TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	97914/22
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE QUATRO BARRAS
INTERESSADO:	LORENO BERNARDO TOLARDO, MERIELEN VODAN, WNI EQUIPAMENTOS ELETRONICOS LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	ANA PAULA ZANATTA, FERNANDO TOSI YOKOYAMA, LUIZ FERNANDO FERREIRA DELAZARI
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 940/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/1993. Município de Quatro Barras. Contratação direta por inexigibilidade de licitação. Serviço de segurança eletrônica. Alegação de inviabilidade de competição. Inocorrência. Objeto comum. Procedência e multa.

I. RELATÓRIO

Encerram os autos representação da Lei n.º 8.666, de 21/06/1993, com pedido liminar de suspensão do certame, formulada por WNI EQUIPAMENTOS ELETRÔNICOS LTDA., em face do Processo de Inexigibilidade n.º 48/2021 (Contrato n.º 1/2022), realizado pelo MUNICÍPIO DE QUATRO BARRAS, que tinha por objeto a aquisição de licença, software e suporte técnico para a gestão de sistema de segurança eletrônica.

Consoante ressoa da exordial, a contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação, fora indevida, eis que haveria no mercado outros fornecedores capazes de atender a demanda do município.

A representação foi recebida (Despacho n.º 246/2022, peça 10), mas indeferido o pedido de sustação do contrato, tendo sido determinada a citação do município, na figura do seu representante legal, de LORENO BERNARDO TOLARDO, Prefeito Municipal, e de MERIELEN VODAN, Secretária Municipal de Governo, Trabalho e Ordem Pública.

Em resposta (peça 25), a municipalidade, por meio do seu representante legal, afirmou que: (i) MERIELEN VODAN é servidora municipal

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.LPQK

efetiva concursada em cargo denominado de secretária, atuando, à época dos fatos, vinculada a então Secretaria Municipal de Governo, Trabalho e Ordem Pública, que possuía como Secretário Municipal – gestor da pasta - FREDERICO BERNARDI; (ii) quando da análise do processo de inexigibilidade, entendeu pela inviabilidade de competição, em razão de certidão emitida pela FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DAS EMPRESAS BRASILEIRAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO **(**ASSESPRO) de que a empresa IRIS BS SYTEM EIRELI seria a autora e único fornecedora do SISTEMA IRIS; (iii) o município ainda adotou os cuidados de averiguar que o sistema contratado é o único do mercado com as características próprias para cumprir o termo de referência, que envolve, dentre outros, a interação de sistemas, onde a plataforma atua como quadro de comando gerencial, o qual permite a integração de múltiplos sistemas, bem como a integração dos cidadãos e órgãos de segurança pública; e (iv) o Sistema IRIS foi implantado em municípios como Pinhais e Matinhos e por suas particularidades sempre através de inexigibilidade de licitação.

A representante apresentou nova manifestação (peça 29), reforçando os argumentos anteriormente expendidos.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n.º 2263/2022, peça 33) opinou pela procedência da representação, e aplicação de multa constante do artigo 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113, de 15/12/2005 a LORENO BERNARDO TOLARDO, gestor do município.

O Ministério Público de Contas (Parecer n.º 522/2022, peça 35) acompanhou a unidade técnica.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Como acima referenciado, a instrução alenta a procedência da representação, com a qual se concorda.

Diga-se, de plano, que se mostra descabido o argumento de que a contratação direta foi hígida diante da certidão fornecida pela ASSESPRO de que a empresa IRIS BS SYTEM EIRELI seria a “autora e única fornecedora no Brasil do SISTEMA IRIS”. O referido atestado apenas testifica que a empresa produziu aquele

