

**MANUAL DO CONTROLADOR INTERNO**  
**MÓDULO II: CONTROLE DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES**  
**PÚBLICAS**

**Marcelo Sekeff Budaruiche Lima**

**CONTROLADORIA**  
Controladoria Geral do Estado



Marcelo Sekeff Budaruiche Lima<sup>1</sup>

## **Controle de Licitações e Contratações Públicas**

Controladoria-Geral do Estado do Piauí  
Av. Pedro Freitas, 1900, 2º andar, Prédio CGE-ATI, Centro  
Administrativo  
Bairro São Pedro, CEP 64.018-900, Teresina, Piauí, Brasil  
Fone (86) 3211-0590  
Email. [cge@cge.pi.gov.br](mailto:cge@cge.pi.gov.br)  
Site: [www.cge.pi.gov.br](http://www.cge.pi.gov.br)

---

<sup>1</sup> Auditor Governamental da CGE-PI; Advogado; Pós-graduando em Direito e Processo do Trabalho no CEUT; Bacharel em Direito pela Faculdade Santo Agostinho; Bacharel em Ciência da Computação pela UFPI.

## APRESENTAÇÃO

A Controladoria-Geral do Estado do Piauí – CGE-PI, com embasamento na lei complementar n. 57, de 07 de novembro de 2005, tem a honra de apresentar o Manual do Controlador Interno, módulo II, Controle de Licitações e Contratações Públicas.

Buscamos com esse documento estabelecer um padrão de controle interno nas licitações e contratações públicas, de modo a evitar os principais riscos inerentes a esse tipo de operação.

No capítulo inicial apresentamos os pontos importantes a serem tratados pelo controle interno nas licitações públicas. Em seguida, no capítulo dois, avançamos explicando as principais falhas encontradas nos processos licitatórios, registro e de preços, contratação direta e gestão dos contratos, e apresentamos atividades de controle adequadas para evitá-las.

Esperamos que seja de boa valia para os membros dos Núcleos de Controle Interno, nossos parceiros na árdua tarefa de zelar pelo uso eficiente e regular dos recursos públicos.

**Nuno Kauê dos Santos Bernardes Bezerra**

Controlador-Geral do Estado

## SUMÁRIO

1. Controle interno em licitações e contratações públicas .....	4
2. Licitações públicas.....	5
2.1 Princípios .....	6
2.2 Normas aplicáveis à licitações e contratações públicas.....	10
2.3 Os três pilares do controle interno nas contratações públicas – objeto, quantitativo e preço da contratação.....	11
2.4 Evidências encontradas quanto às falhas de planejamento das contratações .....	13
2.5 Sistema de registro de preços.....	16
2.5.1 Evidências encontradas quanto às falhas nas formalizações de adesões a atas de registro de preço .....	17
2.6 Contratações diretas: dispensa e inexigibilidade .....	18
2.6.1 Licitação dispensável.....	19
2.6.2 Licitação inexigível.....	19
2.6.3 Evidências encontradas quanto às falhas nas formalizações de processos de contratação direta .....	20
2.7 Gestão dos contratos .....	20
2.7.1 Principais falhas encontradas na gestão dos contratos.....	21
2.8 Formalização de processos de contratação .....	21
2.8.1 Contratação em geral .....	21
2.8.2 Prorrogação da vigência de contratos .....	26

## 1. CONTROLE INTERNO EM LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Quando se fala em controle, pressupõe-se a ideia de eliminar/minimizar a ocorrência de riscos, que podem causar impactos negativos ou, pelo menos, atenuar/neutralizar as consequências indesejáveis que estes podem causar caso se concretizem.

Exemplificando tal afirmação, pode-se dizer que a colocação de semáforos no cruzamento de 2 avenidas representa um controle implantado com o objetivo de reduzir a probabilidade do risco de acidentes de trânsito.

Transportando tal raciocínio à seara da Administração Pública, verifica-se que a dinâmica dos atos administrativos passíveis de serem praticados nos processos que transitam rotineiramente pelos órgãos e entidades públicas é capaz de oferecer uma multiplicidade de situações que, pela sua própria natureza, evidenciam riscos de ocorrência de situações indesejáveis.

De fato, dada a gama de serviços públicos que o Estado tem que prestar à coletividade, considerando os recursos públicos necessários para a realização de tais deveres estatais, a quantidade de normas legais que regulam a atuação da Administração Pública, pode-se afirmar que a probabilidade de surgir irregularidades e falhas na gestão aumenta na medida em que se constata a ausência de um ambiente de controle, em que sejam definidas claramente as atribuições dos atores que participam das diversas etapas em que se desdobram os procedimentos administrativos formalizados para a realização dos objetivos estatais.

Quando Estado move suas estruturas internas para a realização de quaisquer dos fins de interesse público, de cuja realização é incumbido, seja para a construção de um hospital, para a aquisição de merenda escolar, de suprimentos para sua própria manutenção, deve-se valer necessariamente das regras que balizam a sua atuação nas contratações públicas.

Quando se propõe a contratar bens e serviços para suprir as necessidades públicas, evidenciam-se alguns riscos que podem impactar negativamente no alcance dos objetivos almejados. Além disso, tais fatores podem implicar a responsabilidade daqueles que forem responsáveis pela prática dos atos (ou mesmo a omissão) que contribuíram para a sua concretização.

