

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL - SOFTWARE - TRANSIÇÃO DE SISTEMAS

PROCESSO Nº : 718916/25
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE IMBAÚ
 INTERESSADO : MUNICÍPIO DE IMBAÚ
 RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 1435/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Imbaú. Questionamentos acerca dos artigos 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021. Nova contratação emergencial ou contratação direta por inexigibilidade de licitação. Conhecimento. Resposta.

1 DO RELATÓRIO (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Imbaú, na pessoa do Procurador-Geral do Município, o Sr. Gedean Almeida Domingues, mediante a qual questiona:

- 1) Considerando a conclusão de processo licitatório para serviço de software e a necessidade de um período de transição para migração de dados, é juridicamente possível realizar uma nova contratação emergencial com a atual fornecedora (cujo contrato original também foi emergencial), com base no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, sob o fundamento de que a emergência da transição constitui um fato novo e distinto daquele que justificou a contratação original?
- 2) Caso não seja possível a hipótese acima, a situação de transição de sistemas, na qual apenas a atual fornecedora pode garantir a continuidade do serviço sem interrupções, caracteriza a inviabilidade de competição a autorizar uma contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021, pelo prazo estritamente necessário à migração?

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) informou que, embora não tenham sido identificadas decisões com força normativa acerca do caso, foram juntados aos autos entendimentos que podem auxiliar na resposta à Consulta, conforme Informação nº 123/25 – SJB¹.

Com vistas à instrução, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS), e, após, ao Ministério Público de Contas (MPC), nos termos do art. 314 do Regimento Interno.

Em prosseguimento, considerando o disposto no art. 252-C² do Regimento Interno, a CAIS encaminhou o feito à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF).

¹ Peça nº 07.

² Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), por sua vez, informou que o tema abordado na presente Consulta impacta na atividade de fiscalização, requerendo, por essa razão, após o julgamento, o retorno dos autos para ciência ou atualização de orientações às equipes de fiscalização, nos termos do Despacho nº 1360/25 - CGF³.

A CAIS, na Instrução nº 754/25⁴, destacou que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADI 6.890/DF, firmou entendimento de que a parte final do art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021 veda a recontração emergencial pela mesma situação que justificou a dispensa anterior. Assim, embora a empresa possa ser contratada com base em outro fundamento, inclusive diante de uma nova emergência, entendeu-se que não há amparo jurídico para uma nova contratação emergencial pelo mesmo motivo com a mesma empresa.

Quanto ao segundo ponto, a CAIS afirmou que pode haver contratação por inexigibilidade, desde que fique comprovado que somente a atual fornecedora consegue manter o sistema e garantir a migração sem interrupções.

Por seu turno, o Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 364/25⁵, a despeito do juízo de admissibilidade efetuado, entendeu que a presente Consulta não satisfaz os requisitos previstos no art. 311 do Regimento Interno desta Corte, por se tratar de dúvida cuja apreciação demanda exame de caso concreto, uma vez que em casos análogos a Consulta foi utilizada com o intuito de transferir para este Tribunal responsabilidades inerentes ao gestor público. Também pontuou que em caso de superado o apontamento pela inadmissibilidade, manifesta-se corroborando integralmente a resposta sugerida pela CAIS.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Considerando que o Ministério Público de Contas tenha se manifestado pela inadmissibilidade, é importante pontuar que a Consulta não busca a validação de um ato concreto já praticado, mas orientação em tese sobre a os arts. 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021.

Embora a dúvida tenha surgido a partir de um caso real, a resposta solicitada pode ser formulada de maneira abstrata, sem análise de condutas específicas, o que atende ao art. 311 do Regimento Interno.

Além disso, o §1º do art. 311 permite o conhecimento de Consultas que envolvam matéria de relevante interesse público, como é o caso da continuidade de serviços essenciais e da correta aplicação das regras de contratação.

3 Peça nº 10.
4 Peça nº 11.
5 Peça nº 12.

A Consulta foi formulada por autoridade competente, está acompanhada de parecer jurídico e trata da interpretação normativa da lei de licitações, o que reforça sua natureza geral e enquadrável na função consultiva deste Tribunal de Contas.

