

# LICITAÇÕES PÚBLICAS

**Bruno Anselmo Bandeira**

Auditor Público Externo  
Secretário Chefe da Consultoria Técnica



# EMENTA

- Licitação: visão geral e estatísticas
- Principais irregularidades
- Jurisprudência do TCE



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

# OBJETIVOS DA LICITAÇÃO

- garantir a proposta mais vantajosa
- observância do princípio da isonomia
- Promoção do desenvolvimento nacional sustentável



**A licitação deve ser vista pelos gestores como um verdadeiro instrumento de políticas públicas.**



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

# **Exemplos de promoção do desenvolvimento nacional/regional por meio de aquisições públicas:**

## **Lei Complementar 123/06**

- Garante tratamento diferenciado, simplificado e favorecido às micro e pequenas empresas nas contratações públicas

## **Lei 12.349/10:**

- margem de preferência de até 25% para produtos manufaturados e para serviços nacionais definidos pelo Poder Executivo Federal.



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

# **Regra Geral:**

## **•Obrigatoriedade de Licitar** –art. 37, XXI da CRFB

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 somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

# **Exceção:**

## **•Contratações Diretas**



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

# CONTRATAÇÕES DIRETAS

- Licitação dispensada – art. 17 da Lei 8.666/93
- Licitação dispensável – art. 24 da Lei 8.666/93
- Licitação Inexigível – art. 25 da Lei 8.666/93

Art. 26:

- razão da escolha do fornecedor
- compatibilidade do valor



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

# Credenciamento

## Resolução de Consulta nº 16/2013

- Interesse em contratar todos fornecedores
- Publicação e procedimento de credenciamento
- Possibilidade de credenciamento a qualquer tempo
- Tabelamento de preços
- Regras para contratação



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

# MODALIDADES LICITATÓRIAS

Convite

Tomada de Preços

Concorrência

Concurso

Leilão

Pregão

- Presencial
- Eletrônico

RDC – Regime Diferenciado de Contratações  
(Lei nº 12.462/2011)

Modalidades	Compras e Serviços	Obras e Serviços de Engenharia
Convite	Até 80.000,00	Até R\$150.000,00
Tomada de Preços	Até 650.000,00	Até 1.500.000,00
Concorrência	Acima 650.000,00	Acima de 1.500.000,00

# Aquisições nos municípios de MT

Modalidades	2010	2011	2012	2013
Convite	2987	2867	2021	1241
Dispensa e Inexigibilidade	1498	1843	1768	1555
<b>Pregão</b>	<b>3696</b>	<b>4693</b>	<b>4421</b>	<b>4445</b>
Tomada Preços	1296	1322	1245	610
Concorrência	134	155	218	68
Adesão à Ata de Registro de Preços	39	121	211	127
Credenciamento (inexigibilidade)	1	5	25	42
Leilão	33	49	39	16
Concurso	1	4	0	2

Fonte: APLIC, acesso em 13/08/13.



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

# NORMAS APLICÁVEIS:

- Constituição da República – Art. 37, XXI
- Lei nº 8.666/93 - Estabelece as regras gerais para as licitações e contratos da administração pública.
- Lei nº. 10.520/2000 instituiu a modalidade do pregão.
- Legislação específica de cada Ente.



# NORMAS ESPECÍFICAS DE REFERÊNCIA:

- IN SECOM nº 04/2010 – contratação de serviços de publicidade prestado por agências de propaganda.
- IN SLTI/MPOG nº 04/2010 – contratação de soluções de tecnologia da informação
- IN MPOG nº 02/2008 – contratação de serviços continuados ou não (terceirização)
- Decreto nº 7.892/2013 – Regulamento do Sistema de Registro de Preços da União
- Decreto nº 7.983/2013 – critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia – recursos da União



# SERVIÇOS DE PUBLICIDADE

- Lei nº. 12.232/2010
- Normas gerais sobre licitações e contratações de serviços de publicidade prestados necessariamente por intermédio de agências de propaganda, no âmbito da União, Estados, DF e Municípios.
- Serviços de publicidade: conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.