Tais eventos negativos, inerentes às contratações públicas, podem ser agrupados nas seguintes categorias:

- **Vícios em licitações:** desconformidade dos atos praticados numa licitação com as regras e princípios estabelecidos. Ex.: restrição à competitividade, falta de demonstração de disponibilidade orçamentária etc;
- **Vícios em adesões a atas de registro de preços:** desconformidade com as regras que norteiam o Sistema de

Registro de Preços. Ex.: adesão a ata com prazo de validade já expirado;

- **Fuga à licitação (contratação direta indevida):** prática de se dispensar o certame licitatório indevidamente, ou seja, em situações nas quais seria exigida a licitação. Ex.: contratação por dispensa, sob a alegação de urgência (art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93), como pretexto para a falta de planejamento do órgão;
- **Falta de transparência:** descumprimento do dever de publicidade dos atos praticados no procedimento licitatório, em violação ao princípio previsto no art. 37, *caput*, da CF/88. Ex.: falta de publicação do extrato dos contratos e dos termos de aditamento contratual no DOE;
- **Falhas da instrução processual:** inobservância de formalidades exigidas no procedimento licitatório. Ex.: folhas dos autos não numeradas e rubricadas, ausência de pesquisa de mercado, falta de autorização do gestor para a contratação etc;
- **Vícios nas contratações:** gestão contratual deficiente e inadequada. Ex.: realização de despesas sem cobertura contratual, ausência de formalização do instrumento contratual, falta de justificativa para a prorrogação de contratos etc;
- **Vícios em alterações contratuais:** modificações contratuais em desacordo com os limites previstos na legislação. Ex.: aditamento quantitativo superior a 25% do valor contratual;
- **Falhas na fiscalização de contratos:** fiscalização deficiente da execução contratual, fiscalização meramente formal.

## 2. LICITAÇÕES PÚBLICAS

As contratações públicas devem, em regra, ser antecedidas por um procedimento que assegure competitividade, igualdade de condições a todos

quantos pretendem fornecer bens ou prestar serviços ao Poder Público, fundamentado nos demais princípios de direito público, bem como pautado em um planejamento adequado, com vistas à obtenção da condição mais vantajosa e o melhor emprego possível dos recursos públicos. Tal procedimento é denominado de licitação pública.

A licitação é o procedimento administrativo destinado à seleção da melhor proposta dentre as apresentadas por aqueles que desejam contratar com a Administração Pública. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

## 2.1 Princípios

Toda a atividade administrativa deve ser norteada pelos princípios da **supremacia** e **da indisponibilidade do interesse público**. A licitação é uma decorrência destes princípios e constitui uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante. De acordo com o art. 3º da Lei 8.666/93, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e deve ser processada e julgada em estrita conformidade com os seguintes princípios básicos:

- **Princípio da Igualdade** - assegura igualdade de direitos a todos os interessados em contratar, permitindo à Administração a escolha da melhor proposta. Impede, por exemplo, o estabelecimento de cláusulas restritivas à participação de empresas em razão de sua sede (ex: empresas sediadas fora do Estado do Piauí não podem participar da licitação – isso fere o princípio da isonomia)
- **Princípio da Legalidade** - a licitação constitui um procedimento inteiramente vinculado à lei, em todas as suas fases; O gestor não tem liberdade para a prática de atos, no procedimento licitatório, não previstos ou até contrários à lei. Viola tal princípio a dispensa indevida do procedimento licitatório.

TRF/1ª R. decidiu: “[...] A sessão para o recebimento das propostas foi prorrogada e encerrada logo após uma empresa ter apresentado sua proposta, vindo a sagrar-se vencedora no certame, o que viola o princípio da moralidade administrativa, eis que os atos

da Administração Pública devem não apenas ser lícitos, mas também ser honestos e estar acima de qualquer suspeita (Carta Magna, arts. 5º, LXXIII, e 37, “caput”, e XXI). **Violação ao princípio da legalidade**, eis que diante da ausência de propostas a licitação deveria ter sido declarada deserta (Decreto- Lei 2.300/86, art. 22, VI), e não prorrogada a sessão de apresentação de propostas (Lei 4.717/65, art. 2º, “c”, parágrafo único, “c” e Carta Magna, arts. 5º, LXXIII, e 37, “caput”, e XXI).”

Fonte: TRF/laR. 3a T. Supl. AC nº 01000225312/DF. DJ 18 jul. 2002. p. 76.

No caso julgado, é importante notar que não havia previsão no edital de prorrogação da sessão para recebimento de propostas, tendo a comissão feito prorrogação por 1 hora, o que favoreceu uma única empresa. **Pelo princípio da legalidade, deveria a comissão ter declarado deserta a licitação** (art. 24, V, da LL)

- **Princípio da Impessoalidade** - a Administração em suas decisões deve pautar-se por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais dos licitantes, ou as vantagens por ele oferecidas; busca evitar que sejam praticados favorecimentos (direcionamentos) ou perseguições (discriminações) aos postulantes à contratação.

Projeto básico - com identificação do contratado - irregularidade

Relator observou: “[...] mesmo justificada ante a inexistência de empresas ofertando serviços similares naquela localidade, a definição expressa da empresa a ser contratada, quando da elaboração de um projeto básico, afronta os Princípios da Impessoalidade e da Isonomia, previstos no art. 3º, caput, da Lei de Licitações. Diante de tal fato, entendo que devam ser rejeitadas, em parte, as razões de justificativa dos responsáveis, sem aplicar-lhes a multa prevista no art. 58 da Lei Orgânica”.

