



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DIªC-SPJ

PROCESSO : 03347/2011
CATEGORIA : Acompanhamento de Gestão
SUBCATEGORIA : Fiscalização de Atos e Contratos
ASSUNTO : Fiscalização de Atos e Contratos – novo sistema Renavam - DETRAN
JURISDICIONADO : Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN
INTERESSADO : Airton Pedro Gurgacz – Ex-Diretor-Geral do DETRAN/RO
CPF n. 335.316.849-49
RESPONSÁVEL : João Maria Sobral de Carvalho – Ex-Diretor-Geral Adjunto do DETRAN/RO
CPF n. 048.817.961-00
ADVOGADO : Sem advogados
RELATOR : JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO
GRUPO : I
SESSÃO : 3ª Sessão, de 07 de março de 2017.

FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. DETRAN. SISTEMA RENAVAL. DESÍDIA ADMINISTRATIVA. NÃO COMPROVAÇÃO. LEGALIDADE. ARQUIVAMENTO.

1. Autoriza o art. 24, IV, da Lei 8666/93 a dispensa de licitação por emergência ou calamidade, quando a situação exigir da Administração Pública providências rápidas, ativas e eficazes para conter ou pelo menos minimizar consequências lesivas à sociedade.
2. Ausentes elementos suficientes para comprovar conduta culposa ou dolosa por parte do gestor do DETRAN, não há que se falar em desídia administrativa ensejadora da contratação emergencial.
3. É de se considerar legal a dispensa de licitação que originou o Contrato n. 001/2011, tendo em vista que ela ocorreu para que se mantivesse a continuidade dos serviços de gerenciamento do RENAVAL para registro de dados de veículos, no DETRAN.
4. Determinações.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, que tratam de processo instaurado após solicitação desta Corte de Contas, para que o Departamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DI^aC-SPJ

Estadual de Trânsito encaminhasse a documentação pertinente ao Contrato n. 001/2011, de 25.01.2011, cujo objeto era a contratação, por dispensa de licitação, da empresa ATTPS Informática S/A, para prestação de serviços de manutenção do sistema RENAAM do DETRAN/RO, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, por unanimidade de votos, em:

I – DECLARAR, nos termos do art. 40, inciso I, da Lei Complementar n. 154/96, não ter sido apurada transgressão à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, e impropriedade de caráter formal na dispensa de licitação alicerçada no art. 24, IV da Lei n. 8.666/93, que originou o Contrato n. 001/2011, cujo objeto era a contratação de serviços especializados em informática, para prestação de serviços de manutenção do sistema RENAAM do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN;

II – DAR CIÊNCIA deste Acórdão ao responsável e ao interessado citados no cabeçalho, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando-os que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental; e

III – ARQUIVAR os autos, depois de adotadas as medidas acima elencadas pelo Departamento da 1ª Câmara.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO (Relator) e BENEDITO ANTONIO ALVES (declarou suspeição, nos termos do art. 145 do Código de Processo Civil); os Conselheiros-Substitutos OMAR PIRES DIAS e FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA; o Conselheiro Presidente da Sessão FRANCISCO CARVALHO DA SILVA; o Procurador do Ministério Público de Contas, ERNESTO TAVARES VICTÓRIA.

Porto Velho, terça-feira, 7 de março de 2017.

Assinado eletronicamente
JOSÉ EULER POTYGUARA P. DE MELLO
Conselheiro Relator

Assinado eletronicamente
FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
Conselheiro Presidente da Sessão
Primeira Câmara



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DI^aC-SPJ

PROCESSO : 03347/2011
CATEGORIA : Acompanhamento de Gestão
SUBCATEGORIA : Fiscalização de Atos e Contratos
ASSUNTO : Fiscalização de Atos e Contratos – novo sistema Renavam - DETRAN
JURISDICIONADO : Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN
INTERESSADO : Airton Pedro Gurgacz – ex-Diretor-Geral do DETRAN/RO
CPF n. 335.316.849-49
RESPONSÁVEL : João Maria Sobral de Carvalho – ex-Diretor-Geral Adjunto do DETRAN/RO
CPF n. 048.817.961-00
ADVOGADO : Sem advogados
RELATOR : José Euler Potyguara Pereira de Mello
GRUPO : I
SESSÃO : 3ª Sessão, do dia 07 de março de 2017.

