



**Análise Técnica nº 013/2025-COFISPREV/AMPREV.
Processo nº 2023.186.200311PA-AMPREV.**

Objeto: Contratação emergencial de empresa especializada para prestação de serviços técnicos especializados de manutenção e operação nos sistemas SISPREVWEB.

Relator: Conselheiro Francisco das Chagas Ferreira Feijó.

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise da conformidade legal do processo administrativo referente à **Contratação direta emergencial, por dispensa de licitação, de empresa especializada para execução dos serviços técnicos de manutenção, suporte técnico e transferência de tecnologia para o sistema de gestão previdenciária SISPREVWEB, fundamental para o funcionamento das atividades finalísticas e de gestão da AMPREV.**

A contratação tratada nestes autos decorre de que a ausência de manutenção e atualização dos dados do Sistema SISPREVWEB, conforme relatado pela Divisão de Informática – DINFO estaria inviabilizando o andamento das atividades do setor, o que estava comprometendo inclusive a geração da DIRF que produz os dados da cédula C de pensionistas e servidores da Entidade (fls. 02/03).

A falta de manutenção e geração dos dados para os órgãos competentes, como a Receita Federal, poderia acarretar atraso na apresentação das informações legais com possibilidade de aplicação de multas decorrentes da legislação de regência e responsabilização perante os órgãos de controle.

Consta que a ausência de manutenção do sistema SISPREVWEB ocorreu em razão do encerramento em 13/01/2023 do contrato de prestação de serviços continuada que era executado por empresa especializada e que não foi providenciado o novo certame licitatório correspondente em tempo hábil pelo setor competente para celebração de novo contrato, visto que não se teria possibilidade legal para nova prorrogação, face o transcurso do prazo máximo autorizado pela legislação para continuidade de serviços de informática (48 meses), nos termos do Art. 57, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993.

A minuta de Termo de Referência elaborada pela Divisão de Informática traz os pormenores e detalhamento dos serviços a serem contratados, inclusive sugerindo a contratação emergencial porque a AMPREV estaria sem cobertura dos serviços, especificamente na área do SISPREVWEB CONTÁBIL, que estaria inoperante para a abertura do exercício financeiro 2023, impossibilidade de operacionalização da DIRF 2023 para fins geração de Cédula C (fls. 04/55).



Em síntese, os serviços se referem a customização, integração, parametrização e suporte técnico dos Sistemas de Gestão Previdenciária SISPREVWEB, SISPREVWEB CONTÁBIL, PERÍCIA MÉDICA, PORTAL DO SEGURADO e Transferência de Tecnologia – SISPREV.

Autorizada a contratação dos serviços pelo período de noventa dias, posteriormente alterada para cento e oitenta dias, o feito administrativo tramitou normalmente pelos diversos setores da AMPREV, sendo devidamente instruído com os documentos e manifestações de impulso interno por cada uma das unidades envolvidas no processo de contratação de serviços.

Importa destacar que o presente processo administrativo se refere apenas ao procedimento de contratação direta de empresa especializada para a prestação dos serviços descritos no Termo de Referência, realizado por dispensa de licitação por caracterização de situação emergencial decorrente de da necessidade de urgência de atendimento inadiável, uma vez que a AMPREV estaria sem cobertura desses serviços essenciais para o desenvolvimento das atividades de gestão do Sistema Previdenciário.

A contratação emergencial ocorria pelo período de noventa dias, prazo em que seria realizado certame licitatório para contratação dos mesmos serviços por um período mais duradouro, estabilizando assim o pleno funcionamento dos serviços da Entidade Previdenciária.

Caracterizada a situação emergencial decorrente da necessidade de urgência de atendimento, a legislação autoriza a contratação direta, através de um procedimento mais simplificado, evitando assim o cumprimento de maiores prazos decorrentes da burocracia legal e gastos administrativos para, ao final, se obter a mesma contratação vantajosa almejada.

No bojo dos autos constam todos os documentos administrativos produzidos pelos diversos setores internos da AMPREV envolvidos na realização de despesas com a contratação de serviços, com destaque especial às informações relatadas pela Divisão de Informática que descreve com minúcias os serviços que serão realizados, bem como justifica da necessidade de contratação dos mesmos com a maior brevidade.

Consta também dos autos os documentos e propostas de preços apresentados pelas empresas que atenderam à convocação do Administração e participaram do procedimento simplificado de contratação direta.

Notadamente, é certo que os autos traduzem a intenção da AMPREV em contratar os serviços descritos nos documentos internos, assim como no Termo de Referência, para que sejam realizados tal qual descritos e pormenorizados.

O procedimento de seleção de propostas foi coletado pela Comissão Permanente de Licitação da AMPREV, constituída por profissionais capacitados e com habilitação para conduzir procedimentos dessa natureza, ainda que se trate de contratação direta.



