



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Fundação Universidade Federal - Mato Grosso

*Exercício 2019*

30 de outubro de 2019

**Controladoria-Geral da União - CGU**  
**Secretaria Federal de Controle Interno**

*RELATÓRIO PRELIMINAR DE AVALIAÇÃO*

Órgão: **MINISTERIO DA EDUCACAO**

Unidade Examinada: **Fundação Universidade Federal - Mato Grosso**

Município/UF: **Cuiabá/Mato Grosso**

Ordem de Serviço: **201902287**

**Missão**

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

**Auditoria Interna Governamental**

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.



Controladoria-Geral da União

**RELATÓRIO Nº**  
**201902287**

**QUAL FOI O**  
**TRABALHO**  
**REALIZADO?**

Avaliou-se a gestão orçamentária e financeira da Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT.

## **POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?**

O presente trabalho foi realizado para em atendimento ao inciso II do Art. 74, da Constituição Federal de 1988, de acordo com o qual cabe ao Sistema de Controle Interno: comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, tratando-se de demanda do Secretário Federal de Controle.

## **QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?**

Conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada exigindo regularização por parte dos gestores federais. Principais achados: ausência de controles de programação financeira, contemplando fluxo de caixa de ingressos e dispêndios, produzindo desequilíbrio na geração de caixa líquido, tal como o reconhecimento contumaz de dívida de exercícios anteriores decorrente da falta de pagamento de faturas de Energia Elétrica acumuladas ao longo dos anos de 2017, 2018 e 2019 e a execução de despesa sem limite orçamentário, caracterizando infração administrativa contra a Lei de Finanças Públicas; pagamento indevido de refeições e cafés da manhã ao fornecedor do Restaurante Universitário, tanto por divergência entre as quantidades apontadas no relatório diário de consumo e respectivo resumo mensal quanto por duplicidade de nota fiscal cobrindo mesmo período de fornecimento. Principais recomendações: criar mecanismos de controle do fluxo de caixa projetado; apurar responsabilidades por danos ao erário.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>7</b>
1. Ausência de controles de programação financeira, contemplando fluxo de caixa de ingressos e dispêndios, produzindo desequilíbrio na geração de caixa líquido nas operações da Unidade.	7
2. Fragilidade na gestão de despesas imprescindíveis para o funcionamento da Unidade: aumento excessivo do reconhecimento de dívida de exercícios anteriores decorrente da falta de pagamento de faturas de Energia Elétrica acumuladas ao longo dos anos de 2017, 2018 e 2019, gerando a interrupção do fornecimento.	8
3. Execução de despesa sem liberação dos recursos financeiros contingenciados, caracterizando infração administrativa contra a Lei de Finanças Públicas.	16
4. Pagamento indevido de refeições e cafés da manhã ao fornecedor do Restaurante Universitário, constatada por duplicidade de nota fiscal cobrindo mesmo período de fornecimento.	18
5. Pagamento indevido de refeições e cafés da manhã ao fornecedor do Restaurante Universitário, constatada por divergência entre as quantidades apontadas no relatório diário de consumo e respectivo resumo mensal que serviu de base para a emissão e atesto dos serviços prestados.	21
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>23</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>24</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>25</b>
<b>I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA</b>	<b>25</b>

# INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi realizado em Cuiabá - MT, com o objetivo de avaliar a gestão orçamentária e financeira da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT.

A UFMT é a mais abrangente instituição de ensino superior no Estado. Além de *campi* em Cuiabá, Pontal do Araguaia, Várzea Grande, Sinop e Rondonópolis (recentemente transformado em Universidade Federal de Rondonópolis), a Universidade está presente em 24 polos de educação a distância, tem uma base de pesquisa no Pantanal e fazendas experimentais em Santo Antônio do Leverger e em Sinop, dois hospitais veterinários e o Hospital Universitário Júlio Müller.

É composta por 29 institutos e faculdades, já formou aproximadamente 56 mil profissionais e tem, hoje, mais de 34 mil alunos em seus 106 cursos de graduação e nos 62 de pós-graduação (mestrado e doutorado).

Na pesquisa, registrou 442 projetos em 2016 e é responsável pela maior produção científica em Mato Grosso, integrando redes nacionais e internacionais de investigação.

Para atender as atividades de ensino, pesquisa e extensão, a UFMT conta com 1.904 docentes e 1.576 técnicos administrativos, conforme extraído do Portal da Universidade, com acesso em 10/10/2019, pelo endereço <http://www.ufmt.br/ufmt/site/secao/index/Cuiaba/812>.

A gestão orçamentária e financeira da UFMT se torna relevante não só pela materialidade do orçamento da Unidade, mas pela relação em que tal política pública do ensino superior guarda direta ou indiretamente com seus objetivos estratégicos de ensino, pesquisa e extensão.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 24 de julho de 2019 a 09 de agosto de 2019 e os exames foram realizados em estrita observância às normas de auditoria interna governamental aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, técnicas de análise documental e correlação de informações em sistemas corporativos e consultas aos trabalhos da Auditoria Interna da UFMT.

Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames, realizados por amostragem, sobre a área de gestão de contratos, na avaliação de casos de outorgas de uso dos espaços públicos.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## **1. Ausência de controles de programação financeira, contemplando fluxo de caixa de ingressos e dispêndios, produzindo desequilíbrio na geração de caixa líquido nas operações da Unidade.**

Solicitou-se à UFMT a apresentação dos instrumentos de controles financeiros (planilhas, normativas, resoluções, portarias internas, etc) que demonstrassem os critérios para escolha e/ou priorização de pagamentos, bem como o quantitativo dos compromissos assumidos pela Universidade, mesmo que não empenhados, a partir de janeiro de 2017.

Em resposta à solicitação da auditoria da CGU, a Coordenação Financeira da Universidade informou que:

*"[...] o controle financeiro, especificamente os dispêndios dos recursos recebidos ocorrerá seguindo os ritos informais executados pela gestão anterior, os quais, no momento dos recebimentos de recursos apresentava ao Ordenador de Despesas a relação de despesas liquidadas a pagar (conta 6.2.2.9.2.01.03 do SIAFI). Foi adotado pela Pró-reitoria administrativa que os recursos recebidos fariam frente aos passivos seguindo como ordem de prioridade: pagamento de bolsas e auxílios, ordens de fornecimento e contratos. Neste último caso, teriam como prioridade o contrato dos restaurantes universitários, contratos que envolvesse mão de obra como dedicação exclusiva e por fim os demais contratos. A partir de janeiro/2019 a coordenação financeira passou a registrar em planilha excel os processos de liquidação por ordem de entrada. Essa ação teve por objetivo controlar e apresentar ao ordenador de despesas a entrada de processos. A coordenação financeira para o atendimento ao disposto no art. 59 da Lei 8.666/93 e Instrução Normativa nº 02 de 06/12/2016, que versam sobre a ordem cronológica de pagamento, iniciou processo SEI (23108.065148/2019-13) solicitando orientações para o estabelecimento procedimentos que de visem à legalidade e transparência dos atos de execução financeira."*

Como informado pela própria UFMT, os dispêndios realizados seguiram “ritos informais”, situação que gera risco de suspensão dos pagamentos dos compromissos financeiros de maior prioridade e importância para manutenção das atividades meio da Unidade, pois tal informalidade não permite a demonstração do risco de descontinuidade da prestação de um serviço público de relevância ou o cumprimento da missão institucional, conforme preconiza a Instrução Normativa do MPOG n.º 02, de 06 de dezembro de 2016, que versa sobre “a observância da ordem cronológica de pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, no âmbito do Sistema de Serviços Gerais – Sisg”.

É imperativo dizer que deixar de seguir a norma, também abre precedente para que fornecedores questionem a imparcialidade, a transparência e a objetividade da gestão financeira do órgão/ente estatal.

Destarte, a ausência de um instrumento de controle financeiro formal, aprovado pelas instâncias de gestão e governança da Unidade, que possa, inclusive à guisa de exemplo, segregar categorias de despesas, implica na falta ou inadequada informação gerencial sobre contratos que envolvem fornecimento de bens, locações, prestação de serviços e/ou realização de obras com maior urgência de pagamentos, sujeitando o gestor a risco de ineficiência na eleição de prioridades financeiras, aumentando a probabilidade de escolhas intempestivas e sepultando a possibilidade de cumprimento da determinação de quebra da ordem cronológica de pagamentos quando houver as situações previstas no art. 5º da IN.

Nesse cenário, a falta de fluxo de caixa de ingressos e dispêndios no sistema de administração financeira e orçamentária para gerenciar a programação financeira anual não impede que a gestão crie mecanismos de controles que permitam a realização de procedimentos para que seja administrada a priorização da alocação das cotas financeiras na UFMT e que seja prevista a necessidade de caixa de curto e médio prazo, o que capacitaria a Universidade para melhor articulação institucional visando solicitar novos aportes financeiros tempestivamente ao Ministério Supervisor.

Assim, a ausência desses mecanismos aumenta substancialmente o risco de intempestividade nas solicitações de liberação de recursos que estejam contingenciados, forçando a que todas as despesas sejam alocadas em uma “vala comum” de pagamentos, dificultando, também, as escolhas de priorizações.

## **2. Fragilidade na gestão de despesas imprescindíveis para o funcionamento da Unidade: aumento excessivo do reconhecimento de dívida de exercícios anteriores decorrente da falta de pagamento de faturas de Energia Elétrica acumuladas ao longo dos anos de 2017, 2018 e 2019, gerando a interrupção do fornecimento.**

O contexto de controles inadequados para a programação financeira da UFMT em 2019 alcança os exercícios de 2017 e 2018 e afeta o pagamento de dívidas, o que envolve inclusive as decorrentes de restos a pagar e de reconhecimento de despesas de exercícios anteriores, devidamente reconhecidos pela UFMT.

Conforme preconiza o art. 63 da Lei n.º 4.320/64, a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, com a finalidade de apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, confirmar a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação.

Portanto, a liquidação da despesa é a comprovação de que o bem fornecido ou serviço prestado está em total conformidade com as condições de entrega, critérios de qualidade, quantidade e valor dispostos na nota de empenho e nota fiscal, etapa



realizada pelo fiscal de contratos que tem o condão de permitir ao ordenador a homologação do processo de liquidação. Após a liquidação atestar a perfeição dos bens e serviços recebidos, cumpre ao ordenador determinar a ordem de pagamento, mediante ordem bancária. Ressalta-se que constitui infração penal pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade (art. 92 da Lei n.º 8.666/93).

Perceba-se, então, que a fase da liquidação é vital para o pagamento da despesa, e os pressupostos são os de que o ordenador, ao tomar conhecimento de que esta fase foi processada, diante dos documentos probatórios, tem a obrigação de realizar o pagamento.