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo instaurado após solicitação desta Corte de Contas¹, para que o Departamento Estadual de Trânsito encaminhasse a documentação pertinente ao Contrato n. 001/2011, de 25.01.2011², cujo objeto era a contratação, por dispensa de licitação, da empresa ATTPS Informática S/A, para prestação de serviços de manutenção do sistema RENAAM do DETRAN/RO.

¹ Ofício n. 120/2011/DTCE6ª/TCE-RO, de 30.08.2011 – fls. 02.
Ofício n. 123/2011/DTCE6ª/TCE-RO, de 06.09.2011 – fls. 1151.

² Fls. 07/11.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DI^aC-SPJ

2. Encaminhada a documentação pertinente pelo DETRAN³, o Corpo Técnico, por meio do Relatório de Análise Técnica de fls. 1247/1251, posicionou-se:

3. CONCLUSÃO

A análise empreendida nos presentes autos, que versa sobre fiscalização de atos e contratos, conduz ao entendimento de que a dispensa de licitação, fundada no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, para contratação de empresa de informática para prestação de serviços de manutenção do Sistema Renavam atendeu à legislação regente do assunto.

3. O *Parquet* de Contas, por sua vez, manifestou-se por meio do Parecer n. 1250/2016-GPEPSO, de 14.12.2016, nos seguintes termos⁴:

Dito isso, sendo desnecessários maiores aprofundamentos e discussões, o Ministério Público de Contas opina pelo arquivamento dos presentes autos, por não se confirmarem os indícios de ilegalidade ventilados inicialmente e por carecer de interesse de agir o TCER para novas medidas investigativas.

É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

4. Primeiramente, impende mencionar que o Contrato cuja celebração ensejou a instauração dos presentes autos em 23.09.2011, já havia sido objeto da Notificação Recomendatória n. 04/2011/PGMPC, de 05.07.2011⁵. Na oportunidade, o MP de Contas alertou o então Diretor-Geral do DETRAN:

(...)

³ Ofício n. 1667/GAB/DETRAN-RO, de 02.09.2011 – Protocolo n. 9441/11 (fls. 3)
Ofício n. 1727/GAB/DETRAN-RO, de 09.09.2011 – Protocolo n. 9672/11 (fls. 1153)
Ofício n. 1767/GAB/DETRAN-RO, de 15.09.2011 – Protocolo n. 9672/11 (fls. 1154)

⁴ Fls. 1258/1261.

⁵ Fls. 734/736.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DI^aC-SPJ

Ao **DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO ESTADO DE RONDÔNIA**, na pessoa do Diretor Geral, **Airton Pedro Gurgacz**, para que observe as seguintes condicionantes:

a) a contratação levada a cabo com fulcro no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 deve persistir somente pelo tempo necessário ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa, pelo prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, sendo vedada a prorrogação:

b) deverá ser efetivada a contratação da empresa para a prestação de serviços de manutenção do sistema RENAVAL, após regular procedimento licitatório, até, no máximo, 21 de agosto de 2011, ou, conforme possibilidade constante do processo administrativo Nº 169/2011/DETRAN-RO, até a mesma data, o referido serviço deverá passar a ser prestado de forma direta, por servidores especializados da própria autarquia.

(...)

5. Posteriormente, em 30.08.2011 e em 06.09.2011, o Controle Externo deste Tribunal, por meio de seu Diretor Técnico, expediu os Ofícios n. 120/2011/DTCE6^a/TCE-RO e n. 123/2011/DTCE6^a/TCE-RO, solicitando documentos⁶.

