



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 178305/21
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PORECATU
INTERESSADO: ALEX TENAN, FABIO LUIZ ANDRADE, GERSON APARECIDO
CAVALLARI, MUNICÍPIO DE PORECATU
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1053/22 - Tribunal Pleno

REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8666/93.
CONTRATAÇÃO DE APLICATIVO PARA
OBTENÇÃO DE DADOS RELATIVOS À PANDEMIA
DO COVID-19. CONTRATAÇÃO DIRETA.
AUSÊNCIA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS A
FOMENTAR A INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.
ESCOLHA DE MARCA E DIRECIONAMENTO
EVIDENCIADOS. DANO AO ERÁRIO
CONFIGURADO. RESTITUIÇÃO DE VALORES E
APLICAÇÃO DE MULTAS. EXPEDIÇÃO DE
RECOMENDAÇÃO. PROCEDÊNCIA.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação da Lei n.º 8666/93 formulada por *Alex Tenan*, Vereador do Município de Porecatu, em face do Prefeito do mesmo Município, Sr. *Fabio Luiz Andrade*, noticiando supostas irregularidades na contratação de aplicativo para a obtenção de dados relacionados à Pandemia do novo Coronavírus, pelo valor de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais), em que pese os alertas emitidos pelos servidores municipais envolvidos no processo de contratação no sentido de que os dados poderiam ser buscados em aplicativos gratuitos. Afirmou ainda que a empresa contratada tem objetos diversos de atuação e estaria localizada em bairro residencial.

A Representação foi recebida nos termos do Despacho 364/21, peça 12.

O Prefeito Municipal apresentou defesa às peças 24, ocasião em que afirmou sofrer perseguição política pelo Representante, requerendo o arquivamento do presente expediente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No mérito, argumentou que a empresa contratada seria uma empresa individual de responsabilidade limitada, atuante no ramo da tecnologia. Disse que se trata de empresa especializada no desenvolvimento e licenciamento de softwares customizados, conforme requer a inexigibilidade de licitação. Negou se tratar de empresa de fachada e alegou que a empresa seria a única proprietária do software adquirido pelo Município.

Aduziu que os aplicativos gratuitos sugeridos pelo presidente da Comissão de Licitações, à época, não forneceriam as mesmas ferramentas do Mapa Epidemiológico Georreferenciado desenvolvido pela empresa contratada. Argumentou que Wuhan Coronavírus Global Cases não seria tão útil aos cidadãos do Município e que a página do Observatório do Litoral Paranaense assim com o site <http://covid.gov.br> não contemplariam a realidade local.

Sustentou que:

“o Mapa Epidemiológico Georreferenciado desenvolvido pela contratada é uma ferramenta local, uma plataforma integrada com os sistemas já utilizados pelo município viabilizando a comunicação entre as informações cadastradas com o banco de dados de cada paciente. O sistema permite o monitoramento, fiscalização e controle de endemias por bairro, quadra e ponto de localização do município fornecendo todas as informações relativas ao avanço do COVID-19 e demais endemias no município em tempo real.

[...] Por meio desta tecnologia é possível identificar o endereço do paciente, permitindo ao gestor tomar decisões mais assertivas e didáticas com relação ao método de prevenção e tratamento.

Todas as informações nascem da própria vigilância municipal, e fornecem dados atualizados, em tempo real.

Seja por meio da website ou na forma de aplicativo para smartphones, é possível a integração da equipe de saúde municipal com pacientes sem a necessidade de sair de casa.

É possível o cadastro ilimitado de usuários podendo, inclusive, ser criado grupos com perfis específicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, defendeu a contratação e alegou ter ela seguido todas as formalidades legais, requerendo a improcedência da Representação (defesa replicada às peças 26).

A Coordenadoria de Gestão Municipal entendeu que o sistema adquirido pela municipalidade não se restringiria ao COVID-19 e permitiria uma análise mais eficiente no combate de doenças. Entendeu que não houve irregularidade no gasto e opinou pela improcedência da Representação (Instrução 1325/21, peça 31).

