



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

PROCESSO:	000146/21
SUBCATEGORIA:	Dispensa/Inexigibilidade de Licitação
JURISDICIONADO:	Superintendência Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura - SEDI
INTERESSADO:	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO
ASSUNTO:	Possíveis ilegalidades na contratação direta de empresa especializada em implantação, gerenciamento, treinamento, assessoria e acompanhamento do Programa Estadual de Microcrédito Produtivo e Orientado (PROAMPE) - Contrato n. 569/PGE2020 - SEI/RO 0041.362269/2020-52.
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:	Concomitante
RESPONSÁVEIS:	Sérgio Gonçalves da Silva , CPF n. 390.496.472-00, Superintendente Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura-SEDI; Janáina Oliveira Neves , CPF n. 963.030.422-87, Coordenadora de Desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas e EPP - CODMPE-SEDI; Paulo Renato Haddad , CPF n. 063.813.438-26, Coordenador/Ordenador de Despesa;
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 999.000,00 (novecentos e noventa e nove mil reais)
RELATOR:	Conselheiro Substituto Omar Pires Dias

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Versam os autos acerca do exame da legalidade da contratação direta, por via de inexigibilidade de licitação, da empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., CNPJ 23.604.632/0001-60, contrato n. 569/PGE-2020, processo SEI/RO n. 0041.362269/2020-52, levada à efeito pela Superintendência Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura - SEDI, tendo por objeto a prestação de serviços para a implantação, o gerenciamento, treinamento, assessoramento, e o acompanhamento do Programa Estadual de Microcrédito Produtivo e Orientado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

(PROAMPE), nas unidades municipais, ao custo anual de R\$999.000,00 (novecentos e noventa e nove mil reais).

2. HISTÓRICO

2. Instaurado o procedimento, procedeu-se instrução preliminar das peças encartadas restando evidenciadas as seguintes ilegalidades (ID 994136):

3.1. De responsabilidade do senhor Sérgio Gonçalves da Silva, superintendente estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura do estado de Rondônia –SEDI, CPF n. 390.496.47200, por: (destaque no original)

a. Realizar a contratação direta da empresa Impacto RH – Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., CNPJ: 23.604.632/0001-60, representando a Superintendência Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura - SEDI, conforme SEI/RO 0041.362269/2020-52, via inexigibilidade de licitação, através do Contrato n. 569/PGE-2020, sem preencher os requisitos legais, deixando de comprovar a inviabilidade da competição, bem como deixando de demonstrar a presença simultânea dos requisitos de ser o serviço técnico especializado, possuir natureza singular e notória especialização da empresa contratada, infringindo o art. 37, XII da CF c/c art. 25, II da Lei n. 8.666/93;

b. Assinar o Decreto n. 25.555 de 16.11.2020, em conjunto com o governado do estado de Rondônia, que cria o PROAMPE/RO (Programa de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e Empreendedores de Pequenos Negócios do Estado de Rondônia), inovando no ordenamento jurídico e contrariando lei estadual vigente (Lei n. 1.040 de 23.1.2002), sendo, portanto, ilegal e inválido, por afronta à hierarquia das normas do direito brasileiro c/c art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) c/c ao art. 5º, II da Constituição Federal; (destaque no original)

3.2. De responsabilidade da senhora Janaína Oliveira Neves, CPF n. 963.030.422-87, coordenadora de desenvolvimento de micro e pequenas empresas e EPP - CODMPE-SEDI, e do e do senhor Paulo Renato Haddad, coordenador/ordenador de despesa, CPF n. 063.813.438-26, por: (destaque no original)

a. Elaborar a justificativa de inexigibilidade da licitação, dando ensejo à contratação direta da empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., CNPJ: 23.604.632/0001-60, pela Superintendência Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura - SEDI, processada no SEI/RO 0041.362269/2020-52, através do Contrato n. 569/PGE-2020, sem preencher os requisitos legais, deixando de comprovar a inviabilidade da competição, bem como deixando de demonstrar a presença simultânea dos requisitos de ser o serviço técnico especializado,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

possuir natureza singular e notória especialização da empresa contratada, infringindo o art. 37, XII da CF c/c art. 25, II da Lei n. 8.666/93;

