OCORRÊNCIAS DE DESPESAS SEM COBERTURA CONTRATUAL. PROCESSOS DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDAS QUE NÃO FORAM CORRIQUEIRAS PRÁTICAS DA ADMINISTRAÇÃO. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR SUPERARIA O CUSTO DE OUTRAS MEDIDAS SANEADORAS E PREVENTIVAS MENOS GRAVOSAS. SUGESTÃO PARA O ARQUIVAMENTO DAS DEMANDAS CORRECIONAIS, COM EXPEDIÇÃO DE NOTA TÉCNICA, COM RECOMENDAÇÃO AO GESTOR, À CHEFIA DA UNIDADE E À FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DA UNIDADE."

I.DOS FATOS:

O escopo desta análise limita-se a verificar a possibilidade ou não de instauração de procedimento disciplinar em face do(a)s agente(s) [REDAZIDO] e [REDAZIDO] em razão do(s) seguinte(s) fato(s):

ESCOPOS FÁTICOS DE RECONHECIMENTOS DE DÍVIDAS RELACIONADOS NOS OFÍCIOS Nº 2796/2023 E Nº 2797/2023

Escopos fáticos relacionados nos Ofícios: OFÍCIO Nº 2796/2023, PROAD (11.01.09), Nº DO PROTOCOLO: 23006.028179/2023-18, e OFÍCIO Nº 2797/2023, PROAD (11.01.09), Nº DO PROTOCOLO: 23006.028180/2023-34.

RELATÓRIO ACERCA DO ESCOPO FÁTICO

CONTEXTUALIZAÇÃO ACERCA DOS FATOS.

Em breve síntese, as demandas correccionais encaminhadas à unidade correccional constaram com os seguintes relatos acerca de escopo fático, conforme segue:

- a) OFÍCIO Nº 2796/2023 - PROAD (11.01.09), Nº do Protocolo: 23006.028179/2023-18.**
Assunto: Análise e eventual apuração de responsabilidade referente ao reconhecimento de dívida tratado no Processo 23006.010461/2023-31.

"OFÍCIO Nº 2796/2023 - PROAD (11.01.09)

Nº do Protocolo: 23006.028179/2023-18

Ao Sr. Corregedor-Seccional

Silvio Wenceslau Alves da Silva

Corregedoria-Seccional da

UFABC

Assunto: Análise e eventual apuração de responsabilidade referente ao reconhecimento de dívida tratado no Processo 23006.010461/2023-31.

Sr. Corregedor-Seccional,

1. A Editora da Fundação Universidade Federal do ABC (EdUFABC) instruiu Processo 23006.010461/2023-31, para tratar do pagamento de nota fiscal 00001691, de 15/05/2023, referente ao fornecedor Associação Brasileira das Editoras Universitárias (ABEU) – CNPJ 03.637.436/0001-84.

2. Conforme relatado no Processo supra, em especial no Despacho nº 4475/2023 - EdUFABC

(Sequência 3 do Processo 23006.010461/2023-31), a participação no evento foi confirmada antes da formalização do processo de contratação direta em razão de atualizações dos documentos internos, em especial o Termo de Referência, somada à reduzida equipe da Editora.

3. Uma vez que o serviço foi executado, esta Pró-Reitora de Administração, que também responde como Ordenadora de Despesas por Delegação, decidiu por autorizar a emissão de empenho e respectivo pagamento, por reconhecimento de dívida, do valor total de R\$ 1.650,00 (um mil, seiscentos e cinquenta reais) para a empresa Associação Brasileira das Editoras Universitárias (ABEU) - CNPJ 03.637.436/0001-84, sendo o pagamento formalizado no dia 13/12/2023, conforme Relatório de liquidação (Sequência 14), Ordem bancária (Sequência 15) e Despacho nº 15007/2023 - CGFCDAF (Sequência 16), todos anexados ao Processo 23006.010461/2023-31.

4. Assim e considerando que o Artigo 60, da Lei nº 4.320/1964 estabelece que "É vedada a realização de despesa sem prévio empenho" e que a confirmação e efetiva realização no evento ocorreu antes da formalização da contratação, encaminho este documento à Corregedoria-seccional para que analise os fatos relatados no Processo 23006.010461/2023-31 e verifique se é o caso de efetuar a apuração de responsabilidade.

5. A Pró-Reitoria de Administração permanece à disposição para esclarecimentos que, eventualmente, se façam necessários."

[Observação: Excerto reproduzido entre aspas consta do seguinte documento: OFÍCIO Nº 2796/2023 - PROAD (11.01.09), Nº do Protocolo: 23006.028179/2023-18]

b) OFÍCIO Nº 2797/2023, PROAD (11.01.09), Nº do Protocolo: 23006.028180/2023-34, Santo André-SP, 26 de dezembro de 2023.

"OFÍCIO Nº 2797/2023 - PROAD (11.01.09)

Nº do Protocolo: 23006.028180/2023-34

Ao Sr. Corregedor-Seccional

Silvio Wenceslau Alves da Silva Corregedoria-Seccional da UFABC

Assunto: Análise e eventual apuração de responsabilidade referente ao reconhecimento de dívida tratado no Processo 23006.010463/2023-20.
Sr.

Corregedor-Seccional,

1. A Editora da Fundação Universidade Federal do ABC (EdUFABC) instruiu o Processo 23006.010463/2023-20, para tratar do pagamento de nota fiscal 00001692, de 15/05/2023, referente ao fornecedor Associação Brasileira das Editoras Universitárias (ABEU) - CNPJ 03.637.436/0001-84.

2. Conforme relatado no Processo supra, em especial no Despacho nº 4474/2023 - EdUFABC (Sequência 3 do Processo 23006.010463/2023-20), a participação da EdUFABC no evento foi confirmada antes da formalização do processo de contratação direta em razão de atualizações dos documentos internos, em especial o Termo de Referência, somada à reduzida equipe da Editora.

3. Uma vez que o serviço foi executado, esta Pró-Reitora de Administração, que também responde como Ordenadora de Despesas por Delegação, decidiu por autorizar a emissão de empenho e respectivo pagamento, por reconhecimento de dívida, do valor total de R\$ 640,00 (seiscentos e quarenta reais) para a empresa Associação Brasileira das Editoras Universitárias (ABEU) - CNPJ 03.637.436/0001-84, sendo o pagamento formalizado no dia 13 /12/2023, conforme Relatório de liquidação (Sequência 14), Ordem bancária (Sequência 15) e Despacho nº 15006/2023 - CGFCDAF (Sequência 16), todos anexados ao Processo 23006.010463/2023- 20.

4. Assim e considerando que o Artigo 60, da Lei nº 4.320/1964 estabelece que "É vedada a realização de despesa sem prévio empenho" e que a confirmação e efetiva realização no evento ocorreu antes da formalização da contratação, encaminho este documento à Corregedoria-seccional para que analise os fatos relatados no Processo 23006.010463/2023- 20 e verifique se é o caso de efetuar a apuração de responsabilidade.

5. A Pró-Reitoria de Administração permanece à disposição para esclarecimentos que, eventualmente, se façam necessários."

[Observação: Excerto reproduzido entre aspas consta do seguinte documento: OFÍCIO Nº 2797/2023 - PROAD (11.01.09) Nº do Protocolo: 23006.028180/2023-34]

1.2. Em vista dos relatos apresentados nos ofícios, a presente investigação preliminar sumária foca-se em analisar se a realização de despesas, nesse caso, contratação de associação privada, sem prévio empenho, e sem cobertura contratual, teria consistido em hipotéticas irregularidades relacionadas a possível descumprimento de normas e regulamentos ou procedimentos requeridos para as referidas contratações diretas.

1.3. DOS ELEMENTOS DE INFORMAÇÃO E DAS DILIGÊNCIAS REALIZADAS:

Foi procedido com as seguintes diligências iniciais realizadas no curso da investigação preliminar sumária:

- a) Expedição de ofício à unidade administrativa relacionada às demandas de Ofícios com NÚMEROS DE PROTOCOLOS: OFÍCIO Nº 2796/2023, PROAD (11.01.09), Nº DO PROTOCOLO: 23006.028179/2023-18, E OFÍCIO Nº 2797/2023, PROAD (11.01.09), Nº DO PROTOCOLO: 23006.028180/2023-34.
- b) Realização de reunião presencial na unidade correcional, ocasião em que compareceu o fiscal de contrato da unidade administrativa (Editora da UFABC)
- c) Recebimento das respostas encaminhadas pela unidade administrativa oficiada (Editora da UFABC).
- d) Consulta de certidões de antecedentes correccionais no portal CGU Certidões.
- e) Pesquisa da legislação, doutrina e jurisprudência aplicáveis ao escopo fático examinado nas demandas.

1.4. DOS ELEMENTOS DE INFORMAÇÃO:

1.2. Consta(m) o(s) seguinte(s) elemento(s) de informação para as referidas hipotéticas condutas:

- Ofícios à unidade administrativa relacionada às demandas - Expedição de ofícios à unidade administrativa relacionada às demandas, com solicitação de esclarecimentos
- Documento Nº 2/2024 ATA DE REUNIÃO - Ata de reunião: Realização de reunião presencial na unidade correcional, ocasião em que compareceu o fiscal de contrato da unidade administrativa (Editora da UFABC)
- E-mail de informação da unidade oficiada, com os esclarecimentos prestados. E-mail de informação da unidade oficiada, com os esclarecimentos prestados. Contém anexos e demonstrativos (notas fiscais) das despesas realizadas e entregas dos serviços. Recebimento das respostas encaminhadas pela unidade administrativa oficiada (Editora da UFABC).
- Certidões negativas: Nada consta de maus antecedentes correcionais com relação aos agentes públicos pesquisados. - Certidões negativas: Nada consta de maus antecedentes correcionais com relação aos agentes públicos pesquisados.

2.1. AINDA ACERCA DO ESCOPO FÁTICO:

Trata-se de demandas examinadas em sede de investigação preliminar sumária, diante das quais, tendo sido prestadas as devidas explicações pelos gestores da unidade administrativa consultada, não parece haver razoabilidade e proporcionalidade para a instauração de procedimentos disciplinares, haja vista os fatores fáticos e jurídicos apresentados.

Em breve suma, sugere-se a seguintes ementa de análise técnica e as respectivas providências:

Ementa: "POTENCIAL DESCABIMENTO PARA TIPIFICAÇÕES DE CONDUTAS. AUSÊNCIA DE DOLO. FALHAS FORMAIS, QUE EMBORA PRESENTES, NÃO ATINGIRAM A ECONOMICIDADE DO GASTO (QUE FOI PRESERVADA), E FORAM TOMADAS PROVIDÊNCIAS SANEADORAS DE GESTÃO PARA MITIGAR O RISCO DE NOVAS OCORRÊNCIAS DE DESPESAS SEM COBERTURA CONTRATUAL.PROCESSOS DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDAS QUE NÃO FORAM CORRIQUEIRAS PRÁTICAS DA ADMINISTRAÇÃO. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR SUPERARIA O CUSTO DE OUTRAS MEDIDAS SANEADORAS E PREVENTIVAS MENOS GRAVOSAS. SUGESTÃO PARA O ARQUIVAMENTO DAS DEMANDAS CORRECTIONAIS, COM EXPEDIÇÃO DE NOTA TÉCNICA, COM RECOMENDAÇÃO AO GESTOR, À CHEFIA DA UNIDADE E À FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DA UNIDADE."

