



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n.: 912205
Natureza: Denúncia
Denunciante: Fram Consulting Ltda
Denunciado: Prefeitura Municipal de Alfenas
Município: Alfenas
Exercício: 2014

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada por Fram Consulting Ltda., em face do edital de licitação do Pregão Presencial-002/2014, promovido pela Prefeitura Municipal de Alfenas, visando à contratação de serviços “técnicos profissionais especializados na cessão de softwares de gestão municipal integrada, bem como serviços de migração, implantação, treinamento manutenção e suporte técnico remoto”, nas condições, quantitativos e especializações técnicas constantes do Anexo I do Edital, bem como do anexo VIII-Termo de Referência, às fls. 47 a 108.

O Conselheiro Substituto Licurgo Mourão se manifestou, fls. 116 a 124, em juízo sumário de cognição, à existência de irregularidades que comprometiam a isonomia e a competitividade no procedimento e determinou “**a suspensão liminar do Pregão Presencial 002/2014 da Prefeitura Municipal de Alfenas**, *ad referendum* da Segunda Câmara”, que ocorreu na Sessão do dia 03/04/2014, fls. 523 a 529.

Intimados todos os responsáveis, tempestivamente, em 25/03/2014, encaminharam a documentação protocolizada sob o n. 00812011/2014, comprovando, por meio das publicações no diário oficial “Minas Gerais” e no jornal “Hoje em Dia” a suspensão do procedimento (fls. 130 a 521).

Novamente o Relator se pronunciou nos autos, fl. 531, determinando a juntada de nova documentação, na qual os responsáveis informam a anulação do Pregão nº 002/2014, fls. 532 a 543, e a realização do Procedimento de Dispensa nº 048/2014, visando a contratação de idêntico objeto. No mesmo despacho foi determinada a intimação dos responsáveis para que apresentassem cópia integral do Procedimento de Dispensa nº 048/2014, intimação cumprida, às fls. 548 a 671.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Em cumprimento ao despacho de fl. 531, os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria para a análise.

II – ANÁLISE DO PREGÃO Nº 002/2014

DA PERDA DO OBJETO

Os responsáveis, Sr. Maurílio Peloso, Prefeito Municipal de Alfenas e Hermes Gonçalves, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, em cumprimento ao despacho de fl. 531, anexaram documentos informando a anulação do Pregão nº 002/2014, fls. 532 a 543 dos presentes autos e, em observância ao Princípio da Publicidade, juntaram cópia do aviso de anulação do Pregão nº 002/2014, publicados no jornal “Minas Gerais” (fl. 543) e no jornal “Jornal Hoje em Dia” (fl. 542)

Ressalte-se que, a teor do art. 49 da Lei n.º 8.666/93, o processo licitatório poderá ser revogado pela Administração, por razões de interesse público, e, em caso de vício ou defeito, deverá ser anulado, de ofício ou por determinação, nos seguintes termos:

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

§ 1º A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 3º No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

§ 4º O disposto neste artigo e seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Desse modo, verifica-se, preliminarmente, a perda do objeto da presente Denúncia, em relação ao Pregão nº 002/2014. Conforme decidiu o TCU, é possível, excepcionalmente, expedir recomendações aos gestores:

1. Não compete ao TCU deliberar a respeito da licitude do conteúdo de minuta de edital ainda não publicada e que, por isso, não consubstancia ato administrativo, por extrapolar o conjunto de competências conferido a esta Corte.
2. A limitação acima enunciada não impede a expedição de recomendações que visem à correção de prováveis vícios em procedimento licitatório a ser futuramente deflagrado pelo órgão interessado.
3. A expedição dessas sugestões não vincula, relativamente a seu conteúdo, futura atuação controladora deste Tribunal¹.

¹ TCU, Plenário, Acórdão 2.019/2006, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. 1º/11/2006.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

III – ANÁLISE DO PROCEDIMENTO DE DISPENSA Nº 140/2014

Na Administração Pública a regra é que todos os contratos sejam precedidos de processos licitatórios, cujas disposições são regidas pela Lei Federal n. 8.666/93. A Lei de Licitações, porém, traz alguns dispositivos que tratam da contratação direta, para aquelas situações em que a licitação formal seria impossível ou traria prejuízos ao interesse público. Assim, no art. 24, a lei apresenta hipóteses taxativas de licitação dispensável.

Cumpre salientar que a Lei Federal n. 8.666/93 estabelece formalidades a serem observadas nos casos de contratações diretas, dispostas nos termos do art. 26 da lei de licitações:

Lei Federal n. 8.666/93

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II – razão da escolha do fornecedor ou executante;

III – justificativa do preço.

IV – documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Como bem destaca o professor Jacoby em sua obra², “*Estabelece a Lei de licitações e Contratos que constitui crime deixar de observar as formalidades pertinentes à inexigibilidade e à dispensa de licitação.*”

Esta Corte de Contas já se manifestou, há muito, acerca da importância do atendimento ao disposto no art. 26 da Lei Federal n. 8.666/93, conforme se depreende da leitura de trecho de processo julgado, transcrito a seguir³:

Processo Administrativo. Relevância do princípio da motivação. “Segundo o Prof. Carlos Motta, **constitui-se o art. 26**, enfim, ‘um fator inibidor de excessos e

² JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. “*Contratação Direta sem Licitação: dispensa de licitação; inexigibilidade de licitação; comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão; procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta*”. 9ª Ed. Belo Horizonte, Fórum. 2011.

³ Revista do Tribunal: “*A Lei 8.666 e o TCEMG*”. In: Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Edição Especial – Ano XXVII.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

larguezas na interpretação das exceções à regra da licitação, e confirma ainda um dos princípios mais caros do Direito Administrativo moderno, qual seja, o da motivação'. E aqui vale lembrar a doutrina do Prof. Florivaldo Dutra de Araújo: 'A finalidade da motivação do ato administrativo pode ser resumida no objeto de democratização do exercício da função administrativa, dentro da qual se englobam o aperfeiçoamento desse exercício, a interpretação e o controle do ato. Em vista de seus fundamentos e finalidades, a motivação é de obrigatoriedade geral quanto aos atos administrativos, princípio de boa administração do Estado de Direito'. (Motivação e Controle do Ato Administrativo. Belo Horizonte: Del Rey, 1992, p. 186)". (Processo Administrativo n.º 499413. Rel. Conselheiro Murta Lages. Sessão do dia 04/11/1999)

Em face da determinação por esta Corte de suspensão liminar do procedimento licitatório, e considerando a necessidade premente dos serviços objeto do certame, a Administração entendeu por proceder à contratação direta, nos moldes preconizados pelo inciso IV do art. 24 da Lei n.º 8.666/93. Dito isso, conclui-se que na interpretação do inciso IV do art. 24, a dispensa de licitação por eventual emergência só se justifica quando efetivamente se comprove a excepcionalidade da situação, como uma calamidade, uma circunstância emergencial claramente evidenciada, e por prazo não superior a 180 (cento e oitenta) dias, sem possibilidade de prorrogação.

Esta Corte de Contas manifestou seu entendimento acerca das contratações por dispensa de licitação com fundamento na emergência nos seguintes termos:

[Emergência como hipótese de contratação direta.] [...] cumpre, primeiramente, destacar o entendimento adotado pelo doutrinador Marçal Justen Filho, na 11ª edição de sua obra 'Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos', a fls. 238, acerca das hipóteses de contratação direta e do conceito de emergência inserido no inciso IV, do art. 24 da Lei de Licitações, *in verbis*: 'O dispositivo enfocado refere-se aos casos em que o decurso de tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção de medidas indispensáveis para evitar danos irreparáveis. Quando fosse concluída a licitação, o dano já estaria concretizado. A dispensa de licitação e a contratação imediata representam uma modalidade de atividade acautelatória dos interesses que estão sob a tutela estatal. [...] No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores.' Assim, deve ser observado se a contratação emergencial pleiteada pela Administração reveste-se de especificidades que lhe desonerem do dever de ser precedida por toda formalidade atrelada ao procedimento licitatório. **[Representações n. 747.109. Rel. Conselheiro Antônio Carlos Andrada. Sessão do dia 19/02/2008]**⁴

⁴ Revista do Tribunal: "A Lei 8.666 e o TCEMG". In: Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Edição Especial Atualizada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Com relação ao inciso I – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso, consta no processo de dispensa n. 048/2014, à fl. 572 dos presentes autos, a seguinte Justificativa:

“Tendo em vista o teor dos ofícios ns.º 5102/2014 e 5104/2014, oriundo da 2ª Câmara do Tribunal de Contas de Minas Gerais que comunicou a suspensão do Pregão Presencial n.º 002/2014, autorizado no Processo n.º 004/2014, promovido pela Prefeitura de Alfenas/MG para contratação de serviços técnicos profissionais especializados na cessão de softwares de gestão municipal integrada, bem como serviços de migração, implantação, treinamento, manutenção e suporte técnico remoto, o que pode para a prestação de todos os serviços públicos no Município frente à possibilidade da falta de um sistema informatizado de gestão, entendendo-se, necessária a contratação direta para impedir a descontinuidade dos serviços públicos e um possível caos no Município de Alfenas/MG.

Sabe-se que o contrato de vigência para a prestação de serviços de cessão de software não pode ser prorrogado, uma vez que já alcançou o prazo previsto no art. 57 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e que, por esta razão instaurou-se o Pregão Presencial n.º 002/2014 visando uma nova contratação para que não houvesse interrupção das atividades administrativas no Município, no entanto, por uma denúncia de possíveis irregularidades feita junto ao tribunal de Contas de Minas Gerais, no dia da abertura da referida licitação, a mesma foi suspensa liminarmente, impossibilitando que o Município cumprisse com o planejado e, não houvesse, destarte, a paralisação da prestação de um serviço essencial à atividade administrativa. Insta salientar que o atual contrato de sistemas de gestão pública esteve em vigor somente até 15/03/2014, sendo este seu termo final.

(...)

Diante disso, frente à impossibilidade de atuação da Administração Públicas sem, a prestação do serviço da cessão de um software de gestão, outra alternativa não há senão a contratação direta por emergência, prevista no inciso IV, do artigo 24, da Lei n.º 8.666/93, uma vez caracterizado a urgência de atendimento de situação que pode ocasionar prejuízo no atendimento de todos os serviços internos e externos do Município, gerando, conseqüentemente, prejuízos incalculáveis a toda coletividade.”

Portanto, a administração cumpriu o requisito da justificativa, disposto no inc. I do art. 26 da Lei de Licitações, ao caracterizar a situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa.

A administração entendeu que a continuidade do serviço público dependia da cessão dos referidos softwares de gestão municipal integrados, prestados anteriormente pela empresa CMM Sistemas de Informação e Serviços Ltda. encontrando-se vencido o contrato de prestação dos referidos serviços e sem condição de ser prorrogado, criou-se no Município uma situação de risco eminente, o que justifica o caráter emergencial na contratação direta, por meio de dispensa de licitação, a fim de evitar a descontinuidade do serviço público.

Também foi anexado ao processo de dispensa a pesquisa de mercado com três empresas, conforme propostas anexas ao processo de dispensa, às fls. 561 a 563, tendo a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Administração contratado a de menor preço do mercado, a empresa CMM Sistemas de Informação e Serviços LTDA- EPP, conforme justificativa de fl. 573.

Dos demais requisitos do art. 26 – Comunicação à autoridade superior para ratificação e publicação da dispensa/inexigibilidade na Imprensa Oficial.

O art. 26 da Lei Federal n. 8.666/93 assim dispõe, em seu *caput*:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Como bem destaca o professor Jacoby, nos casos de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade *“A eficácia dos contratos fica condicionada à publicação do ato de dispensa ou inexigibilidade na imprensa oficial, no prazo de cinco dias contados de sua ratificação pela autoridade superior.”*.

A Lei de Licitações trata dos contratos em seção específica, condicionando sua eficácia à publicação do extrato do contrato e seus aditamentos na imprensa oficial, a qual ocorre, via de regra, no mês seguinte ao de sua assinatura.

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é **condição indispensável para sua eficácia**, será providenciada pela Administração até o **quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura**, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, **ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.** (grifou-se)

Ressalva, no entanto, aqueles contratos decorrentes de dispensa ou inexigibilidade de licitação, que seguem o disposto no art. 26 da referida lei. A ressalva em si refere-se ao prazo – bem mais curto, para ratificação, pela autoridade superior, da dispensa ou inexigibilidade, como condição para a eficácia dos atos.

Farta é a jurisprudência do Tribunal de Contas nesse sentido, como se pode constatar dos julgados a seguir transcritos:

[ACÓRDÃO]

1.7. Determinar à Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

[...]

1.7.7. promova comunicação à autoridade superior e a publicação dos extratos de dispensa de licitação dentro de três dias e cinco dias, respectivamente, em atenção ao disposto no art. 26 da Lei 8.666/93, ressaltando que o descumprimento de determinação expedida por esta Corte é passível de multa, nos termos do art. 58, VII, da Lei n.º 8.443/93 (Lei Orgânica do TCU); AC-3292-32/08-2 Sessão: 09/09/08 Relator: Ministro RAIMUNDO CARREIRO - Tomada e Prestação de Contas - Iniciativa Própria

1.3. ao Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região que:
[...]

1.3.2. observe o disposto no art. 26 da Lei n. 8.666/1993, no sentido de que as dispensas previstas nos incisos III e seguintes do art. 24, necessariamente justificadas, deverão ser comunicadas dentro de 3 (três) dias à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para eficácia dos atos. AC-0533-05/08-1 Sessão: 04/03/08 Relator: Ministro MARCOS BEMQUERER - Tomada e Prestação de Contas - Iniciativa Própria

Salienta-se, também, a jurisprudência daquela egrégia Corte de Contas da União no sentido de ser necessária a comprovação, nos autos, da devida publicação dos termos de dispensa ou inexigibilidade:

[ACÓRDÃO]

9.6. determinar ao Conselho Federal de Medicina Veterinária – CFMV que:
[...]

9.6.12. faça constar, nos processos licitatórios, documento que comprove a publicação dos termos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação no Diário Oficial da União, de acordo com o previsto no art. 26 da Lei n. 8666/1993; AC-1466-22/10-P Sessão: 23/06/10 Relator: Ministro MARCOS BEMQUERER – Fiscalização

Verifica-se no processo em análise, fl. 657, o “Termo de Homologação” do processo de Dispensa de Licitação n. 048/2014, assinado pelo Prefeito Municipal em 24/03/2014, e a juntada do comprovante da publicação da referida dispensa, publicação essa ocorrida na Imprensa Oficial na data de 29/03/2014, fl. 654. Em decorrência da dispensa de licitação originou-se o contrato administrativo datado de 24/03/2014, fl. 659 a 665 dos autos, cujo extrato foi publicado na Imprensa Oficial na data de 09/04/2014, fl. 671.

Portanto, considera-se que a ausência de cessão dos referidos softwares de gestão municipal integrados, conforme alegado na Justificativa acima transcrita, poderia, sim, comprometer o funcionamento do serviço público do município, caracterizando, portanto, a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

Pelo exposto, entende-se que a contratação em análise preenche os requisitos previstos em lei para contratação direta por dispensa de licitação, nos termos do art. 24, IV, da Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Federal n. 8.666/93, considerando-se, ainda, atendido o disposto no art. 26, inciso I, da Lei de Licitações.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, entende esse Órgão Técnico em relação ao Edital do Pregão nº 002/20104, houve a perda do objeto, devido a anulação do Processo Licitatório - Pregão nº 002/2014, fls. 532 a 543.

Em relação ao Processo de Dispensa nº 048/2014, realizado para cessão de softwares de gestão municipal integrados, com fundamento do art. 24, IV, da Lei Federal n. 8.666/93, com o intuito de manter a continuidade do serviço público, entende-se ser a contratação direta regular face às disposições da Lei de Licitações.

1ª CFM, 20/10/2016.

Raquel Rodrigues Reis
Analista de Controle Externo
TC: 02783-6



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n.: 912205
Natureza: Denúncia
Denunciante: Fram Consulting Ltda
Denunciado: Prefeitura Municipal de Alfenas
Município: Alfenas
Exercício: 2014

De acordo com a análise técnica de fls. 673 a 676.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas, em cumprimento ao despacho de fl. 531.

1ª CFM, 20/10/2016.

Maria Helena Pires
Coordenadora de Área
TC 2172-2