6. Acostada a documentação pertinente encaminhada pelo DETRAN⁷, restou ela analisada pelo Corpo Instrutivo desta Corte, concluindo-se pela legalidade da dispensa de licitação e pelo arquivamento dos autos⁸. No mesmo sentido, andou o *Parquet* de Contas⁹.

7. Pois bem.

8. Compulsando os presentes autos, verifica-se que, de fato, a celebração do Contrato n. 001/2011 obedeceu à legislação cabível, não tendo se colacionado aos autos elementos suficientes para caracterizar eventual desídia administrativa ensejadora da

⁶ Fls. 02 e 1151.

⁷ Ofício n. 1667/GAB/DETRAN-RO, de 02.09.2011 – Protocolo n. 9441/11 (fls. 3)
Ofício n. 1727/GAB/DETRAN-RO, de 09.09.2011 – Protocolo n. 9672/11 (fls. 1153)
Ofício n. 1767/GAB/DETRAN-RO, de 15.09.2011 – Protocolo n. 9672/11 (fls. 1154)

⁸ Fls. 1247/1251.

⁹ Fls. 1258/1261.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DI^aC-SPJ

contratação em apreço. Nesta esteira, acolho como razão de decidir as seguintes ponderações técnicas, inclusive para descrever os acontecimentos anteriores à dispensa:

2. ANÁLISE

2.1 Sistema Renavam

No ano de 2004, o Detran realizou a Concorrência nº 005/04/CEL/SUPEL, tipo técnica e preço, com a finalidade de contratar empresa prestadora de serviços técnicos especializados em informática, com o objetivo de otimizar e manter em pleno funcionamento os sistemas, serviços e a infraestrutura computacional do Detran. Nesses serviços de informática estavam incluídas a operação e manutenção do Sistema Renavam. Após realização da licitação, foi celebrado o Contrato nº 039/2004¹⁰, com a empresa ATTPS Informática S.A, vencedora do certame.

Naquela ocasião, o sistema Renavam era processado em plataforma com sistemas operacionais (Master Control Program, Agile Business Suite, Data Magement System) desenvolvidos pela empresa pela Unisys, cuja operação só era possível por técnicos treinados diretamente por ela.

Em diversas ocasiões¹¹, entre 2007 e 2011, a Sr.^a Izabel Sabina Mustafa, então Gerente de Tecnologia da Informação, expôs a impossibilidade de os servidores do Detran assumirem, ao término do Contrato nº 039/04, a execução do sistema Renavam, ante a não habilitação deles para manusearem a plataforma da Unisys. Para que os servidores assumissem a operação do sistema seria necessária realização de treinamento, que só poderia ser fornecido pela Unisys do Brasil S/A. O custo, no entanto, era altamente dispendioso, conforme apurado pela Autarquia de Trânsito¹².

¹⁰ O Contrato nº 039/04 não foi juntado aos autos. Consta apenas, às folhas 167/168, Termo Aditivo, prorrogando a vigência dele.

¹¹ Conforme documentos de fls. 44/46, 47, 48/49, 60/62, 63//65, 66/69.

¹² Às folhas 48, há uma pesquisa de preços feita em 2007.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DI^aC-SPJ

Ainda segundo a Sr.^a Izabel Sabina Mustafa, havia duas opções para o Detran: manter a plataforma desenvolvida pela Unisys onde era processado o Sistema Renavam ou alterar a plataforma e o Sistema Renavam.

Depreende-se dos documentos de folhas 04/06 e 15/21 que, ainda em 2008, o Detran optou por mudar a plataforma. Segundo consta no Ofício nº 1.667/GAB/DETRAN/RO (fls. 02), a nova plataforma seria desenvolvida pela ATTPS Serviços de Tecnologia da Informação Ltda e repassada ao Detran.