2.2 DOS AGENTES PÚBLICOS

Até o momento foi/foram identificado(s) o(s) seguinte(s) agente(s) relacionado(s) aos hipotéticos fatos:

- [REDACTED] ([REDACTED])
- [REDACTED] ([REDACTED])

Do fato acima, depreende-se que o(s) agente(s) abaixo supostamente tiveram a(s) seguinte(s) conduta(s):

3. DAS HIPOTÉTICAS CONDUTAS

[REDACTED]

Descumprir ritos ou formalidades prévias para a realização de contratações diretas sem licitação e realizar despesas públicas sem prévio empenho

Trata-se das hipotéticas ações ou omissões que os agentes públicos possam ter realizado e que, em tese, possam consistir em hipotéticas violações de normas jurídicas.

Em resumo, o cerne da controvérsia analítica consiste em verificar se houve as seguintes hipotéticas condutas:

Realizar despesa pública sem prévio empenho.

Descumprir ritos ou formalidades prévias para a realização de contratações diretas sem licitação, nos termos da legislação em vigor.

Conforme se poderá verificar da presente investigação preliminar sumária, ocorre que as hipotéticas condutas, ante aos elementos colacionados nos autos, não denotam a ocorrência de dano à Administração, sendo potencialmente atípicas, pois não houve dolo ou erro grosseiro por parte dos agentes públicos. O contexto fático explicado pela unidade administrativa deve ser sopesado no que se refere à análise de condutas.

"Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados."

Ainda, o artigo 28 da Lei em tela também recomenda que deva ser verificada se a conduta do agente público, na decisão e opinião técnica tomada, foi considerada ação com dolo, direto ou eventual, ou cometimento de erro grosseiro:

Lei de Introdução Às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)

" Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro."

Ocorre que, analisado o contexto do suporte fático trazido à análise nessa investigação preliminar sumária, não se demonstrou a existência de dolo ou erro grosseiro, mas sim uma conjuntura de mudanças administrativas e circunstâncias de gestão (gestão de pessoas, dentre outros) que pode ter impactado no contexto que levou à instrução dos processos de reconhecimento de dívida.

Por fim, o artigo 12 do Decreto 9830, de 10 de junho de 2019 preceitua que o agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

4.DAS DILIGÊNCIAS INICIAIS DE INVESTIGAÇÃO:

Foi procedido com as seguintes diligências iniciais:

- a) Expedição de ofício à unidade administrativa relacionada às demandas
- b) Realização de reunião presencial na unidade correcional, ocasião em que compareceu o fiscal de contrato da unidade administrativa (Editora da UFABC)
- c) Recebimento das respostas encaminhadas pela unidade administrativa oficiada (Editora da UFABC).
- d) Consulta de certidões de antecedentes correccionais no portal CGU Certidões. Nada constou em desfavor dos servidores pesquisados.
- e) Pesquisa da legislação, doutrina e jurisprudência aplicáveis ao escopo fático examinado nas demandas.

4.1. DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELA UNIDADE ADMINISTRATIVA OFICIADA:

Foram expedidos ofícios à unidade oficiada, Editora da UFABC, havendo as respostas que seguem:

Tendo sido expedidos os ofícios: OFÍCIO Nº 1070 / 2024 - CORREG (11.01.30) e OFÍCIO Nº 1069 / 2024 - CORREG (11.01.30), a unidade oficiada, Editora da UFABC, respondeu nos seguintes termos quanto às perguntas enviadas:

"Em resposta aos Ofícios 1069 e 1070/2024 - CORREG (11.01.30), busco trazer abaixo as explicações quanto ao contexto fático que explica e justifica as contratações realizadas.

- a) Quais as medidas administrativas tomadas (práticas administrativas) pela unidade administrativa (Editora da UFABC) para que se mitigassem eventuais prejuízos à instituição com relação aos serviços ou contratações relacionados ao processo de reconhecimento de dívida? Esses serviços ou contratações realizadas (despesas hipoteticamente realizadas sem cobertura contratual) mediante o reconhecimento de dívida eram indispensáveis para a realização do interesse público ou institucional relacionados à unidade (Editora da UFABC)?

Especificamente sobre os processos que vieram a se tornar processos de reconhecimento de

dívida, informa-se que foram realizados todos os trâmites usuais para a confecção do processo de aquisição, conforme documentos adicionados aos processos 23006.005030/2023-52 e 23006.006796/2023-54, destacando-se os termos de referência, as declarações de exclusividade do fornecedor necessárias à inexigibilidade e os comprovantes de preços usualmente praticados, além dos demais documentos usuais. Além disso, a empresa contratada, Associação Brasileira de Editoras Universitárias, é representante das editoras universitárias à qual a Editora da UFABC está associada desde 2017 e com a qual temos um histórico positivo de participação em feiras nos mesmos moldes das contratações realizadas. Diversos processos similares foram executados ao longo dos anos sem que houvesse algum incidente que pudesse causar prejuízos à instituição, inclusive o processo 23006.003755/2023-14 no próprio ano de 2023, previamente aos demais processos mencionados (23006.005030/2023-52 e 23006.006796/2023-54). Entende-se que desta forma, os riscos das contratações tinham baixíssima probabilidade de ocorrência. Internamente, as despesas eram previstas no orçamento da Editora e também no Plano Anual de Contratações para 2023 da UFABC, logo estavam em acordo com as previsões internas de gastos. Durante a ocorrência das feiras, buscou-se comprovação por meio de fotos que o serviço estava sendo executado normalmente, quando não possível realizar confirmação in loco, o que foi comprovado conforme anexos 1 a 5. Quanto à necessidade da contratação, a principal função da Editora é democratizar o acesso à informação publicizando no meio acadêmico e editorial as obras da Editora e assim a produção intelectual da UFABC, contribuindo para o reconhecimento da Universidade como instituição de excelência nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, conforme previsto no artigo 1º do Regimento Interno. Não participar de feiras e eventos do mercado editorial, principalmente as feiras universitárias, restringe a possibilidade de circulação e divulgação das obras publicadas e dessa forma, vai contra a função descrita anteriormente. Por isso, a contratação, ainda que tenha ocorrido em circunstâncias excepcionais, atende ao interesse institucional preconizado no Regimento Interno. A não circulação do material causa ainda um problema de depreciação dos livros que podem vir a se tornar inutilizáveis.

Informa-se que desde os eventos que implicaram em processos de reconhecimento de dívida, a Editora da UFABC participou de outras seis (6) feiras para as quais instruiu processo de aquisição seguindo o fluxo usual, e rigidamente atenta aos prazos solicitados e/ou estimados pela Pró-Reitoria de Administração (PROAD). Em todos os casos, o trâmite foi concluído em tempo hábil que permitiu a participação nas feiras, sendo os casos de reconhecimento de dívida, exceções ocorridas em função do contexto que será mais bem explicado nas respostas seguintes.

b) Houve dificuldades reais vivenciadas durante a gestão contratual dos serviços ou compras/aquisições relacionados ao escopo do reconhecimento de dívida efetuado no processo nº 23006.010461/2023-31 – e processo nº 23006.010463/2023-20 (por exemplo, risco de interrupção, descontinuidade ou não prestação de serviços pela universidade; fatores organizativos ou internos determinados, tais como equipe de recursos humanos insuficientes ou reduzida para realizar a instrução de processos; desconhecimento de fluxos de instrução de processos; acumulação de atividades por um mesmo servidor/unidade, dentre outros fatores organizacionais)? (Por favor, informar quais fatores possam ter impactado na gestão do setor e que possam ter influenciado ou dado causa à realização da despesa sem cobertura contratual.)

Reafirmando as informações prestadas nos Despachos nº 4475/2023 e nº 4474/2023 que compõem os Processos de Reconhecimento de Dívida 23006.010461/2023-31 e 23006.010463/2023-20, respectivamente, informa-se que a equipe da Editora é reduzida frente ao rol de atividades que precisamos exercer para cumprir com as funções da Editora, que envolvem avaliação de propostas; produção dos livros; comercialização de livros; participação em feiras; fiscalização de contratos de distribuição com representantes de vendas; supervisão e orientação de estagiários; produção de atos normativos e documentos diversos; produção de processos de aquisição e contratação; contato com autores, clientes e

público em geral; manutenção de site; manutenção de bases de metadados dos livros; manutenção de redes sociais; confecção de materiais de comunicação e divulgação; atendimento de demandas internas da universidade, entre outras atividades. No primeiro trimestre de 2023, a equipe da Editora contava com três (3) servidores e um (1) estagiário sendo que: uma (1) servidora estava em licença maternidade, uma (1) servidora estava em férias nas duas primeiras semanas de janeiro, o coordenador estava em férias durante todo mês de janeiro até meados de fevereiro. Ou seja, durante 15 dias havia apenas um (1) servidor e o estagiário, e posteriormente, por mais 30 dias, dois (2) servidores e o estagiário. Este panorama causou sobrecarga de trabalho e atrasos na condução de algumas atividades, sendo as instruções dos processos de aquisição e contratação 23006.005030/2023-52 e 23006.006796/2023-54, atividades afetadas. Ressalta-se que houve, por parte da coordenação, diversas solicitações não atendidas de adequação do tamanho da equipe em relação à carga de trabalho, sendo a última dessas solicitações, antes dos fatos em análise, ocorrida durante o desenvolvimento de ações e projetos que fariam parte do Planejamento da Gestão para o período 2022–2026, no primeiro semestre de 2022.

c) Com relação ao prazo necessário para o trâmite, formalização e realização do procedimento licitatório ou do processo para inexigibilidade/dispensa/contratação direta, houve fatores externos à governança da unidade administrativa, Editora da UFABC, e que possam ter dificultado a realização e conclusão do referido procedimento? (Em complemento à pergunta anterior, por favor, informar quais fatores, organizacionais, internos ou externos à UFABC, que possam ter obstado ou ocasionado dificuldades à formalização, gestão e fiscalização contratual, e se isso pode ter dado causa à realização da despesa sem cobertura contratual e a consequente formalização de processo para reconhecimento de dívidas autuado sob nº 23006.010461/2023-31 – e processo nº 23006.010463/2023-20)

Complementa-se que além da questão da equipe reduzida, por ocasião da vigência da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e da IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, o modelo do Termo de Referência (TR) disponibilizado pela PROAD para "Contratação de serviço sem mão de obra" passou por três atualizações no mês de março de 2023 (06, 08 e 20/03/2023, conforme registrado no próprio site da PROAD). Isso acabou representando retrabalho para a equipe que começou a desenvolver o documento em uma versão e depois teve que refazer em versão distinta, para atender ao fluxo usual de aquisições.

d) Na Portaria nº 4097, de 23 de dezembro de 2019, a CRG/CGU (Corregedoria-Geral da União) orienta acerca dos critérios que servem para contextualizar acerca das obrigações emergentes, excepcionais ou sem cobertura contratual, conforme justificativas, esclarecimentos e documentos comprobatórios que possam ser fornecidos pelo servidor para, a saber, os seguintes:

"I – que servidor não deu causa à contratação verbal emergente e excepcional, quando se tratar de processo disciplinar;

II – que não há indícios da prática de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013, quando se tratar de processo administrativo de responsabilização de entes privados; e

III – que o valor do produto ou do serviço contratado é compatível aos existentes no mercado, comprovado mediante pesquisa de preços realizada de acordo com os critérios previstos em regulamento".