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.LPQK

sistema e que é a sua a única fornecedora. Mas isso, por si só, não basta para caracterizar a inviabilidade de competição, sendo necessária uma pesquisa de mercado para aferir a existência de outras soluções aptas à satisfação da necessidade que determinou a deflagração do procedimento de contratação, o que, compulsando os autos, não foi feito. No caso, o objeto da avença se trata de um sistema de segurança eletrônica, um serviço que pode ser qualificado como comum, encontradiço de forma usual no mercado, existindo uma pluralidade de prestadores, havendo, portanto, competição, a atrair a obrigatoriedade de realização de licitação (artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal). A esquiva à regra da licitação só se legitima se acaso conduzida consoante os estritos termos da lei, sob pena de burla ao texto constitucional. Na hipótese dos autos, durante o procedimento de contratação direta, deveria ter sido demonstrada, de forma inequívoca, a inexistência de competição, cabendo ao agente público envidar os esforços necessários para se certificar da inviabilidade da competitividade, notadamente, tendo em vista a simplicidade que encerra o seu objeto encerra. Pelo menos é isso que ressoa da doutrina, que chega a relativizar a força probante da exclusividade incidente em atestados:

> "Em regra, a conclusão é que as **Juntas Comerciais, Sindicatos, Federações ou Confederações Patronais, entidades referidas no inciso I do artigo 25 da Lei n.º 8.666/93 não são hábeis a atestar a exclusividade de dado objeto e de seu fornecedor**. Logo, ainda que sejam emitidas declarações nesse sentido, tais declarações não comprovam adequada e suficientemente a exclusividade para efeitos de inexigibilidade de licitação pública. **Os agentes administrativos responsáveis pela contratação por inexigibilidade não devem contentar-se com tais declarações, devem eles próprios pesquisar a pretensa exclusividade**" (Joel de Menezes Niebuhr. Dispensa e inexigibilidade de licitação pública. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 160).
>
> Em igual sentido:
>
> "É dever do agente que faz inclinar seu juízo de conveniência e oportunidade na direção da contratação de produto tido por único ou exclusivo (logo, afastando o Dever Geral de Licitar) que demonstre ser esta solução técnica a única adequada para atender a necessidade da Administração, devendo ser afastada a ideia de que haja outras no mercado que tenham as características,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.LPQK

> funcionalidades ou soluções similares" (Luiz Claudio de Azevedo Chaves. A contratação por inexigibilidade de licitação com fornecedor ou prestador de serviço exclusivo. Breve análise do art. 25, I da Lei 8.666/93. Revista do Tribunal de Contas da União. n.134 (2015). Brasília: TCU, p. 18-27).

Tal orientação restou encampada por entendimento sumulado do Tribunal de Contas da União:

> "Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade".

Destarte, a contratação direta por inexigibilidade de licitação com fulcro no artigo 25, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993, não se esgota apenas na apresentação de atestado de exclusividade, impondo-se a busca no mercado para afastar eventuais opções detentoras das mesmas características, que poderiam, suprir, com a mesma desenvoltura, as necessidades da administração municipal.

Diante disso, forçoso concordar com a unidade técnica quando afirma que:

> "Todavia, analisando a documentação fornecida por ambas as partes, assim como o que fora exposto pela Representante, nota-se que não assiste razão a Representada, ocorrendo equívoco ao se contratar de maneira direta tal serviço e ainda mais se utilizando do instituto da inexigibilidade.
>
> Ora, trata-se de contratação de sistema de segurança eletrônica, serviço que além comum, em se tratando de contratação por meio de realização de licitações, chega a ser trivial, não chegando nem perto de se enquadrar em um caso raro de contratação direta por meio de inexigibilidade.
>
> Para que seja possível se utilizar do supracitado instituto o serviço deve ser, necessariamente, exclusivo podendo somente ser providenciado ou realizado por um único fornecedor.
>
> A Representada, por meio da peça 29, segue na ideia de defender o que realizara, repetindo o entendimento de se apoiar (de maneira equivocada) no fato de ter sido fornecido certificado oriundo da ASSESPRO mencionando que a empresa IRIS BS SYSTEM EIRELI ME, seria a única fabricante de seu software e única distribuidora,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.LPQK

todavia sem fornecer justificativa plausível de tal serviço específico ser mais vantajoso ou imprescindível para Administração como um todo.

Ora, independentemente do fato de o serviço de segurança em tela ter ou não algumas minúcias que possam o diferenciar um pouco dos outros de mesma natureza, nem de longe se trata de produto exclusivo, sendo uma grande irregularidade ter se utilizado da inexigibilidade no caso em análise, já que existem inúmeros outros produtos, semelhantes, que poderiam ser contratos ou pelo menos ter a chance de ser, por meio de realização de procedimento licitatório.