O desenvolvimento da nova plataforma, que, posteriormente foi repassada ao Detran/RO, foi o objeto do contrato de prestação de serviços (fls. 15/21) firmado entre a Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S.A (contratante) e ATTPS Serviços de Tecnologia da Informação Ltda (contratada). Nos termos da cláusula 1^a, o objeto era a prestação, pela contratada, “de serviços de Desenvolvimento de Tecnologia de Baixa Plataforma (Desenvolvimento do Sistema Renavam) junto ao DETRAN/RO, conforme especificados no Projeto 001/008 Anexo deste Instrumento”. Esse contrato, por sua vez, originou-se do Termo de Cooperação de Gestão Operacional de Projetos, Melhoria e Aperfeiçoamento das Condições de Trânsito (fls. 05/06).

Enquanto a mudança de plataforma não se concretizava, o Contrato nº 039/04 foi prorrogado sucessivamente, até expirar em 25/12/2010.

Quando da expiração do Contrato nº 039/04, a mudança de plataforma do Sistema Renavam ainda não havia sido concluída, fato que levou a direção do Detran a optar pela contratação direta, via dispensa de licitação, de empresa para continuar a operar o sistema Renavam na plataforma então utilizada. Para tanto, foi instaurado o Processo Administrativo (PA) nº 169/2011/Detran (fls. 43 e ss.).

No documento acostado às folhas 97/99, a Sr.^a Izabel Sabina Mustafa justificou a contratação emergencial sob os seguintes argumentos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DI^aC-SPJ

- Os servidores do Detran não detinham conhecimentos técnicos para assumir a execução do Sistema Renavam que era processado na plataforma da Unisys;
- Embora tivesse sido solicitado treinamento dos servidores da Autarquia, o custo dele seria muito dispendioso;
- Estava em andamento mudança de plataforma para a execução desse serviço, o que possibilitaria que a própria Autarquia operasse o sistema Renavam;
- A contratação emergencial era necessária, haja vista, que vários serviços oferecidos pelo Detran dependiam do Sistema Renavam.

Após procedimentos de praxe, tais como, projeto básico (fls. 79/96), cotação de preços (fls. 102/105), quadro comparativo de preços (fls. 119), justificativa do preço e escolha (fls. 179/185), apresentação de documentos de habilitação (fls. 126/166), declaração de adequação financeira (fls. 205), foi celebrado o Contrato Emergencial nº 001/2011 (fls.07/14 e 208/217) entre o Detran e a ATTPS Informática S.A.

O prazo de vigência do contrato foi de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da assinatura do termo contratual, o que ocorreria em 25/01/11.

A Sr.^a Izabel Sabina Mustafa foi designada como Gestora do Contrato nº 001/2011, conforme Portaria nº 1001/GAB/DETRAN (fls. 222).

Às folhas 223 e seguintes, estão acostados documentos relacionados à execução do contrato, tais como relatórios de prestação de contas do gestor do contrato, notas fiscais, documentos comprobatórios de regularidade fiscal, relatórios de atividades, dentre outros.

Durante a execução do Contrato Emergencial nº 001/2011, foi instituída Comissão Transitória de Trabalhos Extraordinários para acompanhamento da implantação do novo sistema Renavam, processado em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DI^aC-SPJ

baixa plataforma. As portarias de nomeação e prorrogação da Comissão estão acostadas às folhas 1103 e seguintes. Já às folhas 1117 e seguintes, encontram-se os relatórios produzidos pela Comissão.

No Relatório referente ao período de 01/07 a 31/07/11 (fls. 1149) consta que a migração do sistema iniciou-se em 15/07/11.

Em 22/07/11, foi expedido o Ofício nº 1039/2011/DEAF/DETRAN (fls. 1243), encaminhado à empresa ATTPS Informática, informando-lhe o término do Contrato Emergencial nº 001/2011 em 24/07/11.

2.2 Contratação Direta: aspectos doutrinários e jurisprudenciais

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 37, XXI, que a Administração Pública deve promover licitação na contratação de terceiros para a execução de obras, serviços, compras e alienações. Contudo, o mesmo dispositivo estatui que a legislação excepcione casos específicos em que a Administração poderá contratar sem o devido processo licitatório.

Tais exceções estão previstas na Lei nº 8.666/93, que explicita em quais circunstâncias a contratação poderá se efetivar diretamente mediante licitação dispensada, dispensável ou inexigível, tratadas, respectivamente, nos artigos 17, 24 e 25.

Dentre as hipóteses previstas para a licitação dispensável, encontra-se a do inciso IV do artigo 24, dispositivo invocado pelo Detran para a celebração do Contrato Emergencial nº 001/2011. Vejamos a redação do citado artigo:

Art. 24. É dispensável a licitação: (...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DI^aC-SPJ

concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Pode-se lançar mão da dispensa de licitação por emergência ou calamidade quando a situação exigir da Administração Pública providências rápidas, ativas e eficazes para conter ou pelo menos minimizar consequências lesivas à sociedade.

Acerca da dispensa de licitação fundada no art. 24, IV, da Lei de Licitações, Lucas Rocha Furtado¹³ leciona:

A fim de melhor definir as hipóteses em que estará o administrador legitimado a utilizar o permissivo do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, entendemos que deverão estar presentes os seguintes requisitos:

- a) Situação emergencial ou calamitosa que não possa ser imputada à desídia do administrador;
- b) Urgência de atendimento; e
- c) Risco da ocorrência de sérios danos a pessoas ou bens.

Desse modo, a situação emergencial ou calamitosa que legitima a contratação direta, primeiro requisito, é aquela cuja ocorrência escape às possibilidades normais de prevenção por parte da Administração e que, portanto, não possa ser imputada à desídia administrativa, à falta de planejamento ou à má gestão dos recursos disponíveis.

Quanto à urgência de atendimento, o segundo pressuposto da aplicação do citado art. 24, IV, que legitima a contratação sem licitação é aquela urgência qualificada pelo risco da ocorrência de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas ou bens públicos e particulares, caso as medidas requeridas não sejam dotadas de pronto.

¹³ FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitações e contratos administrativos*. 5. ed. rev. atual. e ampl. - Belo Horizonte: Fórum, 2013, pág. 87.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DI^aC-SPJ

Já o risco, terceiro pressuposto da dispensa em causa, é aquele efetiva e concretamente demonstrado, tendo em vista a situação para a qual se alega urgência de atendimento. Ou seja, verificada a situação de calamidade pública ou simplesmente emergência, incumbe à Administração demonstrar objetivamente a probabilidade da ocorrência de sérios danos, a pessoas ou bens, caso não seja prontamente efetivada, mediante contratação com terceiro, a obra, serviço ou compra, segundo as especificações e quantitativos necessários e suficientes para afastar os possíveis riscos.

Segundo o doutrinador, a Administração Pública fica autorizada a contratar diretamente, invocando o art. 24, IV, da Lei de Licitações, desde que presentes, cumulativamente, as situações acima mencionadas. Ausentes quaisquer desses requisitos, a contratação direta será tida por ilegal.

O Tribunal de Contas da União, questionado acerca da aplicação do art. 24, IV da Lei nº 8.666/93, proferiu, em sede Consulta, o Acórdão nº 347/1994-Plenário nos seguintes termos:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
(...)

2 responder ao ilustre Consulente, quanto à caracterização dos casos de emergência ou de calamidade pública, em tese:

a) que, além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, inciso IV, da mesma Lei:

a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, a desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação; a.2) que exista



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DI^aC-SPJ

urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

a.3) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;

a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado.

A Decisão do TCU é no sentido de ser inadmissível contratação direta por motivo de emergência ou de calamidade pública quando essa situação for causada, por dolo ou culpa, pelo gestor público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação.

Há, contudo, doutrina abalizada sustentando que uma vez caracterizada a emergência da situação, há de se considerar cumprido este requisito para fins do art. 24, inc. IV, da Lei Federal nº 8.666/1993, ainda que a emergência seja fruto da desídia da Administração. Entretanto, comprovando-se concurso do agente público para criação da situação emergencial, ele estará sujeito às cominações legais incidentes.