TCU decidiu: “[...] em atendimento ao art. 3º, caput, da Lei 8.666/93, se abstenha de identificar nominalmente qualquer prestador de serviços ou fornecedor no Projeto Básico, ou em qualquer documentação relativa à fase que antecede a contratação, em observância aos Princípios da Impessoalidade e da Isonomia”.

Fonte: TCU. Processo nº TC-011.144/2005-0. Acórdão nº 2369/2005 - 2ª Câmara.

- **Princípios da moralidade e probidade** - esses princípios exigem da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a ética, a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade. Nem tudo que é conforme a lei é conforme a moral.

Servidor - licenciado - vedação

O STJ decidiu que não pode participar de procedimento licitatório, a empresa que possuir, em seu quadro de pessoal, servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação, ainda que o servidor esteja licenciado à época do certame, por caracterizar violação ao princípio da moralidade.

Fonte: STJ. Ia T. RESP 254115/SP. Registro nº 200000323780. DJ 14 ago. 2000. p. 154 e RESP nº 467871/SP.

Registro nº 200201273861. DJ 13 out. 2003. p. 233. No mesmo sentido: TCU - 014.136/1999-6. Acórdão nº 601/2003 - Plenário.

- **Princípio da Publicidade** - diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade. Há exceção somente quanto ao sigilo das propostas; Ex.: publicação de edital de licitação, ato de ratificação de dispensa/inexigibilidade de licitação e dos extratos de contrato e de aditamentos

Nota

1) Tem-se entendido que só estão obrigados à publicação o contrato e seus aditamentos; não estão obrigados os documentos substitutivos (art. 62) e os apostilamentos (65, § 8º).

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Vade-Mécum de Licitações e Contratos. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

2) A falta de publicação da abertura de procedimentos licitatórios, das liberações decorrentes de adesões a registro de preços, dos atos de dispensa e de inexigibilidade de licitações, bem como dos contratos decorrentes nos Sistema “Licitações Web”, “Contratos Web” e “Obras Web” acarreta a aplicação de multa ao gestor do órgão e ao servidor responsável por prestar as informações nos sistemas. (IN TCE nº 06/2017, de 16 de outubro de 2017)

- **Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório** - a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada, devendo pautar o julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes no edital.

TCU determinou: “cuide para que nas contratações decorrentes de licitação seja sempre observado o **princípio da vinculação ao instrumento convocatório** previsto no art. 3º da Lei 8.666/93, de forma que não haja divergências entre cláusulas deste e do contrato firmado, e que em todos os contratos seja incluída a cláusula de que trata o inciso XI do art. 55 da mesma lei”.

Fonte: TCU. Processo nº TC-004.594/2005'3. Acórdão nº 15/2005 - 1ª Câmara. No mesmo sentido: TCU. Processo nº TC-021.553/20054. Acórdão nº 2020/2006 - 2ª Câmara.

Doutrina: “A **vinculação ao edital** é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse a documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu”.

Fonte: MEIRELLES, Hely Lopes, in “Direito Administrativo Brasileiro”, 26ª edição atualizada por AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALEIXO, Délcio Balestero; FILHO, José Emmanuel Burle. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 275.

- **Princípio do Julgamento Objetivo** - o julgamento das propostas deve ser objetivo e realizado em conformidade com os tipos de

licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos; A Administração deve deixar claro os critérios de julgamento das propostas;

- **Princípio da Adjudicação Compulsória** - significa que a Administração não pode, concluído o procedimento, atribuir o objeto da licitação a outrem que não o vencedor, salvo se este desistir expressamente do contrato, ou não firmar no prazo fixado.

Nota

Proposta - desclassificação da melhor - **adjudicação não é compulsória**

STJ decidiu: “[...] desclassificado o vencedor do procedimento licitatório, não está a administração obrigada a firmar contrato de adjudicação com o segundo colocado.” Fonte: STJ. 2a Turma. RMS nº 103/SC. Registro nº 198900109324. DJ 07 nov 1994, p. 30013.

## 2.2 Normas aplicáveis à licitações e contratações públicas

O dever de licitar é previsto no art. 37, XXI da Constituição Federal de 1988.

CF/88 - Art. 37. XXI - 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.

Além deste fundamento, há diversas normas que regem a atuação da Administração Pública no que se refere às licitações e contratos administrativos. A seguir, consta a relação dos principais diplomas legais e regulamentares que direta ou indiretamente relacionam-se à prática de atos administrativos vinculados aos certames licitatórios e aos contratos celebrados pelo Poder Público.

Em âmbito **federal**:

- Lei nº 8.666/93 (Lei geral de licitações e contratações públicas);
- Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (Pregão);
- Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005;

- Lei Complementar nº 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte);

Em âmbito **estadual**:

- Lei nº 6.301, de 07 de janeiro de 2013 (Define o pregão como modalidade licitatória preferencial);
- Decreto nº 16.212/2015 (Regulamenta o tratamento favorecido a ME, EPP e MEI);
- Decreto nº 15.093/2013 (Estabelece procedimentos para o acompanhamento dos contratos firmados por órgãos e entidades estaduais);
- Decreto nº 14.386/2011 (Aquisição e locação de Veículos);
- Decreto nº 14.483/2011 (Contratação de serviços continuados);
- Decreto nº 14.631/2011 (Aquisição e locação de serviços de informática);
- Decreto nº 11.346, de 30 de março de 2004 (Regulamenta a modalidade de licitação “pregão” no âmbito do estado do Piauí);
  - Decreto nº 11.319, de 13 de fevereiro de 2004 (Regulamenta o Sistema de Registro de Preços – SRP).