No caso de que trata o ofício Nº 2796/2023 - PROAD (11.01.09) nº do Protocolo: 23006.028179/2023-18, e no processo nº 23006.010461/2023-31, – e ofício Nº 2797/2023, PROAD (11.01.09), nº do Protocolo: 23006.028180/2023-34, e no processo nº 23006.010463/2023-20, pergunta-se: há documentos comprobatórios, justificativas ou esclarecimentos úteis para demonstrar que "o valor do produto ou do serviço contratado é compatível aos existentes no mercado, comprovado mediante pesquisa de preços realizada de acordo com os critérios previstos em regulamento"? Em havendo esses documentos comprobatórios, por favor encaminhar à unidade correccional.

Encaminha-se anexos, as faturas referentes à participação da Editora da UFABC e os

comprovantes (três notas fiscais ou faturas de outras editoras para cada contratação) utilizados na instrução dos processos de aquisição, prévios à instrução de processo de reconhecimento de dívida. Anexos 6 a 13.

e) Existem outras causalidades ou justificativas que deram motivos à realização de despesas sem cobertura contratual e a respectiva instrução do processo de reconhecimento de dívidas autuado sob nº 23006.010461/2023- 31 e nº 23006.010463/2023-20?

Os processos de reconhecimento de dívidas foram instruídos em virtude do contexto apresentado nas respostas anteriores, não havendo outro motivo que tenha dado causa ao fato.

Atenciosamente,"

(Respostas encaminhadas por e-mail, pela unidade administrativa oficiada: Editora da UFABC)

II. ANÁLISE

5. ACERCA DA HIPOTÉTICA TIPIFICAÇÃO: POTENCIAL DESCABIMENTO DE TIPIFICAÇÕES. AUSÊNCIA DE DOLO FALHAS FORMAIS, QUE EMBORA PRESENTES, NÃO ATINGIRAM A ECONOMICIDADE DO GASTO (QUE FOI PRESERVADA), E FORAM TOMADAS PROVIDÊNCIAS SANEADORAS DE GESTÃO PARA MITIGAR O RISCO DE NOVAS OCORRÊNCIAS DE DESPESAS SEM COBERTURA CONTRATUAL.

Inicialmente, cabe pontuar que parece o caso de contratos verbais celebrados com a Administração, fora dos trâmites requeridos pelas hipóteses de inexigibilidade ou dispensa de licitação.

Legislação aplicável: Lei 14133/2021, Art.95, § 2º.

Nulidade de contrato verbal celebrado com a Administração. Art.95, § 2º , da Lei 14133/2021, salvo a prestação de serviços de pronto pagamento assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)

"Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)."

Houve a emissão de empenho para o pagamento dos prestadores de serviço, antes da celebração dos contratos por inexigibilidade de licitação, o que, em tese, pode ter colidido com a legislação em vigor.

A doutrina traz a diferença entre empenho e nota de empenho:

"Não se confundem o empenho com a nota de empenho. Empenho é a previsão de recursos para pagamento do débito, constituindo-se em garantia do credor no recebimento. É instrumento de programação. Daí não se poder empenhar depois de realizado o pagamento. Nota de empenho é o instrumento, é o documento que representa a autorização para pagamento."

(OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro, página 259. Total de páginas: 608.)

É preciso pontuar que é necessário evitar a falta de planejamento das contratações, e se emitir a ordem de pagamento, é preciso que se respeite o fluxo para a liquidação da despesa, e eventual análise acerca da apuração de responsabilidade.

A doutrina de Direito Financeiro, autor: Harisson Leite, assim explica:

"Estando tudo em ordem, emite-se a ordem de pagamento, que é o "despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga" (art.64). A partir daí há a mera formalidade de emissão do cheque para o pagamento ou de ordem de transferência de saldo para a conta do credor."

Tendo sido pesquisada a jurisprudência e enunciados do Tribunal de Contas da União (TCU),

encontrou-se os seguintes subsídios teóricos e práticos relacionados à matéria fática sob exame na presente investigação preliminar sumária:

Acórdão do TCU

Acórdão 1678/2017-Plenário

Enunciado

"A execução e o pagamento de serviços sem o devido respaldo contratual constituem ofensa ao art. 60 da Lei 8.666/1993."

Demais:

- "Nos termos dos arts. 60, parágrafo único, e 62 da Lei 8.666/1993, a execução de serviços sem a formalização de termo contratual caracteriza contrato verbal, ainda que o pagamento seja realizado após a assinatura do contrato."
- "Pagamentos sem cobertura contratual ou prévio empenho constituem afronta à legislação ordinária, ressalvando-se, no que diz respeito à Lei 8.666/1993, os contratos verbais destinados às compras de pronto pagamento, feitas em regime de adiantamento, em valores não superiores ao estabelecido na norma (parágrafo único do art. 60) ."
- "A formalização de contrato em momento posterior em nada muda a ilegalidade da prévia contratação verbal, constituindo-se, com relação aos pagamentos realizados à empresa prestadora de serviços nesse período, despesas sem cobertura contratual, a serem sopesadas no julgamento das contas do responsável."
- "A realização de pagamentos previamente à assinatura dos respectivos instrumentos contratuais configura a realização de despesas sem cobertura contratual."

Face a esses riscos apontados pela prática da corte de Contas, ocorre que a jurisprudência do TCU recomenda verificar o caso concreto:

"18. Embora a Administração tenha tolerado que os serviços fossem prestados sem a devida cobertura contratual, considero desnecessário trazer os gestores ao polo passivo do processo. Primeiramente, porque as providências necessárias para afastar essa falha já foram adotadas pelo Dnocs, com a instauração do processo de dispensa de licitação em 16/06/2016. Ademais, trata-se de falha de natureza formal, não havendo nos autos notícia de que a prática tenha sido danosa, quer pela vertente da inexecução dos serviços quer pela sua antieconomicidade. Finalmente, o montante de pagamentos efetuados nessa circunstância representa menos de 1% do valor dos recursos fiscalizados. À mingua de outras irregularidades, tenho por suficiente dar ciência ao Dnocs sobre a irregularidade detectada."

A orientação normativa da Advocacia Geral da União: ON AGU nº 04/2009 preceitua nos seguintes termos:

"A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único da Lei nº 8666, de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa."

Nos casos a que se refere a presente análise em investigação preliminar sumária, ocorre que foram instruídos processos de reconhecimento de dívida, para o prestador ser indenizado pelo serviço prestado à UFABC. Ato contínuo, obedecidos os trâmites para a liquidação da despesa, encaminhou-se os ofícios, via ordenadora de despesas, para que fosse analisado se seria o caso de apuração de responsabilidade, conforme preleciona a Orientação Normativa ON 04/2009 da AGU.

Nos demais processos de contratação seguintes, sanadas ou afastadas as falhas formais pela unidade oficiada, e, não tendo ocorrido dano, dado que foi comprovada a economicidade do gasto, ou comparação do mesmo com a prática de mercado, parece não haver razoabilidade e proporcionalidade para a apuração de responsabilidade pela via de processo disciplinar, dado que foram adotadas as providências saneadoras cabíveis e, in casu, a instauração de processo administrativo disciplinar superaria o custo das despesas sem cobertura contratual indenizadas por intermédio dos processos de reconhecimento de dívida.

Conforme o Decreto-Lei 200/1964, artigo 14:

" Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco."

Síntese da Análise técnica desta investigação preliminar sumária:

No vertente caso dos processos de reconhecimentos de dívida, embora possa ter ocorrido algumas residuais falhas ou erros formais na instrução dos procedimentos administrativos (preenchimento de minutas não mais usuais ou válidas, em razão de mudanças legais), ocorre que, mediante a instrução dos processos de reconhecimento de dívida, houve comprovação da economicidade do gasto (foram apresentadas notas fiscais para comparação dos preços de mercado), o serviço é exclusivo (logo, tratar-se-ia de hipotético caso de inexistência de

licitação, ainda que o contrato houvesse sido celebrado no rito formal cabível), e o gestor da unidade informou, contextualizadamente, que houve circunstâncias fáticas que dificultaram a realização da instrução processual a tempo (em razão da mudança de padrões de minutas, acúmulo de outras tarefas, dentre outros fatores de gestão, tais como a reduzida equipe da unidade administrativa).

Adicionalmente, é preciso considerar que a instrução de procedimentos de reconhecimento de dívida para indenização por despesas sem cobertura contratual é situação excepcional, não corriqueira no cotidiano administrativo da repartição e da universidade, e, além disso, tendo sido realizada a despesa sem cobertura contratual, a legislação estabelece que o particular deve ser indenizado.

Nas contratações posteriores realizadas pela unidade administrativa consultada, ocorre que, nas contratações seguintes, consta que houve o regular rito da instrução dos processos de contratação direta requeridos pela espécie de serviço contratado, de forma que, salvo melhor juízo, não houve posteriores instruções de procedimentos para reconhecimento de dívida.

Nesse diapasão, deve-se considerar que a unidade administrativa, salvo melhor juízo, tomou as providências saneadoras para evitar as ocorrências de novas despesas sem cobertura contratual.

De toda forma, recomenda-se ao gestor de contratos, à chefia da unidade, e à fiscalização de contratos da unidade administrativa evitarem, sempre que possível, a realização de despesas sem cobertura contratual, e, sendo impossível evitar o quadro de excepcionalidade, mitiguem os riscos de realização de despesas sem cobertura contratual, pois, a teor da Orientação Normativa ON AGU nº 04/2009, válida também após a superveniência da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), caberia, em tese, a apuração de responsabilidade:

"A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único da Lei nº 8666, de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa."

No presente caso examinado nos autos da investigação preliminar sumária, ocorre que: considerando que o custo do processo disciplinar (conforme estudos, pode ser mais de R\$30.000,00 reais) supera o custo dos processos de reconhecimento de dívidas realizados (que não totalizam R\$5000,00), e, tendo sido sanadas falhas nos posteriores contratos diretos instruídos pela unidade, ocorre que outras providências administrativas e saneadoras cabíveis foram tomadas, descabe, dessarte, a viabilidade da instauração de processo administrativo disciplinar, haja vista o princípio constitucional da eficiência (artigo 37, caput, da Constituição Federal), a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (Artigo 2º, caput e inciso VI, da Lei nº 9784/1999), e a necessidade sempre presente de simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco (conforme prevê o Decreto-lei nº 200/1967).

Por essas razões, fica patente a necessidade de arquivamento motivado e encerramento da presente investigação preliminar sumária.

Acerca da instauração de instrumentos punitivos da seara disciplinar, a edição do Manual da CGU, de dezembro de 2018, recomenda que, face aos onerosos custos desses procedimentos, cabe à Administração a utilização dos instrumentos gerenciais antes de se instaurar tais procedimentos. Nesse sentido, os seguintes excertos no Manual da CGU:

Manual de Processo Administrativo Disciplinar, CGU, edição de dezembro de 2018, página 68:

"Sabe-se que a instauração dos instrumentos punitivos traz consigo onerosos custos a serem suportados pela Administração e seus agentes. Tais custos descortinam reflexos tanto materiais, como, por exemplo, gastos financeiros, resultados negativos na produtividade da atividade-fim do órgão ou entidade, entre outros, quanto imateriais, como o desconforto causado no âmbito da repartição, repercussões na imagem e segurança jurídica da instituição, etc. Reforça-se, portanto, que a custosa e reservada sede disciplinar somente deve ser inaugurada quando os demais instrumentos gerenciais não punitivos não surtirem o efeito restabelecedor da ordem interna ou inibidor da desordem administrativa."

Manual de Processo Administrativo Disciplinar, CGU, edição de dezembro de 2018, página 67:

"Portanto, reforça-se mais uma vez, que a custosa e reservada sede disciplinar punitiva somente deve ser inaugurada quando os demais instrumentos gerenciais não punitivos forem insuficientes para surtirem o efeito, esperado e desejado, de restabelecer a ordem interna da

máquina administrativa."

No aspecto legal e formal, há se verificar que, a partir da excepcionalidade das circunstâncias vivenciadas pela unidade administrativa, assim, deve-se considerar a Lei de Introdução Às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que estabelece nos seguintes termos:

"Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados."

Ainda, o artigo 28 da Lei em tela também recomenda que deva ser verificada se a conduta do agente público, na decisão e opinião técnica tomada, foi considerada ação com dolo, direto ou eventual, ou cometimento de erro grosseiro:

Lei de Introdução Às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)

" Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro."

Ocorre que, analisado o contexto do suporte fático trazido à análise nessa investigação preliminar sumária, não se demonstrou a existência de dolo ou erro grosseiro, mas sim uma conjuntura de mudanças administrativas e circunstâncias de gestão (gestão de pessoas, dentre outros) que pode ter impactado no contexto que levou à instrução dos processos de reconhecimento de dívida.

Por fim, o artigo 12 do Decreto 9830, de 10 de junho de 2019 preceitua que o agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

Considerando o escopo fático analisado nas presentes demandas correccionais relacionadas nos documentos de protocolos Nº 23006.028179/2023-18, E Nº DO PROTOCOLO: 23006.028180/2023-34, ocorre que não se constata nas decisões ou opiniões técnicas que levaram ao contexto da instrução dos processos de reconhecimentos de dívidas ações ou omissões com suposto dolo, direto ou eventual, ou hipotético cometimento de erro grosseiro, no desempenho das funções realizadas pelos agentes públicos relacionados à gestão e fiscalização contratual.

Ante ao contexto da mudança dos padrões de minutas de termo de referência, e/ou editalícias e contratuais, em face da novel legislação de licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021), foi informado previamente para as unidades administrativas da UFABC, [via comunicado da PROAD, Comunicado nº 03/02023 da Pró-Reitoria de Administração (ProAD)], ocorre que foram disponibilizados novos modelos de Termos de Referência para utilização na instrução de processos de aquisições e contratações, as áreas então deveriam compartilhar e reforçar com os servidores e servidoras das equipes. Nessa diretriz, o e-mail da Pro-Reitoria de Administração divulgando o Comunicado nº 03/2023.

"Encaminho, em anexo, Comunicado nº 03/2023 da Pró-Reitoria de Administração (ProAd), que trata da disponibilização dos novos modelos de Termos de Referência a serem utilizados na instrução de processos de aquisições e contratações.

Pedimos, por favor, que todas e todos tenham ciência do conteúdo do referido comunicado e solicitamos às Chefias e Dirigentes que também compartilhem e reforcem esse material com os servidores e servidoras de suas equipes."

(E-mail da Pro-Reitoria de Administração, de 23/02/2023, às 09:47. Título: Comunicado ProAd nº 3/2023 - Disponibilização novos modelos de Termos de Referência)

Observação: O Comunicado ProAd nº 3/2023 - Disponibilização novos modelos de Termos de Referência, está disponível no endereço eletrônico seguinte: <https://proad.ufabc.edu.br/index.php/10-compras-nacionais/74-info-processo-eletronico>, acesso em 08/08/2024.

Embora previamente divulgado para conhecimento interno, ocorre que não parece ter sido rapidamente assimilado ou intuitivo para as áreas e unidades administrativas com relação às mudanças técnicas informadas pela Alta Administração, de forma que, nessa transição entre os diplomas regentes de licitações e contratos e novos modelos padrão para utilização nos processos administrativos de licitações e contratações diretas, possa ter havido alguma dificuldade para a adesão por parte de algumas áreas envolvidas, sobretudo daquelas com menor quadro de pessoal técnico.

Ainda assim, ocorre que: no examinado o caso concreto ora sob exame, não se encontram conectivos ou evidências de que se trate de erro grosseiro ou dolo.

Nesse sentido, o artigo 12 do Decreto nº 9830, de 10 de junho de 2019, cabe dizer que a legislação infralegal traz a hipótese da responsabilização do agente público quando se trata da hipótese de dolo ou erro grosseiro, algo que, in casu, não parece se tratar do suporte fático examinado nesta investigação preliminar. Acerca da responsabilização do agente público na hipótese de dolo ou erro grosseiro, o artigo 12 do Decreto nº 9830, de 10 de junho de 2019 preleciona nos seguintes termos:

"CAPÍTULO IV

DA RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO

Responsabilização na hipótese de dolo ou erro grosseiro

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais."

Acerca do erro grosseiro, sua conceituação é trazida no § 1º do artigo 12 do Decreto nº 9830, de 10 de junho de 2019:

"§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia."

Conforme pesquisa à doutrina, cabe destacar o seguinte excerto relacionado à responsabilização de agentes públicos, constante de artigo textual publicado em sítio eletrônico:

"Responsabilizar agente público depende de ação desidiosa, de intenção. Não pode haver punição quando o agente age em situação difícil sem má-fé. A autoridade pública que decide ou emite opinião técnica de boa-fé e em situação complexa, deve ser protegida. Divergência de interpretação ou erro honesto não autoriza nem mesmo a abertura de processo de responsabilização" (MONTEIRO e REIS: 2018).

MONTEIRO, Vera e REIS, Tarcila. Os tipos de gestores públicos brasileiros. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/os-tipos-de-gestores-publicos-brasileiros-12092018>. Acesso em 11.04.2020."

No caso sob exame nesta investigação preliminar sumária, salvo melhor juízo, não há conectivos relacionados à ação desidiosa, de intenção ou má-fé por parte dos agentes públicos relacionados. Mais parece tratar-se de uma situação excepcional em que, havendo a probabilidade do risco da não realização da feira de livros, optou a Editora da UFABC pelo risco de realizar a despesa sem cobertura contratual e, desse modo, evitar o prejuízo da não realização do evento universitário mais estratégico para a atuação da unidade administrativa. Em vista desses aspectos, é dizer: os gestores, fiscal e servidores da unidade cumpriram o interesse público (realização da feira de livros, que está ligada diretamente à atividade finalística da universidade, que é a promoção do ensino, da pesquisa e da extensão), e, nas contratações posteriores de serviços similares, parecem estar cumprindo as formalidades requeridas para a instrução de aquisições e contratações, inclusive no que pertinente às contratações diretas.

Pelas razões acima elencadas, não parece razoável e proporcional a prospecção de processo administrativo disciplinar em face de agentes públicos, sendo mais pertinente a ponderação acerca do arquivamento motivado, por economicidade (art.37, caput da Constituição Federal, combinado com artigo 2º, caput e inciso VI, da Lei nº 9784/1999, e o Decreto-lei 200/1964,

artigo 14, haja vista que os erros técnicos foram esclarecidos pela unidade administrativa consultada, com a apresentação de justificativas e documentos, bem como foi demonstrado que a unidade oficiada tomou providências para a instrução dos novos processos de contratação direta, não houve dano à Administração.

Por fim, considerando que a instauração de processo disciplinar superaria o custo de outras medidas ou providências correccionais, e, face ao dever de orientar os chefes e dirigentes quanto à adoção, quando cabível, de práticas administrativas saneadoras, parece o caso de aplicação dos artigos 4º, incisos I e II, da Portaria da Reitoria nº 459, de 23 de outubro de 2015, que preceitua nos seguintes termos:

"Art. 4º São competências da Corregedoria-seccional da UFABC:

I. Iniciativas voltadas à conscientização e orientação da comunidade da UFABC acerca da Desenvolver conduta do servidor, para fins de prevenção ao cometimento de infrações disciplinares;

II. Orientar a equipe de dirigentes e chefias quanto à adoção, quando cabível, de práticas administrativas saneadoras;

A conduta não pode ser enquadrada como infração administrativa. Para esta conduta, recomenda-se: **"Arquivamento por economicidade"**.

8. RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se que a Universidade e a unidade administrativa providenciem capacitação aos servidores da unidade administrativa relacionada, fiscais e gestor de contrato, para evitar ou mitigar o risco de futuras irregularidades.

A jurisprudência constante do sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União traz algumas diretrizes para que os gestores evitem realizar reconhecimento de dívida sem a correta instrução dos processos cabíveis. Nesse sentido, os acórdãos ou julgados consultados no site do TCU, os quais servem para que os gestores e unidades locais da universidade estejam cientes dos riscos assumidos quando realizam despesas sem ter previamente instruído os processos de aquisições e contratações necessários:

"Nos casos de reconhecimento de dívida por serviços realizados sem cobertura contratual válida deve ser verificado se o valor a ser pago está em conformidade com os praticados pelo mercado, se foi apresentado documento fiscal da contratada interessada, assim como providenciado o atesto à despesa por servidor que tenha condições de reconhecer que os serviços foram efetivamente prestados." Acórdão 2414/2011-Primeira Câmara. Relator: MARCOS BEMQUERER. ÁREA: Contrato Administrativo. TEMA: Contrato verbal. SUBTEMA: Pagamento. Outros indexadores: Preço de mercado, Reconhecimento, Dívida, Atestação, Liquidação da despesa

"A realização de pagamentos em data anterior à celebração do contrato caracteriza despesa sem cobertura contratual. Acórdão 7525/2010-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO. ÁREA: Contrato Administrativo | TEMA: Formalização do contrato. SUBTEMA: Contrato verbal. Outros indexadores: Assinatura"

"A realização de pagamentos previamente à assinatura dos respectivos instrumentos contratuais configura a realização de despesas sem cobertura contratual. Acórdão 5857/2009-Primeira Câmara. Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES. ÁREA: Contrato Administrativo. TEMA: Formalização do contrato. SUBTEMA: Contrato verbal"

"Aplica-se multa por grave infração à norma legal quando evidenciada situação corriqueira de execução de despesas sem cobertura contratual e sem licitação. Nessa situação, constata-se que o gestor age, no mínimo, com culpa in eligendo na escolha de seus subordinados. Acórdão 1181/2012- Plenário. Relator: MARCOS BEMQUERER. ÁREA: Responsabilidade. TEMA: Contrato administrativo. SUBTEMA: Contrato verbal. Outros indexadores: Multa, Ausência, Licitação, Culpa in eligendo."

"A formalização de contrato em momento posterior em nada muda a ilegalidade da prévia contratação verbal, constituindo-se, com relação aos pagamentos realizados à empresa prestadora de serviços nesse período, despesas sem cobertura contratual, a serem sopesadas no julgamento das contas do responsável." Acórdão 2840/2011-Plenário. Relator: JOSÉ JORGE. ÁREA: Contrato Administrativo. TEMA: Formalização do contrato. SUBTEMA: Contrato verbal. Outros indexadores: Ilegalidade, Retroatividade"

Ainda, é fundamental que a unidade administrativa conheça e atualize-se quanto aos procedimentos internos para contratações diretas e licitações e contratos, para garantir que situações similares, sejam prevenidas.

Considerando o acima arrazoado, conclui-se que há potencial descabimento para tipificação

de condutas, propondo-se a seguinte ementa:

"PROCESSOS DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDAS QUE NÃO FORAM CORRIQUEIRAS PRÁTICAS DA ADMINISTRAÇÃO. POTENCIAL DESCABIMENTO PARA TIPIFICAÇÕES DE CONDUTAS. AUSÊNCIA DE DOLO OU ERRO GROSSEIRO. FALHAS FORMAIS, QUE EMBORA PRESENTES, NÃO ATINGIRAM A ECONOMICIDADE DO GASTO (QUE FOI PRESERVADA E DEMONSTRADA), E FORAM TOMADAS PROVIDÊNCIAS SANEADORAS DE GESTÃO PARA MITIGAR O RISCO DE NOVAS OCORRÊNCIAS DE DESPESAS SEM COBERTURA CONTRATUAL. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR SUPERARIA O CUSTO DE OUTRAS MEDIDAS SANEADORAS E PREVENTIVAS MENOS GRAVOSAS. SUGESTÃO PARA O ARQUIVAMENTO DAS DEMANDAS CORRECIONAIS, COM EXPEDIÇÃO DE NOTA TÉCNICA, COM RECOMENDAÇÃO AO GESTOR, À CHEFIA DA UNIDADE E À FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DA UNIDADE, PARA QUE SE ATENHAM AOS RISCOS RELACIONADOS À REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM COBERTURA CONTRATUAL, CONFORME A JURISPRUDÊNCIA DO TCU, PARECERES E ORIENTAÇÕES DA AGU E A OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO EM VIGOR, BEM COMO AOS COMUNICADOS DA PRO-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO NO QUE PERTINENTE À FORMALIZAÇÃO DE PROCESSOS DE AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES."

9. REFERÊNCIAS

Foram consultadas as seguintes bibliografias ou fontes doutrinárias, técnicas ou da legislação e jurisprudência:

Doutrinas, artigos e manuais técnicos:

BRASIL. Corregedoria-Geral da União. Controladoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Brasília, edição de dezembro de 2018.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. ISBN: 85-203-2868-7.

MONTEIRO, Vera e REIS, Tarcila. Os tipos de gestores públicos brasileiros. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/os-tipos-de-gestores-publicos-brasileiros-12092018>. Acesso em 11.04.2020."

Jurisprudência do TCU:

Acórdão 7525/2010-Segunda Câmara. Relator: ANDRÉ DE CARVALHO.

Acórdão 2414/2011-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER.

Acórdão 7525/2010-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO.

Acórdão 5857/2009-Primeira Câmara. Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES.

Acórdão 1181/2012-Plenário. Relator: MARCOS BEMQUERER.

Acórdão 2840/2011-Plenário. Relator: JOSÉ JORGE.

Pareceres da Advocacia Geral da União (AGU):

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual de Serviços Sem Dedicção Exclusiva de mão-de-obra. Coordenação Geral Sem Dedicção Exclusiva MDO. **Parecer Referencial n. 00002/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU**. NUP: 00688.000255/2023-95. Interessados: Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual de Serviços sem dedicação exclusiva de mão-de-obra (e-cju/ssem). assuntos: licitações.

PAULO SERGIO DA COSTA NEVES

10. DOS POSSÍVEIS FATOS E DAS HIPOTÉTICAS CONDUTAS

Descumprir ritos ou formalidades prévias para a realização de contratações diretas sem licitação e realizar despesas públicas sem prévio empenho

Trata-se das hipotéticas ações ou omissões que os agentes públicos possam ter realizado e que, em tese, possam consistir em hipotéticas violações de normas jurídicas.

Em resumo, o cerne da controvérsia analítica consiste em verificar se houve as seguintes hipotéticas condutas:

Realizar despesa pública sem prévio empenho.

Descumprir ritos ou formalidades prévias para a realização de contratações diretas sem licitação, nos termos da legislação em vigor.

Conforme se poderá verificar da presente investigação preliminar sumária, ocorre que as hipotéticas condutas, ante aos elementos colacionados nos autos, não denotam a ocorrência de dano à Administração, sendo potencialmente atípicas, pois não houve dolo ou erro grosseiro por parte dos agentes públicos. O contexto fático explicado pela unidade administrativa deve ser sopesado no que se refere à análise de condutas.

"Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados."

Ainda, o artigo 28 da Lei em tela também recomenda que deva ser verificada se a conduta do agente público, na decisão e opinião técnica tomada, foi considerada ação com dolo, direto ou eventual, ou cometimento de erro grosseiro:

Lei de Introdução Às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)

" Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro."

Ocorre que, analisado o contexto do suporte fático trazido à análise nessa investigação preliminar sumária, não se demonstrou a existência de dolo ou erro grosseiro, mas sim uma conjuntura de mudanças administrativas e circunstâncias de gestão (gestão de pessoas, dentre outros) que pode ter impactado no contexto que levou à instrução dos processos de reconhecimento de dívida.

Por fim, o artigo 12 do Decreto 9830, de 10 de junho de 2019 preceitua que o agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

11. DAS DILIGÊNCIAS DA INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR SUMÁRIA:

Foi procedido com as seguintes diligências iniciais:

- a) Expedição de ofício à unidade administrativa relacionada às demandas
- b) Realização de reunião presencial na unidade correcional, ocasião em que compareceu o fiscal de contrato da unidade administrativa (Editora da UFABC)
- c) Recebimento das respostas encaminhadas pela unidade administrativa oficiada (Editora da UFABC).
- d) Consulta de certidões de antecedentes correccionais no portal CGU Certidões. Nada constou em desfavor dos servidores pesquisados.
- e) Pesquisa da legislação, doutrina e jurisprudência aplicáveis ao escopo fático examinado nas demandas.

12. DAS RESPOSTAS ENCAMINHADAS PELA UNIDADE OFICIADA:

Foram expedidos ofícios à unidade oficiada, Editora da UFABC, havendo as respostas que seguem:

DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELA UNIDADE ADMINISTRATIVA OFICIADA:

Tendo sido expedidos os ofícios: OFÍCIO Nº 1070 / 2024 - CORREG (11.01.30) e OFÍCIO Nº 1069 / 2024 - CORREG (11.01.30), a unidade oficiada, Editora da UFABC, respondeu nos seguintes termos quanto às perguntas enviadas:

"Em resposta aos Ofícios 1069 e 1070/2024 - CORREG (11.01.30), busco trazer abaixo as explicações quanto ao contexto fático que explica e justifica as contratações realizadas.

- a) Quais as medidas administrativas tomadas (práticas administrativas) pela unidade administrativa (Editora da UFABC) para que se mitigassem eventuais prejuízos à instituição com relação aos serviços ou contratações relacionados ao processo de reconhecimento de dívida? Esses serviços ou contratações realizadas (despesas hipoteticamente realizadas sem cobertura contratual) mediante o reconhecimento de dívida eram indispensáveis para a

realização do interesse público ou institucional relacionados à unidade (Editora da UFABC)?

Especificamente sobre os processos que vieram a se tornar processos de reconhecimento de dívida, informa-se que foram realizados todos os trâmites usuais para a confecção do processo de aquisição, conforme documentos adicionados aos processos 23006.005030/2023-52 e 23006.006796/2023-54, destacando-se os termos de referência, as declarações de exclusividade do fornecedor necessárias à inexigibilidade e os comprovantes de preços usualmente praticados, além dos demais documentos usuais. Além disso, a empresa contratada, Associação Brasileira de Editoras Universitárias, é representante das editoras universitárias à qual a Editora da UFABC está associada desde 2017 e com a qual temos um histórico positivo de participação em feiras nos mesmos moldes das contratações realizadas. Diversos processos similares foram executados ao longo dos anos sem que houvesse algum incidente que pudesse causar prejuízos à instituição, inclusive o processo 23006.003755/2023-14 no próprio ano de 2023, previamente aos demais processos mencionados (23006.005030/2023-52 e 23006.006796/2023-54). Entende-se que desta forma, os riscos das contratações tinham baixíssima probabilidade de ocorrência. Internamente, as despesas eram previstas no orçamento da Editora e também no Plano Anual de Contratações para 2023 da UFABC, logo estavam em acordo com as previsões internas de gastos. Durante a ocorrência das feiras, buscou-se comprovação por meio de fotos que o serviço estava sendo executado normalmente, quando não possível realizar confirmação in loco, o que foi comprovado conforme anexos 1 a 5. Quanto à necessidade da contratação, a principal função da Editora é democratizar o acesso à informação publicizando no meio acadêmico e editorial as obras da Editora e assim a produção intelectual da UFABC, contribuindo para o reconhecimento da Universidade como instituição de excelência nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, conforme previsto no artigo 1º do Regimento Interno. Não participar de feiras e eventos do mercado editorial, principalmente as feiras universitárias, restringe a possibilidade de circulação e divulgação das obras publicadas e dessa forma, vai contra a função descrita anteriormente. Por isso, a contratação, ainda que tenha ocorrido em circunstâncias excepcionais, atende ao interesse institucional preconizado no Regimento Interno. A não circulação do material causa ainda um problema de depreciação dos livros que podem vir a se tornar inutilizáveis.

Informa-se que desde os eventos que implicaram em processos de reconhecimento de dívida, a Editora da UFABC participou de outras seis (6) feiras para as quais instruiu processo de aquisição seguindo o fluxo usual, e rigidamente atenta aos prazos solicitados e/ou estimados pela Pró-Reitoria de Administração (PROAD). Em todos os casos, o trâmite foi concluído em tempo hábil que permitiu a participação nas feiras, sendo os casos de reconhecimento de dívida, exceções ocorridas em função do contexto que será mais bem explicado nas respostas seguintes.

b) Houve dificuldades reais vivenciadas durante a gestão contratual dos serviços ou compras/aquisições relacionados ao escopo do reconhecimento de dívida efetuado no processo nº 23006.010461/2023-31 – e processo nº 23006.010463/2023-20 (por exemplo, risco de interrupção, descontinuidade ou não prestação de serviços pela universidade; fatores organizativos ou internos determinados, tais como equipe de recursos humanos insuficientes ou reduzida para realizar a instrução de processos; desconhecimento de fluxos de instrução de processos; acumulação de atividades por um mesmo servidor/unidade, dentre outros fatores organizacionais)? (Por favor, informar quais fatores possam ter impactado na gestão do setor e que possam ter influenciado ou dado causa à realização da despesa sem cobertura contratual.)

Reafirmando as informações prestadas nos Despachos nº 4475/2023 e nº 4474/2023 que compõem os Processos de Reconhecimento de Dívida 23006.010461/2023-31 e 23006.010463/2023-20, respectivamente, informa-se que a equipe da Editora é reduzida frente ao rol de atividades que precisamos exercer para cumprir com as funções da Editora, que envolvem avaliação de propostas; produção dos livros; comercialização de livros; participação em feiras; fiscalização de contratos de distribuição com representantes de

vendas; supervisão e orientação de estagiários; produção de atos normativos e documentos diversos; produção de processos de aquisição e contratação; contato com autores, clientes e público em geral; manutenção de site; manutenção de bases de metadados dos livros; manutenção de redes sociais; confecção de materiais de comunicação e divulgação; atendimento de demandas internas da universidade, entre outras atividades. No primeiro trimestre de 2023, a equipe da Editora contava com três (3) servidores e um (1) estagiário sendo que: uma (1) servidora estava em licença maternidade, uma (1) servidora estava em férias nas duas primeiras semanas de janeiro, o coordenador estava em férias durante todo mês de janeiro até meados de fevereiro. Ou seja, durante 15 dias havia apenas um (1) servidor e o estagiário, e posteriormente, por mais 30 dias, dois (2) servidores e o estagiário. Este panorama causou sobrecarga de trabalho e atrasos na condução de algumas atividades, sendo as instruções dos processos de aquisição e contratação 23006.005030/2023-52 e 23006.006796/2023-54, atividades afetadas. Ressalta-se que houve, por parte da coordenação, diversas solicitações não atendidas de adequação do tamanho da equipe em relação à carga de trabalho, sendo a última dessas solicitações, antes dos fatos em análise, ocorrida durante o desenvolvimento de ações e projetos que fariam parte do Planejamento da Gestão para o período 2022–2026, no primeiro semestre de 2022.

c) Com relação ao prazo necessário para o trâmite, formalização e realização do procedimento licitatório ou do processo para inexigibilidade/dispensa/contratação direta, houve fatores externos à governança da unidade administrativa, Editora da UFABC, e que possam ter dificultado a realização e conclusão do referido procedimento? (Em complemento à pergunta anterior, por favor, informar quais fatores, organizacionais, internos ou externos à UFABC, que possam ter obstado ou ocasionado dificuldades à formalização, gestão e fiscalização contratual, e se isso pode ter dado causa à realização da despesa sem cobertura contratual e a consequente formalização de processo para reconhecimento de dívidas autuado sob nº 23006.010461/2023-31 – e processo nº 23006.010463/2023-20)

Complementa-se que além da questão da equipe reduzida, por ocasião da vigência da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e da IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, o modelo do Termo de Referência (TR) disponibilizado pela PROAD para "Contratação de serviço sem mão de obra" passou por três atualizações no mês de março de 2023 (06, 08 e 20/03/2023, conforme registrado no próprio site da PROAD). Isso acabou representando retrabalho para a equipe que começou a desenvolver o documento em uma versão e depois teve que refazer em versão distinta, para atender ao fluxo usual de aquisições.

d) Na Portaria nº 4097, de 23 de dezembro de 2019, a CRG/CGU (Corregedoria-Geral da União) orienta acerca dos critérios que servem para contextualizar acerca das obrigações emergentes, excepcionais ou sem cobertura contratual, conforme justificativas, esclarecimentos e documentos comprobatórios que possam ser fornecidos pelo servidor para, a saber, os seguintes:

"I – que servidor não deu causa à contratação verbal emergente e excepcional, quando se tratar de processo disciplinar;

II – que não há indícios da prática de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013, quando se tratar de processo administrativo de responsabilização de entes privados; e

III – que o valor do produto ou do serviço contratado é compatível aos existentes no mercado, comprovado mediante pesquisa de preços realizada de acordo com os critérios previstos em regulamento".

No caso de que trata o ofício Nº 2796/2023 - PROAD (11.01.09) nº do Protocolo: 23006.028179/2023-18, e no processo nº 23006.010461/2023-31, – e ofício Nº 2797/2023, PROAD (11.01.09), nº do Protocolo: 23006.028180/2023-34, e no processo nº 23006.010463/2023-20, pergunta-se: há documentos comprobatórios, justificativas ou esclarecimentos úteis para demonstrar que "o valor do produto ou do serviço contratado é compatível aos existentes no mercado, comprovado mediante pesquisa de preços realizada de acordo com os critérios previstos em regulamento"? Em havendo esses documentos comprobatórios, por favor encaminhar à unidade correccional.

Encaminha-se anexos, as faturas referentes à participação da Editora da UFABC e os comprovantes (três notas fiscais ou faturas de outras editoras para cada contratação) utilizados na instrução dos processos de aquisição, prévios à instrução de processo de reconhecimento de dívida. Anexos 6 a 13.

e) Existem outras causalidades ou justificativas que deram motivos à realização de despesas sem cobertura contratual e a respectiva instrução do processo de reconhecimento de dívidas autuado sob nº 23006.010461/2023- 31 e nº 23006.010463/2023-20?

Os processos de reconhecimento de dívidas foram instruídos em virtude do contexto apresentado nas respostas anteriores, não havendo outro motivo que tenha dado causa ao fato.

Atenciosamente,"

(Respostas encaminhadas por e-mail, pela unidade administrativa oficiada: Editora da UFABC)

III. ANÁLISE TÉCNICA

13.ACERCA DA HIPOTÉTICA TIPIFICAÇÃO: POTENCIAL DESCABIMENTO DE TIPIFICAÇÕES. AUSÊNCIA DE DOLO FALHAS FORMAIS, QUE EMBORA PRESENTES, NÃO ATINGIRAM A ECONOMICIDADE DO GASTO (QUE FOI PRESERVADA), E FORAM TOMADAS PROVIDÊNCIAS SANEADORAS DE GESTÃO PARA MITIGAR O RISCO DE NOVAS OCORRÊNCIAS DE DESPESAS SEM COBERTURA CONTRATUAL.

Inicialmente, cabe pontuar que parece o caso de contratos verbais celebrados com a Administração, fora dos trâmites requeridos pelas hipóteses de inexigibilidade ou dispensa de licitação.

Legislação aplicável: Lei 14133/2021, Art.95, § 2º.

Nulidade de contrato verbal celebrado com a Administração. Art.95, § 2º , da Lei 14133/2021, salvo a prestação de serviços de pronto pagamento assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)

"Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)."

Houve a emissão de empenho para o pagamento dos prestadores de serviço, antes da celebração dos contratos por inexigibilidade de licitação, o que, em tese, pode ter colidido com a legislação em vigor.

A doutrina traz a diferença entre empenho e nota de empenho:

"Não se confundem o empenho com a nota de empenho. Empenho é a previsão de recursos para pagamento do débito, constituindo-se em garantia do credor no recebimento. É instrumento de programação. Daí não se poder empenhar depois de realizado o pagamento. Nota de empenho é o instrumento, é o documento que representa a autorização para pagamento."

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro, página 259. Total de páginas: 608.

É preciso pontuar que é necessário evitar a falta de planejamento das contratações, e se emitir a ordem de pagamento, é preciso que se respeite o fluxo para a liquidação da despesa, e eventual análise acerca da apuração de responsabilidade.

A doutrina de Direito Financeiro, autor: Harisson Leite, assim explica:

"Estando tudo em ordem, emite-se a ordem de pagamento, que é o "despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga" (art.64). A partir daí há a mera formalidade de emissão do cheque para o pagamento ou de ordem de transferência de saldo para a conta do credor."

Tendo sido pesquisada a jurisprudência e enunciados do Tribunal de Contas da União (TCU), encontrou-se os seguintes subsídios teóricos e práticos relacionados à matéria fática sob exame na presente investigação preliminar sumária:

Acórdão do TCU

Acórdão 1678/2017-Plenário

Enunciado

"A execução e o pagamento de serviços sem o devido respaldo contratual constituem ofensa ao art. 60 da Lei 8.666/1993."

Demais pesquisados:

- "Nos termos dos arts. 60, parágrafo único, e 62 da Lei 8.666/1993, a execução de serviços sem a formalização de termo contratual caracteriza contrato verbal, ainda que o pagamento seja realizado após a assinatura do contrato."
- "Pagamentos sem cobertura contratual ou prévio empenho constituem afronta à legislação ordinária, ressalvando-se, no que diz respeito à Lei 8.666/1993, os contratos verbais destinados às compras de pronto pagamento, feitas em regime de adiantamento, em valores não superiores ao estabelecido na norma (parágrafo único do art. 60) ."
- "A formalização de contrato em momento posterior em nada muda a ilegalidade da prévia contratação verbal, constituindo-se, com relação aos pagamentos realizados à empresa prestadora de serviços nesse período, despesas sem cobertura contratual, a serem sopesadas no julgamento das contas do responsável."
- "A realização de pagamentos previamente à assinatura dos respectivos instrumentos contratuais configura a realização de despesas sem cobertura contratual."

Face a esses riscos apontados pela prática da corte de Contas, ocorre que a jurisprudência do TCU recomenda verificar o caso concreto:

"18.Embora a Administração tenha tolerado que os serviços fossem prestados sem a devida cobertura contratual, considero desnecessário trazer os gestores ao polo passivo do processo. Primeiramente, porque as providências necessárias para afastar essa falha já foram adotadas pelo Dnocs, com a instauração do processo de dispensa de licitação em 16/06/2016. Ademais, trata-se de falha de natureza formal, não havendo nos autos notícia de que a prática tenha sido danosa, quer pela vertente da inexecução dos serviços quer pela sua antieconomicidade. Finalmente, o montante de pagamentos efetuados nessa circunstância representa menos de 1% do valor dos recursos fiscalizados. À mingua de outras irregularidades, tenho por suficiente dar ciência ao Dnocs sobre a irregularidade detectada."

A orientação normativa da Advocacia Geral da União: ON AGU nº 04/2009 preceitua nos seguintes termos:

"A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único da Lei nº 8666, de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa."

Nos casos a que se refere a presente análise em investigação preliminar sumária, ocorre que foram instruídos processos de reconhecimento de dívida, para o prestador ser indenizado pelo serviço prestado à UFABC. Ato contínuo, obedecidos os trâmites para a liquidação da despesa, encaminhou-se os ofícios, via ordenadora de despesas, para que fosse analisado se seria o caso de apuração de responsabilidade, conforme preleciona a Orientação Normativa ON 04/2009 da AGU.

Nos demais processos de contratação seguintes, sanadas ou afastadas as falhas formais pela unidade oficiada, e, não tendo ocorrido dano, dado que foi comprovada a economicidade do gasto, ou comparação do mesmo com a prática de mercado, parece não haver razoabilidade e proporcionalidade para a apuração de responsabilidade pela via de processo disciplinar, dado que foram adotadas as providências saneadoras cabíveis e, in casu, a instauração de processo administrativo disciplinar superaria o custo das despesas sem cobertura contratual indenizadas por intermédio dos processos de reconhecimento de dívida.

Conforme o Decreto-Lei 200/1964, artigo 14:

" Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco."

Síntese da análise técnica desta investigação preliminar sumária:

No vertente caso dos processos de reconhecimentos de dívida, embora possa ter ocorrido algumas residuais falhas ou erros formais na instrução dos procedimentos administrativos (preenchimento de minutas não mais usuais ou válidas, em razão de mudanças legais), ocorre que, mediante a instrução dos processos de reconhecimento de dívida, houve comprovação da economicidade do gasto (foram apresentadas notas fiscais para comparação dos preços de mercado), o serviço é exclusivo (logo, tratar-se-ia de hipotético caso de inexigibilidade de licitação, ainda que o contrato houvesse sido celebrado no rito formal cabível), e o gestor da unidade informou, contextualizadamente, que houve circunstâncias fáticas que dificultaram a realização da instrução processual a tempo (em razão da mudança de padrões de minutas, acúmulo de outras tarefas, dentre outros fatores de gestão, tais como a reduzida equipe da unidade administrativa).