A 7ª Procuradoria de Contas requereu a expedição de ofício à 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Porecatu a fim de coletar informações sobre as conclusões a respeito da contratação aqui analisada (Parecer 386/21, peça 32).

Acolhidas as diligências (Despacho 784/21, peça 34), a Promotoria de Justiça ofertou resposta e os documentos foram anexados às peças 39/49.

Após análise da documentação encaminhada, a CGM ratificou o opinativo pela improcedência da Representação (Instrução 2723/21, peça 52).

De outro modo, a 7ª Procuradoria de Contas sugeriu a intimação do Município de Porecatu, do Prefeito Municipal e do Sr. *Gerson Aparecido Cavaliari* (Secretário Municipal de Saúde) para oferecerem respostas às seguintes questões:

- a) Tendo em vista a declaração da servidora Salete Suzana Cavalcanti e Silva Refosco, lotada no setor de licitação do Município (fl. 161 da peça n.º 43), no sentido de que “não houve cotação” e de que o valor “foi apresentado aleatoriamente”, indiquem de que forma se atingiu o valor de R\$90.000,00 para a contratação da empresa Rodraude Pública Eireli ME, devendo ser encaminhados os documentos que subsidiaram o respectivo cálculo;
- b) Justifiquem a necessidade de aquisição do produto e informem se foram elaborados estudos indicando o impacto positivo que a contratação traria ao Município e seus cidadãos, especialmente diante da constatação de que nenhum dos servidores ouvidos pelo MP, incluindo o Prefeito Municipal, instalou o referido aplicativo em seu celular;
- c) Se houve a realização de estudos prévios sobre a forma de implementação do sistema contratado e sobre a necessidade de equipamentos auxiliares, considerando a informação de que o aplicativo ainda não estaria sendo utilizado em decorrência da necessidade de aquisição de aparelhos para que os servidores possam alimentá-lo;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

d) Apresentem razões para a demora na aquisição desses equipamentos auxiliares, visto que o contrato foi subscrito ao final de agosto/2020, tendo o valor sido integralmente pago em 11/09/2020 (conforme documento acostado à fl. 27 da peça n.º 42), e as declarações acima mencionadas são datadas de 29/04/2021 (fl. 194 da peça n.º 43) e de 27/07/2021 (fl. 27 da peça n.º 44), não havendo nos autos justificativas para o transcurso de quase um ano sem que se tenha dado solução ao problema e sem que o investimento tenha retornado à população;

e) Fundamentem a referida contratação, levando-se em consideração a rescisão do Contrato n.º 79/2018, firmado com a mesma empresa objetivando a concessão de acesso aos serviços do Município via aplicativo de celular, sob a justificativa de falta de adesão dos munícipes (fl. 27 da peça n.º 44), demonstrando que a via de comunicação eleita pelo Contrato n.º 97/2020 já havia, de antemão, se mostrado insatisfatória; e, finalmente,

f) Justifiquem a emissão do Parecer Jurídico que subsidiou a contratação em liça (peça n.º 06) – cujos termos, a propósito, se mostraram contrários ao entendimento esboçado pela Comissão de Licitação e pelo Controlador Interno¹ –, por Assessor Jurídico ocupante de cargo comissionado² e não por Procurador Jurídico titular de cargo efetivo, visto de tratar de atividade de natureza eminentemente técnica e rotineira, inerente à respectiva órbita de atuação. (Parecer 619/21-7PC, peça 53).

As respostas foram apresentadas às peças 64/ 71 e 73.

Instada a se manifestar a Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se pela rejeição da proposta de arquivamento do feito, ante a independência de instâncias e em face da avançada instrução probatória aqui produzida.

No mérito, reviu seus posicionamentos anteriores e compreendeu pela irregularidade da contratação por ausência de hipótese de inexigibilidade de licitação, consoante o art. 25 da Lei n.º 8666/93. Argumentou que havia outros produtos semelhantes no mercado que poderiam atender às necessidades do Município.

Ao final, opinou pela procedência parcial da representação, com aplicação da multa prevista no art. 87, IV, “d” da Lei Complementar n.º 113/2005 ao Representado, e expedição de determinação ao Município de Porecatu para que se abstenha de efetuar a prorrogação do contrato firmado com a empresa Rodraude Pública Eireli Me. (Instrução 5028/21-CGM, peça 74).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas, afirmou:

A contratação dos serviços, tal como ocorreu, não poderia prescindir de elementos básicos que garantissem a certeza da adequação dos valores contratados, a salvaguarda da ampla concorrência mediante a utilização da modalidade de contratação adequada, bem como a avaliação do impacto (positivo/negativo) que a contratação traria aos munícipes com o detalhamento do sistema de monitoramento, circunstâncias que não restaram suficientemente demonstradas, corroborando uma contratação perceptivelmente dirigida e marcada pela falta de planejamento.

Ademais, argumentou que o sistema adquirido não assegurava o acesso universal aos serviços e informações a todos os cidadãos, porquanto só acessível por usuários do sistema IOS. Ressaltou que o prazo de vigência do Contrato terminou em 28/02/2021, tendo sido pago o valor de integral da contratação em 11/09/2020, ou seja, em data muito anterior à aquisição dos tablets imprescindíveis para o funcionamento e implantação do sistema, ocorrida em novembro de 2021.

Destacou que em pesquisa no site do Município de Porecatu, ocorrida em 31/01/2022, não foi localizada informação ou notícia quanto à disponibilização do software.

Com base nisso, concluiu pela impossibilidade de se confirmar que a contratação tenha revertido em qualquer benefício à população.

Assim, requereu seja o valor da contratação integralmente restituído aos cofres municipais, acrescido da multa estabelecida pelo artigo 89 da LC n.º 113/2005, ambos de responsabilidade do signatário do Contrato n.º 97/2020, Sr. *Fábio Luiz Andrade*.

Ademais, constatou a infringência dos Prejulgados 06 e 25 deste Tribunal, tendo-se em vista que o Parecer Jurídico que instruiu a contratação foi assinado por Assessor Jurídico comissionado, num contexto de que se extrai a subordinação do Sr. *Bruno Henrique Garcia Fabiani* ao Sr. Prefeito Municipal, seu nomeante, denotando a ausência de enfrentamento das controvérsias da contratação em análise.

Assim, opinou também pela aplicação da multa prevista no art. 87, II, “c”, da LC n.º 113/05, com expedição de determinação ao atual e futuros gestores



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para que a emissão de Pareceres Jurídicos em procedimentos licitatórios e/ou de dispensa/inexigibilidade de licitação fique adstrita aos Procuradores Jurídicos regularmente concursados, titulares de cargos efetivos.

Concluiu pela procedência da Representação com a aplicação de multas, restituição de valores e expedição de determinação (Parecer 956/21-7PC).

É o conciso relato.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Nos termos em que se manifestou a CGM, a independência de instâncias e a avançada instrução processual nos presentes autos corroboram a necessidade de se concluir a análise dos fatos inaugurada com a Representação.

Assim, rejeito o pedido de arquivamento do feito.

No mérito, conforme relatado, o imbróglio decorre da contratação pelo Município de Porecatu por inexigibilidade de licitação de aplicativo para a obtenção de dados relacionados à Pandemia do novo Coronavírus, pelo valor de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais).

Ocorre que a contratação direta efetuada pelo Município se mostrou controversa desde os procedimentos iniciais. Consoante reforçou a Coordenadoria de Gestão Municipal:

A inexigibilidade nº 04/2020 teve por base a carta de exclusividade apresentada pela empresa Rodraude Publica Eireli Me (peça 5, fl. 20) atestando que a empresa seria a única desenvolvedora e detentora dos direitos autorais e de comercialização do programa para computador “SEMV INTELLIGENCE FRAMEWORK”.

