

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)<sup>1</sup> e pelo Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>2</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU. 4ª 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.**

Cumprir 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:** E indevida a contratação de mão de obra terceirizada ou de prestadores de serviço para os cargos inerentes as 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