Constitui-se arriscada - no sentido de se submeter a elevados riscos de descumprimento da ordem cronológica de pagamento aos fornecedores - a gestão do ordenador que não leve em consideração o tempo transcorrido entre a fase da liquidação e a fase de pagamento, sem adotar as medidas para efetivar a ordem cronológica de pagamento.

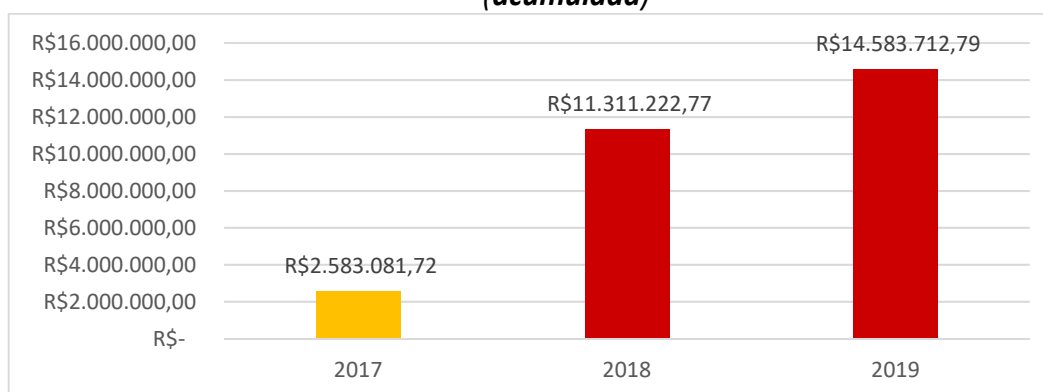
Nesse sentido, a ausência de critérios pré-estabelecidos que levem em conta os riscos de não quitação, podem gerar impactos como os de interrupção de fornecimento de serviços e produtos.

A IN n.º 02/2016, por exemplo, exige o planejamento dos pagamentos, abrindo exceções que devem ser priorizadas pela gestão, como aquelas que assegurem “a integridade do patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas” da UFMT.

A despesa com energia elétrica está no rol daquelas que podem comprometer o funcionamento das atividades finalísticas e da missão institucional da unidade caso não administradas, na medida em que sua interrupção gera paralisação das atividades. Na UFMT houve o reconhecimento dessas dívidas realizadas em exercícios anteriores, o que denota, já de início, que a gestão não as classificou como prioritárias ou estratégicas para postergação de seu pagamento em favor de outras.

As despesas não pagas com energia elétrica compõe a dívida acumulada na UFMT. Verificou-se que o perfil da dívida acumulada da UFMT vem crescendo, conforme informação da Coordenação Financeira da UFMT, sendo que os valores de reconhecimento de dívidas acumuladas somaram R\$ 2.583.081,72 (2017), R\$ 11.311.222,77 (2018) e R\$ 14.583.712,79 (2019), como se pode ver no gráfico a seguir:

*Gráfico 01 - Evolução da dívida contratual da UFMT (acumulada)*



Fonte: Elaborado pela CGU.

No que tange às despesas com energia elétrica, verificou-se que houve postergação de pagamento em faturas, gerando a necessidade de reconhecimento de dívida no ano de 2017 no valor de R\$ 1.139.562,32, em 2018 no valor de R\$ 2.965.199,69 e em 2019 no valor de R\$ 5.343.673,08.

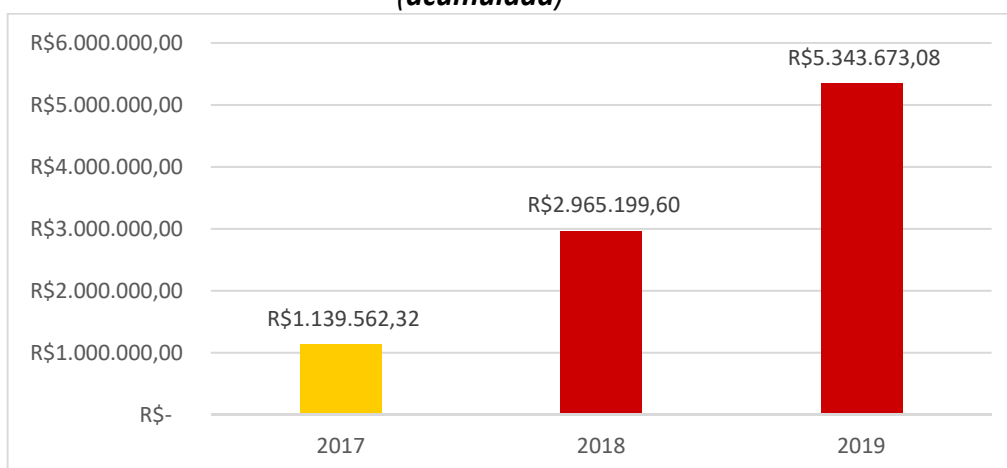
Não obstante, identifica-se que as dívidas decorrentes do não pagamento de energia elétrica consubstanciam-se em alto percentual frente ao total de dívidas da Unidade, muito embora a possibilidade de interrupção do fornecimento de energia elétrica configura risco de descontinuidade da prestação do serviço público e do cumprimento da missão institucional, motivando plenamente o disposto na IN citada, fato este não considerado pela gestão da UFMT quando da priorização dos pagamentos a serem efetuados.

Em 2017, 44,12% da dívida referia-se ao fornecimento de energia elétrica. Em 2018, 26,21 % referia-se aos contratos com esse tipo de despesa. Até 31 de julho de 2019, 36,64% dívida refere-se aos contratos dessa natureza de despesa. Ao comparar a dívida com energia elétrica reconhecida entre 2017 e 2018, há aumento de 160%. Quando se verifica o aumento entre 2017 e 2019, o percentual é de 369%.

Como exemplo, em relação aos reconhecimentos de dívida que envolvem despesas com vigilância, limpeza, locação de mão de obra e fornecimento de refeição para o Restaurante Universitário, que figuram entre os contratos com valores mais relevantes, registrou-se aumento no período de 2017 a 2018 de 592%. E entre 2017 e 2019, de 576%, ou seja, um exorbitante aumento em 2018, com redução para 2019, se comparado ao ano base 2017. Numa análise expedita, verifica-se que a elevação do reconhecimento de dívidas para as categorias de contratos acima descritas permaneceu em um patamar estável ao longo do período analisado, porém o reconhecimento de dívidas com a despesa de energia elétrica no mesmo período teve crescimento bem maior – aumento de 2018 e, novo exorbitante aumento em 2019, se comparado ao ano-base 2017.

No gráfico a seguir, pode-se verificar a evolução da dívida acumulada com energia elétrica da UFMT:

*Gráfico 02 - Evolução da dívida com Energia Elétrica (acumulada)*



Fonte: Elaborado pela CGU.

Registrou-se ainda acúmulo reiterado de faturas de fornecimento de energia elétrica não pagas, aliado à falta de programação financeira com fluxo de caixa que contemplasse a quitação dos parcelamentos dos débitos somados ao pagamento das faturas mensais pela utilização normal.

Na análise, não foram encontradas evidências de que a gestão da UFMT tivesse criado rotinas de programação do fluxo de caixa visando sanar o acúmulo de faturas em atraso de energia elétrica sendo, inclusive, admitido a necessidade de nova negociação com o fornecedor, gerando uma elevação no montante da dívida, ao invés de diminuição dos valores com o decurso do prazo.

Tal posição é assumida pela própria UFMT, uma vez que, de acordo com informação da Coordenação Financeira/PROAD da UFMT, a despesa com fornecimento de energia elétrica (Energisa Mato Grosso - Distribuidora de Energia S.A.) vem se acumulando ao longo dos anos, sendo objeto de reconhecimento de dívidas:

*"[...]quitou suas contas de energia elétrica mensalmente até fevereiro de 2018. Após este prazo as competências de março e abril não foram pagas. Estando em atraso foi efetuada e renegociação da dívida e o seu parcelamento; 2. Houve a primeira negociação na data de 16 de maio de 2018, na qual foi negociada a dívida ficando o montante de R\$ 4.270.039,32, conforme contrato 90/2018, anexo, onde foi feito o parcelamento em 12 vezes de R\$355.836,61, iniciando em 28/08/2018 e até 10/04/2019 [...] 4. Houve a segunda negociação na data de 27 de março de 2019, na qual foi negociada a dívida relativa aos meses de dezembro 2018 até fevereiro de 2019, ficando o montante atualizado de R\$ 5.697.144,55, conforme contrato 1.700/2019, anexo, onde foi feito o parcelamento em 18 vezes de R\$316.508,03, iniciando em 28/05/2019 e até 01/10/2020".*

Ademais, a prática de acordos de renegociação da dívida com o fornecedor sem um plano de amortização das faturas em atraso, às quais se acresce o consumo de energia elétrica da utilização mensal, gera aumento da dívida que se acumula ao longo do tempo.

Nessa esteira, após questionamentos e pesquisas, a Equipe de Auditoria não constatou que a UFMT possuísse algum plano de economia de energia elétrica, já que tal despesa representa grande volume de recursos consumidos.

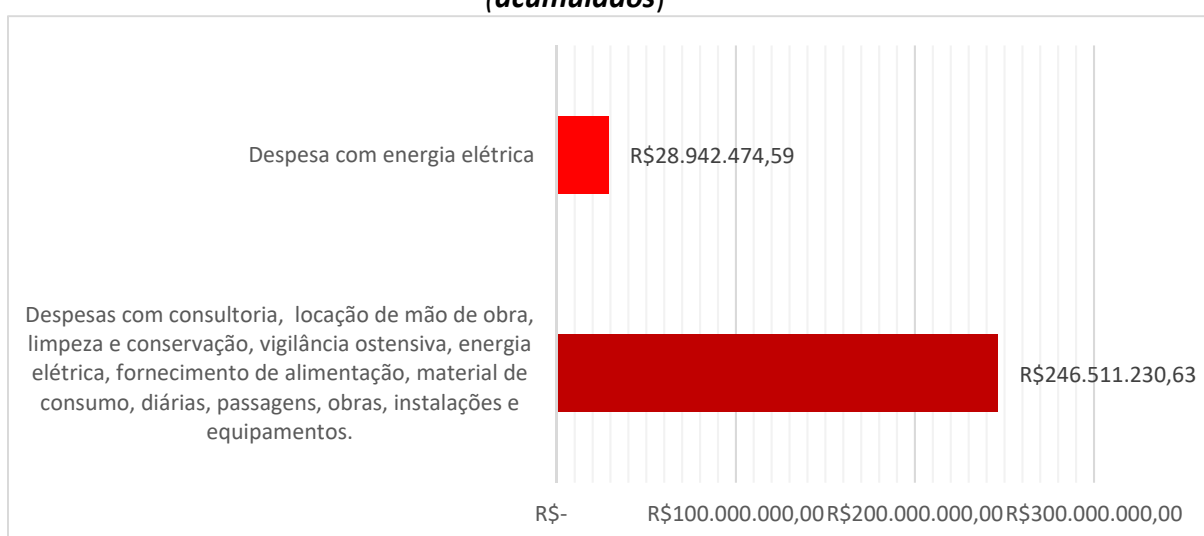
Elencou-se o total de despesas incorridas com os gastos com os serviços de consultoria, locação de mão de obra (apoio administrativo, técnico e operacional), limpeza e conservação, vigilância ostensiva, fornecimento de alimentação, obras e instalações e equipamentos e material permanente. São estes os elementos de despesas com maior materialidade esobre os quais o gestor detém poder de manobra e possibilidade de aplicação da IN 02/2016.