Nesse sentido, são os ensinamentos de Joel de Menezes Niebuhr¹⁴:

A priori, a situação de urgência não deve ser provocada pela incúria da Administração Pública, que tem o dever de planejar e prever todas as suas demandas. É obrigatório que ela controle seus estoques, procedendo à licitação pública antes que os produtos visados corram risco de faltar. No entanto, se o interesse público demanda realizar a contratação direta, sem que se possa aguardar a conclusão da licitação, é forçoso reconhecer a licitude da dispensa, mesmo que a desídia de

¹⁴ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 2 ed. ver. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012. Pg. 115/116.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DI^aC-SPJ

agente administrativo tenha dado causa à demanda. Não é razoável desautorizar a dispensa e, com isso, prejudicar o interesse público, que, sem o objeto a ser contratado, acabaria desatendido. Tanto mais, para evitar tais situações, é imperativo que sobre os ombros do agente administrativo relapso recaia forte reprimenda, para o efeito de desencorajar comportamentos similares, desde que respeitados os princípios informadores do processo administrativo, entre os quais o do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, previstos nos incisos LIV e LV do art. 5º da Constituição Federal.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹⁵, na mesma linha, ensina que:

Relevante questão que se apresenta diz respeito à verificação da conduta do administrador e se a mesma, quando caracterizada como desidiosa, deve implicar a impossibilidade de a Administração servir-se desse dispositivo que autoriza a dispensa de licitação. A resposta é negativa.

Efetivamente, se ficar caracterizada a emergência e todos os outros requisitos estabelecidos nesse dispositivo, que serão estudados a seguir, pouco importa que a mesma decorra da inércia do agente da administração ou não! Caracterizada a tipificação legal, não pode a sociedade ser duplamente penalizada pela incompetência de servidores públicos ou agentes políticos: dispensa-se a licitação em qualquer caso.

Obviamente, não deve a situação ficar sem providências acauteladoras ou de caráter didático-pedagógicas, sob pena de esse dispositivo vir a tornar-se de tal modo permissivo que acabe por anular o princípio da licitação. Aliás, nesse tema, relevante participação incumbe ao sistema de controle externo, do qual o Poder Legislativo é o titular, e a quem compete, desde a Constituição Federal de 1988, a fiscalização não só

¹⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *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*. 7. ed. 2. tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Pg.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DI^aC-SPJ

quanto à legalidade, mas também quanto à legitimidade, constituindo, pois, indeclinável dever penalizar o gestor que age com desídia ou negligência na obrigação de prever as situações que possam causar dano à sociedade ou à Administração, deixando de envidar esforços para obviá-las.

(...)

Como foi exposto, vedar a contratação direta quando presentes todos os requisitos ou declarar nula a mesma, com os consectários incidentes sobre o contrato, não parecer ser o meio adequado de resguardar o interesse público. Ao contrário, implicará penalizar duas vezes a sociedade, já vítima de um gestor negligente, que agora não poderá ter suas necessidades atendidas pela contratação direta. Caracterizados os pressupostos do artigo, deve a contratação ser efetivada, apurando-se com rigor a responsabilidade pela desídia que ficar provada.

Não obstante o entendimento do TCU fixado por meio do Acórdão nº 347/94, constata-se mudança de posição naquela Corte. O Ministro Aroldo Cedraz, no Acórdão nº 1876/07-Plenário, proferido nos autos de processo nº 008.403/1999-6, assim se manifestou em seu voto:

(...)

12. Data máxima vênia, considero equivocada a conclusão da Serur quando afirma que a inércia administrativa constitui excludente de situação de emergência, apontando como jurisprudência nesse sentido a Decisão nº 347/94- Plenário. Ocorre que orientação contrária foi trazida pela Decisão nº 138/98- Plenário, que discutiu o tema amiúde. Transcrevo, por pertinente, excertos do Voto condutor então lançado: “Sobre o tema, transcrevo, de imediato, o art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93: ‘Art. É dispensável a licitação:

...