# SERVIÇOS DE PUBLICIDADE

## RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 01/2013

- A Lei 12.232/2010 não se aplica a qualquer serviços de publicidade, mas apenas às atividades complexas, realizadas de forma integrada e por intermédio de agências de publicidade.
- Não se aplica a referida Lei para contratação de serviços de publicidade a serem executados de forma isolada, singular e não integrada – ex.: distribuição de publicidade aos meios de divulgação de material produzido e concebido por departamento especializado do próprio ente.
- Aplica-se a Lei 8.666/93 ou a Lei 10.520/02.



# **PRINCIPAIS IRREGULARIDADES EM PROCESSOS LICITATÓRIOS**



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

# Irregularidades mais frequentes – Municípios

---

## Resolução Normativa nº 17/2010 Irregularidades por Natureza

Natureza	Total	%
B – GRAVES	1678	77,9%
A – GRAVÍSSIMAS	136	6,3%
C – MODERADAS	116	5,4%



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

# Irregularidades mais frequentes – Municípios

## Irregularidades por Assunto

Assunto	Total	%
G – LICITAÇÃO	262	12,2%
J – DESPESA	255	11,8%
M – PRESTAÇÃO DE CONTAS	229	10,6%
H – CONTRATO	226	10,5%
C – CONTABILIDADE	204	9,5%
E – CONTROLE INTERNO	189	8,8%
D – GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA	184	8,5%
K – PESSOAL	151	7,0%
F – PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO	69	3,2%
L – REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)	67	3,1%
B – GESTÃO PATRIMONIAL	50	2,3%
A – LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS	25	1,2%
N – DIVERSOS	12	0,6%
I – CONVÊNIO	10	0,5%



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

# Irregularidades frequentes – municípios

Irregularidades	Licitações	Qtde
1	<b>GB13.</b> Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios	82
2	<b>GB 01.</b> Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações	46
3	<b>GB 05.</b> Fracionamento de despesas de um mesmo objeto para modificar a modalidade de procedimento licitatório ou promover a dispensa indevidamente	37
4	<b>GB 02.</b> Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação.	32
5	<b>GB 03.</b> Constatação de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório	27
6	<b>GB 06.</b> Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço	12
7	<b>GB 14.</b> Investidura irregular dos membros da Comissão de Licitação.	11
8	<b>GB 04.</b> Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não-parcelamento de objeto divisível.	8



# 1. Ineficiência nas Contratações

---

- Falta de planejamento
- Subdimensionamento de necessidades/  
Superdimensionamento de necessidades.
- Especificações Imprecisas

**JB\_02– Irregularidade Grave**  
**(Aquisições Ilegais, Ilégitimas e/ou Antieconômicas)**



## 2. Restrição à Competição

---

- Especificações excessivas, desnecessárias e irrelevantes; GB\_03 – Irregularidade Grave
- Exigências de documentação para habilitação excessiva e/ou desproporcional;
- Não observância do Estatuto da Micro Empresa – LC 123/06. GB\_08 – Irregularidade Grave



# Especificações excessivas, desnecessárias e irrelevantes

---

- Relacionada à caracterização dos itens licitados – especificação do objeto

## Fatos motivadores:

- objeto especificado de modo a direcionar ou restringir o caráter competitivo
- objeto insuficientemente detalhado
- objeto especificado com indicação de marca sem justificativa técnica



# Exigências de documentação para habilitação excessivas e/ou desproporcionais

---

- Relacionada à fase de habilitação:
  - ✚ habilitação jurídica
  - ✚ qualificação técnica
  - ✚ qualificação econômica financeira
  - ✚ regularidade fiscal e trabalhista
- Efeito: direcionamento ou restrição ao caráter competitivo da licitação



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

# Exigências de documentação para habilitação excessivas e/ou desproporcionais

---

- Fatos motivadores mais comuns:
- Exigência do comprovante de compra do edital
- Exigência de alvará de funcionamento
- Exigência de capital social ou patrimônio líquido superior a 10% do valor total estimado
- Exigência de garantia de proposta superior a 1% do valor total estimado
- Exigência concomitante de capital social mínimo com garantia ou patrimônio líquido mínimo
- Exigência de qualificação econômica financeira para o total do objeto, quando deveria ocorrer por lote ou item



# Exigências de documentação para habilitação excessivas e/ou desproporcionais

---

- ✚ Exigência de certidão de “quitação” quando deveria ser de “regularidade” fiscal
- ✚ Exigência de profissional do quadro permanente para fins de comprovação de qualificação técnica
- ✚ Exigência de número mínimo, máximo ou fixo de atestados de qualificação técnica
- ✚ Exigência de quantitativo mínimo de serviços prestados superior a 50% do objeto
- ✚ Exigência de atestados de qualificação técnica sobre parcelas pouco relevantes do objeto
- ✚ Exigência de certificado de qualidade que não é obrigatório por lei (ISO, PBQP-H, ABIC, etc.)



# **Lei Complementar nº123/2006**

---

## **“Preferência para contratação de ME e EPP”**

### **Obrigatório (arts. 43 a 45)**

- Empate Ficto - Propostas iguais ou até 10% superiores à proposta mais bem classificada. Pregão(5%)**
- Direito de saneamento (2 dias úteis)**

### **Discricionário (arts. 47 a 49)**

- Licitações exclusivas – até R\$ 80.000,00**
- Subcontratação exclusiva – até 30%**
- Cota de até 25% do objeto – bens e serviços divisíveis**

**Necessidade de regulamentação e previsão no edital  
Limite máximo de 25% do total licitado**



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

## 2. Restrição à Competição

---

- Não parcelamento de objeto divisível

**GB\_04– Irregularidade Grave**

**Resolução de Consulta TCE/MT 21/2011**



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

# PARCELAMENTO DO OBJETO

---

## Resolução de Consulta nº 21/2011

- O parcelamento do objeto da contratação é uma determinação e não uma mera faculdade. Para não realizá-lo é preciso que se demonstre que a opção não é vantajosa ou viável naquela situação específica, por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica, nos termos do §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93;



# PARCELAMENTO DO OBJETO

---

Lei nº 8.666/93

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: [...]

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

Art. 23. [...]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.



# PARCELAMENTO DO OBJETO

---

§ 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.

§ 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa [...].



# Parcelamento do Objeto

---

## Requisito do Parcelamento:

- Preservação da modalidade licitatória pertinente à globalidade da contratação.

## Exceções ao Parcelamento:

- Manutenção da integridade qualitativa do objeto – ordem técnica
- Redução de custos (economicidade) – ordem econômica  
O parcelamento somente deve ser efetuado quando não resultar em perda de economia de escala.



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

# Adjudicação por Item

---

## Súmula TCU nº 247

- É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.



## 2. Restrição à Competição

---

- **Fracionamento de despesas**

**GB\_05 – Irregularidade Grave**



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

# O que é fracionamento?

O fracionamento se caracteriza por dividir a despesa estimada visando realizar a contratação direta ou utilizar modalidade de licitação menos complexa que a prevista pela lei.

## Vedações legais:

art. 23, §§ 2º e 5º, da Lei n.º 8.666/93

## Resolução de Consulta TCE/MT 21/2011



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

# FRACIONAMENTO DE DESPESA

---

- Sempre que as aquisições envolverem objetos idênticos ou de mesma natureza, há que se utilizar de licitação pública e na modalidade apropriada em função do valor global das contratações iguais ou semelhantes;
- Objetos de mesma natureza são espécies de um mesmo gênero ou possuem similaridade na função, cujos potenciais fornecedores sejam os mesmos;
- A classificação orçamentária (elemento ou subelemento de despesas) e a identidade ou qualidade do fornecedor são insuficientes, isoladamente, para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória;



# FRACIONAMENTO DE DESPESA

---

- O lapso temporal entre as licitações é irrelevante para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória;
- O gestor deve zelar por uma precisa definição do objeto, programando suas contratações em observância ao princípio da anualidade da despesa;
- A contratação que for autônoma, assim entendida aquela impossível de ter sido prevista (comprovadamente), mesmo que se refira a objeto idêntico ou de mesma natureza de contratação anterior, poderá ser realizada por dispensa em razão de pequeno valor ou adotada a modalidade licitatória, isoladamente.



# Boas práticas para não fracionar despesas

---

- Planejamento adequado das compras**
- Licitar em conjunto objetos iguais ou semelhantes cujos potenciais fornecedores sejam os mesmo**
- Usar preferencialmente pregão – bens, serviços e obras comuns**
- Registro de preços**



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

# Pregão

---

## Quando Utilizar?

- Contratação de bens e serviços comuns
- Lei nº 10.520/64

Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.



# Pregão

---

## Resolução de Consulta nº 11/2012

- Os entes federativos poderão regulamentar por meio de decreto os bens e serviços considerados comuns a fim de melhor atender as suas características e particularidades, desde que tal regulamentação não contrarie, extrapole ou restrinja os ditames do parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 10.520/2000.
- É possível a utilização do pregão para contratação de obras e serviços de engenharia que não demandam maiores especificações técnicas ou qualificações diferenciadas e desde que a utilização desta modalidade mais célere de licitação não comprometa a segurança e eficácia do contrato.



# Pregão

---

## Resolução de Consulta nº 11/2012

- A definição de obras e serviços de engenharia comuns é casuística, devendo se verificar se é possível estabelecer no edital padrões de desempenho e qualidade, por meio de qualificações usuais do mercado; e, se, ao contrário, pelo custo e complexidade a obra ou o serviço necessitar de capacidade técnica diferenciada não será considerado comum.



# Registro de Preços

---

## Quando Utilizar?

- Contratações frequentes
- Entregas parceladas
- Atendimento a mais de um órgão:
  - Gerenciador
  - Participante
  - “Carona”



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

# Registro de Preços

---

## Quais as Vantagens?

- Não obriga a Administração a contratar
  - Assegura ao beneficiário do registro a preferência na contratação em igualdade de condições
- Não exige dotação orçamentária para licitar
  - Exige dotação apenas para contratar



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

# Registro de Preços – figura do Carona

---

## Resolução de Consulta nº 16/2009

Possibilidade de órgãos e entidades que não participaram da licitação aderir à ata no limite do decreto regulamentador

Em caso de silêncio na norma específica:

25% do quantitativo

### Decreto União 7.892/2013:

Limite aos caronas:

- 100% - cada adesão
- 500% - na totalidade das adesões



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

### 3. Sobrepreço/Superfaturamento

---

- **Sobrepreço:** Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado.
  - **GB\_06 – Irregularidade Grave**

- **Superfaturamento:** Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado.
  - **JB\_02 – Irregularidade Grave**



# Preço Máximo

---

- Facultativo (art. 40, X, Lei nº 8.666)
- Obrigatório nas licitações do tipo “melhor técnica” (art. 46, §1º, Lei nº 8.666)
- Distinção entre os conceitos “valor máximo” (valor de corte) x “valor estimado” (média) x “valores praticados no mercado” (valores entre o mínimo e o máximo) nas licitações
- Onde buscar o preços de mercado:
  - Aquisições anteriores do próprio órgão
  - Atas de registro de preços
  - Banco de preços
  - Orçamento junto aos fornecedores



## 4. Contratação Direta Indevida

---

- Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação

### GB\_02– Irregularidade Grave



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

## 5. Convites com menos 3 propostas válidas

---

### Resolução de Consulta nº 11/2009

- Número de propostas válidas inferior a três: necessidade de repetir o convite.
- Exceção: Limitação de mercado ou manifesto desinteresse dos convidados.

Artigo 22, §7º



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

**“O temor do Senhor é o princípio da sabedoria” Prov. 1:7**

**Volmar Bucco Junior**

**Auditor Público Externo**

**Secretário de Desenvolvimento do Controle Externo**

**[volmar@tce.mt.gov.br](mailto:volmar@tce.mt.gov.br)**

**(65) 3613-7685**