A verificação do tamanho da despesa de energia no total das despesas discricionárias evidencia a margem de escolha que o gestor detém, pois descontando-se a despesa com energia, sobram outras despesas que podem ser proteladas por algum tempo, dependendo da priorização dada pelo gestor.

Assim, no período avaliado (1º de janeiro de 2017 a 31 de julho de 2019), as despesas com serviços de consultoria, locação de mão de obra (apoio administrativo, técnico e operacional), limpeza e conservação, vigilância ostensiva, fornecimento de alimentação, obras e instalações e equipamentos e material permanente somaram R\$ 246.511.230,63. Já os empenhos com energia elétrica somaram R\$ 28.942.474,59 (cerca de doze por cento) no mesmo período, conforme evidencia o Gráfico 03.

Portanto, ainda que houvesse o pagamento integral da despesa de energia elétrica, restariam cerca de 78% das despesas onde o gestor poderia exercer seu poder de escolha, reforçando a tese de que a priorização do pagamento das faturas de energia poderia ser realizada em detrimento de parcela dos demais elementos de despesas elencadas.

Gráfico 03 - Total de gastos incorridos na UFMT de 1º Jan 17 a 31 Jul 19 (acumulados)



Fonte: Elaborado pela CGU.

Além disso, não se verificou busca pela UFMT de solução efetiva para diminuir os custos com a energia elétrica, tal como o uso de alternativas de produção própria como, por exemplo, a energia solar.

A propósito, em recente exposição sobre ações de sustentabilidade no “*National Workshop on UI GreenMetric for Universities in Brazil – 2019*”, realizado na Universidade Federal de Lavras, a própria UFMT admitiu um “aumento considerável nas atividades de extensão relacionadas ao tema de sustentabilidade, observando que, em relação aos demais indicadores, em geral, há uma ligeira melhora ao longo do período analisado, exceto o consumo de energia per capita e o indicador de compras sustentáveis.”<sup>1</sup> (Original sem grifo).

Por fim, em relação ao evento de suspensão do fornecimento de energia elétrica na UFMT, verificou-se que a gestão da Universidade conhecia do risco de descasamento entre os prazos de recebimento do recurso financeiro descentralizado pelo Ministério da Educação - MEC e o efetivo pagamento ao fornecedor Energisa, já que o ateste da

<sup>1</sup> Consulta ao site: <https://www.ufmt.br/ufmt/site/noticia/visualizar/46867/Cuiaba>. Acesso em: 17/09/2019.

Nota Fiscal e as notificações antecederam com razoabilidade o procedimento de corte efetivado pela Energisa, visto que a UFMT foi notificada em 28 de junho de 2019 e o corte da energia foi realizado pela fornecedora em 16 de julho de 2019, no mesmo dia da disponibilização de recurso financeiro pelo MEC.

Inclusive, a gestão da UFMT informou que a Vice-Reitoria buscou uma reunião com o fornecedor para tratar do assunto, porém em data posterior à notificação da data do corte (vencimento da fatura 15/07/2019). Tal agenda, ficou confirmada apenas por telefone, como esclareceu a UFMT:

*"[...] 6. Em relação a fatura de abril com vencimento em maio, e objeto da notificação do processo 23108.052015/2019-79 onde a ENERGISA informa o corte do fornecimento em 28/06/2019, houve tratativas por e-mail, registradas no processo de pagamento 23108.042587/2019-40, onde a Energisa concordou com a prorrogação do prazo até 05/07/2019, tendo a UFMT realizado a ordem bancária em 03/07/2019; 7. Em relação a fatura de maio com vencimento em 28/06/2019, a UFMT foi notificada para quitação até 15/07/2019, sob pena de corte. 8. Houve a cientificação dos membros do Conselho Universitário em 28/06/2019, através deste Pró-Reitor, citando as dificuldades de quitação das obrigações. O Conselho Universitário (Consuni) é o órgão deliberativo sobre matéria administrativa, econômica, financeira e de desenvolvimento de pessoal, nos termos da legislação vigente. 9. As negociações e demais encaminhamentos relativos a segunda notificação de corte foram efetuados diretamente pela Reitoria da UFMT junto a Energisa e MEC. 10. A PROAD teve ciência da busca de agenda junto MEC diretamente pela Reitoria, visando a obtenção de recursos para quitação das faturas antes do prazo citado pela ENERGISA. Em 05/07/2019 a Reitora junto com representantes da área de planejamento da UFMT esteve no MEC para tratar da disponibilização de limite orçamentário e financeiro. 11. A fatura cobrada, competência maio de 2019, foi liquidada e ficou aguardando o repasse efetivo dos recursos para execução das ordens de pagamento; 12. No período de 08/07/2019 a 17/07/2019 o Pró-Reitor Administrativo, juntamente com a Reitora estiveram em agenda externa, campus de Rondonópolis, Araguaia e Sinop tratando diretamente das reuniões públicas que discutiram o Restaurante Universitário e políticas de alimentação da universidade. 13. Nesse interim, a Vice-Reitoria estava tentando agenda com a Diretoria da Energisa, sendo marcada agenda por telefone para o dia 18/07/2019. 14. Dia 16/07/2019 houve o corte da energia, por falta de pagamento pois a UFMT não possuía o recurso, que só foi liberado pelo MEC após o corte".*

Cumprе esclarecer que o mecanismo de execução da programação financeira dá-se em duas etapas. A primeira caracteriza-se pela solicitação de recursos financeiros mediante Proposta de Programação Financeira (PPF) registrada pela Unidade Gestora (UG Executora) no Siafi e enviada pelo respectivo órgão setorial à Secretaria do Tesouro Nacional. A segunda é a aprovação pelo Órgão Central dos valores a serem liberados ao órgão setorial, que assim poderá liberar à UG o limite estabelecido para o gasto.

Quando do contingenciamento, a UG tem que solicitar reforço no limite para pagamentos das despesas, caso não haja margem na programação estabelecida.

Diante da manifestação da UFMT informando sobre a necessidade do reforço de limite orçamentário, a equipe da CGU efetuou consultas ao Sistema Siafi, onde foi possível constatar que a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação reforçou o limite orçamentário da UFMT no dia 12 de julho de 2019 em R\$ 4.615.819,00. Na observação da Nota de Lançamento 2019NL003405 consta *“lim. Orç. (Dec. N. º 9.711 de 15/02/2019) FTE Tesouro Custeio Sugere-se priorizar: assistência estudantil, restaurante universitário, água, energia, vigilância, limpeza, terceirizados em geral, aluguéis.”*

Confirmou-se que a efetiva disponibilização de recurso financeiro ocorreu em 16 de julho de 2019 no valor de R\$ 1.800.000,00, calçada na nota de programação financeira 2019PF030646, em cuja observação consta *“repasse para pagamento de fatura de energia elétrica.”*, e que a UFMT realizou o pagamento da fatura em atraso no dia 17 de julho de 2019, no valor de R\$ 1.702.952,34, mediante ordem bancária 2019OB803607.

Cumpra-se destacar que as faturas de energia elétrica com fornecimento em abril/2019 (valor total de R\$ 1.690.936,56) e vencimento em 28 de maio de 2019 foram liquidadas em 11 de junho de 2019, conforme ateste no SEI n. º 1443719, sendo pagas em 03 de julho de 2019 conforme a OB n. º 2019OB803309. Já com relação as faturas com vencimento em 28 de junho de 2019, referentes à despesa com energia em maio/2019 (valor total de R\$ 1.702.952,34), consta ateste da nota fiscal na data de 26 de junho de 2019 (SEI 23108.053965/2019-11).

De fato, ocorreu troca de e-mails entre o fornecedor e a UFMT, nos quais aquele concede prazo para realização do pagamento até a data de 05 de julho de 2019, mas relativo às faturas vencidas em 28 de maio de 2019. Em relação à negociação para prorrogação de pagamento das faturas com vencimento em 28 de junho de 2019, a equipe de auditoria da CGU não encontrou evidências de tratativas formais.

Enfim, o corte do fornecimento de energia elétrica para os *campi* da Universidade resultou da falta de recursos financeiros descentralizados pelo Ministério da Educação aliada à falta de adequação ao contingenciamento determinado e ausência de priorização do pagamento da despesa de energia pela UFMT.

Importante destacar que no período de 1º de janeiro de 2017 a 31 de julho de 2019, a UFMT pagou R\$ 170.231.676,70 de despesas com margem de discricionariedade como se pode ver no detalhamento a seguir na Tabela 01 e no Gráfico 04:

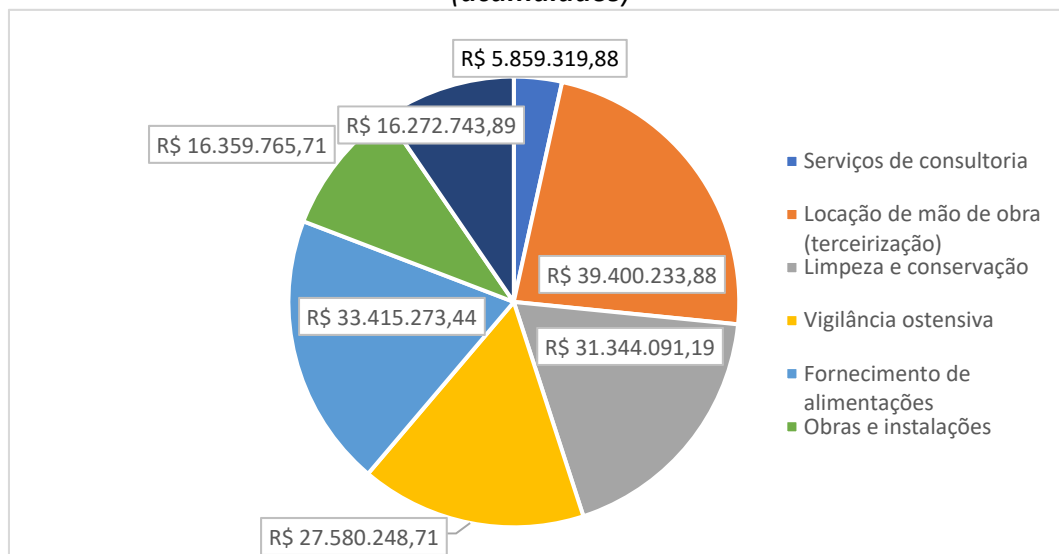
*Tabela 01 – Montante das despesas discricionárias pagas pela UFMT*

<b>Despesa</b>	<b>Valor</b>
Serviços de consultoria	R\$ 5.859.319,88
Locação de mão de obra (apoio administrativo, técnico e operacional)	R\$ 39.400.233,88
Limpeza e conservação	R\$ 31.344.091,19
Vigilância ostensiva	R\$ 27.580.248,71

Despesa	Valor
Fornecimento de alimentação	R\$ 33.415.273,44
Obras e instalações	R\$ 16.359.762,71
Equipamentos e material permanente	R\$ 16.272.743,89
Total	R\$ 170.231.676,70

Fonte: Siafi Tesouro, 22 de outubro de 2019.