No exame do mérito da Consulta, convém lembrar o teor do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, que trata das hipóteses de dispensa de licitação, incluindo aquelas decorrentes de situações emergenciais ou de calamidade pública, vejamos:

Art. 75. É dispensável a licitação: [...] VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a reconstrução de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

A Instrução nº 754/25-CAIS destacou que a parte final do inciso VIII foi analisada pelo STF na ADI 6.890/DF. Na ocasião, o Tribunal fixou interpretação conforme à Constituição para esclarecer a vedação à reconstrução fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que motivou a primeira dispensa de licitação. Também assentou que a empresa não está impedida de disputar eventual licitação substitutiva ou de ser contratada diretamente por outro fundamento legal, inclusive por nova emergência, desde que não haja desvio ou abuso.

À luz desse entendimento, a Unidade Técnica concluiu, posição que também acompanho, que uma nova contratação emergencial da atual fornecedora, cujo vínculo anterior também se fundamentou no art. 75, VIII, violaria tanto o texto da lei quanto a orientação fixada pelo STF.

Quanto ao segundo questionamento, o argumento de que, na fase de transição, somente a fornecedora atual possuiria condições técnicas para manter o funcionamento do sistema durante a extração e migração dos dados, o cenário pode até sugerir uma situação de inviabilidade de competição, hipótese de inexigibilidade prevista no art. 74, I, da Lei 14.133/2021.

Ainda assim, convém destacar que o contrato original já tinha término previsto, o que impunha à Administração o dever de se preparar para assegurar a continuidade do serviço, incluindo o planejamento da transferência segura dos dados. Esse aspecto também foi enfatizado no Parecer nº 754/25 da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar.

Ante todo o exposto, com fulcro no art. 311 e seguintes do Regimento Internos deste Tribunal de Contas, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta, formulada pelo Município de Imbaú, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

1) Considerando a conclusão de processo licitatório para serviço de software e a necessidade de um período de transição para migração de dados, é juridicamente possível realizar uma nova contratação emergencial com a atual fornecedora (cujo contrato original também foi emergencial), com base no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, sob o fundamento de que a emergência da transição constitui um fato novo e distinto daquele que justificou a contratação original?”.

Resposta: Considerando a conclusão de processo licitatório para serviço de software e a necessidade de um período de transição para migração de dados, não se revela juridicamente possível celebrar nova contratação emergencial com a atual fornecedora, cujo contrato original também foi emergencial, com base no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, haja vista que a emergência da transição não configura fato superveniente e imprevisível, mas, sim, constitui etapa previsível e inerente ao planejamento da substituição do sistema. Assim, eventual contratação emergencial imediatamente subsequente com a mesma fornecedora estaria em dissonância com a redação normativa da Lei nº 14.133/2021 e, também, com o quanto decidido pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.890 - DF;

2) “Caso não seja possível a hipótese acima, a situação de transição de sistemas, na qual apenas a atual fornecedora pode garantir a continuidade do serviço sem interrupções, caracteriza a inviabilidade de competição a autorizar uma contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021, pelo prazo estritamente necessário à migração?”.

Resposta: A situação de transição de sistemas, na qual apenas a atual fornecedora poderia garantir a continuidade do serviço sem interrupções, pode, em tese, caracterizar a inviabilidade circunstancial de competição, apta a autorizar contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021, desde que atendidos cumulativamente: (i) a demonstração objetiva da inviabilidade de competição, mediante documentação técnica capaz de evidenciar que apenas a contratada detém, naquele contexto específico, os elementos indispensáveis à execução do objeto; (ii) a comprovação de que a inviabilidade de competição não decorreu de falta de planejamento, negligência ou omissão administrativa; e (iii) a limitação do termo contratual ao prazo estritamente necessário ao alcance dos fins propostos, devidamente embasado em metodologia de transição previamente definida e suportada por cronograma técnico detalhado que o justifique.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessário às demais unidades técnicas e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo (DP), para providências de encerramento e arquivamento do feito.