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DI^aC-SPJ

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada 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, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídos no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;'

6. Ao comentar referido dispositivo legal, leciona o saudoso Administrativista Hely Lopes Meirelles (in Licitação e Contrato Administrativo, 10ª edição, Editora Revista dos Tribunais, 1991): A emergência que dispensa licitação caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Situação de emergência é, pois, toda aquela que põe em perigo ou causa dano à segurança, à saúde ou à incolumidade de pessoas ou bens de uma coletividade, exigindo rápidas providências do Poder Público para debelar ou minorar suas consequências lesivas. A emergência há que ser reconhecida e declarada em cada caso, a fim de justificar a dispensa da licitação para obras, serviços, compras ou alienações relacionadas com a anormalidade que a Administração visa corrigir, ou com o prejuízo a ser evitado.

Os textos da lei e da doutrina acima transcritos não deixam dúvida de que o planejamento não é fator impeditivo ou autorizativo para que os administradores públicos procedam a dispensa de licitação por questões emergenciais, fundamentada no dispositivo legal acima referido.

7. Sobre o tema, Lúcia Valle de Figueiredo e Sérgio Ferraz,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DI^aC-SPJ

citando Antônio Carlos Cintra do Amaral, afirmam (in *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação*, 2ª edição, Editora Revista dos Tribunais, 1992, São Paulo-SP): Mais adiante, vai distinguir a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa. A ambas dá idêntico tratamento, no que atina à possibilidade de contratação direta. Porém, não exime o responsável pela falha administrativa de sofrer sanções disciplinares compatíveis.

8. Obviamente, como se depreende do acima transcrito, não pode o administrador incorrer em duplo erro: além de não planejar as suas atividades, permitir que a sua desídia cause maiores prejuízos à Administração e/ou a terceiros.

9. Ênfase, dessa forma, que a dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, se caracteriza como uma inadequação aos procedimentos normais de licitação, constituindo-se, sob esse prisma, num poder-dever e não numa faculdade para o administrador, sob pena de ser responsabilizado pelos prejuízos que a sua inércia venha a causar, independentemente de qualquer planejamento.

...

13. Diante do exposto, forçoso é reconhecer que a ausência de planejamento e a dispensa de licitação devem ser tratadas como irregularidades independentes e distintas."

13. De fato, se caracterizada a existência de situação em que a demora no atendimento possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, faz-se não apenas recomendável, mas imperativa a adoção de imediata solução, ainda que implique na realização de contratação direta, sem licitação.

14. Consoante bem definiu o Voto acima referenciado que sustentou a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DI^aC-SPJ

Decisão nº 138/98-Plenário, a ausência de planejamento e a contratação direta fundamentada em situação de emergência caracterizam situações distintas, não necessariamente excludentes. Estará incorrendo em duplo erro o administrador que, ante a situação de iminente perigo, deixar de adotar as situações emergenciais recomendáveis, ainda que a emergência tenha sido causada por incúria administrativa. Há que se fazer a clara definição da responsabilidade: na eventual situação aludida, o responsável responderá pela incúria, não pela contratação.

15. Na esteira do raciocínio desenvolvido, reconhecida a situação de emergência, não caberia ao Sr. Renato Basco Visco responsabilidade por contratação emergencial da firma Benco Alta Tecnologia em Construções Ltda., mas apenas por eventual incúria. (...)

No mesmo sentido manifestou-se o Ministro José Jorge no voto que embasou o Acórdão nº 425/12, proferido no processo nº 038.000/2011-3, por concluir que:

(...)

6. De fato, caso fosse identificada essa situação emergencial, mesmo decorrente de inércia ou incúria administrativa, poderia a contratação se dar por meio do permissivo legal invocado, devendo ser apurada, todavia, a responsabilidade do agente público que não adotou tempestivamente as providências a ele cabíveis.

(...)

