

SETOR DE CONTABILIDADE E CONTROLE INTERNO

RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 007/2023

Em atenção ao questionamento realizado por município integrante da AMOSC, pelo departamento de licitação, formulamos a seguinte orientação que está sendo realizado em regime de urgência face a importância que o caso requer.

1. Primeiramente cumpre-se responder de forma objetiva o questionamento (como formulado) sobre a observância do objeto ou ao subelemento nas compras diretas.

1.1. A resposta é única, qual seja, o objetivo do legislador sempre foi a impossibilidade do fracionamento e portanto o objeto é que deve ser observado.

1.2. Não existe divergência entre a Lei 8.666/1993 e a Lei 14133/2021 neste aspecto. Repita-se em nenhum momento o subelemento é destacado a permitir entendimento diverso.

1.3. É de conhecimento popular que o fracionamento irregular consiste na divisão das aquisições que poderiam ocorrer conjuntamente ou unitariamente para licitar em modalidades de menor exigências e formalidades ou até mesmo dispensar a realização de procedimento licitatório.

1.4. Os casos de dispensa **ilegal** de licitação ocorrem quando uma aquisição de alto valor é dividida em diversas pequenas aquisições de valores abaixo do teto estabelecido para dispensa de licitação nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93 e art. 23, 72 e seguintes da Lei 14133/2021. Essa prática contraria o planejamento prévio, a padronização, a economia de escala, a moralidade e a legalidade.

1.5. Não perdeu a essência o entendimento primordial que o caso requer, expressado no Acórdão TCU nº 834/2008 1ª câmara, Acórdãos TCU n.º 589/2010-1ª Câmara, Acórdão TCU n.º 1.620/2010-Plenário e Acórdão 2.557/2009 – Plenário:

(...) a jurisprudência da Corte de Contas é no sentido de que a ausência de licitação para contratações ou aquisições de mesma natureza, em idêntico exercício, cujos valores globais excedam o limite previsto para dispensa, demonstra falta de planejamento e implica fuga ao procedimento licitatório e fracionamento ilegal da despesa.

1.6. O fracionamento ilegal pode ser demonstrado quando as aquisições de bens ou serviços se tratarem de mesmo subelemento de despesa. Entretanto, aquisições em subelementos diferentes também podem ser consideradas irregulares quando, na verdade, apresentarem essência de mesma natureza. Afinal, conforme os princípios contábeis nacionais e internacionais, a essência deve prevalecer sobre a forma.

1.7. Não é novidade e constam de diversos posicionamentos técnicos disponíveis à consulta pública que “a essência da relação jurídica, econômica ou patrimonial (*Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios*). Mais especificamente o Conselho Federal de Contabilidade normatiza que “os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, prevalecendo nos conflitos entre elas a essência sobre a forma”. (NBTC T 16 – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público; NBC T 16.5 – Registro Contábil)”

1.8. Sugerimos ainda a leitura na íntegra, da manifestação do nosso Tribunal de Contas, proferida no processo nº CON - 08/00640942, que apresenta relevante deliberação sobre o assunto relacionado a consulta.

1.9. É importante reforçar a importância de se estabelecer o Plano Anual de Contratações, para que o planejamento das contratações no âmbito do Poder Executivo Municipal ocorra de forma integrada, objetivando a racionalização das contratações, adequação das demandas, compatibilização orçamentária, centralização, padronização e economia de escala.

1.10. Outrossim, visando contribuir com a municipalidade consulente, destacamos a iniciativa do Município de São José-SC, que ao regulamentar a nova Lei de Licitações estabeleceu os seguintes critérios, os quais entendemos serem contemporâneos com o objetivo pretendido pela Lei:

