

RELATÓRIO DE AUDITORIA N º 02/2019

Auditoria Interna/COUN/UFMS

AUDITORIA NAS DESPESAS REALIZADAS POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

**Campo Grande/MS
Abril/2019**





SUMÁRIO

1 . INTRODUÇÃO	3
2 . OBJETIVO E ESCOPO DOS TRABALHOS	3
3. RESULTADO DOS TRABALHOS	4
3.1. ASSUNTO: Avaliação dos pagamentos de associações representativas fundamentadas na inexigibilidade de licitação	4
3.1.1 CONSTATAÇÃO: Pagamento de anuidades à Associações sem previsão orçamentária específica	4
3.2. ASSUNTO: Avaliação dos contratos celebrados de fornecimento de energia elétrica..	7
3.2.1 CONSTATAÇÃO: Contratação de concessionária de energia elétrica por inexigibilidade e não por dispensa de licitação	7
3.3. ASSUNTO: Avaliação dos contratos celebrados para atender o Programa de Assistência à Saúde – PAS/UFMS	9
3.3.1 INFORMAÇÃO: Regularidade do modelo adotado pela UFMS na contratação de prestadores de serviço do serviço para atender o Programa de Assistência à Saúde do servidor – PAS/UFMS.....	9
3.3.2 INFORMAÇÃO: Regularidade da contratação via credenciamento como inexigibilidade de licitação e possibilidade de substituição do instrumento de contrato por Termo de Credenciamento.....	11
3.4. ASSUNTO: Avaliação dos contratos celebrados não mencionados nos itens anteriores	13
3.4.1 CONSTATAÇÃO: Contratação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) por inexigibilidade e não por dispensa de licitação	13
3.4.2 INFORMAÇÃO: As contratações estão justificadas nas hipóteses de inexigibilidade de licitação e com preços praticados pelo mercado	15
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	18



1 . INTRODUÇÃO

Em cumprimento ao Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna da UFMS exercício 2019, aprovado pelo Conselho Diretor, e considerando o papel da Auditoria Interna no assessoramento da gestão e na detecção de riscos nos processos operacionais da Instituição, verificou-se a necessidade de avaliar legalidade e oportunidade das despesas realizadas por inexigibilidade de licitação no exercício de 2018 e 2019, objetivando o acompanhamento dos atos e fatos de gestão ocorridos no período.

O trabalho possui fundamento no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que estabelece em seu artigo 18, que a auditoria interna governamental, representada na UFMS por sua Auditoria Interna – AUD/COUN, deverá adicionar valor e melhorar as operações das organizações para o alcance de seus objetivos, mediante a abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos.

Os procedimentos de auditoria adotados foram testes de observância, visando à obtenção de razoável segurança de que os procedimentos de controle interno estabelecidos pela Administração estão em efetivo funcionamento e cumprimento da legislação.

As análises processuais e elaboração deste relatório foram realizados durante o mês de março do corrente ano, pelo Auditor André Rodrigo Brites de Assunção e, pelo Chefe da Auditoria Interna da UFMS, Auditor Kleber Watanabe Cunha Martins, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2 . OBJETIVO E ESCOPO DOS TRABALHOS

Verificar a legalidade e oportunidade das contratações e despesas realizadas por inexigibilidade de licitação no exercício de 2018 e 2019 (até fevereiro/2019), objetivando a avaliação dos atos e fatos de gestão ocorridos no período.

Em consulta aos relatórios fornecidos pela CGM/PROADI, as despesas por inexigibilidade de licitação em situação de empenho, ou pré-empenho, estão divididas pelos fundamentos abaixo, todos da Lei nº 8666/93:

Quadro 1: Total de despesas realizadas por inexigibilidade de licitação

ART/INC	2018	2019	TOTAL
25/Caput	R\$10.196.842,26	R\$799.463,18	R\$10.996.305,44
25/I	R\$63.240,72	-	R\$63.240,72
25/II	R\$8.645,00	-	R\$8.645,00



25/II c/c 13/VI	R\$53.956,50	-	R\$53.956,50
25/III	R\$21.000,00	R\$34.600,00	R\$55.600,00
TOTAL	R\$10.343.684,48	R\$834.063,18	R\$11.177.747,66

Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna

Para a definição do escopo e da amostra, foram utilizados os seguintes critérios de materialidade e oportunidade:

Quadro 2: Escopo e amostra dos trabalhos

ESCOPO E AMOSTRA	VALOR
100% das despesas realizadas a Associações Representativas	R\$94.553,27
100% das despesas realizadas a concessionária de fornecimento de energia elétrica	R\$6.479.412,01
100% dos instrumentos contratuais celebrados para atender o PAS-UFMS	R\$ 3.491.682
100% dos instrumentos contratuais celebrados não mencionados nos itens anteriores	R\$302.623,69
TOTAL	R\$10.065.647,28

Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna

Nesta oportunidade não serão avaliadas as hipóteses de inexigibilidade fundamentadas nos incisos I, II e III do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, considerando a baixa materialidade dessas contratações.

3. RESULTADO DOS TRABALHOS

Os itens a seguir estão divididos em “Informação”, quando se referir a avaliações de caráter informativo e opinativo, e “Constatação”, quando houver a necessidade de alertar a Administração sobre falhas ou fragilidades passíveis de infringência a normas legais e riscos de conformidade.