### **2.3 Os três pilares do controle interno nas contratações públicas – objeto, quantitativo e preço da contratação**

A essência do controle de licitações e contratos pode ser sintetizada em 3 grandes pilares, em torno dos quais giram todas os demais mecanismos de verificação da conformidade dos atos praticados no âmbito das contratações públicas.

O **primeiro** deles refere-se ao **objeto contratual**, ou seja, o bem ou serviço demandado pela Administração Pública por ocasião da realização de um procedimento licitatório. Ao instaurar um certame licitatório, um procedimento de adesão a ata de registro de preço ou um de contratação direta, o órgão público deve delimitar com clareza aquilo que pretende adquirir, com justificativa idônea, acompanhada da exposição detalhada da necessidade que visa suprir.

Nesse sentido, há que se ter especial atenção quanto à definição do objeto da contratação, devendo o controle interno voltar sua atenção à verificação da adequação da delimitação do escopo contratual, a fim de se minimizar o risco de

contratações de bens e serviços não alinhados com os reais objetivos e necessidades do órgão público, e, com isso, evitar-se contratações de baixa qualidade bem como aquisições supérfluas, frequentemente a estas associado o chamado desvio de finalidade, isto é, a aplicação, o uso do objeto contratual, e, em última análise, dos recursos públicos aplicados, com fins particulares.

O segundo eixo prioritário de atuação do controle interno diz respeito ao **quantitativo do objeto contratual**. Em outras palavras, compreende o dimensionamento da demanda apresentada pela Administração Pública. Após definir adequadamente o objeto a ser contratado, o órgão público deve estimar, com certo grau de precisão, a quantidade dos bens e serviços demandados. Para realizar tal intento, deve realizar estudo de suas reais necessidades, baseado em anteriores contratações para objeto similar e nos projetos e programas contemplados em seu orçamento.

Assim, a unidade de controle interno, ao analisar a regularidade do procedimento de contratação, deve se debruçar na verificação da justificativa apresentada pelo setor demandante para o quantitativo dos bens e serviços que constituem o objeto da pretensão contratual, buscando aferir a clareza, adequação e pertinência das razões apresentadas para a dimensão quantitativa constante do processo. Com tal diretriz de atuação, tende-se a minimizar o risco de aquisições superdimensionadas, excessivas, representativas de desperdício de recursos públicos

Por fim, o último dos grandes fundamentos do exercício da atividade controle interno no que toca às contratações públicas compreende o **preço**, o **aspecto financeiro do objeto contratual**. Para se chegar à definição do preço do que se vai contratar, necessário se faz que o processo de contratação seja instruído com pesquisa de preço de mercado adequada, que reflita os valores correntes dos itens constantes da pretensão contratual.

Para a realização adequada de tal pesquisa, recomenda-se que o órgão fuja, tanto quanto possível, da tradicional forma de consultar, diretamente no mercado privado, o mínimo de 3 prestadores de serviço ou fornecedores dos bens, pertencentes ao ramo do objeto a ser contratado. A prática tem demonstrado que tal meio de realização de pesquisa serve, em verdade, para cumprir o requisito exigido pela legislação como mera formalidade, ou seja, apenas para constar no processo, sem, entretanto, contribuir para o atingimento de um dos escopos dos certames licitatórios: a contratação pelo Poder Público não só da proposta mais vantajosa, mas, também, compatível com os valores realmente praticados no mercado.

O órgão público deve buscar mecanismos mais confiáveis e realistas para efetivar a pesquisa de mercado, a fim de subsidiar a verificação da disponibilidade orçamentária-financeira, e, subseqüentemente, a execução da despesa decorrente da contratação.

Assim, um parâmetro adequado a ser adotado é a verificação do valor que é pago por outras instituições públicas para objeto idêntico ou similar, por meio de atas

de registro preço, repositórios oficiais de preços de referências, valores constantes de notas de empenho, devendo a pesquisa direta no mercado privado ser o último dos recursos a ser adotado para tanto.

O foco do controle interno, portanto, neste aspecto deve ser, primeiramente, a verificação da existência de pesquisa de mercado para subsidiar a contratação e, subsequentemente, a realização de análise crítica quanto às fontes utilizadas para embasar os orçamentos constantes do processo, devendo recomendar a utilização dos outros meios de aferição da prática corrente de mercado.

Com isso, tende-se a minimizar o risco de o órgão contratar bens e serviços com sobrepreço, ou seja, com valor superior à praxe comercial, o que reflete, futuramente, no pagamento da despesa, com valores superfaturados.

#### **2.4 Evidências encontradas quanto às falhas de planejamento das contratações**

Na praxe diária das licitações e contratações por parte dos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual, é possível identificar uma série de evidências que expõem a risco a sua gestão e deixa suscetível seus gestores e demais servidores públicos à responsabilização perante as instâncias de controle.

E como ressaltado acima, para se prevenir riscos no âmbito de contratações públicas, os esforços da atividade de controle devem ser direcionados às etapas de planejamento do que contratar.

Justamente em tal fase, tem-se observado diversas falhas/irregularidades que têm sido apontadas pelas instâncias de controle, que causam uma série de efeitos negativos à qualidade da gestão, ao alcance efetivo dos objetivos institucionais e à atuação funcional dos servidores envolvidos.

Eis as evidências encontradas:

- **Inexistência de um plano anual de contratações**, com base em dados de consumo de anos anteriores bem como na peça orçamentária do órgão: a ausência de instrumento de planejamento que confira previsibilidade relativa ao órgão acerca dos bens e serviços a serem adquiridos, acaba por gerar contratações improvisadas, processos mal formalizados, dispensas indevidas de procedimentos licitatórios, fracionamento de despesas etc.;
- **Falta de catalogação sobre o consumo em exercícios anteriores**: intimamente ligado à evidência anterior, a falta de uma memória de aquisições públicas efetivadas no passado representa

um fator que dificulta a previsibilidade da definição dos itens e respectivos quantitativos usualmente demandados pelo órgão;

- **Estimativa inadequada dos quantitativos de bens/serviços a serem contratados:** falha decorrente da ausência de estudo de demanda adequado, baseado no histórico de contratações, alinhado às reais necessidades do órgão;
- **Ausência de rotinas padronizadas de planejamento de necessidades:** o fato de não existir no órgão um plano de aquisições, fundamentado nos programas e projetos constantes do orçamento do órgão, aliado à ausência de fluxos pré-definidos dos mecanismos de estimativa adequada das demandas, contribui decisivamente para a ocorrência de problemas no curso do processo de contratação;
- **Ausência de justificativa adequada da contratação no Projeto Básico ou Termo de Referência:** ocorre frequentemente de os Projetos Básicos ou Termos de Referência, como instrumentos de planejamento das aquisições, não conterem justificativa adequada das contratações pretendidas pelo órgão, dificultando a verificação, pelas instâncias de controle, da legitimidade dos atos de despesa delas decorrentes;
- **Projeto Básico ou Termo de Referência inadequado aos fins da contratação:** comumente, os Projetos Básicos ou Termos de Referência apresentam delimitação insuficiente e inadequada do objeto a ser contratado, implicando, não raras vezes, aquisições de qualidade inferior às necessidades da Administração Pública;
- **Fixação de preços de referência nas contratações incompatíveis com os praticados no mercado:** na praxe administrativa é costume realizar a pesquisa de mercado diretamente no setor privado, com 3 cotações de preços, ocorrendo,

muitas vezes, uma superestimação do valor de referência das contratações;

- **Ausência de demonstração de disponibilidade orçamentário-financeira:** a ausência da verificação cuidadosa da disponibilidade orçamentária-financeira pelo órgão para fazer face às futuras despesas decorrentes das contratações, com juntada da competente Declaração de Adequação de Despesa, constituiu irregularidade grave, capaz de gerar a responsabilização do gestor e demais servidores vinculados ao processo;
- **Ausência de empenho prévio à execução contratual:** é corriqueira a praxe de se iniciar a execução da despesa (início da prestação dos serviços ou fornecimento dos bens contratados) sem que tenha sido efetivado o empenho previamente, em evidente desacordo com a Lei nº 4.320/64;
- **Ausência de controle orçamentário-financeiro** adequado do montante de despesa já empenhado em **dispensas de licitação em razão de pequeno valor** (art. 24, I e II): são altamente comuns as dispensas de licitações em decorrência da pequena monta dos recursos envolvidos nas contratações, com fundamento no art. 24, I ou II da Lei nº 8.666/93, não sendo raro apontar a inexistência de controle dos valores já empenhados ao longo do exercício financeiro nos itens de despesa objeto da dispensa, o que pode acarretar a configuração de dispensa indevida da licitação após a ultrapassagem dos limites legais;
- **Ausência de manifestação/existência do controle interno:** outra evidência da fragilidade da gestão do planejamento das contratações refere-se à inexistência completa de atividade de controle interno enquanto instância de verificação da regularidade

de todos os atos praticados nos processos de aquisições, previamente à assinatura do contrato, o que acaba por permitir que se concretizem os riscos inerentes às etapas anteriores;

As consequências advindas das falhas mais comuns, referentes à etapa de planejamento das contratações, podem ser agrupadas da seguinte forma:

- **Fracionamento frequente de despesas**, mediante dispensa indevida de licitação ou adoção de modalidade licitatória mais simples;
- **Contratação de bens/serviços em quantidades superiores** àquelas efetivamente demandadas pela necessidade pública;
- **Contratação bens/serviços com qualidade inferior** à demandada pela necessidade pública;
- **Pagamento de preços superestimados**;
- **Responsabilização perante o controle externo**;

## 2.5 Sistema de registro de preços

Os procedimentos administrativos de adesão a ata de registro de preço devem ser formalizados adequadamente a fim de se permitir a aferição de sua legalidade e legitimidade, bem como para se evitar/minimizar os riscos a eles inerentes que possam obstaculizar o alcance dos objetivos pretendidos, notadamente a busca pelas condições mais vantajosas de contratação e a entrega efetiva e eficiente de bens/serviços

O Sistema de Registro de Preços – SRP está previsto no art. 15 da Lei Federal nº 8.666/93 e no art. 11 da Lei Federal nº 10.520/2002. Sua regulamentação é feita, no âmbito da União, pelo Decreto Federal nº 7.892/2013 e, no Estado do Piauí, é objeto de regulação pela Lei nº 6.301/2013 e pelo Decreto nº 11.319/04.

Subordinam-se às disposições contidas no Decreto nº 11.319/04 as contratações de serviços e as aquisições de bens, efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços, no âmbito da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada direta e indiretamente pelo Estado.

O Sistema de Registro de Preços é uma ferramenta que facilita aquisições e contratações pela Administração Pública de bens e serviços e consiste no registro formal de preços para futuras contratações, devendo ser precedido de ampla pesquisa de mercado.

O conjunto de procedimentos administrativos para o registro é iniciado com um processo licitatório na modalidade Concorrência ou Pregão, de tipo “menor preço”, para escolha dos futuros fornecedores que, depois de homologado pela autoridade competente, é seguido pela assinatura da Ata de Registro de Preços, que tem força contratual.

A finalidade do sistema é tornar possível à Administração valer-se dos benefícios da economia de mercado, a exemplo do que ocorre na iniciativa privada. Além disso, é um mecanismo que proporciona rapidez nas contratações de bens ou serviços pela Administração Pública, diminui o número de licitações e dá transparência ao processo.

O SRP será adotado preferencialmente nas seguintes hipóteses quando:

- pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;
- for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo;
- pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

### **2.5.1 Evidências encontradas quanto às falhas nas formalizações de adesões a atas de registro de preço**

- **Documentos do processo apócrifos** (sem identificação do subscritor e sua assinatura): Ex.: memorando de solicitação de serviço, parecer jurídico, Projeto Básico/Termo de Referência) – art. 38;
- **Falta de autorização do ordenador** de despesa para a contratação (art. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64);
- **Falta de aprovação** do Projeto Básico/Termo de Referência pelo ordenador de despesa (art. 7º, §2º, I);

- **Falta de parecer** técnico/jurídico (art. 38, VI);
- **Páginas do processo não numeradas** sequencialmente e **não rubricadas** (art. 38);
- **Ausência** de manifestação/existência do **controle interno** (CF/88, art. 74);
- **Ausência/atraso no envio** de informações referentes às licitações e contratos aos **Sistemas Licitações Web e Contratos Web** do TCE (Instrução Normativa TCE nº 06/2017);
- **Adoção do pregão presencial sem** a devida **justificativa** da não adoção da forma eletrônica;
- **Ausência de processo administrativo** devidamente autuado, protocolado e numerado (art. 38);
- **Adesão a ata** de registro de preços com **validade expirada** (art. 15, §3º, III);
- **Contratação decorrente de adesão** a ata de registro de preços **sem prévia pesquisa de preços** de mercado (art. 15, incisos III e V, e §§ 1º e 4º da Lei no 8.666/93 e art. 12 do Decreto Estadual no 11.319/2004);
- **Contratação decorrente de adesão** a ata de registro de preços **sem** constar nos autos **Documento de Liberação**;
- **Incorporação/Adesão a ata** de registro de preços **de município** (Parecer PGE nº 783/2013);
- **Falta de especificação do objeto** a ser contratado previamente à adesão a ata de registro de preços;
- **Contratação em descumprimento à ordem de classificação** das empresas constantes da ata de registro de preço.

## **2.6 Contratações diretas: dispensa e inexigibilidade**

Os procedimentos administrativos de dispensa/inexigibilidade de licitação devem ser instruídos adequadamente, devendo o gestor público evidenciar de forma circunstanciada a justificativa para a contratação direta, bem como para o preço e

escolha do particular a ser contratado, com fundamento no art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

A lei estabelece os casos em que a Administração pode deixar de realizar licitação, tornando-a **dispensada**, **dispensável** ou **inexigível**.

É importante atentar que **configura crime**, previsto na Lei de Licitações, a conduta do administrador público de **não observar as formalidades legais** prescritas para o **processo de dispensa ou inexigibilidade** (art. 89).

A dispensa de Licitações é gênero que se desdobra em 3 espécies: licitação dispensada, licitação dispensável e licitação inexigível.

### **2.6.1 Licitação dispensável**

A Lei 8.666/93 faculta, no art. 24, em uma lista taxativa, as hipóteses em que a licitação é dispensável. Nesses casos, embora seja possível a realização do procedimento licitatório, a lei confere discricionariedade ao administrador público na avaliação da conveniência em realizá-lo.

### **2.6.2 Licitação inexigível**

É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

- para aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;
- para a contratação de serviços técnicos enumerados no art.13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;
- para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

### 2.6.3 Evidências encontradas quanto às falhas nas formalizações de processos de contratação direta

- **Ausência de formalização** do processo de dispensa/inexigibilidade de licitação (art. 26);
- **Ausência de justificativa** adequada para a **contratação direta**, em afronta ao art. 26, parágrafo único da Lei nº 8.666/93, dificultando o controle da legalidade da dispensa do procedimento licitatório;
- **Falta de autorização do ordenador** de despesa para a contratação (art. 75 da Lei 4.320/64);
- **Procedimento sem parecer** técnico e/ou jurídico – art. 38, VI e parágrafo único da Lei n. 8.666/93;
- **Ausência de manifestação do controle interno** previamente à efetivação da contratação direta (art. 74, CF/88);
- **Ausência de remessa do processo à PGE** para manifestação conclusiva quanto aos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação (conforme art. 17, I, b, da Lei Complementar Estadual nº 56/2005);
- **Alegação de urgência/emergência** para **dispensa de licitação** com base no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, como **pretexto para a falta de planejamento** adequado para atender às necessidades dos órgãos;

### 2.7 Gestão dos contratos

A formalização dos contratos e sua respectiva execução e gestão devem ser feitas de modo a se assegurar a regularidade e consonância do fornecimento de bens e/ou prestação de serviços do modo tal como pactuado, a velar pelo monitoramento de sua vigência, de sua efetiva e adequada fiscalização, bem como a respeitar os limites legais em caso de eventual aditamento de prazo e de quantidade (acréscimos e supressões).