Sendo assim, tendo e vista a clara infração a Lei de Licitações e Contratos, tanto em relação a má utilização do instituto da inexigibilidade quanto ao consequente desrespeito ao princípio da competitividade, assiste-se razão à representante, opinando-se pela procedência da Representação" (peça 33, fls. 2).

Em igual sentido, manifesta-se o órgão ministerial nos seguintes termos:

"Isto porque, considerando o objeto da contratação, ou seja, sistema de segurança eletrônica, verifica-se que se trata de serviço comum, que perfeitamente se amolda aos casos de realização de licitação por parte da Administração Pública.

Deste modo, não se vislumbra quaisquer dos requisitos para realização de inexigibilidade de licitação, já que não há como enquadrar tal serviço como raro, passível de contratação direta, e tampouco exclusivo a ponto de ser providenciado por um único fornecedor.

Conforme demonstrado pela representante, várias empresas realizam o fornecimento de tal serviço, de modo que existem diversos produtos semelhantes aptos a seguirem a concorrência exigida pela Lei de Licitações.

Verifica-se, portanto, que a Lei de Licitações foi contrariada, especialmente no que diz respeito ao princípio da competitividade, o que justifica a aplicação de multa ao gestor responsável" (peça 35, fls. 2).

Destarte, não se verifica no caso dos autos a ausência de competividade hábil a autorizar a contratação direta por inexigibilidade de licitação,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.LPQK

impondo-se assim a procedência da presente representação, com a aplicação da penalidade sugerida na instrução.

Por derradeiro, quanto à afirmação de que o mesmo sistema da mesma empresa foi implantado nos municípios de Pinhais e Matinhos através de inexigibilidade de licitação, de igual forma, mostra-se irregular, cabendo cientificar a Coordenadoria-Geral de Fiscalização para a adoção das medidas pertinentes.

III. VOTO

Destarte, adoto os opinativos que instruem o feito como razões para decidir e VOTO:

I) pela procedência da presente representação;

II) pela aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 a LORENO BERNARDO TOLARDO, gestor do município, em razão da indevida contratação direta por inexigibilidade de licitação;

III) pela expedição de determinação ao MUNICÍPIO DE QUATRO BARRAS para que, em futuros procedimentos de contratação direta por inexigibilidade de licitação em razão da exclusividade do fornecedor do serviço, proceda à uma hígida pesquisa de mercado para afastar, de forma inequívoca, a existência de outras opções que tenham características similares e atendam a contento às necessidades da Administração, procedendo à obrigatória realização de licitação, caso demonstrada a ocorrência de competitividade;

IV) pela ciência à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para adoção das medidas que entender cabíveis, acerca do afirmado pela municipalidade de que os municípios de PINHAIS e MATINHOS procederam à contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da empresa IRIS BS SYTEM EIRELI, em contrariedade ao prescrito em lei;

V) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

É o voto.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.LPQK

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

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 presente representação;

II. aplicar a multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 a LORENO BERNARDO TOLARDO, gestor do município, em razão da indevida contratação direta por inexigibilidade de licitação;

III. determinar ao MUNICÍPIO DE QUATRO BARRAS que, em futuros procedimentos de contratação direta por inexigibilidade de licitação em razão da exclusividade do fornecedor do serviço, proceda à uma hígida pesquisa de mercado para afastar, de forma inequívoca, a existência de outras opções que tenham características similares e atendam a contento às necessidades da Administração, procedendo à obrigatória realização de licitação, caso demonstrada a ocorrência de competitividade;

IV. dar ciência à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para adoção das medidas que entender cabíveis, acerca do afirmado pela municipalidade de que os municípios de PINHAIS e MATINHOS procederam à contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da empresa IRIS BS SYTEM EIRELI, em contrariedade ao prescrito em lei;

V. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.LPQK

b) após, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 27 de abril de 2023 – Sessão Virtual nº 7.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.LPQK