Consoante julgados e lições doutrinárias transcritas acima, ainda que a situação emergencial seja decorrente tão somente da inércia da Administração, é possível a contratação direta, fundada no art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93 para evitar mal maior, qual seja, a paralisação dos serviços públicos. Isso, no entanto, não exime os causadores da situação de responsabilização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DI^aC-SPJ

2.3 Manifestação deste Corpo Técnico

Considerando as informações e documentos carreados aos autos, entendemos que a celebração do Contrato nº 001/2011, via dispensa de licitação, atendeu à legislação. Ficou demonstrado nos autos que, ao término do Contrato nº 039/2004, não restou alternativa ao Detran a não ser fazer a contratação emergencial. Se assim não fosse feito, o prejuízo à sociedade seria grande, visto que vários serviços oferecidos aos usuários ficariam completamente paralisados.

É bem verdade que a necessidade de contratação direta pode ter se originado da falta de planejamento do Detran. Ainda assim, a contratação emergencial não se torna ilegal, consoante lições doutrinárias e jurisprudenciais acima citadas. Cabe, no entanto, responsabilizar aqueles que contribuíram para o surgimento da situação calamitosa.

A responsabilização pode ser levada a cabo no âmbito desta Corte de Contas, além, claro, das demais esferas (administrativa, cível e penal).

Ressalte-se que a investigação, nesse caso, deve por objetivo identificar quem, por conduta comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa, criou ou contribuiu para o surgimento da situação calamitosa. Não necessariamente, portanto, a responsabilização recairá sobre o agente público que assinou o contrato emergencial.

Dessa forma, embora o contrato tenha sido assinado, em 25/01/11, pelo Sr. João Maria Sobral de Carvalho, não cabe responsabilizá-lo, visto que ele assumira o cargo de Diretor Geral Adjunto da Autarquia dias antes, conforme Portaria nº 068/GAB/Detran, publicada no Diário Oficial do Estado (DOE) nº 1653 (fls. 1246), de 13/01/11, que o nomeou, a contar de 03/01/11, para referido cargo.

Consoante mencionado anteriormente, ainda em 2008, o Detran optou por mudar a plataforma de operação do Sistema Renavam. Apenas em 2011, já na vigência do Contrato nº 001/2011, a mudança foi efetivada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DI^aC-SPJ

Transcorreram-se aproximadamente três anos para a implementação da medida. Sem dúvida, um lapso temporal bem grande.

Faltam, todavia, elementos que nos permita concluir que a contratação emergencial decorreu por desídia administrativa. Apenas esse dado (tempo transcorrido), não é suficiente para comprovar conduta culposa ou dolosa por parte do(s) gestor(es) daquela Autarquia.

Os documentos acostados aos autos não nos informam o que aconteceu nesse período. Ante essa ausência de informação/elementos, não há como imputar conduta comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa, a quem quer que seja, inviabilizando assim a aplicação de sanção ao(s) responsável (eis).

9. Vê-se, portanto, que é de se considerar legal a dispensa de licitação que originou o Contrato n. 001/2011, tendo em vista que ela ocorreu para que se mantivesse a continuidade dos serviços de gerenciamento do RENAVAM para registro de dados de veículos, pois a interrupção, segundo o MPC, *“poderia acarretar sérios problemas às milhares de pessoas que acessam diariamente o sistema para a emissão de documentos, dentre outros serviços disponibilizados pela ferramenta”*.

10. Ante o exposto, diante das considerações acima, apresento a esta Egrégia Câmara o seguinte Voto:

I – DECLARAR, nos termos do art. 40, inciso I, da Lei Complementar n. 154/96, não ter sido apurada transgressão à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, e impropriedade de caráter formal na dispensa de licitação alicerçada no art. 24, IV da Lei n. 8.666/93, que originou o Contrato n. 001/2011, cujo objeto era a contratação de serviços especializados em informática, para prestação de serviços de manutenção do sistema RENAVAM do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DI^aC-SPJ

II – DAR CIÊNCIA desta Decisão ao responsável e ao interessado citados no cabeçalho, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando-os que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental; e

III – ARQUIVAR os autos, depois de adotadas as medidas acima elencadas pelo Departamento da 1ª Câmara.

É como voto.

Em 7 de Março de 2017



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
PRESIDENTE



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE
RELATOR