## 2.7.1 Principais falhas encontradas na gestão dos contratos

- **Realização de despesas sem cobertura contratual** (objeto distinto do pactuado ou expiração da vigência) (art. 57, §§2º e 3º);
- **Prorrogação** da prestação de serviços contratados por **urgência/emergência além do prazo** previsto no art. 24, IV;
- **Ausência de formalização do contrato** administrativo – contrato verbal (art. 60, parágrafo único e art. 62);
- **Contrato celebrado sem procedimento** licitatório válido (art. 37, XXI, CF/88);
- **Realização de despesas sem comprovação** de realização dos **serviços** (art. 67 e 73);
- **Ausência de justificativa para a prorrogação** da vigência do contrato (art. 57, §2º);
- **Celebração** de termos de **aditamento sem comprovação** da manutenção da **regularidade** do contratado;
- **Ausência de autorização do gestor** para a prorrogação da vigência contratual;
- **Prazo de vigência indeterminado** (art. 57, §3º);
- **Contratação de empresas inidôneas/suspensas;**
- **Contratação de pessoal** por tempo determinado em **desacordo com a Lei estadual 5.309/2003;**
- **Permitir a continuidade contratual** com **valor superior ao percentual de 25%** previsto na Lei de licitações para aditamento (art. 65, §1º);

## 2.8 Formalização de processos de contratação

### 2.8.1 Contratação em geral

1. Solicitação da demanda via memorando, com justificativa detalhada da contratação, acompanhada de especificação adequada do objeto pretendido, de estudo das necessidades do

- órgão baseado em anteriores contratações de objeto similar e de realização de pesquisa de preço de mercado com no mínimo 3 orçamentos (art. 2º, IN Conjunta SEAD/CGE nº 01/2015) (Setor Demandante);
2. Autuação de processo administrativo específico, com base no art. 38, *caput*, da Lei de Licitações (protocolo do órgão);
  3. Verificação da disponibilidade orçamentária-financeira para fazer face à contratação, com base na estimativa decorrente da pesquisa de mercado, com a juntada ao processo da Declaração de Adequação de Despesa (Setor Administrativo-Financeiro);
  4. Autorização do processo de contratação (Gestor do órgão);
  5. Decisão acerca do meio para viabilizar a contratação (adesão a ata de registro de preços, licitação específica, contratação direta por dispensa/inexigibilidade) (Gestor/Setor Administrativo);
  6. Se se tratar de bem ou serviço constantes do rol do Decreto estadual nº 15.943/2015 (regra geral):
    - 6.1. Solicitação à SEADPREV para verificação da existência de ata de registro de preço que contemple o(s) item(ns) a serem contratados, instruída com os elementos previstos na IN Conjunta SEAD/CGE nº 01/2015;
    - 6.2. Caso haja ata vigente e com saldo disponível, SEADPREV fornece ao órgão Documento de Liberação (a ser anexo aos autos), em que constará relação dos fornecedores/prestadores cadastrados para o item solicitado. Órgão deve solicitar também cópia da ata para juntar aos autos, para verificação de sua validade, dos limites para contratação por “caronas” e da adequação dos objetos registrados com os que se almeja contratar;
    - 6.3. Deve ser efetivada pesquisa de mercado, a ser documentada nos autos, em pelo menos 3

- fornecedores/prestadores do ramo do objeto a ser contratado, a fim de se verificar a compatibilidade do preço registrado em Ata com aquele praticado no mercado;
- 6.4. O órgão entra em contato formalmente com o fornecedor/prestador a fim de obter deste a manifestação de interesse em fornecer o bem ou prestar o serviço, nos quantitativos almejados;
  - 6.5. Sendo positiva a manifestação de interesse do fornecedor (a ser colhida formalmente) e não havendo variação considerável entre o preço deste registrado na ata e a prática de mercado, deve ser providenciada toda a documentação referente à habilitação exigida na licitação e de regularidade fiscal, FGTS e trabalhista;
  - 6.6. Comprovação de idoneidade do particular a ser contratado, mediante consulta, formalizada nos autos, ao CEIS (Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas) no sítio eletrônico <http://www.portaltransparencia.gov.br/ceis/>;
  - 6.7. Solicitação à SEADPREV de autorização para contratação;
  - 6.8. NCG analisa a regularidade do processo previamente à celebração do contrato;
  - 6.9. Celebração do contrato administrativo e emissão de empenho;
  - 6.10. Designação do fiscal do contrato;
  - 6.11. Publicação do extrato do contrato e da portaria de designação do respectivo fiscal no DOE;
7. Se se tratar de Contratação Direta (dispensa/inexigibilidade de licitação):
    - 7.1. Juntada de declaração de inexistência de Ata de Registro de Preço que contemple o objeto demandado;

- 7.2. Descrição da situação emergencial ou calamitosa que justifique a contratação direta, se for o caso (art. 24, IV);
- 7.3. Tratando-se de dispensa em razão do valor (art. 24, I ou II), apurar o valor já empenhado acumuladamente no exercício financeiro para os subelementos relacionados ao objeto a ser adquirido, anexando ao processo documento que permita verificar a obediência ao limite de dispensa;
- 7.4. Elaboração de Termo de Dispensa/Inexigibilidade contendo descrição pormenorizada da situação motivou a pretensão contratual, justificativa técnica para a dispensa/inexigibilidade, enquadramento legal utilizado para se concluir pela contratação direta, e, ainda, as razões que motivaram a escolha do particular a ser contratado e do preço ajustado;
- 7.5. Caso não seja viável a pesquisa de mercado, demonstrar que o particular a ser contratado cobra de outros órgãos públicos, por objeto em tudo assemelhado, preço igual ou similar, o que pode ser feito por meio de Notas Fiscais recentes, contratos anteriormente por ele firmados, Notas de Empenho, Atas de Registro de Preço ou outros documentos idôneos que comprovem a compatibilidade do valor cobrado com o praticado;
- 7.6. Juntada da proposta comercial do particular a ser contratado;
- 7.7. Juntada da documentação de habilitação completa (jurídica, técnica e econômico-financeira, conforme previsto no Termo de Referência ou Projeto Básico);
- 7.8. Juntada de certidões de regularidade fiscal (Fazendas Federal, Estadual e Municipal do domicílio do particular), trabalhista e FGTS;

- 7.9. Comprovação de idoneidade do particular a ser contratado, mediante consulta, formalizada nos autos, ao CEIS (Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas) no sítio eletrônico <http://www.portaltransparencia.gov.br/ceis/>;
- 7.10. Comunicação do Termo de Dispensa/Inexigibilidade ao gestor;
- 7.11. Ratificação da dispensa/inexigibilidade pelo gestor;
- 7.12. Publicação do Termo de Dispensa/Inexigibilidade no DOE;
- 7.13. Elaboração de Termo de Referência ou Projeto Básico pelo setor demandante;
- 7.14. Juntada da declaração de exclusividade de fornecedor/prestador de serviço, pela autoridade competente (art. 25, I);
- 7.15. Caso se trate de bens/serviços de informática, submeter o processo de contratação à ATI para emissão de parecer;
- 7.16. Aprovação do Termo de Referência ou Projeto Básico pelo gestor;
- 7.17. Elaboração de minuta de contrato;
- 7.18. Solicitar autorização de contratação à SEADPREV;
- 7.19. Manifestação da PGE;
- 7.20. NCG analisa a regularidade do processo previamente à celebração do contrato;
- 7.21. Celebração do contrato administrativo (ou emissão de documento substitutivo hábil – art. 62 e emissão de empenho);
- 7.22. Cadastro do contrato no Sistema Contratos Web do Tribunal de Contas do Estado até o décimo dia útil do mês seguinte ao da assinatura do instrumento;
- 7.23. Designação do fiscal do contrato;

7.24. Publicação do extrato do contrato e da portaria de designação do respectivo fiscal no DOE;

7.25. Informar no Sistema Contratos Web a data da publicação do extrato do contrato no DOE até 10 dias úteis após o respectivo ato (IN TCE nº 06/2017);

### **2.8.2 Prorrogação da vigência de contratos**

1. Comunicação para a adoção das providências cabíveis, com antecedência de 60 dias da expiração da vigência dos contratos, com exposição justificada da necessidade de prorrogação contratual (Fiscal/Gestor do contrato);
2. Autuação de processo administrativo de prorrogação contratual (protocolo do órgão);
3. Juntada de uma via do contrato a ser prorrogado e respectivos termos de aditamento, se houver, acompanhados de suas publicações no DOE;
4. Apreciação da conveniência e oportunidade de manutenção do contrato (Gestor do órgão)
5. Envio de ofício ao contratado para se manifestar quanto ao interesse na prorrogação;
6. Havendo interesse do contratado, realização de pesquisa de mercado com no mínimo 3 orçamentos, que evidencie a vantajosidade da manutenção do contrato (setor demandante);
7. Tratando-se de terceirização de mão de obra, juntada de planilhas de custos e formação de preços vigentes;
8. Verificação da disponibilidade orçamentária-financeira para fazer face à prorrogação contratual, com a juntada ao processo da Declaração de Adequação de Despesa (Setor Administrativo-Financeiro);

9. Juntada de certidões de regularidade fiscal (Fazendas Federal, Estadual e Municipal do domicílio do contratado), trabalhista e FGTS do contratado;
10. Juntada da documentação de habilitação do contratado (ato constitutivo ou estatuto e respectivas alterações);
11. Comprovação de idoneidade do contratado, mediante consulta, formalizada nos autos, ao CEIS (Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas) no sítio eletrônico <http://www.portaltransparencia.gov.br/ceis>;
12. Portaria de designação do fiscal do contrato e respectiva publicação no DOE;
13. Minuta de termo de aditamento contratual;
14. Solicitação de autorização de prorrogação contratual, acompanhada da devida justificativa, à SEADPREV (tratando-se de objeto constante do Decreto nº 15.493/2015);
15. Autorização da prorrogação (SEADPREV);
16. Assinatura do termo de aditamento;
17. Envio da solicitação de prorrogação e de cópia do termo de aditamento ao Sistema Contratos Web;
18. Emissão de empenho;
19. Publicação do extrato do termo de aditamento contratual no DOE.