



PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO NORTE-ES
CONTROLADORIA GERAL MUNICIPAL - CGM

RECOMENDAÇÃO Nº001/2021

Autor: Controladoria Geral Municipal - CGM

Destinatários: Prefeito Municipal, Secretários Municipais, Procurador Geral e Presidente da Comissão Permanente de Licitação.

Assunto: Planejamento das Licitações

Transcorridos 157 (cento e cinquenta e sete) dias de Gestão, até a presente data, expedimos a seguinte Recomendação tendo em vista o cunho orientativo e preventivo da Unidade Central de Controle Interno - UCCI.

O assunto a ser tratado é o planejamento das licitações com o intuito de evitar o fracionamento de despesas.

O dever de licitar, como forma de garantir a isonomia na administração pública, está previsto no artigo 37, inciso XXI da Carta Magna, *in verbis*:

“ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Ademais, a Lei nº 8.666/93 estabelece a licitação como regra, sendo as exceções definidas na referida lei.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. (Grifei)

A prática de fracionamento ou fragmentação de despesas se caracteriza quando se divide a despesa pra utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa, ou contratação direta fundamentada no art. 24, I ou II da Lei de Licitações e Contratos.

Nesse sentido, caracterizar-se-á fracionamento ou fragmentação de despesas a ocorrência dos seguintes fatos:

- Utilização indevida da modalidade de licitação convite em detrimento da tomada de preços, contrariando o art. 23, II, “a” e “b” da LLC¹;

¹ Acórdão/TCU nº 78/2003.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO NORTE-ES
CONTROLADORIA GERAL MUNICIPAL - CGM

- Fragmentação de despesas com o intuito de eximir-se do processo licitatório, quando da contratação de serviços, com a mesma empresa².

Ainda, consoante excerto do julgado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCE/ES, constitui irregularidade a seguinte ação:

[**Contratação direta. Dispensa de licitação. Fracionamento da despesa. Ausência de planejamento**]. Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo senhor (...), em face do Acórdão TC 1010/2015 Primeira Câmara, proferido nos autos do Processo TC 6827/2010 (em anexo), nos seguintes termos. (...)2) Ausência de procedimento licitatório – **fracionamento** de despesas (...) (...)Insurge-se o Recorrente contra o presente item do Acórdão TC-1010/2015, no qual consta que, por nove vezes, de junho a outubro de 2009, a Administração Municipal realizou despesas com serviços de buffet no valor total de R\$ 26.933,20, dispensando indevidamente a realização de prévio procedimento licitatório, em descumprimento ao artigo 2^a, da Lei 8.666/93, reforçando, ainda, que, em todos os casos, a autorização para a aquisição dos serviços ficou a cargo do então Prefeito, Sr. (...), ora Recorrente, responsável também pela emissão dos respectivos empenhos e ordens de pagamento. (...)Da análise do feito, entendemos não restar dúvidas de que houve **fracionamento** da despesa, levada a efeito pela falta de planejamento do ordenador quanto à real necessidade do ente público no que concerne aos serviços contratados, em evidente violação à regra da prévia licitação. O **fracionamento** ocorre quando a despesa com determinada obra, compra ou serviço é dividida em outras menores, para evitar a modalidade de licitação correspondente ao total, ou para efetuar contratações diretas, por meio das dispensas de licitação, como no caso em apreço. (...)Por todo o exposto, opinamos pelo não acolhimento das razões do Recorrente quanto a este item. (TCE-ES. Controle Externo > Recurso > Recurso de Reconsideração. Acórdão 00753/2018-5. Processo TC 13342/2015-3. Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 26/06/2018, Data da Publicação no DO-TCES: 03/09/2018). (Grifos no original).

Ademais, com relação a prática de fracionamento de despesas com o fito de fugir à modalidade correta de licitação, tem-se alguns entendimentos do TCU - Tribunal de Contas da União sobre o tema, vejamos:

“É vedado o fracionamento de despesas para adoção de dispensa de licitação ou modalidade de licitação menos rigorosa que a determinada para a totalidade do valor do objeto a ser licitado. Lembre-se: Fracionamento refere-se à despesa”³.

“Adote o sistemático planejamento de suas compras, evitando o desnecessário fracionamento na aquisição de produtos de uma mesma natureza e possibilitando a utilização do correta modalidade de licitação, nos termos do art. 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/93”⁴.

“Planeje suas compras de modo a evitar a realização de despesas que possam caracterizar fracionamento, tendo em vista o disposto no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93”⁵.

Diante de tais entendimentos, resta claro que as despesas devem ser precedidas de planejamento, levando sempre em consideração quanto vai ser efetivamente gasto no exercício para a execução de determinada obra, ou a contratação de determinado serviço ou ainda a compra de determinado produto. O planejamento do exercício deve observar o princípio da anualidade do orçamento. Logo, não pode o

² Acórdão/TCU nº 21/2002.

³ Licitações e Contratos. Orientações Básicas. Tribunal de Contas da União. Brasília - 2006, p. 44.

⁴ Acórdão/TCU nº 79/2000.

⁵ Acórdão/TCU nº 165/2001.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO NORTE-ES
CONTROLADORIA GERAL MUNICIPAL - CGM

agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida pelo total da despesa no ano, quando isto for decorrente da falta de planejamento⁶.

Ressaltamos ainda que o fracionamento da despesa viola os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência. Uma vez que, quando se fragmenta uma despesa com o intuito de fugir de modalidade de licitação superior, pratica-se um ato ilegal. Tal ato ilegal poderá culminar no cerceamento do direito da igualdade, pois a medida que se opta pela compra de um bem ou pela contratação de um serviço sem licitação, diminui-se a competitividade, ocasionando um custo maior para a administração, diminuindo a economicidade e eficiência no serviço público.

O fracionamento de despesa pode inclusive ser enquadrado como improbidade administrativa, nos termos dos artigos 10 e 11 da Lei nº 8.429/92. Do fracionamento da licitação pode advir a grave consequência de dano ao erário, pois, por exemplo, uma aquisição maior acarreta preços melhores.

Destacamos que, entendido pelas Cortes de Contas é que para enquadramento como compra direta ou determinação da modalidade de licitação a ser utilizada, o critério dos subelementos de despesa e a previsão anual de gasto de toda a Prefeitura.

Assim, necessário o efetivo planejamento das compras e serviços a serem licitados durante todo o ano, **englobando todas as Secretarias da Prefeitura**, de modo a evitar e prevenir fracionamento de despesa.

Assim, **recomendamos** aos Secretários Municipais que providenciem o planejamento dos produtos, materiais e serviços a serem adquiridos no ano, e repassar esses dados ao Setor de Licitação.

Dessa forma, haverá possibilidade de, de acordo com a demanda, estabelecer o procedimento correto a ser adotado para a aquisição.

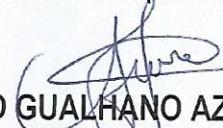
Recomenda-se também aos Secretários Municipais, que deem atenção as comunicações que lhe forem dirigidos pelo Setor de Compras e/ou Licitação, respondendo-os tempestivamente, de modo que possibilite o planejamento e obtenção de informações necessárias para a correta adoção do procedimento de aquisição, evitando prejuízos para a Administração.

Bom Jesus do Norte - ES, em 07 de junho de 2021.


RAFAEL GUIMARÃES DE OLIVEIRA
Controlador Geral do Município
Decreto nº 0109/2019

De acordo.

Divulgue-se a todos as Secretarias da Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte.


ANTONIO GUALTHANO AZEVEDO
Prefeito Municipal

⁶ Licitações e Contratos. Orientações Básicas. Tribunal de Contas da União. Brasília - 2006, p. 44.