3 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Com a máxima vênia ao bem fundamentado voto lançado pelo eminente Conselheiro Relator, Augusto Zucchi, apresenta-se divergência no tocante ao conhecimento e, por conseguinte, ao julgamento de mérito da presente Consulta.

O ilustre Relator, em seu voto, compreendeu ser possível o conhecimento da Consulta e a resposta aos quesitos formulados, fundamentando-se nas recentes decisões desta Corte e na possibilidade de se formular a resposta de maneira abstrata.

O presente posicionamento dissidente fundamenta-se na compreensão de que o processo deve ser julgado extinto sem resolução de mérito, com base no Artigo 313, §4º, do Regimento Interno deste Tribunal, que prevê a extinção de processos cujo objeto verse sobre matéria que não se coadune com os pressupostos de admissibilidade, como ocorre no caso de questionamentos que adentram o exame de caso concreto.

3.1 DA NECESSÁRIA ESTABILIDADE DAS DECISÕES PROFERIDAS EM SEDE DE CONSULTA E DA DISTINÇÃO ENTRE DÚVIDA "EM TESE" E "CASO CONCRETO"

A Consulta, nos termos dos Artigos 38 a 41 da Lei Orgânica e 311 do Regimento Interno deste Tribunal, é um instrumento processual de excepcionalidade, destinado a dirimir dúvidas em tese sobre a aplicação de dispositivos legais e regulamentares de competência desta Corte. A manifestação proferida em sede de Consulta pelo Tribunal Pleno detém força normativa e constitui prejulgamento de tese, vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema (Art. 41 da Lei Orgânica e Art. 316 do Regimento Interno).

Essa natureza vinculante impõe a este Tribunal a responsabilidade de exercer um filtro qualificado no recebimento e análise das Consultas. Tal triagem hermenêutica é essencial para preservar a coerência, a previsibilidade e a segurança jurídica de suas deliberações. A ausência de um crivo rigoroso na admissibilidade de Consultas sobre temas que, na verdade, versam sobre situações fáticas específicas ou buscam a chancela para atos administrativos concretos, pode levar a uma proliferação de decisões que desvirtuam a finalidade precípua do instituto da consulta.

O acolhimento e a resposta a questionamentos desta natureza, formulados em sede de Consulta, podem configurar a atuação deste Tribunal como uma "assessoria jurídica" para o jurisdicionado, que busca validar ou revalidar uma interpretação jurídica que ele próprio deveria extrair da legislação e da jurisprudência já publicada e vinculante, bem como da análise de sua própria assessoria jurídica. Tal prática pode gerar um precedente de uso inadequado do instrumento da Consulta, além de abrir a porta para que o Tribunal seja constantemente demandado a pré-analisar atos administrativos

concretos, em detrimento de sua função constitucional de controle externo a *posteriori*.

Como bem salientado pelo Ministério Público de Contas em seu parecer, em situações análogas, "a Consulta foi utilizada com o intuito de transferir para este Tribunal responsabilidades inerentes ao gestor público, relativas a fatos já praticados, buscando, por vezes, obter a chancela ou legitimação de condutas possivelmente irregulares" (peça 12, p. 5). A função consultiva do Tribunal de Contas não se confunde com a consultoria jurídica que deve ser prestada pelos órgãos internos dos jurisdicionados. O Art. 311 do Regimento Interno é claro ao exigir que a consulta verse sobre "dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares", e não sobre a adequação de um ato administrativo específico a uma dada situação fática.

A jurisprudência majoritária dos Tribunais de Contas do Brasil e a doutrina especializada são uníssonas em diferenciar a dúvida "em tese" da análise de "caso concreto". Enquanto a primeira se refere a questionamentos de caráter abstrato e geral, com aplicabilidade universal ou a uma categoria de situações, a segunda envolve uma situação fática específica, com elementos individualizados que demandam uma análise pormenorizada das particularidades do consulente. Responder a casos concretos implicaria uma subversão da missão do controle externo, transformando o TCE em um órgão de gestão ou de auditoria prévia, o que não lhe compete.

3.2 DA INADMISSIBILIDADE DA PRESENTE CONSULTA POR VERSAR SOBRE CASO CONCRETO

Ao analisar os quesitos formulados pelo Município de Imbaú, evidencia-se que os mesmos estão intrinsecamente vinculados a uma situação fática particular, em vez de uma dúvida puramente em tese sobre a aplicação de dispositivos legais. Os elementos da Consulta são notavelmente específicos:

Considerando a conclusão de processo licitatório para serviço de *software*..." (peça 03, p. 4)

"...a existência de uma atual fornecedora do software de gestão com contrato emergencial firmado pelo prazo de 12-(doze) meses, com base no inciso VIII, do artigo 75, da Lei nº 14.133/2021, prestes a expirar." (peça 03, p. 02)

"...após a homologação da licitação e assinatura de contrato, nasce a necessidade de conversão, implantação e migração de todos os sistemas da antiga fornecedora para a nova contratada." (peça 03, p. 02)

"A primeira emergência decorreu da necessidade de manter o serviço em funcionamento até a conclusão da licitação. A emergência atual, por sua vez, é um fato novo e superveniente..." (peça 03, p. 03)

O consulente não busca uma interpretação geral do Art. 75, VIII, ou do Art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021. Ao contrário, ele indaga sobre a "jurídica possibilidade de realizar uma nova contratação emergencial com a atual fornecedora (cujo contrato original também foi emergencial)" e se "a situação de transição de sistemas, na qual apenas a atual fornecedora pode garantir a continuidade do serviço..." (peça 03, p. 04) caracteriza a inviabilidade de competição. Tais formulações não deixam dúvidas

de que se trata de uma análise sobre a adequação de uma conduta administrativa em um contexto fático específico do Município de Imbaú.

Como o próprio Ministério Público de Contas pontuou: "O Tribunal de Contas deve responder às Consultas apenas em tese (art. 311, V, do RITCEPR) e com base em dúvidas claramente formuladas (art. 311, II). Cabe ao gestor apresentar questionamentos que envolvam lacunas normativas, conflitos entre normas, múltiplas interpretações possíveis ou outras questões jurídicas relevantes à competência do Tribunal. A Consulta não deve tratar de dúvidas que possam ser resolvidas diretamente pela assessoria jurídica do próprio ente..." (peça 12, p. 05, citando Despacho nº 1235/25).

A admissão de uma consulta com tais características, por mais relevante que seja o interesse público subjacente – e reconheço aqui o zelo do consulente em buscar segurança jurídica para um serviço essencial –, criaria um precedente que desvirtuaria a natureza jurídica do instituto da consulta.

O risco é que este Tribunal se torne uma "instância de pré-aprovação" de atos administrativos, mitigando a responsabilidade do gestor e sobrecarregando a pauta com análises que deveriam ser resolvidas no âmbito de suas assessorias jurídicas internas. A premissa de que a resposta "pode ser formulada de maneira abstrata", como mencionado pelo Relator, não se sustenta plenamente quando os quesitos são tão detalhados e enquadrados em um cenário operacional tão particular. A abstração necessária à consulta não é alcançada aqui, pois a questão está indissociavelmente ligada aos pormenores da contratação do Município de Imbaú.

A finalidade das Cortes de Contas é, primariamente, fiscalizar e julgar, exercendo um controle *a posteriori* da legalidade e economicidade dos atos da gestão pública. A função consultiva é um instrumento valioso para aprimorar a gestão, mas sempre balizada pela necessidade de se preservar a autonomia gerencial e a responsabilidade primária do administrador público. Acarretar a este Tribunal a tarefa de validar ou pré-validar decisões administrativas em situações concretas é desviar-se dessa missão fundamental.

Portanto, diante do exposto, e em manifestação divergente ao voto do eminente Conselheiro Relator, entende-se que os quesitos formulados na presente Consulta versam sobre matéria de cunho eminentemente prático e operacional, inseridos em uma moldura fática específica do consulente, caracterizando-se como um caso concreto e não como uma dúvida "em tese". Acolher tal consulta equivaleria a transformar este Tribunal em um órgão consultivo *ad hoc* para situações particulares, sem que haja uma genuína "dúvida em tese" a ser dirimida com força normativa para a generalidade dos jurisdicionados.

Dessa forma, versando a Consulta sobre tema que não se enquadra na definição de "dúvida em tese" conforme o Regimento Interno, o processo deve ser julgado extinto

sem resolução de mérito, conforme previsto no Artigo 313, §4º, do Regimento Interno.

Assim, propõe-se a este Tribunal Pleno:

I - declarar a extinção deste Processo sem julgamento de mérito, por ausência de seus pressupostos legais de recebimento, ante a formulação de questionamentos que configuram exame de caso concreto, o que desvirtua o instrumento da Consulta, nos termos do § 4º do Artigo 313 do Regimento Interno deste Tribunal, e em consonância com o Parecer nº 364/25 do Ministério Público de Contas.

II - determinar o retorno dos autos à origem, com a devida comunicação ao Município de Imbaú, informando que o Tribunal de Contas, em sua função consultiva, não delibera sobre casos concretos, mas apenas sobre dúvidas em tese.

Salienta-se que a análise da Instrução nº 754/25-CAIS e do Parecer nº 364/25-MPC (peças 11 e 12) já oferece subsídios valiosos para a orientação da gestão municipal na situação apresentada, com as devidas ressalvas à responsabilidade do gestor e ao rigor do planejamento.

4 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por voto de desempate do presidente, em CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, com fulcro no art. 311 e seguintes do Regimento Internos deste Tribunal de Contas, a presente Consulta, formulada pelo Município de Imbaú e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Considerando a conclusão de processo licitatório para serviço de software e a necessidade de um período de transição para migração de dados, é juridicamente possível realizar uma nova contratação emergencial com a atual fornecedora (cujo contrato original também foi emergencial), com base no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, sob o fundamento de que a emergência da transição constitui um fato novo e distinto daquele que justificou a contratação original?

Resposta: Considerando a conclusão de processo licitatório para serviço de software e a necessidade de um período de transição para migração de dados, não se revela juridicamente possível celebrar nova contratação emergencial com a atual fornecedora, cujo contrato original também foi emergencial, com base no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, haja vista que a emergência da transição não configura fato superveniente e imprevisível, mas, sim, constitui etapa previsível e inerente ao planejamento da substituição do sistema. Assim, eventual contratação emergencial imediatamente subsequente com a mesma fornecedora estaria em dissonância com a redação normativa da Lei nº 14.133/2021 e, também, com o quanto decidido pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.890 - DF;

II - Caso não seja possível a hipótese acima, a situação de transição de sistemas, na qual apenas a atual fornecedora pode garantir a continuidade do serviço sem interrupções, caracteriza a inviabilidade de competição a autorizar uma contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021, pelo prazo estritamente necessário à migração?

Resposta: A situação de transição de sistemas, na qual apenas a atual fornecedora poderia garantir a continuidade do serviço sem interrupções, pode, em tese, caracterizar a inviabilidade circunstancial de competição, apta a autorizar contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021, desde que atendidos cumulativamente: (i) a demonstração objetiva da inviabilidade de competição, mediante documentação técnica capaz de evidenciar que apenas a contratada detém, naquele contexto específico, os elementos indispensáveis à execução do objeto; (ii) a comprovação de que a inviabilidade de competição não decorreu de falta de planejamento, negligência ou omissão administrativa; e (iii) a limitação do termo contratual ao prazo estritamente necessário ao alcance dos fins propostos, devidamente embasado em metodologia de transição previamente definida e suportada por cronograma técnico detalhado que o justifique;

III - encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessários às demais unidades técnicas e à Diretoria de Protocolo (DP), para providências de encerramento e arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto desempate), IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI (voto vencedor).

Os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (vencido), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, apresentaram voto pela extinção sem julgamento de mérito.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 11 de junho de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente