



Pelotas, 26 de setembro de 2013.

ASSESSORIA TÉCNICA 02.2013 – AUDITORIA INTERNA

Assunto: Utilização de modalidade de licitação “Carta Convite”

A elaboração da presente assessoria técnica tem como referência principal os apontamentos sobre licitações de contratos administrativos organizados e publicados pela Controladoria Geral da União (CGU)¹ e pelo Tribunal de Contas da União (TCU)².

A demanda desta assessoria originou-se de mensagem eletrônica enviada através do formulário de contato do site Auditoria Interna <http://wp.ufpel.edu.br/audin> em 09/09/2013 pela servidora M.J.S. da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (PREC/UFPel), sendo o teor:

Mensagem: Prezado Sr. Elias, Pelo presente, solicito informar sobre quais as situações em podemos utilizar a modalidade de licitação "Carta Convite". Os materiais que adquirimos com mais frequência são: de informática, móveis, de laboratório (tanto permanente quanto produtos químicos), instrumentos musicais, livros e periódicos, etc. Serviços: conserto de equipamentos(impressoras e materiais elétricos), confecção de banners, camisetas, brindes, coffebreak, editoração de livros e revistas e também a contratação de serviços especializados tais como arquitetos, contadores...

A análise dos questionamentos é realizada de forma simples e objetiva, porquanto não pretende substituir o arcabouço normativo existente sobre a matéria, mas facilitar a compreensão sobre a temática, cabendo ao gestor, na sua expertise e praxe diária, a observância dos dispositivos legais aplicáveis.

¹ Licitações e Contratos Administrativos. 2011. Controladoria Geral da União. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/LicitacoesContratos/Arquivos/LicitacoesContratos.pdf> Acessado em: 26/09/2013.

² Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU. 4^a Edição Revista, Atualizada e Ampliada. 2010. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF> Acessado em: 26/09/2013.

PRINCIPAIS QUESTIONAMENTOS:

I. QUAIS SITUAÇÕES PODE-SE UTILIZAR A MODALIDADE DE LICITAÇÃO “CARTA CONVITE”?

Dois critérios são utilizados na definição da modalidade de licitação, um quantitativo e outro qualitativo. De acordo com o critério qualitativo, a modalidade de licitação deverá ser definida em função das características do objeto licitado, independentemente do valor estimado para a contratação. Já pelo critério quantitativo, a modalidade será definida em função do valor estimado para a contratação, se não houver dispositivo obrigando a utilização do critério qualitativo.

Um exemplo de uso do critério qualitativo são as licitações que visem promover concessões de direito real de uso, nas quais é obrigatório o uso da modalidade concorrência. Já um exemplo do uso do critério quantitativo é a utilização da modalidade convite para obras e serviços de engenharia de até R\$ 150 mil.

De acordo com o art. 23 da Lei nº 8.666/1993, assim são definidos os valores limites para cada modalidade de licitação:

- *Para obras e serviços de engenharia:*
 - a) **Convite: Até cento e cinquenta mil reais;**
 - b) Tomada de Preços: Até um milhão e quinhentos mil reais;
 - c) Concorrência; Acima de um milhão e quinhentos mil reais;
- *Para compras e serviços não referidos acima:*
 - a) **Convite: Até oitenta mil reais;**
 - b) Tomada de Preços: Até seiscentos e cinquenta mil reais;
 - c) Concorrência: Acima de seiscentos e cinquenta mil reais.

Nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência.



II. O QUE É FRACIONAMENTO DE DESPESA?

Fracionar a despesa consiste em dividir as contratações sem obedecer à modalidade cabível para o objeto como um todo, ou contratar diretamente, sem licitação, nos casos em que o procedimento é obrigatório.

A Lei nº 8.666/1993, nos §§ 2º e § 5º, do art. 23, e nos incisos I e II, do art. 24, veda tal procedimento. A estimativa do valor que se pretende contratar, para efeito de enquadramento na modalidade licitatória adequada, sempre deverá ser feita observando-se a integralidade do objeto a ser contratado.

Um dos fatores que pode levar o gestor público a fracionar a despesa é a falta de planejamento adequado sobre quantitativos físicos e valores financeiros envolvidos na execução de determinada obra, contratação de determinado serviço ou compra de determinado produto. E planejamento inadequado ou deficiente não serve como justificativa para a ocorrência do fracionamento de despesa.