Ocorre que o fato da empresa contratada ser proprietária exclusiva dos direitos de um software específico não configura justificativa apta a fundamentar o uso da inexigibilidade, considerando a existência de outros produtos semelhantes no mercado que poderiam atender as necessidades do Município.[...]

Ora, nada há de singular ou exclusivo no desenvolvimento de software que seja capaz de monitorar e controlar a situação epidemiológica dos Municípios, tanto é assim que o próprio Presidente da Comissão de Licitação alertou (peça 10) para a existência de softwares ou plataformas gratuitas que possuem essa mesma função, a exemplo do aplicativo Wuhan Coronavírus Global Cases, plataforma do Observatório do Litoral Paranaense e página do Coronavírus Brasil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, restou esclarecido que não haveria qualquer impedimento quanto à realização do devido processo de licitação, com a elaboração de detalhado termo de referência em que restariam especificadas todas as necessidades do Município, adequada precificação e possibilidade de que mais empresas participassem do certame.

Ocorre que a instrução esclareceu também a ausência de planejamento prévio tanto quanto ao objeto da contratação como de estudos a respeito dos insumos que necessários para a efetiva implantação do que estava sendo contratado. A respeito disso, a CGM foi precisa em aduzir:

A caracterização das hipóteses de inexigibilidade previstas no artigo 25 da lei nº 8.666/93, exceções legais ao dever constitucional de licitar, não pode ser feita de forma presumida.

Foi exatamente o que ocorreu no caso em exame, haja vista que a municipalidade, sem realizar qualquer pesquisa mercadológica, presumiu que o software fornecido pela empresa Rodraude Publica Eireli Me é o único no território nacional capaz de ofertar solução tecnológica destinada a monitorar e controlar os casos de coronavírus e outras endemias no âmbito municipal.

Ademais, ao que parece, a municipalidade sequer conhecia as características mínimas do programa contratado, pois constatou apenas posteriormente que seria necessária a aquisição de tablets para uso do sistema pelos servidores (depoimento do representado Fábio Luiz Andrade, peça 44, fl. 27/28), bem como que o sistema apenas era acessível para portadores de celular no sistema Android e não para usuários do sistema IOS (depoimento da Sra. Alessandra Santos, peça 43, fl. 94/195). [...]

Desta sorte, havendo outros programas capazes de atender as necessidades da administração pública, não há que se falar em contratação direta, conforme vem decidindo esta Corte de Contas [...]

Assim, restou demonstrada que a contratação restou regida por escolha de marca e direcionamento, situação vedada pela Lei n.º 8.666/93 e que impõe a aplicação da multa prevista no art. 87, IV, “d” ao Sr. *Fábio Luiz Andrade*.

Não bastasse isso, a instrução também revelou que a contratação não repercutiu favoravelmente aos Municípios, na medida em que após o início de vigência da contratação percebeu-se a necessidade de aquisição de tablets para a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adequada implantação do sistema, o que teria ocorrido apenas no mês de novembro de 2021, ou seja, posteriormente ao término da contratação do serviço, ocorrido em fevereiro de 2021. Nos termos em que se manifestou a 7ª Procuradoria de Contas:

[...] chama atenção o fato de que o prazo de vigência estabelecido no Contrato n.º 97/2020, de acordo com as informações prestadas pela própria Municipalidade junto ao Portal Informações para Todos, se esvaiu em 28/02/2021, havendo sido efetuado o pagamento integral dos R\$ 90.000,00 acordados à empresa Rodraude Pública Eireli - ME ainda em 11/09/2020, ou seja, muito antes da aquisição dos tablets tidos como imprescindíveis para o funcionamento e implantação do sistema, efetuada somente em novembro de 2021 (peça n.º 70).

Impende destacar que, em consulta realizada em 31/01/2022 junto ao site do Município de Porecatu¹, nenhuma notícia ou informação quanto à disponibilização do referido software foi localizada. De acordo com os dados ali informados, os Boletins Diários têm sido apenas publicados na página do Facebook da Prefeitura e no Portal de Transparência.

Não há como, diante desse cenário, atestar que a empresa Contratada haja, efetivamente, prestado os serviços para os quais foi contratada, eis que a implantação, qualificação e manutenção do software por ela comercializado dependiam da aquisição de material (tablets) que somente veio a ocorrer após o término do prazo de vigência da avença e até o momento, pelo que se verifica, o investimento não reverteu em qualquer benefício à população.

Assim, em razão da ausência de demonstração de que serviço irregularmente contratado por inexigibilidade de licitação tenha sido minimamente prestado, compreendo ter restado suficientemente comprovado o dano ao erário, com necessidade de restituição do valor da contratação pelo Sr. *Fábio Luiz Andrade*.

Por fim, conforme ressaltou o Ministério Público de Contas, o Parecer Jurídico que informou administrativamente a contratação do serviço aqui analisado, o qual adotou entendimento contrário às análises da Comissão de Licitação e do Controlador Interno, foi subscrito por servidor comissionado, ocupante do cargo de Assessor Jurídico, em ofensa aos Prejulgados 06 e 25 deste Tribunal.

Desta forma, acolho a proposta do *Parquet* de Contas e aplico a multa prevista no art. 87, II, "c", da LC 113/05 ao Sr. *Fábio Luiz Andrade*, com expedição de recomendação ao Município para que os Pareceres Jurídicos em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

procedimentos licitatórios e/ou contratações direta sejam elaborados pelos Procuradores Jurídicos concursados, titulares de cargos efetivos.

Assim, em consonância com a Instrução da Coordenadoria de Gestão Municipal e o Parecer do Ministério Público de Contas, julgo procedente a Representação e aplico as multas do art. 87, IV, “d” e art. 87, II, “c”, ambos da LC 113/05, ao Sr. *Fábio Luiz Andrade*, a quem determino também a restituição do valor de R\$ 90.000,00, devidamente corrigido, ante o dano ao erário advindo do Contrato 97/2020. Determino, ainda, a expedição de recomendação ao Município para que os Pareceres Jurídicos em procedimentos licitatórios e/ou contratações direta sejam elaborados pelos Procuradores Jurídicos concursados, titulares de cargos efetivos.

III. VOTO

Diante do exposto, acompanho a Instrução da Coordenadoria de Gestão Municipal e o Parecer do Ministério Público de Contas e VOTO pela procedência da Representação e aplico as multas do art. 87, IV, “d” e art. 87, II, “c”, ambos da LC 113/05, ao Sr. *Fábio Luiz Andrade*, a quem determino também a restituição do valor de R\$ 90.000,00, devidamente corrigido, ante o dano ao erário advindo do Contrato 97/2020.

Expeça-se recomendação ao Município para que os Pareceres Jurídicos em procedimentos licitatórios e/ou contratações direta sejam elaborados pelos Procuradores Jurídicos concursados, titulares de cargos efetivos.

Oficie-se ao Procurador Geral de Justiça acerca do conteúdo da presente Representação.

Após o trânsito em julgado da decisão e as providências de estilo, autorizo o arquivamento do feito.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de
REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

- I. Julgar pela **procedência** da Representação;
- II. **Aplicar as multas** do art. 87, IV, “d” e art. 87, II, “c”, ambos da LC 113/05, ao Sr. *Fábio Luiz Andrade*;
- III. Determinar ao Sr. *Fábio Luiz Andrade* a **restituição** do valor de R\$ 90.000,00, devidamente corrigido, ante o dano ao erário advindo do Contrato 97/2020.
- IV. Recomendar ao Município de Porecatu que os Pareceres Jurídicos em procedimentos licitatórios e/ou contratações direta sejam elaborados pelos Procuradores Jurídicos concursados, titulares de cargos efetivos.
- V. Oficiar ao Procurador Geral de Justiça acerca do conteúdo da presente Representação.
- VI. após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 28 de abril de 2022 – Sessão Virtual nº 6.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente