



**RECOMENDAÇÃO/CGM/Nº 001/2022**

**Destinatários:** Prefeita Municipal, Secretários Municipais, Diretor do PREVILÂNDIA, Chefe da Divisão de Compras e Licitação.

**Assunto: Planejamento de Licitações**

CONSIDERANDO que a Controladoria Geral do Município (CGM) é órgão de Controle Interno, instalada para fiscalizar e controlar as contas públicas, realizar auditorias, avaliar os atos de gestão dos administradores públicos e zelar pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

CONSIDERANDO que o sistema de Controle Interno é exercido conforme disposto dos arts. 31, 37 e 74 da Constituição da Federal, nas Normas Gerais do Direito Financeiro contidas na Lei Federal nº 4.320/1964, Lei Complementar Federal nº 101/2001, art. 59 da Lei Orgânica do Município, no art 152 da LC Municipal nº. 126, de 12 de Abril de 2018, na Resolução Normativa nº 088/2018 do Tribunal Contas do Estado de Mato Grosso do Sul;

CONSIDERANDO, que entre as finalidades da Controladoria-Geral do Município (CGM) estão a de apoiar o controle externo no exercício de sua missão constitucional;

CONSIDERANDO, ainda, que a Administração Pública tem o poder-dever de rever seus próprios atos em consonância com o princípio da autotutela e com o disposto nas súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal;



Expedimos a presente RECOMENDAÇÃO tendo em vista o cunho orientativo e preventivo da Unidade de Controle Interno.

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

O dever de licitar, como forma de garantir a isonomia na administração pública, está previsto no art. 37, XXI da Constituição Federal:

*"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".*

A Lei 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.**  
(Grifos nossos)

A prática de fracionamento ou fragmentação de despesas se caracteriza quando se divide a despesa para 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.

Vejamos o que determina o art. 23 da Lei 8.666/93:

Art. 23

...

§ 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.*

*§ 3o A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País.*

*...*

*§ 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 daquela do executor da obra ou serviço.*

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

- ✓ aquisição sistemática de produtos da mesma natureza, em pequenos intervalos de tempo e em processos distintos, sem a observância da modalidade de licitação cabível para o total, (Acórdão/TCU nº 85/1999);
- ✓ fuga ao correto processo licitatório, uma vez que dispensou e/ou procedeu licitação indevida, efetuando-se Convite, quando caberia Tomada de Preços, inobservando-se os limites de que tratam os arts. 23 e 24 da Lei de Licitações e Contratos, (Acórdão/TCU nº 33/1998);
- ✓ utilização indevida da modalidade de licitação Convite em detrimento da Tomada de Preços, contrariando o art. 23, II, a e b da Lei nº 8.666/93, (Acórdão/TCU nº 78/2003);



- ✓ fragmentação de despesas com o intuito de eximir-se do processo licitatório, quando da contratação de serviços, com a mesma empresa, (Acórdão/TCU nº 21/2002).

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

“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. (Licitações e Contratos. Orientações Básicas. Tribunal de Contas da União. Brasília - 2006, p. 44.)”

“Adote o sistemático planejamento de suas compras, evitando o desnecessário fracionamento na aquisição de produtos de uma mesma natureza e possibilitando a utilização da correta modalidade de licitação, nos termos do art. 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/93; (Acórdão/TCU nº 79/2000)”

“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; (Acórdão/TCU nº 165/2001)”

Diante de tais entendimentos fica 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 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 planejamento. (Licitações e Contratos. Orientações Básicas. Tribunal de Contas da União. Brasília - 2006, p. 44)

Ainda sobre o planejamento anual das despesas previsto na Lei 8.666/93, vejamos o que diz Marçal Justen Filho:

*"Significa que, sendo previsíveis diversas aquisições de objetos idênticos, deve considerar-se o valor global. A regra subordina a Administração ao dever de prever todas as contratações que realizará no curso do exercício." (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª edição. São Paulo: Dialética, 2008. Pág. 289)"*

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 artigos 10 e 11 da Lei 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 a legislação vigente considera, 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.

A classificação dos subelementos de despesa é disposta pela STN - Secretaria do Tesouro Nacional - PORTARIA N° 448, DE 13 DE SETEMBRO DE 2002.

Assim, deve haver um 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.

Orientamos as Secretarias a providenciar o planejamento dos produtos, materiais e serviços a serem adquiridos no ano, e repassar esses dados ao Departamento de Licitação, logo que solicitado. Dessa forma, haverá possibilidade, de acordo com a demanda, estabelecer o procedimento correto a ser adotado para a aquisição.

**Recomenda-se** também às Secretarias Municipais, que deem atenção aos Comunicados que lhes forem dirigidos pela Divisão de Compras e Licitação ou Comissão de 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.

Sidrolândia/MS, 28 de Julho de 2022.

**VANILDA BORGES BARBOSA VIGANÓ**  
**CONTROLADORA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**DECRETO MUNICIPAL N° 005/2021**