3.1. ASSUNTO: Avaliação dos pagamentos de associações representativas fundamentadas na inexigibilidade de licitação

3.1.1 CONSTATAÇÃO: Pagamento de anuidades à Associações sem previsão orçamentária específica

Com base nas despesas realizadas por inexigibilidade de licitação no período de 01.01.2018 a 28.02.2019, verificou-se que a UFMS despendeu R\$ 94.553,27 referente a anuidades de associações representativas, conforme dados dispostos no quadro abaixo:

Quadro 3: Relação de despesas a associações representativos no período da amostra

PROCESSO	OBJETO	CONTRATADO	VALOR	PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA
23104.010624/2018-18	Anuidade exercício 2018 ANDIFES	ASS NAC DIRIG E S	42.366,96	138426 - Ação: 00PW - Contribuição e Anuidades a Organismos no Estado de MS
23104.023627/2018-11	Anuidade exercício 2018 GCUB	GRUPO COIMBRA	10.000,68	108611 - Ação 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior



23104.050346/ 2018-23	Anuidade exercício 2019 - GCUB	GRUPO COIMBRA DIR	9.500,68	108611 - Ação 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior
23104.040220/ 2018-41	Anuidade ex 2018 ANPCONT/FORPROP/COMPOS	DIVERSOS	7.500,51	108611 - Ação 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior
23104.022675/ 2018-84	Anuidade 2018 e 2019 ABTU	ASS BRAS TV UNIV	6.802,44	108611 - Ação 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior
23104.019086/ 2018-19	Anuidade exercício 2018 ABEM	ASS BRA ED MEDICA	4.448,00	108611 - Ação 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior
23104.004819/ 2018-11	Anuidade exercício 2018 ANPROTEC	ASS NAC ENT PROM	2.715,00	108611 - Ação 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior
23104.009938/ 2018-60	Anuidade exercício ant. 2016 ABEU	ASS BRAS ED UNIV	2.400,00	108611 - Ação 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior
23454.001368/ 2018-90	Anuidade exercício 2018 SBMAC	SOC BRAS MAT APL	2.290,00	108611 - Ação 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior
23104.035809/ 2018-27	Anuidade exercício 2018 FAUBAI	ASS ASSES INST ENS	2.000,00	TED 7481 Programa de Desenvolvimento das Universidades para Internacionalização
23104.009863/ 2018-17	Anuidade exercício 2018 ABEU	ASS BRAS ED UNIV	1.885,00	108611 - Ação 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior
23104.010813/ 2018-82	Anuidade exercício 2018 FUEMS	FED UNIV ESP MS	954,00	108611 - Ação 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior
23448.001358/ 2018-33	Anuidade exercício 2018 ANPEGE	ASS NAC POS GRAD	850,00	108611 - Ação 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior
23104.013635/ 2018-41	Anuidade exercício 2018 ANPED	ASS NAC POS GRAD	840,00	108611 - Ação 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior

Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna (dados da CGM/PROADI e processos consultados)

A princípio, o Tribunal de Contas da União considerava irregular esse tipo de contribuição por afrontar o art. 1º, inciso II, do Decreto nº 99.509/1990, que proíbe contribuição a clubes ou outras entidades civis, de caráter social e esportivo, bem como as Leis de Diretrizes Orçamentárias, a exemplo do inciso VI do art. 17 da Lei 13.473/2017 (LDO 2018), que proíbe a destinação de recursos para atender a despesas com associações de agentes públicos ou quaisquer outras entidades congêneres.

Atualmente a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, reconhece que associações como a ANDIFES não se enquadram entre as entidades previstas no Decreto nº 99.509/1990, mas que contribuições à referida entidade deveriam estar especificamente previstas em orçamento, a exemplo do Acórdão 7506/2010 - TCU - 2ª Câmara, no item abaixo:

9.6.1 abstenha-se de efetuar despesas a título de anuidade à Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior - ANDIFES ou congênere, sem que haja a previsão específica no orçamento da Instituição, a cada exercício financeiro, *conforme a legislação em vigor*.

Dessa forma, verificou-se que apenas a contribuição paga à ANDIFES estava prevista no orçamento da UFMS, na Ação 00PW - Contribuição e Anuidades a Organismos no Estado de MS.



Manifestação da Unidade Auditada

Quanto ao questionamento sobre a falta de previsão orçamentária para os pagamentos elencados, a CGO/PROPLAN assim esclareceu, por meio do Despacho 1146558:

Em atenção ao disposto no documento nº 1132026, informamos que os pagamentos realizados em favor dos beneficiários relatados, podem ser justificados, a partir de três pontos, quais sejam:

As instituições beneficiadas, mesmo que tenham o caráter associativo, não se assemelham a clubes ou associações de lazer, mas de defesa das Universidades, em plano maior de intercâmbio e cooperação, para discutir problemas de ensino de graduação, pesquisa, ensino de pós-graduação, extensão, inovação e empreendedorismo, e mesmo de sua sobrevivência, diante das dificuldades de manutenção das autarquias ou fundações federais de ensino superior, que aquele congrega.

Esta UFMS ao decidir associar-se aos entes relatados, assume para si, determinadas obrigações institucionais, dentre elas os pagamentos de anuidades, que possibilitam a própria manutenção e sobrevivência da Instituição parceira.

Os recursos orçamentários e financeiros utilizados para os pagamentos, mesmo não estando previstos em ação orçamentária destacada para tal finalidade, fazem parte da ação orçamentária vinculada ao funcionamento da UFMS. Muitos dos pagamentos realizados, foram viabilizados por meio de orçamento descentralizado para Unidades da Administração Central e Setorial, as quais destacam em suas Matrizes Orçamentárias, créditos para os pagamentos necessários às Instituições que trabalham com os temas a elas vinculadas. Convém destacar também, que usualmente são utilizados recursos próprios diretamente arrecadados para tais despesas.

Análise da Auditoria Interna

Assiste razão o argumento do Chefe da CGO/PROPLAN de que essas contribuições não possuem as mesmas características que os clubes e as associações de lazer, cujos pagamentos são vedados pelo Decreto nº 99.509/1990. Salienta-se, ainda, que a LDO proíbe despesas a associações de agentes públicos e, em análise às contribuições efetuadas na amostra, verifica-se que se referem à associação da UFMS e não de seus gestores, prevalecendo o interesse institucional, no cumprimento de sua missão.

Por outro lado, a irregularidade consiste na falta de previsão orçamentária específica, obrigando o gestor a utilizar itens genéricos, a exemplo da Ação 20RK - Funcionamento de



Instituições Federais de Ensino Superior, e não Ação específica. Esta situação já foi enfrentada pelo Tribunal de Contas da União, que acatou a regularidade dos pagamentos a essas entidades, apesar do questionamento pelo órgão de controle interno, conforme destacamos abaixo:

ACÓRDÃO Nº 2146/2011 – TCU – 2ª Câmara (Relator JOSÉ JORGE, Processo nº TC 015.578/2006-6)

Quanto à irregularidade em si, entendemos que, no tocante à previsão orçamentária, a mudança de posicionamento desta Corte ao admitir o pagamento de tais contribuições desde que previsto no orçamento pode também ensejar polêmicas, tendo em vista que o orçamento pode comportar itens genéricos, que poderiam ser utilizados para cobrir despesas como a contribuição para o CRUB. Ou seja, a interpretação dada pelo reitor da UFS não nos parece de todo ilógica, como constante de sua justificativa às fls. 136/7, v. p., no sentido de que estaria utilizando a rubrica Atividade Administrativa.

No entanto, a jurisprudência majoritária da Corte de Contas é de que tais previsões devem ser destacadas no orçamento do órgão, o que faz sentido, considerando que essas contribuições têm natureza associativa de caráter definitivo, gerando obrigações anuais, até que a Instituição se desassocie da entidade.

Por outro lado, constata-se que falta planejamento e comunicação entre as Unidades e a Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças para inserir em orçamento específico da Instituição as contribuições anuais decorrentes desses vínculos associativos.

Desse modo, faz-se necessário que se avalie a oportunidade e conveniência de que a UFMS se mantenha associada às entidades citadas na amostra, ou outras semelhantes (considerando que uma das contribuições se refere à anuidade de exercícios anteriores – 2016/ABEU), e que se abstenha de efetuar despesas sem que haja a previsão específica no orçamento da Instituição, a cada exercício financeiro.

3.2. ASSUNTO: Avaliação dos contratos celebrados de fornecimento de energia elétrica

3.2.1 CONSTATAÇÃO: Contratação de concessionária de energia elétrica por inexigibilidade e não por dispensa de licitação

Verificou-se que a UFMS contratou a concessionária de energia elétrica Energisa Mato Grosso do Sul – Distribuidora de Energia com fundamento na inexigibilidade de licitação (art. 25, Caput da Lei nº 8.666/93), sob a justificativa de inviabilidade de licitação.



Os Contratos avaliados no período da amostra foram os seguintes:

Quadro 4: Relação de contratos celebrados com a concessionária Energisa Mato Grosso do Sul – Distribuidora de Energia

CONTRATO	PROCESSO	UNIDADE	OBJETO	VALOR
-	23104.026846/2018-44	CMT/PROADI	Energia elétrica tx ilum divs setores Campus CG	5.409.063,75
12/2019	23449.002081/2018-56	CPAN	Energia elétrica / taxa ilum / UM II e BLOCO I	744.790,52
14/2019	23457.000336/2018-47	CPCX	Forn energia Memorial Hen Spengler e Campus	135.159,00
-	23455.000638/2018-35	CPCS	Forn energia elétrica - Campus Chap Sul	123.981,57
20/2019	23104.029092/2018-84	CMT/PROADI	Forn energia elétrica - Fazenda Escola	38.632,49
11/2019	23449.002028/2018-55	CPAN	Energia elétrica / Base Estudos Pantanal	27.784,68
TOTAL				6.479.412,01

Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna (dados da CGM/PROADI e processos consultados)

Ao examinar os processos citados, percebe-se que essa decisão partiu de orientação da Procuradoria Jurídica da UFMS¹, de que somente caberia aplicação do art. 24, XXII (dispensa de licitação) quando se tratar de fornecedor exclusivo (Concessionária única). De forma, há óbice de ordem legal para o acolhimento da postulação, sendo possível a contratação direta apenas por inexigibilidade de licitação, nos termos do caput do art. 25 da LLCC, por se tratar de inviabilidade de competição.

Quanto a essa questão, apesar de existir um único fornecedor de energia elétrica, o que autorizaria a contratação mediante inexigibilidade de licitação ante a inviabilidade de competição e exclusividade no fornecimento, prevalece na jurisprudência dos Tribunais de Contas² que a referida contratação deve se dar mediante dispensa de licitação com fundamento no inciso XXII do artigo 24 da Lei 8.666/93.

O Tribunal de Contas da União trilha o mesmo caminho, visto que ao avaliar um caso de contratação de suprimento de energia elétrica por meio de inexigibilidade de licitação, determinou a um órgão: “**atente para a possibilidade da dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XXII, da Lei 8.666/1993, para a contratação de fornecimento de energia elétrica**” (item 9.3.4 do Acórdão nº 217/2009 – 2ª Câmara).

Nesse sentido:

“(...) No caso da Chesp, apesar de ser a única provedora de energia elétrica para a região, a Lei de Licitações, em seu inciso XXII do art. 24, traz disposições específicas quanto à contratação de serviços de fornecimento de energia elétrica. Portanto, trata-se de falha formal sem a incidência de dano ao erário, devendo-se, por ocasião de mérito, apenas determinar à DRT/GO que, nos casos de contratação de energia elétrica, o faça com dispensa de licitação nos termos

¹ Vide NOTA n. 00186/2018/PROFED/PFFUFMS/PGF/AGU (0784267)

² Vg: TCE-MS - CONTRATO ADMINISTRATIVO: 165612014 MS 1.548.629, Relator: JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS nº 1611, de 18/08/2017; e TCE/SP - TC-000956/007/11. Relator Renato Martins Costa. Data da publicação: 12/09/2013.



do art. 24, inciso XXII, da Lei 8.666/1993."(TCU, TC 013.226/2007-2, Segunda Câmara, Relator André Luís de Carvalho).

Em se tratando de norma específica, o mesmo tratamento deve ser dado às dispensas fundamentadas no inciso XXI (para atender pesquisas e desenvolvimento) quando há exclusividade de fornecedor.

Não obstante, havendo pluralidade de fornecedores, no caso de dispensa, deve-se apresentar, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima. Já no caso da inexigibilidade ou de fornecedor exclusivo, deve-se comparar os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas.

Verifica-se assim, e com as devidas vêrias, que não merece prosperar a orientação da Procuradoria Jurídica da UFMS, vez que o inciso XXII do artigo 24 da Lei 8.666/93 trata da hipótese legal e devida aos casos de contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado, devendo a Administração aplicar este dispositivo legal nos próximos instrumentos celebrados.

3.3. ASSUNTO: Avaliação dos contratos celebrados para atender o Programa de Assistência à Saúde – PAS/UFMS

3.3.1 INFORMAÇÃO: Regularidade do modelo adotado pela UFMS na contratação de prestadores de serviço do serviço para atender o Programa de Assistência à Saúde do servidor – PAS/UFMS

A Lei nº 8.112/1990, ao disciplinar sobre a assistência à saúde, permitiu que esta fosse prestada diretamente pelo órgão ou entidade ao qual estiver vinculado o servidor, nos termos do art. 230, que assim dispõe:

Art. 230. A assistência à saúde do servidor, ativo ou inativo, e de sua família compreende assistência médica, hospitalar, odontológica, psicológica e farmacêutica, terá como diretriz básica o implemento de ações preventivas voltadas para a promoção da saúde e será prestada pelo Sistema Único de Saúde – SUS, diretamente pelo órgão ou entidade ao qual estiver vinculado o servidor, ou mediante convênio ou contrato, ou ainda na forma de auxílio, mediante resarcimento parcial do valor despendido pelo servidor, ativo ou inativo, e seus dependentes ou pensionistas com planos ou seguros privados de assistência à saúde, na forma estabelecida em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 11.302 de 2006) [Grifou-se]

Faz-necessário distinguir a prestação de serviços de saúde diretamente pelo órgão ou entidade, modelo adotado pela UFMS, da modalidade de autogestão, que se destina exclusivamente a pessoas jurídicas de direito privado, por intermédio de departamento



de recursos humanos da entidade ou órgão assemelhado (art. 2º, inciso I, da Resolução Normativa 137/2006 da Agência Nacional de Saúde Suplementar), por meio da celebração de convênios com entidades de autogestão que possuam autorização de funcionamento do órgão regulador.

O Decreto nº 4.978/2004, que regulamenta o art. 230 da Lei nº 8.112/1990, também ressalta essa diferença, conforme destacamos:

Art. 1º A assistência à saúde do servidor ativo ou inativo e de sua família, de responsabilidade do Poder Executivo da União, de suas autarquias e fundações, será prestada mediante: (Redação dada pelo Decreto nº 5.010, de 2004)

I - convênios com entidades fechadas de autogestão, sem fins lucrativos, assegurando-se a gestão participativa; ou (Incluída pelo Decreto nº 5.010, de 2004)

II - contratos, respeitado o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (Incluída pelo Decreto nº 5.010, de 2004) [Grifou-se]

Importa salientar o contido na Portaria Normativa nº 1, de 9 de março de 2017 da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a respeito da operacionalização da assistência à saúde prestada diretamente pelo órgão ou entidade:

Art. 17 - Entende-se como serviço prestado diretamente pelo órgão ou entidade, o oferecimento de assistência à saúde suplementar ao servidor, ao militar de ex-Território, a seus dependentes e ao pensionista por meio de rede de prestadores de serviços mediante gestão própria ou contrato.

Parágrafo único - O serviço prestado diretamente pelo órgão ou entidade deverá dispor, por meios próprios ou contratados, de infraestrutura administrativa e operacional necessária para o gerenciamento do serviço de assistência à saúde suplementar, observadas as demais disposições desta Portaria Normativa.

[...]

Art. 24 - Para a contratação de rede de prestação de serviço deverá ser observado o disposto na Lei nº 8.666, de 1993. [Grifou-se]

Desse modo, o modelo adotado pela UFMS possui previsão legal e normativa, cabendo à Administração suprir a Unidade responsável com a infraestrutura necessária para desenvolver as suas atividades, e de acordo com as normas públicas aplicáveis.



3.3.2 INFORMAÇÃO: Regularidade da contratação via credenciamento como inexigibilidade de licitação e possibilidade de substituição do instrumento de contrato por Termo de Credenciamento

Os profissionais e pessoas jurídicas interessados em prestar serviços aos beneficiários do PAS-UFMS são selecionados por meio de Edital de Credenciamento, cuja formalização se concretiza com a assinatura de instrumento de contrato entre as partes, neste contendo as condições de pagamento e demais informações pertinentes sobre o serviço.

Quanto ao credenciamento dos profissionais, apesar de não ser hipótese prevista expressamente na legislação, é um procedimento reconhecido como válido pela própria jurisprudência do TCU. Na Decisão 656/1995 do TCU, sobre a legalidade do credenciamento, a Corte de Contas posicionou-se positivamente, com fundamento no artigo 25 da Lei 8.666/1993, e desde que respeitados os princípios da administração pública e os seguintes requisitos:

- 1- *Ampla divulgação, inclusive por meio “de convites a interessados do ramo que gozem de boa reputação profissional;*
- 2 - *fixar os critérios e exigências mínimas para que os interessados possam credenciar-se, de modo que os profissionais, clínicas e laboratórios que vierem a ser credenciados tenham, de fato, condições de prestar um bom atendimento, sem que isso signifique restrição indevida ao credenciamento;*
- 3 - *fixar, de forma criteriosa, a tabela de preços que remunerará os diversos itens de serviços médicos e laboratoriais e os critérios de reajustamento, bem assim as condições e prazos para o pagamento dos serviços faturados;*
- 4 - *consignar vedação expressa do pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada, ou do cometimento a terceiros (associação de servidores, p. ex.) da atribuição de proceder ao credenciamento e/ou intermediação do pagamento dos serviços prestados;*
- 5 - *estabelecer as hipóteses de descredenciamento, de forma que os credenciados que não estejam cumprindo as regras e condições fixadas para o atendimento, sejam imediatamente excluídos do rol de credenciados;*
- 6 - *permitir o credenciamento, a qualquer tempo, de qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, que preencha as condições mínimas exigidas;*
- 7 - *prever a possibilidade de denúncia do ajuste, a qualquer tempo, pelo credenciado, bastando notificar a Administração, com a antecedência fixada no termo;*
- 8 - *possibilitar que os usuários denunciem qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços e/ou no faturamento; e*
- 9 - *fixar as regras que devam ser observadas pelos credenciados no atendimento (como p. ex. proibição de que o credenciado exija que o usuário assine fatura ou guia de atendimento em branco).*



Logo, considerando que o credenciamento é uma hipótese de inexigibilidade de licitação, a celebração do contrato se dará conforme determina o artigo 62 da Lei 8.666/1993, quando seus valores estiverem compreendidos nos limites das duas modalidades de licitação: tomada de preços e concorrência.

Assim dispõe o artigo 62 da Lei 8.666/1993:

O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

§ 1º A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação.

§ 2º Em "carta contrato", "nota de empenho de despesa", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço" ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) [...]

§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica. [Grifou-se]

Nesse sentido, de acordo com os limites atualizados pelo Decreto nº 9.412/2018, pode-se afirmar que, a princípio, há a necessidade de celebração de contrato para as prestações de serviço cujos valores não superem o previsto para a modalidade convite, ou seja, R\$ 176.000,00, na hipótese de substituição por outro instrumento hábil, a exemplo do Termo de Credenciamento.

Ocorre que os valores dos contratos atualmente celebrados são estimados e informados nos instrumentos por mera formalidade, visto que o art. 55 da Lei nº 8.666/1993 estabelece em seu inciso III como cláusula necessária o preço dos serviços prestados, levando, na prática, o registro de valores superestimados para não incorrer em alterações contratuais futuras por ocasião de acréscimos de serviços.

Alerta-se, inclusive, em cumprimento ao art. 59 da Lei nº 4.320/1964, a necessidade de que não sejam empenhados valores que excedam os créditos concedidos, evitando-se, também, o cancelamento de empenhos ao final do exercício e a inscrição desnecessária de saldos em restos a pagar. Quanto a esse fato, verificou-se que a Unidade realiza empenhos parciais, de acordo com a disponibilidade financeira e orçamentária do PAS/UFMS.



Também é fato que não há limites mínimos e máximos para a prestação de serviços, vez que a UFMS efetuará quantos pagamento forem necessários para atender a demanda de seus beneficiários, cujos preços estão definidos em tabela atualizada anualmente por Colegiado do PAS.

Desse modo, levando-se em consideração a desnecessidade de se estabelecer um valor fixo no instrumento a ser celebrado, vez que todos os preços e condições de pagamento já estão previstos no mesmo documento, faculta-se a substituição do contrato pelo Termo de Credenciamento, com fundamento no caput do art. 62 da Lei nº 8.666/1993, sem prejuízo de que neste estejam previstas, no que couber, as cláusulas necessárias dispostas no art. 55 desta lei.

Importante esclarecer que todas as regras previstas na lei se aplicam, independentemente da escolha das formas previstas no artigo ora examinado, havendo a necessidade de que todas as obrigações e condições estejam previstas no Termo a ser celebrado, integrando a minuta deste no Edital ou ato convocatório.

Merce destinar, também, que a substituição do instrumento contratual por outro instrumento hábil, nos termos do já mencionado art. 62, não desrespeita o inciso II do art. 1º do Decreto nº 4.978/2004³, considerando o teor genérico do termo “contrato”, além de a possibilidade de substituição ter sido trazida pela própria Lei de Licitações.

3.4. ASSUNTO: Avaliação dos contratos celebrados não mencionados nos itens anteriores

Com o objetivo de verificar a regularidade das contratações realizadas por inexigibilidade de licitação, foram selecionados para análise os contratos celebrados de 01.01.2018 a 28.02.2019, excluídos aqueles já avaliados nos capítulos anteriores, perfazendo o total de sete contratos ao montante de R\$ 302.623.69. As avaliações individuais serão dispostas nos itens a seguir.

3.4.1 CONSTATAÇÃO: Contratação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) por inexigibilidade e não por dispensa de licitação

Verificou-se que a UFMS contratou Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) com fundamento na inexigibilidade de licitação (art. 25, Caput da Lei nº 8.666/93), conforme dados abaixo:

³ Art. 1º A assistência à saúde do servidor ativo ou inativo e de sua família, de responsabilidade do Poder Executivo da União, de suas autarquias e fundações, será prestada mediante: [...] II - contratos, respeitado o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.



Quadro 5: Informações relativas ao contrato nº 05/2019

CONTRATO	ART/INC	PROCESSO	OBJETO	CONTRATADO	VALOR (R\$)
5/2019	25/CAPUT	23104.037305/ 2018-41	O presente contrato tem por objeto a prestação, pelos CORREIOS, de serviços que atendam às necessidades da CONTRATANTE, mediante adesão ao(s) ANEXO(s) deste Instrumento contratual que, individualmente, caracteriza(m) cada modalidade envolvida.	EBCT	133.200,00

Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna

Ocorre que a Lei nº 8.666/93 prevê hipótese específica de dispensa de licitação de pessoas jurídicas de direito público interno, como é o caso da ECT, nos termos do art. 24, inc. VIII, que assim prevê:

(...) VIII – para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

A exemplo do que ocorreu na contratação de concessionária de fornecimento de energia elétrica, a Administração seguiu o entendimento da Procuradoria Jurídica da UFMS, de que a Lei nº 6.538/1978, que regulamenta a exploração dos serviços postais em todo território nacional, cuja competência legislativa é privativa da União, dispõe no art. 9º, incisos I a III, que as atividades postais serão prestadas com exclusividade pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), entidade da Administração Indireta⁴.

Em suma, a Procuradoria Jurídica concluiu que a inviabilidade de competição define a inexigibilidade de licitação, sendo devida a dispensa, fundamentada no inciso VIII do art. 24, somente quando houver outras empresas operantes no mercado.

Quanto a essa situação, faz-se necessário esclarecer que o Supremo Tribunal Federal, em decisão de 11.09.2018⁵, cassou decisões do TCU que reforçavam a tese de que a contratação direta da ECT para prestação de serviços de logística, com base no art. 24, inc. VIII, da Lei nº 8.666/93, não encontra respaldo no ordenamento jurídico pátrio, tampouco na jurisprudência do TCU, por constituir atividade econômica em sentido estrito (Acórdão 1.800/2016-TCU-Plenário, integrado pelo Acórdão 213/2017-TCU-Plenário)

Em síntese, assim concluiu o Relator, Ministro Gilmar Mendes:

Nesse aspecto, para avaliar a possibilidade de contratação direta, volta-se aos parâmetros definidos anteriormente: se, na criação dos órgãos, a prestação dos serviços ou a produção dos bens, mesmo fora do âmbito do monopólio, para a Administração Pública, constitui finalidade específica da entidade

⁴ PARECER n. 00290/2018/PROFED/PFFUFMS/PGF/AGU (Documento SEI 0895560)

⁵ STF - MS: 34939 DF - DISTRITO FEDERAL, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 11.09.2018, Data de Publicação: DJe-192 13.09.2018)



criada, não há óbice à sua contratação direta, com supedâneo nesse inciso VIII.

Dessa forma, parece-me que a ECT preenche todos os requisitos legais necessários à possibilidade de sua contratação direta, haja vista integrar a Administração Pública, ter sido criada em data anterior à edição da Lei 8.666/93 para a prestação de serviços postais, entre os quais entendo que se incluem os serviços de logística integrada.

No que tange ao último requisito, referente à necessidade de que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado, deve ser analisado pela Administração-contratante caso a caso. Ademais, cumpre registar que a permissão legal para dispensa da licitação não acarreta um dever para Administração em dispensá-la. Cabe a ela realizar o juízo de valor e decidir acerca da realização ou não da licitação.

Nesse sentido, cito trecho do parecer proferido pelo Subprocurador-Geral da República, Paulo Gustavo Gonçalves Branco: "Por outro lado, a finalidade do inciso VIII do art. 24 da Lei 8.666/93 está em facultar à Administração Pública realizar a licitação ou dispensá-la em razão da existência de entidade descentralizada – criada antes de 1993 - capaz de atender à demanda com preços justos e eficiência. Nesse contexto, a eventual caracterização da atividade como econômica em sentido estrito não é, por si, óbice à dispensa. Como ressaltou a impetrante, o próprio Tribunal de Contas da União, em recente julgado, entendeu que tais atividades [econômicas em sentido estrito, prestadas em regime concorrencial] podem ser objeto de dispensa de licitação com fundamento no inciso VIII, do art. 24 da Lei 8.666/93 (fl 20). Assim, a contratação direta da ECT, embasada no referido dispositivo, é viável, desde que comprovado o requisito da compatibilidade de preços com aqueles praticados pelas demais empresas operantes no mercado."

Dessa forma, conclui-se que a Administração deve fundamentar as futuras contratações nos termos do art. 24, inc. VIII da Lei nº 8.666/1993. Vale esclarecer, no entanto, que a permissão legal para a dispensa da licitação não obriga a União a contratar exclusivamente os serviços de logística dos Correios, cabendo a ela avaliar a empresa que melhor atenda às suas necessidades.

3.4.2 INFORMAÇÃO: As contratações estão justificadas nas hipóteses de inexigibilidade de licitação e com preços praticados pelo mercado

Para o exame da amostra foram avaliadas se a viabilidade da licitação está justificada e se há comprovação de que os valores contratados são os mesmos praticados no mercado. Os quadros a seguir demonstram as análises realizadas:

Quadro 6: Informações relativas ao contrato nº 56/2018

AUDITORIA INTERNA / Coun
Av. Costa e Silva S/N – Cidade Universitária - Campo Grande/MS- CEP 79070-900
Fone: (67) 3345-7976 – e-mail: auditoriainterna@ufms.br



CONTRATO	ART/INC	PROCESSO	OBJETO	CONTRATADO	VALOR (R\$)
56/2018	25/CAPUT	23454.000141/ 2017-46	O presente Contrato tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção e atualização dos equipamentos dos Laboratórios Áudio Ativo Comparativo Digital para o ensino de idiomas, da SANAKO, modelo Lab 100, e no treinamento dos profissionais que o utilizam, visando atender aos Câmpus de Três Lagoas e Pantanal (Corumbá).	OPTÉCNICA	64.346,00
COMPROVAÇÃO DA INVIALIDADE DE LICITAÇÃO				COMPROVAÇÃO DO VALOR CONTRATADO	
Declaração expedida pela ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DE SÃO PAULO, de que a empresa associada OPTECNICA COMERCIO DE EQUIPAMENTOS ELETRO ELETRONICOS LTDA-ME, é representante exclusiva, no que se refere a projetos, implantação, instalação, assistência técnica, manutenção, treinamento e vendas de partes, peças e acessórios de laboratórios de Idioma, produtos da marca SANAKO.				Foram apresentados documentos (nota de empenho, orçamento, contrato) dos serviços que já estão sendo prestados para a Universidade Federal do Amapá, comprovando a razoabilidade do valor da contratação.	

Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna

Quadro 7: Informações relativas ao contrato nº 73/2018

CONTRATO	ART/INC	PROCESSO	OBJETO	CONTRATADO	VALOR (R\$)
73/2018	25/CAPUT	23104.015819/ 2018-46	O objeto do presente instrumento é a contratação de empresa para realização do Programa de Capacitação "Jornada de Excelência", visando o aperfeiçoamento do Modelo de Gestão da UFMS, a ser executada nas condições estabelecidas no Termo de Referência e proposta da empresa.	MS COMPETITIVO	60.461,01
COMPROVAÇÃO DA INVIALIDADE DE LICITAÇÃO				COMPROVAÇÃO DO VALOR CONTRATADO	
Declaração expedida pela Fundação Nacional de Qualidade de que o MS Competitivo é a única instituição, reconhecida pela FNQ, como integrante da Rede de Qualidade, Produtividade e Competitividade (Rede QPC) que dissemina o Modelo de Excelência da Gestão no Estado de Mato Grosso do Sul.				Foram apresentados documentos (nota de empenho, orçamento, contrato) dos serviços que já foram prestados para a UCDB, comprovando a razoabilidade do valor da contratação.	

Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna

Quadro 8: Informações relativas ao contrato nº 130/2018

CONTRATO	ART/INC	PROCESSO	OBJETO	CONTRATADO	VALOR (R\$)
130/2018	25/CAPUT	23104.017083/ 2018-41	O presente Contrato tem por objeto a Locação de Software Económica, para até 50 usuários simultâneos, por 12 (doze) meses, para atendimento a Escola de Administração e Negócios – ESAN, conforme proposta comercial, que passa a fazer parte integrante deste instrumento, independente de sua transcrição.	ECONOMATICA	25.082,88



COMPROVAÇÃO DA INVIALIDADE DE LICITAÇÃO	COMPROVAÇÃO DO VALOR CONTRATADO
A empresa apresentou certidão onde a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE SOFTWARE certifica que a empresa ECONOMÁTICA SOFTWARE DE APOIO A INVESTIDORES LTDA é a ÚNICA desenvolvedora e detentora dos diretos autorais e de comercialização, autorizada a comercializar em todo o território nacional o programa para computador SISTEMA ECONOMÁTICA, destinado à análise de investimento em ações, fundos e títulos públicos.	A empresa já havia sido contratada em 2017 para o mesmo objeto ao valor de R\$ 2.000,00 mensais, portanto 4,5% menor que a proposta atual, de R\$ 2.090,24. Essa diferença parece razoável, em decorrência do equilíbrio financeiro anual.

Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna

Quadro 9: Informações relativas ao contrato nº 85/2018

CONTRATO	ART/INC	PROCESSO	OBJETO	CONTRATADO	VALOR (R\$)
85/2018	25/I	23104.035817/2018-73	O presente Contrato tem como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva do Espectrômetro de massas modelo Mirotof Q-III, para atendimento ao Programa de Pós-Graduação em Farmácia da Faculdade de Ciências Farmacêuticas, Alimentos e Nutrição - FACHAN, conforme proposta comercial (BDAL-RF18268), que passa a fazer parte integrante deste instrumento, independente de sua transcrição.	BRUKER DO BRASIL	15.000,00
COMPROVAÇÃO DA INVIALIDADE DE LICITAÇÃO			COMPROVAÇÃO DO VALOR CONTRATADO		
O SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE ATIBAIA expediu declaração de que a empresa BRUKER DO BRASIL COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO DE PRODUTOS CIENTÍFICOS LTDA, é representante e distribuidora autorizada e exclusiva para o território brasileiro e tem autorização Exclusiva da referida marca para receber propostas sobre questões relacionadas a todos os espectrômetros de massa e cromatografia líquida (produtos) da BRUKER DALTONIK GMBH, de autoridades públicas e clientes privados.			A empresa já havia sido contratada em 2017 para o mesmo objeto ao valor de R\$ 11.925,00, com a vigência de dois meses. Considerando que a vigência do contrato atual é de 12 meses, verifica-se que o valor contratado é inferior ao praticado anteriormente.		

Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna

Quadro 10: Informações relativas ao contrato nº 61/2018

CONTRATO	ART/INC	PROCESSO	OBJETO	CONTRATADO	VALOR (R\$)
61/2018	25/CAPUT	23104.035948/2018-51	O objeto do presente instrumento é a contratação de assinatura anual do programa "Super Professor Web Escola 3" para atender ao projeto de extensão "Cursinho Pró-Enem UFMS 2018", que serão prestados nas condições estabelecidas na proposta comercial.	COLIBRI INFORMATICA	3.071,00
COMPROVAÇÃO DA INVIALIDADE DE LICITAÇÃO			COMPROVAÇÃO DO VALOR CONTRATADO		
A Unidade justifica a inviabilidade de licitação considerando se tratar de assinatura de banco de dados de questões para atender Projeto do Cursinho Pró-Enem, já contratado em exercícios anteriores, e prestou esclarecimentos quanto aos benefícios da contratação, afirmando, ainda, acerca das dificuldades em encontrar no mercado empresa similar que presta serviços desta magnitude.			O valor contratado apresentou acréscimo de 2% em comparação à contratação anterior. Essa diferença parece razoável, em decorrência do equilíbrio financeiro anual. Na contratação do exercício anterior foram anexadas notas fiscais da empresa para comprovar o que o valor orçado era o mesmo cobrado de outros clientes (600800).		

Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna



Quadro 11: Informações relativas ao contrato nº 64/2018

CONTRATO	ART/INC	PROCESSO	OBJETO	CONTRATADO	VALOR (R\$)
64/2018	25/CAPUT	23457.000110/ 2018-46	O presente Contrato tem por objeto o fornecimento de água encanada e coleta e tratamento de esgotos a ser realizado pela CONTRATADA no endereço Rua Jandira Cardeal Figueiredo, Centro, na cidade de Coxim/MS, sob a Matrícula nº 30069973, onde funciona o Museu Henrique de Melo Spengler.	SANESUL	1.462,80
COMPROVAÇÃO DA INVIALIBILIDADE DE LICITAÇÃO			COMPROVAÇÃO DO VALOR CONTRATADO		
A Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul S.A, SANESUL, detém a exclusividade na prestação de serviços de fornecimento de água encanada, coletada e tratamento de esgoto no município de Coxim/MS.			Os preços dos serviços são estabelecidos, por meio de tabela de tarifas emitida pela empresa Concessionária.		

Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna

Cumpre salientar, em relação ao Contrato nº 61/2018 (Quadro 10), que foi desnecessária a formalização de instrumento contratual, tendo em vista que a presente contratação se enquadra no §4º do art. 62 da Lei 8.666/93, no qual é dispensável o contrato e facultada substituição pela Nota de Empenho, considerando o pagamento e entrega imediata do bem/serviço (assinatura), além de caracterizar como serviço de pequeno vulto. Além disso, em análise às contratações anteriores, verificou-se que a UFMS fez uso do mesmo serviço pelo instrumento de Nota de Empenho.

Dessa forma, buscando maior celeridade e eficiência processual, e para se evitar procedimentos desnecessários da gestão, recomenda-se, assim, a critério da Administração, a dispensa da formalização de instrumento contratual dessa contratação, ou de contratações similares, em respeito ao §4º do art. 62 da Lei 8.666/93.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face dos exames realizados, verificou-se de forma geral que as despesas realizadas por meio da contratação direta de bens e serviços, fundamentada pela inexigibilidade de licitação (art. 25 da Lei nº 8.666/93), não apresentam falhas relevantes que exijam providências corretivas por parte dos gestores.

Por outro lado, propõe-se a adoção das seguintes **recomendações**, de forma a mitigar riscos relacionados à economicidade e eficiência dos gastos públicos:

- 1. À PROPLAN:** Promover a avaliação da oportunidade e conveniência de que a UFMS se mantenha associada às entidades representativas citadas na amostra do presente Relatório, ou outras semelhantes, abstendo-se de efetuar despesas sem



que haja a previsão específica no orçamento da Instituição, a cada exercício financeiro; (Item 3.1)

2. **À PROADI:** Aplicar as hipóteses de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XXII, da Lei 8.666/1993, para a contratação de fornecimento de energia elétrica, e VII, para a contratação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, aos futuros contratos a serem celebrados. (Itens 3.2 e 3.4.1);
3. **À PROADI:** Dispensar a formalização de instrumento contratual nas contratações de bens e serviços que se enquadrem nas hipóteses do art. 62 da Lei 8.666/93. (Item 3.3.2 e 3.4.2)

Por fim, lembramos que este relatório não tem a intenção de esgotar as possibilidades de riscos passíveis de serem observados, mas sim de servir como orientação para as boas práticas da Administração Pública.

Em atendimento ao parágrafo único do art. 17 da Resolução COUN nº 70, de 25 de setembro de 2014, encaminhe-se à PROPLAN e à PROADI para conhecimento e providências, e ao Conselho Universitário e à PROJUR, para conhecimento.

Conforme estabelecem os artigos 14 e 15 da Instrução Normativa - CGU nº 9, de 9 de outubro de 2018, os relatórios de auditoria serão publicados no site da UFMS, e os resultados poderão ser requisitados a qualquer momento pela Controladoria-Geral da União, órgão responsável pela supervisão técnica das auditorias internas do Poder Executivo Federal.

É o relatório.

Campo Grande, 29 de março de 2019.

André Rodrigo Brites de Assunção
Auditor - Matr. 24947118

Kleber Watanabe Cunha Martins
Chefe da Auditoria Interna