**Gráfico 04 - Pagamentos efetuados UFMT de 1º Jan 2017 a 31 Jul 2019 (acumulados)**



Fonte: Siafi Tesouro, 22 de outubro de 2019.

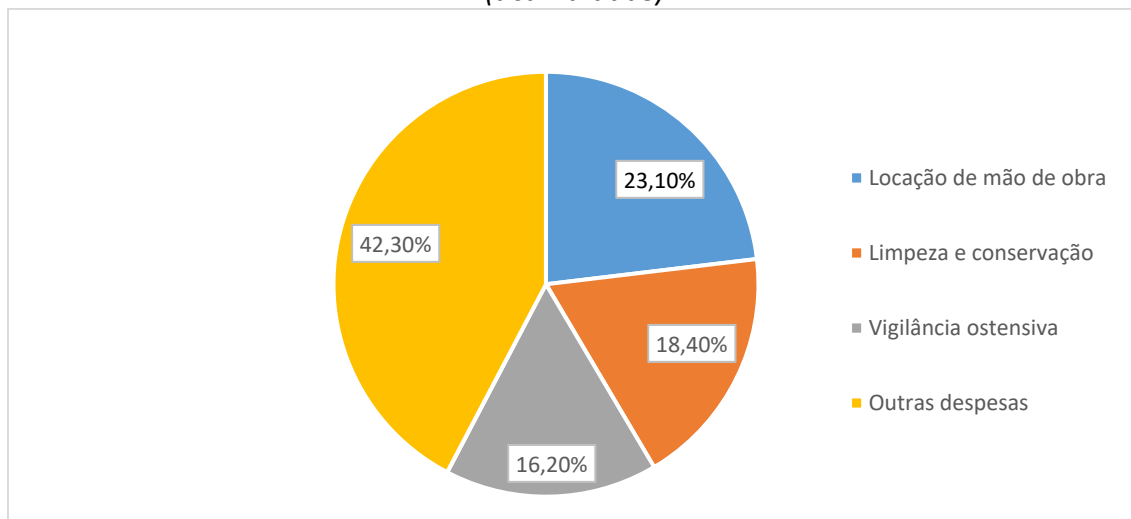
Ressalta-se que foram pagos o valor de R\$ 5.859.319,88 referentes a serviços de consultoria contratados, no período analisado. Deste montante, R\$ 5.816.046,18 foram pagos no âmbito do Contrato n.º 107/2013, firmado entre a Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Federal de Mato Grosso - Uniselva e a UFMT, cujo objeto trata da realização de projeto de extensão denominado “*Execução dos Serviços de Gestão Ambiental Interina para as Obras de Implantação e Pavimentação da Rodovia BR-242/MT – Trecho entre BR-158/MT (Querência) – Entrocamento BR-163 (Sorriso).*” Trata-se de Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito n.º 248/2013 - DPP/DNIT efetuado entre o DNIT (concedente) e a UFMT (conveniente), tendo a Fundação de Apoio como interveniente, com tempestivo repasse de valores para sua execução.

Cumprе esclarecer que a equipe de auditoria realizou extração de dados a partir da base de pagamentos (ordens bancárias) efetuados pela UFMT. Optou-se pela metodologia para demonstrar o montante dos compromissos assumidos pela Administração da Universidade. Ao empenhar, a gestão criou a obrigação de pagamento, que ainda depende de condições para sua efetivação. Destarte, tal ato gerou garantia ao fornecedor, decorrendo daí a necessidade de controle com o máximo zelo, pois em momento futuro tal empenho deverá de ser liquidado e pago.

Quando se toma o total de gastos compulsados na amostra (serviços de consultoria, locação de mão de obra - apoio administrativo, técnico e operacional -

limpeza e conservação, vigilância ostensiva, fornecimento de alimentação, obras e instalações, equipamentos e material permanente) e compara-se com gasto despendido na locação de mão de obra, limpeza e conservação e vigilância ostensiva, verifica-se que os percentuais de participação são de 23,1%, 18,4% e 16,2%, respectivamente. São gastos com participação relevante no rol de despesas e que podem ser reduzidos quando adotada uma política de avaliação e contenção de custos.

*Gráfico 05 – Participação das despesas da UFMT 1º Jan 2017 a 31 Jul 2019  
(acumuladas)*



Fonte: Siafi Tesouro, 22 de outubro de 2019.

A título de exemplo, uma redução de dez por cento nos postos na locação de mão de obra (R\$ 39.400.233,88) e vigilância ostensiva (R\$ 27.580.248,71) no período analisado, redundaria em uma economia de cerca de R\$ 6,7 milhões, suficiente para solucionar o passivo com a fornecedora de energia elétrica em 2019.

Conclui-se que a carência de racionalização da administração de despesas assumidas, a falta de revisão dos custos de operação da UFMT, assim como limitações na capacidade de gestão dos pagamentos, foram fatores que contribuíram fortemente para o cenário atual da Universidade e para ocorrências como a interrupção do fornecimento de energia elétrica.

### **3. Execução de despesa sem liberação dos recursos financeiros contingenciados, caracterizando infração administrativa contra a Lei de Finanças Públicas.**

Além das dívidas indicadas no gráfico 01, a Coordenação Financeira da UFMT também informou à auditoria da CGU que a Universidade possui um montante de “despesas sem limite orçamentário”, conforme indicado pela coordenadora financeira da UFMT, no valor de R\$ 12.377.936,89 até o dia 07 de agosto de 2019, data da apresentação da resposta à solicitação de auditoria. Tal ocorrência indica que a UFMT executou esse montante sem recursos financeiros disponíveis (ou sem empenho), no exercício de 2019, caracterizando infração prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal.



Embora não empenhadas regularmente, as dívidas decorrem de obrigações assumidas com fornecedores de contratos de serviços continuados necessários à manutenção das atividades da UFMT.

No estoque de dívidas informado pela Universidade, e com valores mais relevantes, figuram os abaixo:

*Tabela 02 – Montante das despesas executadas pela UFMT sem liberação orçamentária pelo MEC*

<b>Despesas</b>	<b>Valor</b>
Pasep	R\$ 4.864.107,01
Demais locações de mão de obra	R\$ 2.150.588,80
Fornecimento de energia elétrica	R\$ 1.734.262,73
Locação de mão de obra - vigilância	R\$ 1.228.116,78
Serviços de limpeza	R\$ 886.045,36
Fornecimento de alimentação para o RU	R\$ 514.598,64
Manutenção de equipamento e outros	R\$ 387.435,07
Demais despesas “sem limite orçamentário”	R\$ 612.782,50
<b>Total</b>	<b>R\$ 12.377.936,89</b>

Fonte: Anexo III da resposta da Coordenação Financeira da UFMT – e- mail de 07/08/19

A prática recorrente da execução do orçamento atual com despesas do passado na expectativa de aumento orçamentário futuro é arriscada, na medida em que tais dívidas somam-se as despesas do curso normal das atividades, elevando o passivo financeiro da entidade.

Exatamente para evitar a execução de despesa sem liberação dos recursos financeiros contingenciados, o art. 9º da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF) instituiu o mecanismo da limitação de empenho, impondo contenção aos gastos públicos, com a preocupação de compatibilizar receitas e despesas para a manutenção do equilíbrio fiscal. Tal limitação atinge as despesas discricionárias, quando a receita correspondente não se realiza como originalmente previsto. Essa suspensão momentânea (ou contingenciamento na linguagem cidadã) poderá ser revertida na medida em que se ocorrer a liberação dos recursos financeiros contingenciados.

Destarte, mesmo havendo descontingenciamento por qualquer razão (melhora da arrecadação, compensação entre despesas, etc) as cotas de liberação pelo MEC devem ser proporcionais. Se o gestor contrair compromissos financeiros em época de contingenciamento aguardando a possível melhora sem que haja uma preocupação no efetivo controle do fluxo de caixa, incorre em aumento do risco fiscal.

Ademais, a UFMT não adotou, após o decreto de contingenciamento das despesas, providências para conter o aumento do passivo, como por exemplo, a utilização de mecanismos de supressão contratual de 25% permitida pela Lei 8.666/93, ou do mecanismo de compensação entre despesas.

É preciso lembrar que a UFMT é parte da Administração Federal, impondo-se a identificação da quota de responsabilidade atribuída à Universidade, como a qualquer Fundação Pública, na política de contenção de despesa, conforme preconizado no § 1º, do art. 59 da Lei n.º 13.707/2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2019).

Ademais, o § 11 da LDO 2019 determina que os órgãos e as unidades executoras, ao assumirem os compromissos financeiros, observarão que a disponibilidade de limites de empenho e a movimentação financeira não poderão deixar de atender às despesas essenciais e inadiáveis, inclusa, neste caso, a com energia elétrica.

Ainda que o Orçamento de 2019 da UFMT seja totalmente recomposto pelo Poder Executivo Federal, a conduta da UFMT em não adotar imediatamente ao Decreto restritivo os mecanismos de adequação à exigências do contingenciamento foi praticada, caracterizando assim, reitera-se, infração administrativa contra a lei das finanças públicas prevista na Lei n.º 10.028/2000).

Para além do aspecto do equilíbrio fiscal, a Gestão deve se preocupar com o custo das atividades meio, pois o aumento de tais despesas retira recursos das atividades finalísticas, afastando a Universidade de seus objetivos fundamentais e estratégicos.

Vale dizer: na análise do estoque das dívidas sem empenho, despesas totais com locações de mão de obra, à guisa de exemplo, somaram cerca de R\$ 3,4 milhões - quase o dobro do valor da despesa com energia elétrica não paga que ocasionou o corte do fornecimento. Portanto, se houvesse esforço do gestor na busca de alternativas para a redução da despesa com terceirização, haveria sobra de recursos financeiros que poderiam ser direcionados para o pagamento das despesas com energia elétrica.

Por conseguinte, cumpre que o gestor tenha máximo zelo na condução da execução financeira durante o exercício orçamentário. Se a Fundação deixar de realizar tal esforço, contribuirá para que o Poder Executivo da União corra o risco de apresentar resultado indesejado pelo vigente regime fiscal, ou seja, déficit bruto de execução orçamentária.

#### **4. Pagamento indevido de refeições e cafés da manhã ao fornecedor do Restaurante Universitário, constatada por duplicidade de nota fiscal cobrindo mesmo período de fornecimento.**

Auditoria Interna da UFMT relata nas Notas de Auditoria n.ºs 001 e 002/2019 possível pagamento em duplicidade referente aos serviços prestados na primeira quinzena de março/2019.

Para confirmar o trabalho da Auditoria Interna, verificou-se no Sistema Siafi, que as OBs 803631, 802061, 802063, cujas notas fiscais são, respectivamente, as de n.ºs 5386, 5383 e 5382, abrangeram de fato o mesmo período de 01 a 15 de março de 2019, e se referem ao contrato n.º 125/2014, tendo como objeto o fornecimento de alimentação (café, almoço e jantar) ao Restaurante Universitário - RU *campus* Cuiabá.

Já as OBs n. 95 800280 e 800429, pagam, respectivamente, as notas fiscais n. 95 5135 e 5132, cujo período de fornecimento é a mesma primeira quinzena de dezembro de 2018, atendendo ao mesmo *campus* da UFMT. A tabela abaixo resume o pagamento em duplicidade *efetuado pela UFMT*:

*Tabela 03 - Pagamentos da alimentação fornecida ao R.U. à Novo Sabor - CNPJ 11.862.177/0001-13*

Processo SEI	N.º OB	Valor OB	Período
23108.022388/2019-15	2019OB803631	R\$ 282.899,51	Março/2019
23108.022399/2019-03	2019OB802063	R\$ 44.870,34	Março/2019
23108.029279/2019-29	2019OB802061	R\$ 183.546,75	Março/2019
23108.022388/2019-15	2019OB800280	R\$ 362.855,12	Dezembro/2018
23108.022399/2019-03	2019OB800429	R\$ 188.301,69	Dezembro/2018
Total Pago		R\$ 1.062.473,41	

Fonte: Elaborado pela CGU.

Conforme relata a Auditoria Interna da UFMT:

*"Foram constatados pagamentos em duplicidade nos pagamentos dos períodos de 01/12/2018 a 15/12/2018 e de 01/03/2019 a 15/03/2019 nos processos SEI 23108.004886/2019-86 e 23108.029279/2019-29.*

*[...]*

*A PROAD, após a comunicação do pagamento indevido através das notas de auditoria, realizou reunião com a empresa Novo Sabor em 06/08/2019. Conforme ata a reunião (SEI 1695598), a empresa concordou com a retenção dos valores pendentes de pagamento pela UFMT. O ressarcimento foi feito dessa forma (...)*

*Em função disso, foram emitidas no SIAFI as seguintes Notas de Sistemas: 2019NS0100662 (R\$ 188.301,69), 2019NS010689 (R\$ 29.278,04), 2019NS009730 (R\$ 217.492,37). 2019NS009731 (R\$ 65.407,14). Totalizou-se a quantia de R\$ 500.479,24 de ressarcimento para a Administração Pública Federal.*

*[...]*

*De acordo com o fluxo de processos estabelecido institucionalmente na UFMT, os pagamentos para fornecedores devem constar o ateste de Nota Fiscal pelo fiscal de contrato designado em portaria.*

*[...]*

*Ocorre que nesses dois processos quem deu início ao processo foi o então Pró-Reitor Administrativo, agindo como se fosse fiscal para atestar as notas fiscais e logo depois agindo como Pró-Reitor Administrativo para dar os encaminhamentos para pagamento. É importante destacar que os dois períodos já haviam sido pagos anteriormente em processos instruídos pela fiscalização do contrato, o que gerou o pagamento em duplicidade.*

*Além de já ter outros processos que pagaram o mesmo período, corrobora com a constatação de pagamento indevido o fato de que os documentos de um dos processos se quer eram do período referenciado: no processo 23108.004886/2019-86 o Pró-Reitor atesta o período de 01/12/2018 a 15/12/2018, mas traz em autos documentos referentes a julho de 2017 (SEI*

*1118391). Já o pagamento indevido feito no processo 23108.029279/2019-29 não consta qualquer documentação que comprove a prestação de serviço. E, por fim, existe a concordância da empresa em ressarcir.”*

Ademais, consta como evidência do trabalho da Auditoria Interna da UFMT, Ata de Reunião Realizada no dia 06 de agosto de 2019 entre o preposto do fornecedor e o Pró-Reitor Administrativo, que trata exatamente do pagamento em duplicidade gerado pela nota fiscal n.º 5386, o que permite concluir sobre a veracidade dos pagamentos indevidos (em duplicidade) nos demais processos.

O Pró-Reitor de Administração foi silente quando questionado sobre o motivo de ter atuado como fiscal para atestar notas fiscais e em seguida como ordenador de despesa para autorizar pagamento, segundo informação da Auditoria Interna.

Na constatação, a Auditoria Interna apurou duplicidade de pagamentos em montante total R\$ 1.062.473,41 examinados, cujos cálculos foram revisados e confirmados pela auditoria da CGU, indicando possibilidade de prejuízo.

Durante o trabalho de auditoria e após solicitação de esclarecimentos, a UFMT informou que efetuou a glosa de valores pagos indevidamente ao fornecedor no montante de R\$ 500.79,24, através das Notas de Lançamento no Sistema Siafi n.ºs 2019NS010662 (R\$ 188.301,63), 2019NS010689 (R\$ 29.278,04), 2019NS009730 (R\$ 217.492,37) e 2019NS009731 (R\$ 65.407,14). Dos valores apontados como pagamento indevidos, ainda permanecem R\$ 561.994,17 sem a confirmação de glosa ou elucidação do achado.

Ocorrências de pagamentos em duplicidade ou que abrangem o mesmo período de prestação de serviços decorrem de falhas nos procedimentos de controles da execução financeira, tais como a referência a controles cruzados, ausência de segregação de funções, desatenção de fiscais de contratos, etc., e que podem gerar prejuízo financeiro.

Tais situações podem também conduzir à geração de falta momentânea de recursos, produzindo acúmulo de dívidas em contratos, como se verifica na constante evolução do atraso ou não pagamento de faturas de energia elétrica.

Assim, muito embora tenha ocorrido ressarcimento de parte dos valores pagos indevidamente, fato este que a priori evitaria o prejuízo, o pagamento indevido gerou dispêndio financeiro desnecessário, reforçando o descontrole no pagamento de despesas por parte da UFMT e, agravando a carência de disponibilidade financeira para o pagamento de outras despesas essenciais, como a energia elétrica, que posteriormente, promoveu a interrupção das atividades da UFMT por falta de pagamento.

## **5. Pagamento indevido de refeições e cafés da manhã ao fornecedor do Restaurante Universitário, constatada por divergência entre as quantidades apontadas no relatório diário de consumo e respectivo resumo mensal que serviu de base para a emissão e atesto dos serviços prestados.**

Em decorrência dos trabalhos da Auditoria Interna da UFMT relatados na Nota n.º 003/2019 referentes aos pagamentos realizados por conta do Contrato n.º 125/UFMT/2014, mantido pela UFMT com o fornecedor Novo Sabor (CNPJ 11.862.177/0001-13), verificou-se divergências que indicam pagamento indevido entre os períodos de fevereiro e abril de 2018, em diversos processos, no montante de R\$ 789.317,55.

Idêntica constatação foi apontada pela Nota de Auditoria Interna n.º 004/2019, com o mesmo fornecedor, abrangendo os períodos de outubro de 2017 a janeiro de 2018 no montante de R\$ 483.546,85.

A Auditoria Interna informa que :

*“No contrato 125/FUFMT/2014, consta cláusula que determina que a empresa deverá encaminhar Relatório Diário especificando os estudantes usuários do Restaurante Universitário, no seguinte termo:*

*‘A Contratada deverá emitir diariamente um relatório de vendas dos usuários subsidiados 1 (impresso e digital) e encaminhar a fiscalização do contrato que fará a conferência e autorizará faturamento, conforme modelo anexo do termo de referência.*

*I – O relatório deverá ser separado por tipo de refeição (café, almoço e jantar) e conter, por ordem alfabética, o nome, o número da matrícula do aluno, curso, data e horário de consumo;*

*II – O relatório deverá demonstrar a somatória de refeições servidas, por tipo, e os valores unitários e totais acumulados no dia;*

*Além do Relatório Diário, a empresa deverá encaminhar Relatório Consolidado Mensal, que indica o número de comensais por dia dentro do período.*

*[...]*

*Ao analisar os pagamentos feitos para a empresa, a Auditoria Interna percebeu inconsistências na lista de controle do fornecimento de refeições.*

*[...] Ocorre que o número de comensais nas listas diárias estava menor do que o número de comensais totalizado nesses relatórios resumidos, e foi em base nos Relatórios Consolidados que a empresa fez o lançamento de valores nas Notas Fiscais. Exemplificando: no relatório diário do dia 16/03/2018 (SEI 0369768) consta que 1.241 alunos almoçaram no restaurante universitário de Cuiabá nesse dia. No entanto, o relatório quinzenal (SEI 0369768) consta que no dia 16/03/2018 foram consumidas 1.999 refeições. Ocorre que para fins de elaboração da Nota Fiscal, conforme se verifica em anexo SEI 0368569, a empresa utilizou como referência o relatório consolidado.”*

Nessas Notas Técnicas, a Auditoria Interna apurou prejuízo de R\$ 1.272.864,40, cujos cálculos foram revisados e confirmados pela auditoria da CGU.

Há que se destacar que ocorrências de pagamentos com divergências nos quantitativos de unidades de refeição (almoço/janta/café) servidos decorrem de falhas nos procedimentos de controles da execução físico-financeira, tais como a referência a controles cruzados, ausência de segregação de funções, desatenção de fiscais de contratos, etc., podendo gerar prejuízo financeiro que não poderá ser ressarcido, se não houver a detecção tempestiva de tais eventos, durante a cobertura contratual para a prestação dos serviços.

Tais situações, igualmente como constatado no item anterior, podem conduzir também à geração de falta momentânea de recursos, produzindo acúmulo de dívidas em contratos, como se verifica na constante evolução do atraso ou não pagamento de faturas de energia elétrica.

É o que também se verifica quando analisamos a materialidade das despesas de fornecimento de refeições para o Restaurante Universitário que, conforme destacado no gráfico n.º 4, monta a R\$ 12.802.703,71 entre janeiro de 2017 e julho de 2019. O potencial prejuízo detectado pela Auditoria Interna apontado neste achado tem o condão de retirar recursos que poderiam ser aportados em outras despesas. Por outro lado, a gestão da Universidade afirma que as despesas com fornecimento de refeição ao Restaurante Universitário sempre estiveram num patamar de prioridade, o que exigiria maior zelo no controle. Esta fragilidade na gestão impacta diretamente a geração de caixa líquido da UFMT, contribuindo para o atual nível de endividamento e atrasos verificados.

# RECOMENDAÇÕES

## Achados nº 1 e 2

Recomendação: Criar mecanismos de controles de fluxo de caixa que permitam a realização de procedimentos de solicitação, aprovação, liberação e recebimento de cotas orçamentárias e financeiras.

## Achado nº 2

Recomendação: Promover estudos visando a produção de diagnóstico energético para a elaboração de projetos básico e executivo, que possam indicar quais obras, mecanismos e ações de sustentabilidade possam ser realizadas, fiscalizadas e acompanhadas na busca de eficiência energética no âmbito dos *campi* da UFMT, apresentando plano de ação para redução de consumo de energia elétrica.

## Achado nº 3

Recomendação: Determinar que o contador geral da entidade faça, a cada dois meses, um confronto entre a receita prevista no orçamento da Universidade (ingressos orçamentários) e sua efetiva realização visando subsidiar o gestor a promover a restrição da despesa conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal.

## Achados nº 4 e 5

Recomendação 1: Promover melhoria nos procedimentos de controles da execução físico-financeira, tais como instituição de controles cruzados, portaria com segregação de funções, alocar outros servidores para atuar como fiscais de contratos, capacitação periódica de fiscais de contratos, etc. apresentando plano de ação sobre as medidas implementadas.

Recomendação 2: Apurar os pagamentos em duplicidade ou baseados em quantitativos indevidos, apresentando as ações realizadas.

Recomendação 3: Considerando as análises realizadas e os documentos produzidos pela Unidade de Auditoria Interna/UFMT (AUDIN/UFMT) com indícios de potencial ilícito administrativo praticado pelo Pró-reitor Administrativo e com fundamento na Lei nº 8.112/1990, Recomenda-se à Reitora da UFMT instaurar processo disciplinar para apuração e promoção de eventual responsabilização do agente causador do prejuízo ao erário.

Recomendação 4: Instaurar Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) e, no mesmo ato de instauração, designar comissão composta por dois ou mais servidores estáveis para apuração da responsabilidade da empresa Novo Sabor Refeições Coletivas Ltda. (CNPJ nº 11.862.177/0001-13). Destaca-se que a instauração deve se dar no prazo de 180 dias a contar da ciência dos fatos, ou seja, da ciência das informações contidas nas Notas de Auditoria emitidas pela AUDIN/MT, sob pena de responsabilização administrativa. Fundamento legal: Lei 12.846/2013: art 5º, inc IV, d) art. 8º; Decreto 8.420/2015: art. 3º; IN/CGU13/2019: art. 4º inciso II (caput) e § 1º; art. 5º § 1º, inciso I, e § 3º; art. 12.

## CONCLUSÃO

Com base nos exames realizados, conclui-se que a administração financeira da UFMT tem limitações sérias de capacidade de controle de seus compromissos, a gestão tem carência de informações e tem assumido riscos, considerando a falta de iniciativas de revisão da estrutura de despesas com energia elétrica, e de estratégias estabelecidas para o estoque de dívidas crescente, tudo isso num quadro de limitações fiscais do Orçamento-Geral da União.

Em que pese a informação de que a UFMT constituiu comissão de estudo de gestão orçamentária e financeira com o fim de avaliar e redefinir a ordem de prioridades de pagamento, tal providência somente aconteceu após o início da presente auditoria de avaliação da gestão. Além disso, carências na fiscalização de contrato de grande volume de dispêndios impactou a capacidade de pagamento da Universidade num momento crítico.

Mais especificamente, na análise do cumprimento e aderência à legislação, normativos, princípios e diretrizes da execução orçamentária/financeira da Unidade, avaliando a metodologia de programação do fluxo de caixa, verificou-se a ausência de controles de programação financeira, contemplando fluxo de caixa de ingressos e dispêndios. Não existe confronto entre a receita prevista no orçamento e sua efetiva realização, efetuado pelo contador da UFMT, com vistas a subsidiar o gestor na determinação da limitação de empenho.

Detectou-se o reconhecimento de dívida de exercícios anteriores decorrente da falta de pagamento de faturas de Energia Elétrica acumuladas ao longo dos anos de 2017, 2018 e 2019 e o pagamento indevido de refeições e cafés da manhã ao fornecedor do Restaurante Universitário, constatada por duplicidade de nota fiscal cobrindo mesmo período de fornecimento, assim como o pagamento indevido de refeições e cafés da manhã ao fornecedor do Restaurante Universitário, constatada por divergência entre as quantidades apontadas no relatório diário de consumo e respectivo resumo mensal que serviu de base para a emissão e atesto dos serviços prestados.

No que tange a adoção de medidas de redução de custos no consumo de energia elétrica, cumpre lembrar que tais medidas somente foram implementadas pela Universidade após o início das avaliações desta auditoria. Por fim, constatou-se a execução de despesa sem limite orçamentário, caracterizando infração administrativa contra a Lei de Finanças Públicas.

Vê-se que a situação não está adequada e exige providências de regularização e aprimoramentos, para os quais foram emitidas recomendações à UFMT, das quais se destaca a responsabilidade do gestor na apuração imediata de irregularidades cometidas por servidores e fornecedores contratados no âmbito da Universidade.



# ANEXOS

## I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Mediante o Ofício n.º 484/2019/REITORIA – SECRETARIA/UFMT, de 20 de setembro de 2019, o gestor se manifestou sobre o Relatório Prévio de Avaliação como segue:

***“1. Ausência de controles de programação financeira, contemplando fluxo de caixa de ingressos e dispêndios, produzindo desequilíbrio na geração de caixa líquido nas operações da Unidade, temos a complementar:***

*Historicamente a PROAD operacionalizou as ações de execução da despesa pública observando a ordenação de despesas. Ocorre que a liberação de limites financeiros e orçamentários pelos mantenedores foi alterada e contingenciada, alterando o fluxo de caixa desta IFES. Considerando os novos contingenciamentos do Governo Federal, a UFMT constituiu por meio da **Portaria GR n° 622, de 23/08/2019**, comissão de estudo de gestão orçamentária e financeira para realização de estudos da situação atual das finanças da universidade, avaliar os tipos de despesas e a redefinição da ordem de prioridade de pagamentos, bem como atuar diretamente na tomada de decisão e controle mensal dos empenhos e pagamentos, auxiliando o ordenador de despesas na tomada de decisão.*

*A atuação da comissão foi formalizada por meio do processo 23108.065148/2019-13. Paralelamente, a Coordenação Financeira tem apresentado relatórios semanais atualizados dos pagamentos em aberto e a limites disponíveis, conforme pode ser observado no processo 23108.065148/2019-13.*

*Visando a transparência nos atos da gestão, acrescenta-se que a Coordenação Financeira está finalizando processo de cadastramento para publicação no site da UFMT de todos os pagamentos realizados pela entidade.*

***2. Reconhecimento de dívida de exercícios anteriores decorrente falta de pagamento de faturas de Energia Elétrica acumuladas ao longo dos anos de 2017, 2018 e 2019.***

*Atualmente, a UFMT possui uma dívida negociada junto a ENERGISA relativa aos meses de dezembro 2018 até fevereiro de 2019, ficando o montante atualizado de R\$ 5.697.144,55, conforme contrato 1.700/2019, onde foi feito o parcelamento em 18 vezes de R\$316.508,03, iniciando em 28/05/2019 e até 01/10/2020;*

*É notório que o valor da energia elétrica teve substanciais aumentos neste período, incluindo a aplicação de sobretaxas por bandeiras, bem como as temperaturas típicas de Mato Grosso demandam a refrigeração de ambientes e contribuem para o cenário citado, entretanto, para a viabilização do pagamento deste parcelamento a UFMT implementou medidas de contenção de despesas relativas ao consumo de energia*

elétrica alterando seu horário de funcionamento e aplicando um plano de desligamento forçado de ambientes. Vale lembrar que, embora seja sabido do aumento do preço da energia independente do consumo, não é fornecido à UFMT e, provavelmente para outras instituições, possibilidades de reajustes orçamentários e financeiros que acompanhem esse acréscimo acumulado. Visando a sustentabilidade financeira, a UFMT adotou uma série de medidas de redução de custos. No que tange ao consumo de energia tem-se que, a partir de 09/09/2019, as áreas administrativas e parte das unidades acadêmicas tiveram seu horário definido em 07:30 às 11:30 e 12:30 às 16:30, visando compactar as atividades de gestão nos horários de menor pico de preço da energia. Paralelamente, as portarias que autorizavam a jornada contínua foram revogadas, limitando o funcionamento das unidades.

Complementarmente, a Secretaria de Infraestrutura mapeou todas as estruturas da UFMT, identificando locais para a aplicação de desligamento forçado de ambientes e também, a partir de 09/09/2019, há uma força-tarefa realizando o desligamento geral de áreas.

### **3. Antecipação de pagamento à Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade - UNISELVA em projetos mantidos em parceria com o Estado de Mato Grosso, mediante o Fundo Estadual de Saúde.**

Sobre o item 3, que tratou sobre o indício de antecipação de valores para a Fundação de Apoio Uniselva nos contratos 148/2016 e 149/2016, destacamos que, conforme já alertado pela funcionalidade em sua mensagem inicial, documento anexo, o filtro utilizado como parâmetro foi a "Consulta de Registro de Arrecadação" dentro do SIAFI que retornou informações incompletas à CGU, pois o Fundo Estadual de Saúde/MT (CNPJ 04.441.389/0001-61) já havia iniciado os repasses em janeiro de 2017, por meio dos quais iniciou-se os empenhos e pagamentos posteriores.

Para dirimir dúvidas, foi utilizada, conforme sugestão, a ferramenta do SISGRU – Sistema de Gestão do Recolhimento da União, disponível aos usuários do Sistema SIAFI no sítio: <https://www.sisgru.tesouro.gov.br/sisgru/public/pages/login.jsf>, e utilizado o mesmo filtro CNPJ 04.441.389/0001-61 a partir de 01/01/2017. Com os resultados obtidos é possível identificar a primeira arrecadação em 20/01/17 no valor de R\$ 754.000 (2017RA000211), porém, ao ser contabilizado no SIAFI (621200000 - Receita Realizada), este valor foi processado sem código do CNPJ do recolhedor.

Tal ocorrência se repetiu nos anos de 2018 e 2019, onde as contabilizações automáticas das 2018RA001506 e 2019RA000002 não processaram o CNPJ do recolhedor SEI 1804937.

Dessa forma, a UFMT encaminha o relatório SISGRU extraído, onde se confirmam as arrecadações oriundas do Fundo Estadual de Saúde/MT (CNPJ 04.441.389/0001-61) referentes ao período analisado no total de R\$ 3.242.000, enquanto que os empenhos e pagamentos efetuados somam a importância de R\$ 2.942.000 até a presente data.

Por fim, o desequilíbrio financeiro não pode ser constatado neste caso, já que todos os empenhos foram antecidos de arrecadação na fonte própria

da instituição, o que não implicaria efeito em interrupção nos serviços essenciais da Universidade.

**4. Pagamento indevido de refeições e cafés da manhã ao fornecedor do Restaurante Universitário, constatada por duplicidade de nota fiscal cobrindo mesmo período de fornecimento.**

Para o saneamento do item 4 (pagamento em duplicidade), foram emitidas no SIAFI as seguintes Notas de Sistemas: 2019NS010662 (R\$ 188.301,69), 2019NS010689 (R\$ 29.278,04), 2019NS009730 (R\$ 217.492,37), 2019NS009731 (R\$ 65.407,14). Adicionalmente, foi feito o encaminhamento de ofício para o Ministério da Educação, para apuração da situação.

**5. Pagamento indevido de refeições e cafés da manhã ao fornecedor do Restaurante Universitário, constatada por duplicidade de nota fiscal cobrindo mesmo período de fornecimento.**

Já para o saneamento do item 5 (incompatibilidade entre os documentos bases para faturamento) está sendo feito levantamento para apuração dos apontamentos da Auditoria Interna, que ainda não estão conclusos devido ao volume dos documentos a serem analisados e por dependerem de notificação da empresa e contraditório (Processos 23108.074139/2019-13 e 23108.075700/2019-73). Em que pese não estar concluso, pode-se dizer que parte do erro encontrado pela Auditoria Interna tratou-se de falha processual na instrução dos processos de pagamentos de nota fiscal da 1ª e 2ª quinzena de fevereiro de 2018, 1ª e 2ª quinzena de março de 2018 e 1ª e 2ª quinzena de abril de 2018, com a falta da inserção de documentos importantes para comprovar os quantitativos de refeições fornecidas no referido período. Reafirma-se que os levantamentos não estão conclusos. Ante o exposto, colocamo-nos à disposição para demais esclarecimentos.”

Quanto ao item um, o gestor se manifesta afirmando que “operacionalizou as ações de execução da despesa pública observando a ordenação de despesas”, mas não acostou evidências documentais de tal procedimento. Ademais, atribui a alteração do fluxo de caixa da UFMT ao contingenciamento.

Entende-se como tardia a tomada de providências da gestão (evidenciada pela Portaria GR n.º 622, de 23/08/19), vez que o cenário de contingenciamento já se efetiva desde o Decreto n.º 9.741/2019, de 29/03/19; ou seja, quase cinco meses após a edição da norma é que a Universidade constitui “comissão de estudo de gestão orçamentária e financeira para realização de estudos da situação atual das finanças da universidade”, com a finalidade de “avaliar os tipos de despesas e a redefinição da ordem de prioridade de pagamentos”.

À luz do instituto da limitação de empenho, já colacionado na constatação número dois, necessidade existe que o contador geral da entidade faça, a cada dois meses, um confronto entre a receita prevista no orçamento e sua efetiva realização. Havendo frustração, o gestor determina a restrição da despesa, seguido o disposto na LDO, no Decreto constritor e nas normas infralegais que orientem escolha da prioridade de pagamentos. É falar que se trata de situação extraordinária e que, portanto, exige

decisões tempestivas e justificadas do gestor, sob pena de afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto ao achado de auditoria número dois, o gestor confirma a existência de dívida negociada com a concessionária de energia e esclarece que o aumento no valor da fatura de energia elétrica deve-se à *“aplicação de sobretaxas por bandeiras, bem como as temperaturas típicas de Mato Grosso demandam a refrigeração de ambientes”*, informando que implementou medidas de contenção de despesas relativas ao consumo de energia elétrica, como alteração de horário de funcionamento, plano de desligamento forçado de ambientes. Informa ainda, que tais medidas passam a vigorar após 09/09/2019. Cabe destacar que o aumento de tarifa é uma realidade para todos os consumidores, e que precisam se adequar a ela.

Novamente, verifica-se que as medidas adotadas pela Universidade são tardias, ante um cenário financeiro deficitário. Há que se dizer, ainda, que a própria UFMT reconhece, inclusive, quando da participação em painel no *“National Workshop on UI GreenMetric for Universities in Brazil – 2019”*, realizado na Universidade Federal de Lavras, que o indicador do consumo de energia per capita não apresentou melhoras.

Recurso essencial, o uso consciente e eficiente da energia elétrica contribui, inclusive, para a redução da emissão de gases de efeito estufa, sendo um dos elementos do planejamento da expansão do sistema elétrico. Portanto, economizar é um objetivo de valor inquestionável e ter um plano de atuação para aprimoramento da eficiência energética deve se constituir prioridade do gestor de espaços públicos.

Medidas visando *“compactar as atividades de gestão nos horários de menor pico de preço da energia”*, revogação de *“jornada contínua”* ou *“limitação de funcionamento de unidades”* tem caráter emergencial, todavia paliativas, se não estão inclusas em um plano estrutural de maior alcance no espaço e no tempo, com tendência a frustrar o esforço na redução dos gastos.

O achado de auditoria de número três foi retirado do relatório de auditoria, pois o gestor demonstrou que não houve antecipação de pagamento à Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade - UNISELVA – em projetos mantidos em parceria com o Estado de Mato Grosso, mediante o Fundo Estadual de Saúde. Destarte, a equipe manteve o registro nos papéis de trabalho da auditoria, com a devida análise que justificou sua retirada do relatório.

No achado de auditoria número quatro, pagamento indevido de refeições e cafés da manhã ao fornecedor do Restaurante Universitário, constatada por duplicidade de nota fiscal cobrindo mesmo período de fornecimento, o gestor apenas informa que foram emitidas no SIAFI quatro Notas de Sistemas que, somadas, perfazem R\$ 500.479,24, além do *“encaminhamento de ofício para o Ministério da Educação, para apuração da situação.”*

Tal *“solução”* já fora confirmada informamente pela Auditoria Interna. Todavia não elide o fato de que haja outros pagamentos realizados em duplicidade. A comunicação do fato à instância superior também não promove melhoria nos controles internos, capaz de funcionar como linha primária e/ou secundária de defesa, além do que trata-se de responsabilidade imediata do gestor providenciar apuração dos fatos, em conformidade com o §3º do art. 1º do Decreto n.º 3.035/99 combinado com o inciso

I, do art. 1º do Decreto n.º 3.669/00, que delega competência ao dirigente máximo de fundação ou de autarquia vinculada ao Ministério da Educação para julgar processos administrativos e aplicar penalidade de demissão no âmbito da Administração fundacional.

Na verdade, o risco de pagamentos em duplicidade ainda persiste enquanto não houver mecanismos de segregação das funções de fiscalização de contrato e ordenação de despesa no âmbito da UFMT.

Por fim, resta ainda que o gestor demonstre que os demais indicativos de pagamento em duplicidade sejam apurados, não havendo em sua manifestação evidência de tal apuração.

Quanto ao achado de de número cinco, o gestor informa que está promovendo a apuração dos apontamentos da Auditoria Interna, porém ainda não concluiu o exame devido ao *“volume dos documentos a serem analisados e por dependerem de notificação da empresa e contraditório.”* Também esclarece que uma *“parte do erro encontrado”* é causado por *“falha processual na instrução dos processos de pagamentos”* onde ocorre a *“falta da inserção de documentos importantes para comprovar os quantitativos de refeições fornecidas no referido período”*.

Como a própria gestão reconhece, existem falhas processualísticas, oriundas na fiscalização contratual, já que *“documentos importantes”* que comprovariam quantidades de refeições fornecidas, deixaram de constar dos processos de pagamento.

A equipe de auditoria encaminhou Ofício n.º 20368/2019/AC-MT/MATO GROSSO/CGU em 27 de setembro de 2019 para a gestão da UFMT informando do relatório preliminar com recomendações e proposta de agendamento da Reunião de Busca Conjunta de Soluções (RBCS), esclarecendo ainda que houve alteração dos fatos apresentados à Unidade por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201902283/03, de 10 de setembro de 2019.

Após a realização da RBCS em 04 de outubro de 2019, a UFMT se manifestou dentro do prazo estabelecido pela CGU conforme segue abaixo:

*“Considerando o Relatório de Auditoria n.º 201902287 (processo n.º 00212.100268/2018-92);*

*Considerando que na reunião de busca conjunta de soluções – RBCS foram apresentadas 18 recomendações, das quais 16 foram acordadas em serem adimplidas pela gestão e 2 recomendações haver a necessidade de consulta a Reitora para alinhar o posicionamento sobre estas;*

*A UFMT manifesta-se de modo a complementar as informações presentes na ata da RBCS e insere abaixo as medidas já adotadas para atender e sanear os apontamentos do relatório, bem como o posicionamento da gestão referente as 2 recomendações referentes ao processo disciplinar a ser instaurado.*

*1. Referente as recomendações de n.º 1 das constatações 1 e 2 expõe-se que, foi criada uma comissão de estudo de gestão orçamentária e financeira para realização de estudos da situação atual das finanças da universidade, avaliar os tipos de despesas e a redefinição da ordem de prioridade de pagamentos, bem como atuar diretamente na tomada de decisão e controle mensal dos*

*empenhos e pagamentos, auxiliando o ordenador de despesas na tomada de decisão através da Portaria GR n° 622, de 23/08/2019. A Coordenação Financeira tem apresentado relatórios semanais atualizados dos pagamentos em aberto e a limites disponíveis, conforme pode ser observado no processo 23108.065/148/2019-13. Visando à transparência nos atos da gestão, acrescenta-se que a Coordenação Financeira já disponibilizou no site da UFMT todos os pagamentos realizados pela entidade, na página da PROAD. A Coordenação financeira está providenciando novo fluxo para os processos de pagamento, em atenção a segregações de funções e visando à mitigação dos riscos/falhas operacionais.*

*2. No que se refere a recomendação de n° 2 da constatação de n° 2, algumas medidas já foram adotadas. Em 2017, a UFMT foi contemplada na chamada pública de projetos de eficiência energética da distribuidora Energisa Mato Grosso (a chamada pública é realizada anualmente e consiste em uma obrigação legal onde as distribuidoras de energia devem aplicar 0,5% de sua receita operacional líquida no desenvolvimento de programas de eficiência energética). O Projeto contemplado, apresentado pela empresa CSI, consistiu na troca de todas as lâmpadas do complexo acadêmico FAET/ICET/FAGEO/IF por lâmpadas tipo LED. No total foram trocadas 5.987 lâmpadas, proporcionando uma economia estimada de R\$ 17.087,63/mês e R\$ 205.051,63/ano. Importante destacar que todo o custo do projeto foi pago pela empresa Energisa. Em 2018, a universidade novamente participou da chamada pública de projetos de eficiência energética, mas infelizmente não foi contemplada. O projeto de 2018 consistia na troca de lâmpadas, trocas de condicionadores de ar e a instalação de placas fotovoltaicas. A Sinfra, com recursos próprios, também fez a troca de lâmpadas fluorescente para modelos tipo LED. Em 2018 e 2019 trocamos aproximadamente 12,2 mil lâmpadas, gerando uma economia estimada em R\$ 37.347,48/mês e R\$ 448.169,76/ano. As trocas continuam ocorrendo e o objetivo é que todas as lâmpadas da universidade sejam trocadas por modelos tipo LED até o fim de 2020. Visando a redução do consumo de energia, a Sinfra iniciou um programa de desligamento de energia de ambientes fora do horário de trabalho, onde o objetivo é garantir que, após o expediente, nenhum trabalhador permaneça no local de trabalho utilizando iluminação e ar condicionado. Fizemos também um plano para reduzir o consumo de energia no horário de ponta (período composto por três horas diárias consecutivas definidas pela distribuidora, onde a tarifa de consumo possui valor diferenciado devido ao aumento no nível de carga do sistema), que na Energisa mato grosso compreende o período entre 17:30 e 20:30 e possui tarifa 4,6 vezes mais cara que a tarifa fora de ponta (demais horas do dia). Uma outra medida que está em curso é alteração dos contratos de compra de energia regulada da Energisa, essa alteração visa a redução da demanda contratada das principais unidades consumidoras da UFMT. A economia prevista com esta alteração é de aproximadamente 11 mil reais mensais. Em 2019, a Sinfra está participando da chamada pública de projetos de eficiência energética da Energisa. O projeto apresentado consiste na instalação de sistemas fotovoltaicos nos campus de Sinop, Rondonópolis,*

*Barra do Garças e Cuiabá. O resultado da chamada pública deve ser anunciado no dia 07 de novembro de 2019.*

*3. Sobre a constatação de nº 3 do referido relatório, sugere-se que a limitação de empenho e movimentação financeira é responsabilidade da UFMT, contudo, na verdade, é do PODER EXECUTIVO, que, no caso da UFMT, é providenciado pela SPO/MEC. Na LDO 2019 (Lei 13.707/2018), art. 59, § 2º consta: "Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União, com base na informação a que se refere o caput, editam ato, até o trigésimo dia subsequente ao encerramento do respectivo bimestre, que evidencie a limitação de empenho e a movimentação financeira.". Ou seja, o poder executivo é quem edita o ato, e não a UFMT.*

*4. Após a RBCS, ficou pendente de justificativa, as recomendações de nº 3 das constatações de nº 4 e 5 que se referiam a necessidade de abertura de processo disciplinar para apuração e promoção de eventual responsabilização do agente causador do prejuízo ao erário. A gestão da FUFMT, com base na orientação do parecer da Procuradoria Geral Federal – PGF, através do Ofício nº 65/2019/REITORIA enviado ao Ministério de Educação – MEC dia 06/09/2019 e devidamente protocolado sob o nº de processo SEI 23108.074038/2019-34 no dia 09/09/2019, informa sobre possíveis irregularidades relacionadas a execução do Contrato nº 125/FUFMT, relacionando os documentos levantados até então, e solicita que sejam tomadas as providências pertinentes. A referida solicitação da gestão foi direcionada para a Ouvidoria do MEC em formato de denúncia no dia 17/09/2019 e desde então o processo segue parado nesta unidade, conforme consulta realizada dia 07/10/2019 por telefone. Em complemento, a Auditoria Interna da FUFMT encaminhou para Ouvidoria do MEC, através do processo SEI nº 23108.089776/2019-86, o Ofício nº 156/2019/CONSELHO DIRETOR, solicitando esclarecimentos da situação em que se encontra o ofício enviado pela Reitoria, tendo em vista que a CGU, por meio do relatório nº 201902287, recomenda que as providências pertinentes ao tema sejam tomadas imediatamente.*

*5. No que pese as recomendações de nº 4, 5, 6 e 7 das constatações 4 e 5, o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), será instaurado pela FUFMT quando confirmado os servidores que compõem a comissão, podendo estes serem de órgãos externos à FUFMT, sendo isto o mais breve possível para que não se comprometa o prazo de prescribibilidade do ato."*

Em análise, a Unidade se manifestou quanto à recomendação de nº 1 dos achados 1 e 2 informando que "foi criada uma comissão de estudo de gestão orçamentária e financeira para realização de estudos da situação atual das finanças da universidade..." dentre outras providências, através da Portaria GR nº 622, de 23/08/2019. Informa ainda que a Coordenação Financeira "tem apresentado relatórios semanais atualizados dos pagamentos em aberto e a limites disponíveis". Tais providências vão ao encontro da recomendação, destarte necessitam de monitoramento pela CGU, para avaliação ao longo da sua implementação.

Quanto ao atendimento da recomendação de n.º 2 do achado n.º 2, informa que já foram tomadas algumas medidas contemplando o uso racional e sustentável da energia elétrica. Tais medidas também carecem de monitoramento pela CGU com vistas à análise de sua eficácia.

No que se refere ao achado de n.º 3, a UFMT não tece comentário sobre a recomendação de determinar que o contador geral da entidade faça, a cada dois meses, um confronto entre a receita prevista no orçamento e sua efetiva realização. Restringe-se a informar que a responsabilidade pela limitação de empenho e movimentação financeira “... contudo, na verdade, é do PODER EXECUTIVO, que, no caso da UFMT, é providenciado pela SPO/MEC.” Alude, ainda, ao comando do art. 59. § 2º da Lei 13.707/2018 – LDO, para justificar que “... o poder executivo é quem edita o ato, e não a UFMT.” Repisa-se que a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso se constitui prolongamento da Administração Central, exercendo políticas públicas formuladas pelo ente central, instituída e mantida pelo mesmo.

Assim, é vital que a UFMT identifique sua cota de responsabilidade na política de contenção de despesa, promovendo a revisão dos contratos e das estruturas de suas despesas, o que atenderá ao esforço ministerial para restrição da despesa segundo os critérios dispostos na LDO e nos decretos limitadores pois, ainda que a Universidade possua autonomia administrativa e financeira, esta não é absoluta. Em subsídio ao exposto, coleta-se excerto da lição de RIBEIRO (2017)<sup>2</sup>:

*Por outro lado, a autonomia financeira não significa que os órgãos e entidades que a detêm estejam imunes às crises financeiras. Ao contrário, em caso de frustração da arrecadação, há necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, o chamado contingenciamento orçamentário, que deve ser feito quando, os balancetes bimestrais de acompanhamento da evolução da receita verificam que esta não foi realizada em montante capaz de suportar o cumprimento da meta primária fixada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nos termos do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). No entanto, não pode o Poder Executivo promover diretamente o contingenciamento das despesas dos órgãos e entidades dotados de autonomia financeira. Deverá, de acordo com o referido dispositivo legal, instar a que a instituição autônoma promova, por ato próprio, o contingenciamento, a partir do indicativo por ele apresentado.*

*(...)*

*A necessidade do contingenciamento promovido pelo próprio ente autônomo não é apenas uma decorrência formal de autonomia financeira. É mecanismo que preserva a sua própria essência quando esta se faz mais necessária. Nos momentos de crise financeira e de frustração de arrecadação, as instituições financeiramente autônomas preservam a possibilidade de eleger as suas próprias prioridades, cortando aquilo que pode ser cortado e preservando aquilo que lhe é essencial, em juízo que, por ser exclusivo da*

---

<sup>2</sup> RIBEIRO, Ricardo Lodi – A Autonomia Financeira da Universidade Pública – Artigo – Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ricardo-Lodi-Ribeiro/a-autonomia-financeira-da-universidade-publica>>. Acesso em: 25 out. 2019.



*entidade autônoma, não pode ser exercido pelos órgãos fazendários do Poder Executivo, por se traduzir em decisão que reside no núcleo essencial da autonomia orçamentária.*

Ademais, com base em precedente do Tribunal de Contas da União (Acórdão n.º 3652/2013 – TCU – Plenário) firmou-se entendimento de que os órgãos subordinados aos Chefes de Poderes são responsáveis pela edição de “ato de limitação de empenho”.<sup>3</sup>

Destaca-se que os Tribunais Regionais Eleitorais – TRE’s - possuem autonomia constitucional o que resulta em autonomia administrativa e financeira, assim como as Universidades no âmbito do Poder Executivo Federal. Destarte, é o Tribunal Superior Eleitoral quem supervisiona as ações de planejamento orçamentário e administração financeira dos TRE’s, conforme art. 11 da Lei n.º 8.868/94. Assim, a orientação contida no referido acórdão pode ser adotada na relação existente entre o MEC e as Universidades quando do contingenciamento de execução orçamentária.

Por fim, em relação à recomendação n.º 2 dos achados de auditoria de n.º 4 e 5 (nominada como n.º 3 na resposta da UFMT) e que se refere à necessidade de apurar os pagamentos em duplicidade ou baseados em quantitativos indevidos, apresentando as ações realizadas, a Universidade informa que, por sugestão da Procuradoria Geral Federal, direcionou para a Ouvidoria do MEC, como uma denúncia, no dia 17 de setembro de 2019, a informação sobre os apontados nos achados n.º 4 e 5 deste relatório. Limita-se, ainda, a informar a esta CGU, que a Auditoria Interna enviou ofício à Ouvidoria do MEC “... *solicitando esclarecimentos da situação em que se encontra o ofício enviado pela Reitoria.*”

Na análise da equipe de auditoria, tal conduta não atende à recomendação, pois o mero comunicado ao órgão Supervisor (MEC) não substitui a necessidade de ato do gestor inaugurando processo disciplinar de apuração de responsabilidade por ilícito funcional.

---

<sup>3</sup> Acórdão n.º 3.652/2013 – TCU – Plenário. [...] 9.12. *orientar que, no âmbito da Justiça Eleitoral, a distribuição dos limites de movimentação e empenho seja feita pelo Tribunal Superior Eleitoral e leve em conta a proporcionalidade da base contingenciável de cada TRE, com afastamento desse critério apenas em situações excepcionais previamente justificadas e normatizadas pelo TSE, com posterior edição do ato de limitação de empenho pelos presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais, de acordo com o montante informado pelo TSE, segundo critérios previamente normatizados; (original sem grifo).*