“Artigo 7º Plano de Contratações Anual

1 – O Plano de Contratações Anual é instrumento fundamental para a governança das contratações do MUNICÍPIO e visa a racionalizar os processos de contratação, devendo abranger, dentre outros aspectos e conforme o caso: a) a estimativa de todos os objetos e quantitativos que o MUNICÍPIO pretende contratar no exercício subsequente; b) a estimativa de todos os objetos cujos documentos técnicos devem ser contratados perante terceiros, total ou parcialmente; c) a estimativa de todos os contratos cuja supervisão deve ser contratada perante

terceiros; d) a indicação de todos os contratos vigentes, com destaque para os que podem ser prorrogados no respectivo período; e) o modelo para avaliação do desempenho dos contratados, se entender-se conveniente; f) o calendário de licitações e contratos, com indicação de prazos estimados; g) a contratação e apólice de seguro D&O (Directors&Officers) abrangente de atos correlacionados às licitações e aos contratos, se entender-se conveniente; h) a indicação dos bens e serviços relevantes sob o ponto de vista da sustentabilidade, nos termos do Artigo 31 deste Regulamento; i) a previsão dos contratos e convênios que sejam considerados estratégicos e os considerados ordinários e, sempre que possível, com a indicação se devem ser precedidos por processo licitatório ou contratação direta; j) previsão de processos de contratação que devem ser realizados de forma compartilhada por mais de órgão ou unidade do MUNICÍPIO ou que sejam decorrentes de atas de registro de preços do Consórcio CINCATARINA ou de outras entidades, em conformidade à diretriz de centralização das licitações; k) medidas para a gestão de estoques; l) medidas para a racionalização e consumo eficiente de bens e serviços.

2 – O Plano de Contratações Anual deve ser elaborado por equipe multidisciplinar denominada de Comissão de Elaboração do Plano de Contratações Anual, cuja composição e coordenação deve ser definida pelo Secretário de Administração.

3 – A Comissão de Elaboração do Plano de Contratações Anual deve apresentar ao Comitê Gestor do Município a minuta com a proposta do Plano de Contratações Anual até 1º de outubro de cada ano, que deve deliberar em definitivo sobre ele até o dia 15 de dezembro de cada ano, para o exercício subsequente.

4 – Para racionalizar suas contratações e reduzir redundâncias, em prestígio à economia de escala, à padronização, aos aspectos qualitativos e à redução de custos operacionais, o Plano de Contratações Anual pode prever: a) a contratação de serviços continuados de outsourcing para a operação de almoxarifado virtual sob demanda; b) a contratação de serviços continuados de facilities tocantes à conservação e manutenção de infraestrutura predial; c) a realização de credenciamento para a contratação de objetos pertencentes a mercados fluidos, podendo adotar sistemas automatizados para a verificação dos preços, definição do credenciado que deve atender a cada demanda, autorização para fornecimento ou prestação de serviço e outros aspectos operacionais e contratuais, inclusive pelo modelo de e-marketplace; d) a utilização de catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção de catálogo produzido por outros órgãos e entidades administrativas, ainda que de outras esferas

federativas; e) a utilização de pré-qualificação permanente; f) a instituição de modelos de editais, contratos e documentos técnicos padronizados.

5 – O Plano de Contratações Anual pode prever para os processos de contratação estratégicas: a) sejam conduzidos por equipes multidisciplinares; b) a contratação de terceiros para auxiliarem o MUNICÍPIO na elaboração dos documentos técnicos, na condução dos processos e na gestão dos contratos; c) o condicionamento da homologação à análise de integridade, que deve ser realizada pelo setor competente do MUNICÍPIO, e outras medidas de controle preventivo.

6 – O Plano de Contratações Anual deve prever para os processos de contratação estratégicas: a) a análise de risco na etapa preparatória da licitação; b) a elaboração de matriz de risco, documento anexo ao edital, definidora da equação econômico-financeira do futuro contrato, cujo conteúdo deve alocar os riscos tocantes à contratação entre as partes contratantes; c) a elaboração de plano de gestão de contrato.

7 – O Plano de Contratações Anual pode prever que processos de licitação e contratação ordinários, definindo-se ou não critério de alçada, sejam inteiramente conduzidos pela Secretaria de Administração, desde a abertura do respectivo processo, passando pela publicação do edital, homologação da licitação, assinatura de contratos, recebimentos e outras medidas de disposição contratual, servindo o Plano de Contratações Anual como instrumento de delegação de competência para o Secretário de Administração.”

1.11. Não se perde de vista, as orientações vigentes do Tribunal de Contas de Santa Catarina, conforme abaixo demonstrados nos prejudgados 689/99, 1604/2004 e 1667/2005:

PREJULGADO TCE/SC Nº 698/1999

O valor limite para compras e contratação de serviços por dispensa de licitação com base no art. 24, II, da Lei Federal 8.666/93, se refere ao respectivo objetivo da aquisição, não tendo direta correlação com o item orçamentário pela qual se dará aquisição.

A aquisição, mesmo por dispensa de licitação, requer prévia indicação e provisionamento orçamentário, além de existência de recursos financeiros.

A dispensa de licitação com fundamento no inciso II do art. 24 da Lei Federal 8.666/93, com redação dada pela Lei Federal nº 9.648/98, constitui-se exceção, estando vinculada à justificativa plausível e inocorrência de parcelamento de uma mesma obra, serviço ou compra de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

A administração deve planejar adequadamente as compras e contratações necessárias, evitando a necessidade de aquisições por dispensa de licitação.

PREJULGADO Nº 1604/2004

- 1. A contratação no âmbito da Administração Pública deve ser precedida de licitação, ressalvados os casos de inexigibilidade ou dispensa de licitação estabelecidos nos arts. 24 e 25 da Lei Federal nº 8.666/93.*
- 2. A decisão de contratar com dispensa de licitação cabe ao Administrador, desde que o objeto do contrato se ajuste a uma das situações previstas no art. 24, observado o art. 26 da Lei Federal nº 8.666/93.*
- 3. Realizada a contratação com dispensa de licitação a contratante deverá acautelar-se para que o objeto do contrato seja executado diretamente pelo contratado.*

PREJULGADO Nº 1667/2005

- 1. Findo o procedimento administrativo que orienta a contratação direta com fulcro nas hipóteses excepcionais previstas no caput do art. 26 da Lei Federal nº 8.666/93, devem os autos ser remetidos à autoridade superior no prazo de três dias, juntamente com a minuta do futuro contrato e a proposta apresentada pelo particular selecionado pela Administração.*
- 2. A autoridade superior disporá do prazo de cinco dias para ratificar ou não o ato e providenciar a publicação na imprensa oficial, contados do recebimento da documentação.*
- 3. A contagem do prazo se dará na forma do art. 110 da Lei Federal nº 8.666/93.*
- 4. Não há impedimento legal para que a Administração Pública Estadual ou Municipal, no exercício de sua competência prevista § 2º do art. 24 da Constituição Federal de 1988 e em atenção aos princípios que regem os procedimentos de licitações e contratações públicas, regulamente o funcionamento do sistema de contratação direta eletrônica, utilizando-se dos recursos de tecnologia da informação para dar ciência aos possíveis interessados, cadastrados ou não, quanto a sua intenção em contratar o fornecimento de bens ou a prestação de serviços, bem como para obter as propostas de preços, nas hipóteses de contratações diretas (dispensas e/ou de inexigibilidade de licitações), quando cabível.*

Item 4 adicionado pelo Tribunal Pleno em 09.03.2020, pela decisão nº 112/2020, exarada no processo nº @CON-19/00526430.

1.12. Nos prejudgados acima, segundo o entendimento TCE/SC, percebe-se há legalidade nas dispensas de licitações, porém remetendo-se sempre aos artigos 24, 25 e 25 da Lei Federal 8.666/1993;

1.13. Neste contexto orienta-se a seguir o que estabelece as legislações verificando sempre os limites para dispensa de licitações, bem como a caracterização **do objeto da compra e empresas fornecedoras**, munindo-se de métodos de organização eficiente, objetivando a racionalização das contratações, adequação das demandas, compatibilização orçamentária, centralização, padronização e economia de escala.

Chapecó/SC, em 22 de junho de 2023.

CARLOS ROBERTO NIEC
Assessoria Contábil e de Controle Interno

Dr. FABIANO PORTO
OAB/SC 17.762
Assessor Jurídico