Cumpre destacar que o uso do pregão, por envolver um critério qualitativo (aquisição de bens e serviços comuns) e não quantitativo (valor do objeto a ser contratado), tem a vantagem de afastar a preocupação quanto ao fracionamento de despesa em virtude de uma possível escolha indevida da modalidade licitatória.

III. O QUE É A MODALIDADE DE LICITAÇÃO “PREGÃO” E A SUA UTILIZAÇÃO É OBRIGATÓRIA?

Modalidade realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital, em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública. Pode ser presencial ou eletrônico.

Pregão destina-se exclusivamente a contratação de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado da contratação. Nessa modalidade, os licitantes apresentam propostas de preço por escrito e por lances, que podem ser verbais ou na forma eletrônica.



Foi instituído pela Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002. No âmbito federal, o presencial e regulamentado pelo Decreto no 3.555, de 8 de agosto de 2000; o eletrônico, pelo Decreto no 5.450, de 31 de maio de 2005.

Na Administração Federal, o uso do pregão é obrigatório na contratação de bens e serviços comuns. A decisão pela inviabilidade de utilização do pregão deve ser justificada pelo dirigente ou autoridade competente, de forma motivada e circunstanciada.

Nas contratações para aquisição de bens e serviços comuns para entes públicos ou privados, realizadas com recursos públicos da União, repassados por meio de celebração de convênios ou instrumentos congêneres ou consórcios públicos será obrigatório o emprego da modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica, conforme estabelece o art. 4º, § 1º, do Decreto no 5.504, de 5 de agosto de 2005.

IV. QUAL É A DEFINIÇÃO DE “BENS E SERVIÇOS COMUNS”?

Acórdão 265/2010, TCU, Plenário: Utilize obrigatoriamente a modalidade pregão para aquisição e/ou **contratação de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado**, conforme regra insita no art. 1º, parágrafo único, da Lei no 10.520/2002, incluindo nessas características os bens e serviços de TI.

Acórdão nº 1.299/2006, TCU, Plenário: Utilizar a modalidade pregão estritamente para aquisição e/ou contratação de **bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, conforme regra ínsita no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, incluindo nessas características os bens e serviços de informática**.

V. É POSSÍVEL CONTRATAR SERVIÇOS ESPECIALIZADOS TAIS COMO ARQUITETOS E CONTADORES ATRAVÉS DE “CARTA CONVITE”?

De acordo com o Decreto no 2.271, de 7 de julho de 1997, serão terceirizadas pela Administração Pública, mediante execução indireta, atividades de conservação,



limpeza, segurança, vigilância, transporte, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações.

Prestação de serviços terceirizados não deve criar para a Administração contratante qualquer tipo de vínculo com os empregados da contratada que caracterize, dentre outros, subordinação direta, habitualidade ou pessoalidade.

Execução indireta não tem por objeto atividades inerentes às categorias funcionais que integrem plano de cargos do órgão ou entidade contratante. São exceções os casos de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal ou quando a lei determinar o contrário.

Acórdão 391/2009, TCU, Plenário: A contratação de trabalhador pela Administração Pública com intermediação de empresa de prestação de serviços a terceiros para atuação na área-fim representa burla a exigência constitucional do concurso público.

Acórdão 1021/2007, TCU, Plenário: É indevida a contratação de mão de obra terceirizada ou de prestadores de serviço para os cargos inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos e Salários da empresa, por constituir inobservância ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal. A contratação de empresa especializada em locação de mão de obra deve restringir-se as situações em que as características intrínsecas dos serviços impossibilitem a contratação da prestação dos mesmos.

A contratação de trabalhador com intermediação de empresa de prestação de serviços a terceiros pela Administração para atuação na área-fim representa burla a exigência do concurso público, haja vista que nesse caso o contrato assume a forma de fornecimento de mão de obra.

Encaminhe-se esta Assessoria Técnica à Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da Universidade Federal de Pelotas (PREC/UFPel).

Elias Medeiros Vieira
Auditor Interno
Chefe da Unidade de Auditoria da UFPEL