Adicionalmente, é preciso considerar que a instrução de procedimentos de reconhecimento de dívida para indenização por despesas sem cobertura contratual é situação excepcional, não corriqueira no cotidiano administrativo da repartição e da universidade, e, além disso, tendo sido realizada a despesa sem cobertura contratual, a legislação estabelece que o particular deve ser indenizado.

Nas contratações posteriores realizadas pela unidade administrativa consultada, ocorre que, nas contratações seguintes, consta que houve o regular rito da instrução dos processos de contratação direta requeridos pela espécie de serviço contratado, de forma que, salvo melhor juízo, não houve posteriores instruções de procedimentos para reconhecimento de dívida.

Nesse diapasão, deve-se considerar que a unidade administrativa, salvo melhor juízo, tomou as providências saneadoras para evitar as ocorrências de novas despesas sem cobertura contratual.

De toda forma, recomenda-se ao gestor de contratos, à chefia da unidade, e à fiscalização de contratos da unidade administrativa evitarem, sempre que possível, a realização de despesas sem cobertura contratual, e, sendo impossível evitar o quadro de excepcionalidade, mitiguem os riscos de realização de despesas sem cobertura contratual, pois, a teor da Orientação Normativa ON AGU nº 04/2009, válida também após a superveniência da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), caberia, em tese, a apuração de responsabilidade:

"A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único da Lei nº 8666, de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa."

No presente caso examinado nos autos da investigação preliminar sumária, ocorre que: considerando que o custo do processo disciplinar (conforme estudos, pode ser mais de R\$30.000,00 reais) supera o custo dos processos de reconhecimento de dívidas realizados (que não totalizam R\$5000,00), e, tendo sido sanadas falhas nos posteriores contratos diretos instruídos pela unidade, ocorre que outras providências administrativas e saneadoras cabíveis foram tomadas, descabe, dessarte, a viabilidade da instauração de processo administrativo disciplinar, haja vista o princípio constitucional da eficiência (artigo 37, caput, da Constituição Federal), a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (Artigo 2º, caput e inciso VI, da Lei nº 9784/1999), e a necessidade sempre presente de simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco (conforme prevê o Decreto-lei nº 200/1967).

Por essas razões, fica patente a necessidade de arquivamento motivado e encerramento da presente investigação preliminar sumária.

Acerca da instauração de instrumentos punitivos da seara disciplinar, a edição do Manual da CGU, de dezembro de 2018, recomenda que, face aos onerosos custos desses procedimentos, cabe à Administração a utilização dos instrumentos gerenciais antes de se instaurar tais procedimentos. Nesse sentido, os seguintes excertos no Manual da CGU:

Manual de Processo Administrativo Disciplinar, CGU, edição de dezembro de 2018, página 68:

"Sabe-se que a instauração dos instrumentos punitivos traz consigo onerosos custos a serem suportados pela Administração e seus agentes. Tais custos descortinam reflexos tanto materiais, como, por exemplo, gastos

financeiros, resultados negativos na produtividade da atividade-fim do órgão ou entidade, entre outros, quanto imateriais, como o desconforto causado no âmbito da repartição, repercussões na imagem e segurança jurídica da instituição, etc. Reforça-se, portanto, que a custosa e reservada sede disciplinar somente deve ser inaugurada quando os demais instrumentos gerenciais não punitivos não surtirem o efeito restabelecedor da ordem interna ou inibidor da desordem administrativa."

Manual de Processo Administrativo Disciplinar, CGU, edição de dezembro de 2018, página 67:

"Portanto, reforça-se mais uma vez, que a custosa e reservada sede disciplinar punitiva somente deve ser inaugurada quando os demais instrumentos gerenciais não punitivos forem insuficientes para surtirem o efeito, esperado e desejado, de restabelecer a ordem interna da máquina administrativa."

No aspecto legal e formal, há se verificar que, a partir da excepcionalidade das circunstâncias vivenciadas pela unidade administrativa, assim, deve-se considerar a Lei de Introdução Às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que estabelece nos seguintes termos:

"Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados."

Ainda, o artigo 28 da Lei em tela também recomenda que deva ser verificada se a conduta do agente público, na decisão e opinião técnica tomada, foi considerada ação com dolo, direto ou eventual, ou cometimento de erro grosseiro:

Lei de Introdução Às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)

" Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro."

Ocorre que, analisado o contexto do suporte fático trazido à análise nessa investigação preliminar sumária, não se demonstrou a existência de dolo ou erro grosseiro, mas sim uma conjuntura de mudanças administrativas e circunstâncias de gestão (gestão de pessoas, dentre outros) que pode ter impactado no contexto que levou à instrução dos processos de reconhecimento de dívida.

Por fim, o artigo 12 do Decreto 9830, de 10 de junho de 2019 preceitua que o agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

Considerando o escopo fático analisado nas presentes demandas correccionais relacionadas nos documentos de protocolos Nº 23006.028179/2023-18, E Nº DO PROTOCOLO: 23006.028180/2023-34, ocorre que não se constata nas decisões ou opiniões técnicas que levaram ao contexto da instrução dos processos de reconhecimento de dívidas ações ou omissões com suposto dolo, direto ou eventual, ou hipotético cometimento de erro grosseiro, no desempenho das funções realizadas pelos agentes públicos relacionados à gestão e fiscalização contratual.

Ante ao contexto da mudança dos padrões de minutas de termo de referência, e/ou editais e contratuais, em face da novel legislação de licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021), foi informado previamente para as unidades administrativas da UFABC, [via comunicado da PROAD, Comunicado nº 03/02023 da Pró-Reitoria de Administração (ProAD)], ocorre que foram disponibilizados novos modelos de Termos de Referência para utilização na instrução de processos de aquisições e contratações, as áreas então deveriam compartilhar e reforçar com os servidores e servidoras das equipes. Nessa diretriz, o e-mail da Pro-Reitoria de Administração divulgando o Comunicado nº 03/2023.

"Encaminho, em anexo, Comunicado nº 03/2023 da Pró-Reitoria de Administração (ProAd), que trata da disponibilização dos novos modelos de Termos de Referência a serem utilizados na instrução de processos de aquisições e contratações.

Pedimos, por favor, que todas e todos tenham ciência do conteúdo do referido comunicado e solicitamos às Chefias e Dirigentes que também compartilhem e reforcem esse material com os servidores e servidoras de suas equipes."

(E-mail da Pro-Reitoria de Administração, de 23/02/2023, às 09:47. Título: Comunicado ProAd nº 3/2023 - Disponibilização novos modelos de Termos de Referência)

Observação: O Comunicado ProAd nº 3/2023 - Disponibilização novos modelos de Termos de Referência, está disponível no endereço eletrônico seguinte: <https://proad.ufabc.edu.br/index.php/10-compras-nacionais/74-info-processo-eletronico>, acesso em 08/08/2024.

Embora previamente divulgado para conhecimento interno, ocorre que não parece ter sido rapidamente assimilado ou intuitivo para as áreas e unidades administrativas com relação às mudanças técnicas informadas pela Alta Administração, de forma que, nessa transição entre os diplomas regentes de licitações e contratos e novos modelos padrão para utilização nos processos administrativos de licitações e contratações diretas, possa ter havido alguma dificuldade para a adesão por parte de algumas áreas envolvidas, sobretudo daquelas com menor quadro de pessoal técnico.

Ainda assim, ocorre que: no examinado o caso concreto ora sob exame, não se encontram conectivos ou evidências de que se trate de erro grosseiro ou dolo.

Nesse sentido, o artigo 12 do Decreto nº 9830, de 10 de junho de 2019, cabe dizer que a legislação infralegal traz a hipótese da responsabilização do agente público quando se trata da hipótese de dolo ou erro grosseiro, algo que, in casu, não parece se tratar do suporte fático examinado nesta investigação preliminar. Acerca da responsabilização do agente público na hipótese de dolo ou erro grosseiro, o artigo 12 do Decreto nº 9830, de 10 de junho de 2019 preleciona nos seguintes termos:

"CAPÍTULO IV

DA RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO

Responsabilização na hipótese de dolo ou erro grosseiro

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais."

Acerca do erro grosseiro, sua conceituação é trazida no § 1º do artigo 12 do Decreto nº 9830, de 10 de junho de 2019:

"§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia."

Conforme pesquisa à doutrina, cabe destacar o seguinte excerto relacionado à responsabilização de agentes públicos, constante de artigo textual publicado em sítio eletrônico:

"Responsabilizar agente público depende de ação desidiosa, de intenção. Não pode haver punição quando o agente age em situação difícil sem má-fé. A autoridade pública que decide ou emite opinião técnica de boa-fé e em situação complexa, deve ser protegida. Divergência de interpretação ou erro honesto não autoriza nem mesmo a abertura de processo de responsabilização" (MONTEIRO e REIS: 2018).

MONTEIRO, Vera e REIS, Tarcila. Os tipos de gestores públicos brasileiros. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/os-tipos-de-gestores-publicos-brasileiros-12092018>. Acesso em 11.04.2020."

No caso sob exame nesta investigação preliminar sumária, salvo melhor juízo, não há conectivos relacionados à ação desidiosa, de intenção ou má-fé por parte dos agentes públicos relacionados. Mais parece tratar-se de uma situação excepcional em que, havendo a probabilidade do risco da não realização da feira de livros, optou a Editora da UFABC pelo risco de realizar a despesa sem cobertura contratual e, desse modo, evitar o prejuízo da não realização do evento universitário mais estratégico para a atuação da unidade administrativa. Em vista desses aspectos, é dizer: os gestores, fiscal e servidores da unidade cumpriram o

interesse público (realização da feira de livros, que está ligada diretamente à atividade finalística da universidade, que é a promoção do ensino, da pesquisa e da extensão), e, nas contratações posteriores de serviços similares, parecem estar cumprindo as formalidades requeridas para a instrução de aquisições e contratações, inclusive no que pertinente às contratações diretas.

Pelas razões acima elencadas, não parece razoável e proporcional a prospecção de processo administrativo disciplinar em face de agentes públicos, sendo mais pertinente a ponderação acerca do arquivamento motivado, por economicidade (art.37, caput da Constituição Federal, combinado com artigo 2º, caput e inciso VI, da Lei nº 9784/1999, e o Decreto-lei 200/1964, artigo 14, haja vista que os erros técnicos foram esclarecidos pela unidade administrativa consultada, com a apresentação de justificativas e documentos, bem como foi demonstrado que a unidade oficiada tomou providências para a instrução dos novos processos de contratação direta, não houve dano à Administração.

Por fim, considerando que a instauração de processo disciplinar superaria o custo de outras medidas ou providências correccionais, e, face ao dever de orientar os chefes e dirigentes quanto à adoção, quando cabível, de práticas administrativas saneadoras, parece o caso de aplicação dos artigos 4º, incisos I e II, da Portaria da Reitoria nº 459, de 23 de outubro de 2015, que preceitua nos seguintes termos:

"Art. 4º São competências da Corregedoria-seccional da UFABC:

I. Iniciativas voltadas à conscientização e orientação da comunidade da UFABC acerca da Desenvolver conduta do servidor, para fins de prevenção ao cometimento de infrações disciplinares;

II. Orientar a equipe de dirigentes e chefias quanto à adoção, quando cabível, de práticas administrativas saneadoras;

A conduta não pode ser enquadrada como infração administrativa. Para esta conduta, recomenda-se: **"Arquivamento por economicidade"**.

14. RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se que a Universidade e a unidade administrativa providenciem capacitação aos servidores da unidade administrativa relacionada, fiscais e gestor de contrato, para evitar ou mitigar o risco de futuras irregularidades.

A jurisprudência constante do sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União traz algumas diretrizes para que os gestores evitem realizar reconhecimento de dívida sem a correta instrução dos processos cabíveis. Nesse sentido, os acórdãos ou julgados consultados no site do TCU, os quais servem para que os gestores e unidades locais da universidade estejam cientes dos riscos assumidos quando realizam despesas sem ter previamente instruído os processos de aquisições e contratações necessários:

"Nos casos de reconhecimento de dívida por serviços realizados sem cobertura contratual válida deve ser verificado se o valor a ser pago está em conformidade com os praticados pelo mercado, se foi apresentado documento fiscal da contratada interessada, assim como providenciado o atesto à despesa por servidor que tenha condições de reconhecer que os serviços foram efetivamente prestados." Acórdão 2414/2011-Primeira Câmara. Relator: MARCOS BEMQUERER. ÁREA: Contrato Administrativo. TEMA: Contrato verbal. SUBTEMA: Pagamento. Outros indexadores: Preço de mercado, Reconhecimento, Dívida, Atestação, Liquidação da despesa

"A realização de pagamentos em data anterior à celebração do contrato caracteriza despesa sem cobertura contratual. Acórdão 7525/2010-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO. ÁREA: Contrato Administrativo | TEMA: Formalização do contrato. SUBTEMA: Contrato verbal. Outros indexadores: Assinatura"

"A realização de pagamentos previamente à assinatura dos respectivos instrumentos contratuais configura a realização de despesas sem cobertura contratual. Acórdão 5857/2009-Primeira Câmara. Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES. ÁREA: Contrato Administrativo. TEMA: Formalização do contrato. SUBTEMA: Contrato verbal"

"Aplica-se multa por grave infração à norma legal quando evidenciada situação corriqueira de execução de despesas sem cobertura contratual e sem licitação. Nessa situação, constata-se que o gestor age, no mínimo, com culpa in eligendo na escolha de seus subordinados. Acórdão 1181/2012- Plenário. Relator: MARCOS BEMQUERER. ÁREA: Responsabilidade. TEMA: Contrato administrativo. SUBTEMA: Contrato verbal. Outros

indexadores: Multa, Ausência, Licitação, Culpa in elegendo."

"A formalização de contrato em momento posterior em nada muda a ilegalidade da prévia contratação verbal, constituindo-se, com relação aos pagamentos realizados à empresa prestadora de serviços nesse período, despesas sem cobertura contratual, a serem sopesadas no julgamento das contas do responsável." Acórdão 2840/2011-Plenário. Relator: JOSÉ JORGE. ÁREA: Contrato Administrativo.TEMA: Formalização do contrato. SUBTEMA: Contrato verbal. Outros indexadores: Ilegalidade, Retroatividade"

Ainda, é fundamental que a unidade administrativa conheça e atualize-se quanto aos procedimentos internos para contratações diretas e licitações e contratos, para garantir que situações similares, sejam prevenidas.

Considerando o acima arrazoadado, conclui-se que há potencial descabimento para tipificação de condutas, propondo-se a seguinte ementa:

"PROCESSOS DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDAS QUE NÃO FORAM CORRIQUEIRAS PRÁTICAS DA ADMINISTRAÇÃO. POTENCIAL DESCABIMENTO PARA TIPIIFICAÇÕES DE CONDUTAS. AUSÊNCIA DE DOLO OU ERRO GROSSEIRO. FALHAS FORMAIS, QUE EMBORA PRESENTES, NÃO ATINGIRAM A ECONOMICIDADE DO GASTO (QUE FOI PRESERVADA E DEMONSTRADA), E FORAM TOMADAS PROVIDÊNCIAS SANEADORAS DE GESTÃO PARA MITIGAR O RISCO DE NOVAS OCORRÊNCIAS DE DESPESAS SEM COBERTURA CONTRATUAL. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR SUPERARIA O CUSTO DE OUTRAS MEDIDAS SANEADORAS E PREVENTIVAS MENOS GRAVOSAS. SUGESTÃO PARA O ARQUIVAMENTO DAS DEMANDAS CORRECIONAIS, COM EXPEDIÇÃO DE NOTA TÉCNICA, COM RECOMENDAÇÃO AO GESTOR, À CHEFIA DA UNIDADE E À FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DA UNIDADE, PARA QUE SE ATENHAM AOS RISCOS RELACIONADOS À REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM COBERTURA CONTRATUAL, CONFORME A JURISPRUDÊNCIA DO TCU, PARECERES E ORIENTAÇÕES DA AGU E A OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO EM VIGOR, BEM COMO AOS COMUNICADOS DA PRO-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO NO QUE PERTINENTE À FORMALIZAÇÃO DE PROCESSOS DE AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES."

Exaurida a finalidade investigativa do presente procedimento, salvo melhor juízo cabe a recomendação: "**Arquivamento por economicidade**", e opinião pela extinção do processo, após a expedição de nota técnica de orientação preventiva e saneadora.

15. REFERÊNCIAS

Foram consultadas as seguintes bibliografias ou fontes doutrinárias, técnicas ou da legislação e jurisprudência:

Doutrinas, artigos e manuais técnicos:

BRASIL. Corregedoria-Geral da União. Controladoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Brasília, edição de dezembro de 2018.

LEITE, Harisson. Manual de Direito Financeiro. 13ª edição, 2024. Coleção:Manuais para Concursos. Editora Juspodivm.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. ISBN: 85-203-2868-7.

MONTEIRO, Vera e REIS, Tarcila. Os tipos de gestores públicos brasileiros. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/os-tipos-de-gestores-publicos-brasileiros-12092018>. Acesso em 11.04.2020."

Jurisprudência do TCU:

Acórdão 7525/2010-Segunda Câmara.Relator: ANDRÉ DE CARVALHO. Acórdão 2414/2011-Primeira Câmara. Relator: MARCOS BEMQUERER. Acórdão 7525/2010-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO.

Acórdão 5857/2009-Primeira Câmara. Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES. Acórdão 1181/2012-Plenário. Relator: MARCOS BEMQUERER.

Acórdão 2840/2011-Plenário. Relator: JOSÉ JORGE.

Pareceres da Advocacia Geral da União (AGU):

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual de Serviços Sem Dedicção Exclusiva de mão-de-obra. Coordenação Geral Sem Dedicção Exclusiva MDO. **Parecer Referencial n. 00002/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU.** NUP: 00688.000255/2023-95. Interessados: Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual de Serviços sem dedicação exclusiva de mão-de-obra (e-cju/ssem). assuntos: licitações.

15.PRESCRIÇÃO PARA AGENTE(S) PÚBLICO(S)

A contagem do prazo prescricional teve início em 10/01/2024 em decorrência de: data de conhecimento pela autoridade instauradora correcional.

Tendo sido pesquisado o sistema ePAD-CGU, foram encontradas as seguintes estimativas de datas de prescrição:

Início contagem prazo prescricional (agente público): 10/01/2024

Prescrições Advertência: 08/07/2024.

Suspensão: 10/01/2026.

Penalidades expulsivas: 10/01/2029.

Cabe mencionar que, no caso em comento, caso se trate de irregularidade com prescrição de penalidade advertência, o que não parece ser o caso, pode-se também aplicar o Enunciado CGU nº4, de 4 de maio de 2011.

"Enunciado n. 4, de 4 de maio de 2011

PRESCRIÇÃO. INSTAURAÇÃO. A Administração Pública pode, motivadamente, deixar de deflagrar procedimento disciplinar, caso verifique a ocorrência de prescrição antes da sua instauração, devendo ponderar a utilidade e a importância de se decidir pela instauração em cada caso."

Assim, as datas das possíveis prescrições para instauração são:

- Data de prescrição de advertência: 08/07/2024
- Data de prescrição de suspensão: 10/01/2026
- Data de prescrição de penalidades capitais: 10/01/2029

IV.CONCLUSÃO

Em face do exposto, remetem-se os autos à consideração superior, com a(s) recomendações exposta(s) acima, a saber: **arquivamento, por economicidade, cumulado com a expedição de ofício com nota de orientação à unidade administrativa**, para que a unidade administrativa demandante do serviço (Editora da UFABC) e que deu causa aos processos de reconhecimento de dívidas tomem ciência acerca dos riscos envolvidos, para que se evite ou se mitigue o risco de apuração de responsabilidade de agentes públicos.

As condutas e falhas formais, caso forem repetidas e o gestor não proceda à mudança de comportamento da unidade, poderão ensejar responsabilizações, portanto, urge recomendar à unidade para que se abstenha de proceder à realização de despesas sem cobertura contratual, sem prévio empenho, procedendo, se for o caso, com a instrução do devido processo administrativo para compras, serviços ou contratações diretas sem licitação, quando se tratar de hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

O caso ora examinado parece tratar-se de fenômenos da gestão contratual e administrativa, ou seja, fatos relacionados à gestão pública, afetados por dificuldades de reais vivenciadas pelo gestor (pela unidade, nesse caso, Editora da UFABC) e as circunstâncias práticas que limitaram a atuação administrativa no período, portanto, em sendo possível, os fatores

vivenciados precisam ser tratados no âmbito da gestão organizacional, e, salvo melhor juízo, não parecem justificar a necessidade de uma apuração de responsabilidade em âmbito de processo administrativo sancionador, dado que soluções saneadoras e orientações preventivas, somadas à educação corporativa e ao treinamento dos agentes públicos, podem contribuir para mitigar futuras ocorrências das pequenas irregularidades constatadas e já providenciadas as medidas de saneamento, no sentido de mitigar posteriores ocorrências de realização de despesas sem cobertura contratual.

É preciso enfatizar que atividade correcional, além da competência de apuração e aplicação de sanções, é também composta da competência saneadora e da competência preventiva.

Havendo possibilidades de resolução dos problemas administrativos, sem a prospecção de processos punitivos, pode-se chegar a um melhor clima organizacional, com o desenvolvimento de processos de trabalho e das atividades profissionais desenvolvidas pelos servidores nas unidades técnicas da administração universitária.

É o relatório.

(Assinado digitalmente em 08/08/2024 17:26)

LEONARDO LIRA LIMA
ASSISTENTE EM ADMINISTRACAO
CORREGEDORIA (11.01.30)
Matrícula: 2668026

Processo Associado: 23006.012123/2024-14

Visualize o documento original em <http://sig.ufabc.edu.br/public/documentos/index.jsp>
informando seu número: **5**, ano: **2024**, tipo: **NOTA TÉCNICA DE RELATÓRIO FINAL DA IPS**,
data de emissão: **08/08/2024** e o código de verificação: **c2a575ee6c**