De uma maneira geral tem-se que foram praticados todos os atos necessários a oportunizar uma competição simplificada com isonomia e transparência em consonância com os princípios basilares que regem as licitações públicas, tendo se optado pela proposta mais vantajosa para a Administração.

Nunca é demais lembrar que é característico dos processos administrativos referentes a aquisições e contratações serem eles complexos e volumosos, até mesmo porque a legislação que disciplina a matéria exige sejam instruídos com os documentos indispensáveis e devidamente ordenados por atos cronologicamente praticados durante a instrução.

Como se trata de procedimento simplificado, mas eminentemente formal, com requisitos, fases, prazos, validade e roteiro a ser seguido definidos na legislação, desde logo entendo não ser razoável nesta análise e nem mesmo é atribuição deste Colegiado, se alongar para identificar, conferir e destacar cada despacho proferido, juntada de documentos, impulsos de movimentação e de promoção processual pelos setores administrativos da AMPREV.

Ademais, consta dos autos, às fls. 54/55, o *check list*, denominado de Lista de Verificação que demonstra estarem presentes todos os documentos necessários e essenciais à fase interna de um procedimento de contratação de serviços, inclusive pesquisa de preços, indicação de recursos orçamentários, termo de referência e outros de igual ou menos importância.

Deste modo, em homenagem aos princípios da economia, celeridade e eficiência processual, destaco que esta análise se restringirá a aferir se os requisitos legais foram cumpridos e se os atos ordinatórios e decisórios praticados pelos agentes públicos competentes estão em conformidade com os ditames legais e se o fim almejado pela Administração de selecionar a proposta mais vantajosa para satisfação do interesse público foi alcançado.

Os presentes autos vieram encaminhados ao COFISPREV através de expediente enviado pelo Gabinete da Presidência e foram distribuídos a este Conselheiro para que, como relator, efetue a análise técnica e profira voto a ser submetido à apreciação do Colegiado.

Assim, recebi o presente processo em arquivo digital no estado em que se encontra, contendo 215 páginas.

Eis a síntese do necessário.

2. DAS FORMALIDADES PROCESSUAIS

Nunca é demais lembrar que a boa análise dos processos administrativos requer estejam os autos devidamente organizados de forma cronológica e instruídos com documentos essenciais inerentes à matéria tratada, assim como com os relativos às nuances e especificidades do caso concreto.

Em se tratando de processos referentes a procedimentos destinados a aquisição de materiais e contratação de serviços, sejam eles



mediante certame licitatório ou por contratação direta, a própria legislação de regência e as orientações e normativas dos órgãos de controle externo já estabelecem a necessidade de estarem presentes em ordem cronológica todos os documentos indispensáveis relativos a cada uma desses procedimentos.

No Parecer nº 337/2023-PROJUR (fls. 160/179), concluiu-se pela necessidade de realização de ajustes no Termo de Referência com o fim de melhor favorecer a participação de interessados e a aferição da seleção da proposta a ser adjudicada que atenda o interesse público, inclusive alteração do prazo de contratação para cento e oitenta dias, uma vez que as contratações emergenciais não podem ser objeto de prorrogação.

As alterações sugeridas foram acatadas e efetivadas pelo setor competente e o processo retornou à tramitação normal para as etapas ulteriores.

De uma maneira geral resta patente que nos seus aspectos formais e instrutórios, o processo administrativo está ordenado adequadamente e contém todos os documentos essenciais exigidos pela legislação para fundamentar a prática do ato administrativo de gestão dessa natureza, tais como pesquisas de preços, fonte de recurso, termo de referência, termo de contrato, justificativa de dispensa de licitação (385/394) termo de ratificação (432/433) e parecer 560/2023-PROJUR/AMPREV, homologados pelo gestor, autorização de emissão de notas de empenho e liquidação, dentre outros.

Diferente de outros processos, durante a tramitação o processo foi enviado a PGE para manifestação, contudo, através do Despacho nº 058/2023-GAB/PGE, o feito foi devolvido informando que a AMPREV é serviço autônomo e que tem autonomia para realizar os procedimentos de contratação de seu interesse nos termos da sua lei de regência.

Consta também dos autos o Contrato nº 002/2023-AMPREV, que foi celebrado com a licitante vencedora da competição simplificada mediante procedimento de dispensa de licitação por caracterização da situação emergencial pela necessidade de urgência de atendimento para que não fosse comprometido o funcionamento das atividades da entidade previdenciária, como ato administrativo conclusivo da seleção e escolha da proposta adjudicada, estando o presente feito instruído adequada e cronologicamente com os requisitos e documentos exigidos pela legislação de regência.

Sem mais nada a acrescentar, passo a análise técnica propriamente dita, sem adentrar no mérito administrativo da necessidade dos serviços e se os preços estão perfeitamente adequados ao objeto contratado.



3. DA ANÁLISE JURÍDICA

3.1 – DA CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO POR SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA.

Antes de adentrar no mérito da análise, importante destacar que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos e documentos que constam dos autos do presente processo administrativo e as nuances que permeiam o caso concreto, tudo isso em cotejo com os dispositivos legais que disciplinam a matéria e a jurisprudência das Cortes de Contas.

Adianto, também, que a presente análise se restringirá à aferição da conformidade do ato administrativo às normas e parâmetros legais, uma vez que não compete a este Colegiado adentrar nos juízos de conveniência e oportunidade dos atos administrativos praticados pela gestão da Amapá Previdência e tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnica decorrentes das atividades típicas da administração da Entidade.

Na mesma linha, **informo que por não dispor de outros parâmetros, nesta análise não adentrarei na avaliação a respeito de os preços cotados na proposta adjudicada estarem compatíveis com os praticados no mercado ou se contém eventual indício de sobrepreço.**

Integram estes autos, além dos documentos internos de impulso processual, a pesquisa com cotações de preços para o objeto a ser contratado coletadas de empresas que executam os serviços descritos no termo de referência. Então, supõe-se estejam em consonância com os preços praticados no mercado.

Esclareça-se, de antemão, que **os entendimentos do Tribunal de Contas da União (TCU)**, porventura citados nesta análise, devem ser acatados pelos órgãos e entes públicos, pois **é obrigatória** a vinculação às decisões da Corte de Contas, em matéria que envolve tema de caráter geral sobre licitação, contratos e convênios, conforme prevê a **SÚMULA TCU nº 222**.

Acerca, então, da efetiva **descrição dos serviços e quantitativos**, observou-se que foram definidos mediante solicitação efetivada pelo setor competente da AMPREV, estimada a partir de levantamento da necessidade dos mesmos pelo setor de tecnologia de informática da Entidade, especialmente quanto a descrições, detalhamento dos serviços e estimativa de preço médio, dentre outros.

Pois bem. A Constituição Federal dispõe no seu artigo 37, inciso XXI, que as compras no âmbito da Administração Pública serão processadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, **ressalvados os casos especificados na legislação.**



Conforme destacado na Justificativa de Dispensa de Licitação nº 003/2023-CPL/AMPREV e em diversos documentos espalhados por todo o processo administrativo, a situação de emergência estaria caracterizada pela necessidade de atendimento de urgência, uma vez que a entidade estaria sem cobertura de serviços essenciais de funcionamento do Sistema SISPREVWEB, pois o contrato anterior expirou em 13/01/2023.

No citado documento técnico também consta as razões da escolha da proposta adjudicada, não só pelo preço proposto, mas também pela experiência anterior na área de atuação em vários estados do País, inclusive na própria AMPREV.

Não pairam dúvidas de que os serviços são realmente essenciais e que não podem sofrer descontinuidade, sob pena de causar graves prejuízos aos pensionistas, segurados e até mesmo à sociedade. E por isso mesmo a Administração tem o dever legal de reativar o seu funcionamento para que se evitem consequências danosas e graves, o que somente é possibilitado pela celebração de novo contrato.

Não obstante, não ficou muito claro nos autos porque a Administração não adotou providências prévias para realização de um certame licitatório antes do implemento do termo final do contrato anterior, evitando assim a contratação emergencial que não é bem vista pelos órgãos de controle, visto ser opção excepcionalíssima.

Ao que parece teria ocorrido uma desatenção ou falta de comunicação dos setores internos ou mesmo falta de planejamento, no sentido de que previamente fosse instaurado um procedimento licitatório para contratação dos serviços, evitando assim a descontinuidade e a contratação excepcional por emergência.

Pois bem.

Entendeu de forma acertada a Comissão de Licitação da AMPREV, que em razão da caracterização da situação de urgência de atendimento para não comprometer o andamento das atividades essenciais da AMPREV, que o caso em tela se amolda ao permissivo do **artigo 24, inciso IV**, da Lei nº 8.666/1993, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, **in verbis**:

“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 serviços e compras de valor até dez por cento do limite previsto na alínea “a” do inciso II do artigo anterior, e para alienações, nos casos previstos nesta lei, desde que não se refiram a parcelas do mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez, bens públicos ou particulares, e somente para os bens necessários aos atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

A rigor, a licitação seria possível no caso dos presentes autos, mas inegavelmente por não ter sido providenciada previamente ao encerramento do contrato anterior e, considerando a impossibilidade de descontinuidade dos serviços, a legislação autoriza a realização da contratação direta com fundamento na situação emergencial caracterizada no caso concreto.

De mais a mais, é importante ressaltar que, não obstante se tratar de contratação direta, todas as cautelas foram adotadas, ou seja, houve ampla pesquisa de mercado e o adjudicatário apresentou comprovação de regularidade perante a seguridade social, cumprindo o **§ 3º, do artigo 195, da Constituição Federal**. É o que alguns autores denominam de **“licitação informal”**.

É forçoso reconhecer como regular nos seus aspectos formais a **CONTRATAÇÃO DIRETA** da Empresa **AGENDA ASSESSORIA PLANEJAMENTO E INFORMÁTICA LTDA**, CNPJ nº 00.059.307/0001-68, objetivando a **“execução dos serviços de manutenção corretiva, adaptativa, evolutiva e operação assistida do software SISPREVWEB, de propriedade da Amapá Previdência – AMPREV, de natureza continuada, a fim de suprir necessidades e demandas do Regime Próprio de Previdência do Estado do Amapá, no valor global de R\$ 240.000,00 (Duzentos e Quarenta Mil Reais), durante o período de 180 (Cento e oitenta) dias, com valor mensal de R\$ 40.000,00 (Quarenta Mil Reais), com fundamento no artigo 245, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993 e alterações posteriores.**

Consta dos autos a Justificativa de Contratação Direta por Dispensa de Licitação, devidamente ratificada pelo setor competente e



aprovada pela Procuradoria Jurídica pelo Parecer 560/2023-PROJUR/AMPREV, homologada pelo gestor da AMPREV, publicada no Veículo de Imprensa Oficial, atendendo assim a determinação contida no ordenamento jurídico, atribuindo a devida eficácia ao ato administrativo praticado.

De outra banda é cediço que as contratações, em regra, devem ser concretizadas por meio de instrumentos contratuais, entretanto, podem estes ser substituídos por outros instrumentos hábeis.

No caso dos autos, optou a Administração pela celebração de contrato em virtude da necessidade de previsão de obrigações a serem cumpridas pelas partes durante o período de execução dos serviços e por se tratar de execução contínua com remuneração mensal.

Por derradeiro, cumpre salientar que nos termos do art. 60 da Lei nº. 4.320 de 17/03/1964, a Administração Pública deve demonstrar que existe orçamento suficiente para cobrir a despesa com a contratação pretendida. Essa exigência também foi plenamente observada na presente aquisição contratação direta por dispensa de licitação, em face de que a nota de empenho correspondente a contratação dos serviços foi devidamente emitida e inclusive foi mencionada no Instrumento de Contrato celebrado.

De acordo com os demonstrativos de resultados da coleta de preços, foi adjudicada e homologada como vencedora a proposta da empresa AGENDA ASSESSORIA PLANEJAMENTO E INFORMÁTICA LTDA, CNPJ nº 00.059.307/0001-68, no valor global de R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais), durante o período de 180 (Cento e oitenta) dias, com valor mensal de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais).

4. CONCLUSÃO

Os autos demonstram ter sido o procedimento de contratação direta por dispensa de licitação para **prestação de serviços técnicos especializados de manutenção e operação no sistema SISPREVWEB**, da empresa **AGENDA ASSESSORIA PLANEJAMENTO E INFORMÁTICA LTDA, CNPJ nº 00.059.307/0001-68, no valor global de R\$ 240.000,00 (Duzentos e Quarenta Mil Reais), durante o período de 180 (Cento e oitenta) dias, com valor mensal de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais),** foi efetivado em conformidade com a legislação de regência, ou seja, nos termos do previsto no Art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, assim como a celebração do respectivo Contrato nº 002/2023-AMPREV.





No entanto, recomenda-se que a administração tenha atenção as vigências dos contratos de natureza contínuas, no sentido de promover novo certame licitatório antes do respectivo encerramento.

Em face do exposto, VOTO PELA CONFORMIDADE, SEM RESSALVA, DOS ATOS ADMINISTRATIVOS RELATIVOS AO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO DE QUE TRATAM ESTES AUTOS.

É o voto, que submeto à apreciação deste Colegiado.

Macapá-AP, 25 de fevereiro de 2025.

FRANCISCO DAS CHAGAS FERREIRA FEIJÓ
Conselheiro Relator

Este relatório foi submetido para apreciação na quarta reunião extraordinária realizada no dia 25/02/2025, sendo aprovado por unanimidade pelos demais membros do Conselho Fiscal da Amapá Previdência - COFISPREV, conforme abaixo.

Elionai Dias da Paixão –Conselheiro Titular/Presidente
Adriene Ribeiro Benjamin Pinheiro - Conselheira Titular/ Vice-Presidente
Arnaldo Santos Filho - Conselheiro Titular
Helton Pontes da Costa - Conselheiro Titular
Jurandil dos Santos Juarez - Conselheiro Titular