3.3. De responsabilidade da senhora Laís Lima Carvalho, CPF: 860.715.212- 20, fiscal do Contrato n. 569/PGE-2020, e da senhora Carla Manuela Franco dos Santos, CPF: 005.582.942-27, fiscal do Contrato n. 569/PGE-2020, conforme Portaria n. 243 de 4.12.2020, por: (destaque no original)

a. Elaborar e assinar Relatório de Fiscalização, datado de 29.1.2021, certificando que os serviços executados pela empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., no mês de dezembro de 2020, foram prestados de acordo com o objeto proposto, a despeito de a empresa não ter desenvolvido software para solicitação de financiamentos e gerenciamento do programa, serviço previsto para ser executado no aludido período, infringindo o art. 67, §1ª da Lei n. 8.666/93 c/c item 24 do termo de referência retificado mediante errata (cronograma);

3.4. De responsabilidade do senhor Marcos José Rocha dos Santos, CPF: 001.231.857-42, governador do estado de Rondônia, por: (destaque no original)

a. Assinar o Decreto n. 25.555 de 16.11.2020, que cria o PROAMPE/RO (Programa de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e Empreendedores de Pequenos Negócios do Estado de Rondônia), inovando no ordenamento jurídico e contrariando lei estadual vigente (Lei n. 1.040 de 23.1.2002), sendo, portanto, ilegal e inválido, por afronta à hierarquia das normas do direito brasileiro c/c art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) c/c ao art. 5º, II da Constituição Federal.

3. Naquela oportunidade, ante a presença da *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, foi requerida a suspensão da execução do contrato e dos pagamentos a ele inerentes.

4. O relator acolheu parcialmente o pedido de antecipação da tutela determinando a imediata suspensão dos pagamentos a serem realizados em favor da empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda. (CNPJ n. 23.604.632/0001-60), decorrentes do Contrato n. 569/PGE-2020 (SEI/RO 0041.362269/2020-52), e a citação do Senhor Sérgio Gonçalves da Silva (CPF n. 390.496.472-00), Superintendente Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura-SEDI (DM 0016/2021 GABOPD – ID 998517).

5. Regularmente citado, o Senhor Secretário da SEDI (ID 1001128 e 1001130) apresentou, tempestivamente, suas justificativas, as quais, analisadas, sanaram parcialmente as ilegalidades apontadas no relatório preliminar, restando aquelas dispostas em seus itens 3.1. "a" e 3.2. "a", alhures transcritas.

6. Os autos foram submetidos ao Ministério Público de Contas que, mediante o Parecer n. 0057/2021-GPETV (ID 10111799), pugnou pela revogação da tutela concedida,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

pela audiência dos agentes públicos responsáveis na forma delineada no relatório técnico de defesa e, no caso de revogação da cautelar, pela determinação ao Senhor Sérgio Gonçalves da Silva, Superintendente da SEDI, que apresente justificativas para a continuidade da execução contratual, sobretudo quanto ao preço contratado.

7. Ato contínuo, o relator exarou a Decisão Monocrática 0025/2021 – GABOPSD (ID 1013627), na qual revogou a tutela inibitória de suspensão de pagamentos à empresa Impacto RH – Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., (CNPJ n. 23.604.632/0001-60), decorrentes do Contrato n. 569/PGE-2020 (SEI/RO 0041.362269/2020-52), determinando a audiência dos envolvidos nos seguintes termos:

II – DETERMINAR A AUDIÊNCIA do Senhor Sérgio Gonçalves da Silva (CPF n. 390.496.472-00), Superintendente Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura-SEDI/RO, ou de quem o substitua ou suceda, nos termos do artigo 30, § 1º, II, do Regimento Interno do TCE-RO, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, remeta a esta Corte de Contas razões de justificativas acerca das seguintes impropriedades: (destaque no original)

a) Realizar a contratação direta da empresa Impacto RH – Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., via inexigibilidade de licitação, por meio do Contrato n. 569/PGE-2020, sem preencher os requisitos legais, deixando de comprovar a inviabilidade da competição, bem como deixando de demonstrar a presença simultânea dos requisitos de ser o serviço técnico especializado, possuir natureza singular e notória especialização da empresa contratada, em infringência ao artigo 37 da Constituição Federal/88 c/c o artigo 25, II, da Lei n. 8.666/1993.

b) Não justificar o preço da contratação, em infringência ao artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, conforme apontado pelo Ministério Público de Contas no Parecer Ministerial n. 0057/2021-GPETV.

III - DETERMINAR A AUDIÊNCIA da Senhora Janaína Oliveira Neves (CPF n. 963.030.422-87), Superintendente Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura-SEDI/RO, e do Senhor Paulo Renato Haddad (CPF n. 063.813.438-26), Coordenador/Ordenador de Despesas da SEDI/RO, ou de quem os substitua ou suceda, nos termos do artigo 30, § 1º, II, do Regimento Interno do TCE-RO, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, remetam a esta Corte de Contas razões de justificativas acerca da seguinte impropriedade:

a) Elaborar justificativa de inexigibilidade da licitação dando ensejo à contratação direta da empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., pela Superintendência Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura – SEDI/RO, por meio do Contrato n. 569/PGE-2020, sem preencher os requisitos legais, abstendo-se de comprovar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

inviabilidade da competição, bem como a presença simultânea dos seguintes requisitos: ser o serviço técnico especializado, possuir natureza singular e notória especialização da empresa contratada, em infringência ao artigo 37 da Constituição Federal/88 c/c o artigo 25, II, da Lei n. 8.666/1993. (Destaque no original)

8. Houve citação válida dos agentes envolvidos (ID 1014664, 1015577 1015578), os quais, conforme certidão (ID 1024324) apresentaram suas justificativas (ID 1013186, 1022903 e 1023775 do documento n. 331921), tempestivamente.
9. Assim retornaram os autos para análise conclusiva das razões de justificativas.
10. Na oportunidade, esta unidade técnica promoveu consulta ao sistema SPJ-e, a fim de verificar a existência de outras imputações em nome dos responsáveis, tudo com a finalidade de dar subsídios ao órgão julgador para o caso de eventual aplicação de sanção aos agentes, de forma que possa aferir a culpabilidade dos mesmos (art. 22, §2º, Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro).
11. A unidade ressalta que não foram localizadas imputações em nome dos Senhores Sérgio Gonçalves da Silva - CPF n. 390.496.472-00, Paulo Renato Haddad - CPF n. 063.813.438-26 e, da Senhora Janaína Oliveira Neves - CPF n. 963.030.422-87, conforme relatório de ID 1061698, 1061699 e 1061700.

3. ANÁLISE TÉCNICA

12. Cumpre asseverar que o contraditório foi aperfeiçoado e os agentes responsabilizados apresentaram, tempestivamente, suas justificativas. Destacamos que a manifestação da Senhora Janaína Oliveira Neves e do Senhor Paulo Renato Haddad ocorreu de forma conjunta.

3.1 Defesa do Responsável, Senhor Sérgio Gonçalves da Silva, Superintendente Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura-SEDI (ID 1013186, 1022903)

13. Foram imputadas ao defendente as ilegalidades descritas no item II. “a” e “b” da DM 0025/2021 – GABOPSD (ID 1013627), relativas à contratação direta da empresa Impacto RH – Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., via inexigibilidade de licitação, por meio do Contrato n. 569/PGE-2020, sem preencher os requisitos legais, deixando de comprovar a inviabilidade da competição, de ser o serviço técnico especializado, possuir o objeto natureza singular e a notória especialização da empresa contratada, além de não haver justificado o preço da contratação.
14. Nota-se erro material no *decisum* que imputou a responsabilidade ao Senhor Sérgio Gonçalves da Silva pela realização de contratação direta, via inexigibilidade de licitação sem a observância dos pressupostos autorizativos, haja vista que a fundamentação do ilícito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

deu-se no inciso XII do art. 37, da CF/88, quando o correto seria no inciso XXI, do art. 37, da CF/88, entretantes, a falha não macula o contraditório, pois não se constitui em erro grave, a conduta imputada foi disposta de forma clara e, acerca dela foi apresentada justificativa pelo imputado, demonstrando inexistência de prejuízo à defesa.

15. O defendente apresentou em 30/3/2021 (ID 1013186) pedido de revogação da tutela inibitória que determinou a suspensão de pagamentos em favor da empresa Impacto RH – Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., o qual obteve manifestação favorável da unidade técnica e do Ministério Público de Contas (ID 1007484, 1011799), sendo acolhido pelo relator que, mediante a DM n. 0025/2021 – GABOPD (ID 1013627) revogou a cautelar, razão pela qual é despicienda a retomada do tema.

16. Acerca da inobservância dos pressupostos autorizativos da inexigibilidade da licitação (Item II. "a"), o defendente alegou, em suma (ID 1022903), que a unidade técnica desta Corte (ID 1007484, parágrafos 40, 42, 43 e 58) reconheceu que os serviços, objeto do contrato, são **serviços técnicos especializados** e, que **a empresa é dotada de notoriedade**, no entanto, a ilegalidade foi mantida pelo corpo instrutivo porque não restou comprovado que os serviços contratados **somente podiam ser prestados pela contratada** (ID 1022903, p.4/5).

17. Segundo se extrai da defesa, o corpo instrutivo baseou seu entendimento nos requisitos impostos pelo inciso I, do art. 25 da Lei de Licitações, que exige exclusividade de fornecimento, enquanto que o caso em exame se fundamenta no inciso II do art. 25 do mesmo diploma legal, o qual **não exige exclusividade**, mas que o serviço seja técnico especializado, que conste do rol do art. 13 da Lei 8.666/93 e, que haja notória especialização do contratado (ID 1022903, p.5/6).

18. Nessa linha, o defendente citou a súmula n. 252 do TCU, *in verbis*:

Súmula nº 252, TCU: A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

19. O justificante assevera que a unidade técnica assimilou, equivocadamente, que a exclusividade do fornecedor é pressuposto de singularidade, citando doutrina e jurisprudência nos seguintes termos (ID 1022903, p.6/7):

Por serviço singular, entende-se “aquele que é portador de tal complexidade executória que o individualiza, tornando-o diferente dos da mesma espécie, e que exige, para a sua execução, um profissional ou empresa de especial qualificação”. (GASPARINI, 2003, p.459)

Todos estes serviços se singularizam por um estilo ou por uma orientação pessoal. Note-se que a singularidade mencionada não significa que outros



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

não possam realizar o mesmo serviço. Isto é, são singulares, embora não sejam necessariamente únicos. Evidentemente, o que entra em causa, para o tema da licitação, é a singularidade relevante, ou seja: cumpre que os fatores singularizadores de um dado serviço apresentem realce para a satisfação da necessidade administrativa. Em suma: que as diferenças advindas da singularidade de cada qual repercutam de maneira a autorizar a presunção de que o serviço de um é mais indicado do que o serviço de outro. (MELLO, 2015, p.559) (Grifo Nosso)

Nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, o conceito de singularidade não pode ser confundido com a ideia de unicidade, exclusividade, ineditismo ou raridade. O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede a contratação direta amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993. A inexigibilidade, amparada nesse dispositivo legal, decorre da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento. (TCU, Processo nº 017.110/2015-7, Acórdão nº 2.616/2015 - Plenário, Rel.: Min. Benjamin Zymler, julg. em 21/10/2015) (Grifo Nosso).

20. Em outro viés, a defesa alega que a natureza do objeto a ser contratado determina a inviabilidade de competição, em especial pelo grau de confiança envolvido, que é subjetivo, inviabilizando a fixação de critérios objetivos de julgamento (ID 1022903, p.7/15).

21. Busca comprovar o alegado citando decisão do TCU e doutrina acerca da contratação de professores, conferencistas ou instrutores que, em face da singularidade dessas pessoas, da metodologia empregada, do material, da preocupação ideológica, dentre outras características os tornam singulares.

22. Relata que a singularidade dos serviços contratados também se baseia na experiência da empresa no estado do Espírito Santo, que desenvolve o programa paradigma – NOSSOCRÉDITO – no grau de confiança, na notoriedade da empresa e no conhecimento de sua equipe técnica (ID 1022903, p.7/15).

23. Alude que a contratação da empresa Impacto RH poderia ter se dado por meio de dispensa de licitação, com base no Decreto n. 10.282/2020 e na Lei n. 13.979/2020, que veio auxiliar o enfrentamento da pandemia mundial do coronavírus mediante a flexibilização de exigências para atendimento de eventuais urgências e, da adoção de políticas de enfrentamento socioeconômico, dentre os quais se insere o programa estadual de microcrédito (ID 1022903, p.15/19).

24. A defesa assim concluiu seus argumentos:

Por tudo o que foi aqui exposto, não restam dúvidas de que a contratação dos serviços prestadas pela empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda. se deu de forma regular, porquanto atendidos os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

requisitos para contratação direta por inexigibilidade de licitação com fulcro no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93, que fundamentou-se no critério de notória especialização e singularidade do serviço técnico (o que não atrai o conceito de exclusividade de que trata o inciso I do mesmo dispositivo legal).

25. No que concerne à ausência de justificativa do preço contratado (Item II. “b”), o defendente alegou, em suma (ID 1022903, p.19/23), que ela consta do processo SEI n. 0041.362269/2020-52 (ID 14624449).

26. Alude que a equipe técnica desta Corte analisou o preço praticado em contratações já realizadas pela empresa Impacto RH, o que comprova que a justificativa de preços em questão fora devidamente formalizada nos autos.

27. Alega que o preço contratado está abaixo do valor praticado no mercado se comparado o valor contratado e atualizado por índices oficiais pela Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro S/A. e pela Prefeitura Municipal de Macaé/RJ.

28. O defendente informou que a extensão territorial do estado é ponto relevante da composição do preço, já que boa parte das atividades da contratada são realizadas juntos às unidades municipais do PROAMPE ou na sede das respectivas prefeituras municipais e agências das instituições que atuam em primeiro piso.

29. Cita que o contrato paradigma contempla a prestação de serviços em 78 (setenta e oito) municípios do estado do Espírito Santo, que possui 509 (quinhentos e nove) quilômetros de extensão e 46.074,45 km² de área, enquanto que o contrato em exame atenderá 13 (treze) municípios do estado de Rondônia, que possui 843 (oitocentos e quarenta e três) quilômetros de extensão e 237.765,24 km² de área, sendo o primeiro ao custo anual de R\$1.106.200,40 contra R\$999.000,00 do termo *sub examine*.

30. Nestes termos o citado concluiu sua manifestação acerca da ausência de justificativa do preço contratado, *in verbis*:

Sob qualquer prisma, resta satisfeita a exigência legal contida no art. 26, parágrafo único, inc. III, da Lei 8.666/93, posto que, na esteira dos argumentos exaustivamente expostos, o preço contratado está abaixo do preço de mercado.

3.1.1 Da Análise da Defesa

31. Em preliminar, assentamos que é regra constitucional a realização de torneio licitatório para as contratações públicas, cabendo exceções, as quais realizar-se-ão por meio de contratações diretas via dispensa ou inexigibilidade de licitação.

32. *In casu*, a administração pública optou por realizar a contratação do objeto (assessorias e consultorias, serviços técnicos especializados de treinamento e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

aperfeiçoamento profissional) mediante a realização de inexigibilidade de licitação com base no art. 25, II, c/c art. 13. Incisos III e VI, da Lei n. 8.666/93.

33. Sob a ótica do Tribunal de Contas da União (Súmula n. 252) e da doutrina majoritária, essas contratações prescindem de três requisitos essenciais de validação. Que o serviço seja técnico especializado e esteja elencado no rol taxativo do art. 13 da Lei de Licitações; que o objeto tenha natureza singular e; que o contratado detenha notória especialização.

34. O defendente aludiu que a unidade técnica desta Corte afirmou serem os serviços contratados técnicos especializados, se enquadram no rol do art. 13 da Lei de Licitações. Vejamos:

40. A princípio não há dúvidas de que a empresa Impacto RH preenche o requisito de serviço técnico especializado, na forma dos incisos III e VI do art. 13 da Lei 8666/93. Vejamos: (Grifo Nosso)

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

[...] III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

[...] VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

41. Ao se decompor o serviço percebe-se tratar de serviço técnico especializado, qual seja, a contratação de empresa especializada em implantação, gerenciamento, assessoria e acompanhamento de política pública específica de microcrédito produtivo orientado, bem como monitoramento, formação e capacitação continuada de agentes de crédito. (Grifo Nosso)

[...] 58. Inegavelmente, a Impacto RH – Gestão Administrativa e Treinamentos Ltda. é verdadeiramente uma empresa dotada de notoriedade - evidenciada tanto pelo currículo dos profissionais que a compõem quanto pelo reconhecimento do trabalho realizado no estado do Espírito Santo [...] (Grifo Nosso)

35. De fato, assiste razão ao defendente posto que esse critério foi validado na análise inaugural e confirmado na análise da defesa antecedente.

36. Nesta análise mantemos o mesmo entendimento de que o objeto do contrato n. 569/PGE2020, firmado com a empresa Impacto RH, constitui-se de um conjunto de serviços técnicos profissionais especializados, pois, eles atendem a definição legal e constam elencados nos incisos III e VI do art. 13, da Lei n. 8.666/93.

37. No que concerne a singularidade do objeto, o contratado teceu argumentação teórica, buscando demonstrar que a unidade técnica assimilou, equivocadamente, que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

exclusividade do fornecedor é pressuposto de singularidade, confundindo o disposto no inciso I (existência de fornecedor exclusivo) com o estabelecido no inciso II (ser o serviço técnico especializado previsto em lei; ser o objeto singular e; possuir o contratado notória especialização), do art. 25, da Lei n. 8.666/93.

38. Encontramos no relatório preliminar como no Parecer Ministerial, afirmativa que pode levar ao entendimento esposado pela defesa, senão, vejamos (ID 1011799):

Inicialmente, na esteira do que já dispôs a Unidade Técnica, verifica-se que a singularidade não resta demonstrada uma vez que o objeto a ser contratado não é singular e não ficou demonstrado nos autos que o objeto do Contrato nº 569/PGE-2020 somente pudesse ser executado pela citada empresa, ao passo que a notória especialização da contratada, em apartado dos demais requisitos, não é suficiente para conferir legalidade à contratação. (Grifo Nosso)

39. No entanto, na forma citada pela defesa, a afirmativa de que não ficou demonstrado que o objeto do contrato em exame somente pudesse ser executado pela empresa contratada restou descontextualizada, posto que, essa conclusão resulta de uma interpretação de vários fatores que indicam ser a singularidade do objeto uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional especializado.

40. A ausência de possibilidade de competição é o fundamento de toda contratação direta por via de inexigibilidade de licitação, a qual decorre de diversos fatores. Havendo pluralidade de possíveis fornecedores, como demonstrado na análise técnica inaugural (ID 994136, p. 172/176), da qual colacionamos os seguintes excertos:

30. Em rápida pesquisa no site Google, utilizando como fonte de pesquisa a expressão “microcrédito Rondônia”,⁵ é possível constatar a existência de outras entidades que atuam no ramo do microcrédito no estado de Rondônia, aptas para a seleção e aplicação de treinamentos de candidatos para atuar como agentes de crédito no Programa de Microcrédito, consistente na identificação de competências, habilidades e atitudes empreendedoras voltadas ao Programa de Microcrédito.

31. Inclusive, em consulta ao Portal do Governo do Estado de Rondônia⁶, verifica-se que o referido ente estadual já firmou parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSCIP) e com Associações de Crédito, com o fim de fomentar o microcrédito produtivo orientado no estado de Rondônia, as quais já possuem, inclusive, agentes de créditos capacitados e com experiência nesta área.

32. No Portal da Superintendência Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura (SEDI) é possível verificar a publicação de notícia, em 27.11.2018, a qual informa a assinatura de Termo de Parceria entre o Governo do Estado de Rondônia e OSCIP localizada no estado de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

Rondônia visando “facilitar linhas de créditos para pequenos empreendedores formais e informais, nas localidades de Itapuã do Oeste, Nova Mamoré, Guajará-Mirim, Ministro Andreazza, Santa Luzia, Corumbiara, Nova Brasilândia, Cabixi, Colorado do Oeste, Costa Marques, bem como nos distritos de Extrema e Calama, em Porto Velho”⁷.

33. Ainda, conforme Ata da 67ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Estado de Rondônia – CONDER (ID 992193), realizada em 29.1.2020, é possível observar, no subitem 9.6, que o Governo do Estado de Rondônia destinou valores a serem aplicados no Microcrédito, através do denominado Banco do Povo, para a manutenção e abertura de novas agências de atendimento por intermédio de Termo de Parceria firmado com 2 (duas) OSCIPs: FAEPAR (Fundo de Apoio ao Empreendimento Popular de Ariquemes) e ACRECID (Associação de Crédito Cidadão de Rondônia).

41. Conforme se verifica, há pluralidade de eventuais fornecedores dos serviços contratados, o que, de per si, demonstra a inexistência de singularidade no objeto, ademais, o próprio estado do Espírito Santo, ao contratar a empresa Impacto RH, não o fez de forma direta, **mas deflagrou procedimento licitatório na modalidade pregão, sob o n. 001/2020** (ID 1006902, p.87).

42. O defendente alegou, ainda, amparado na doutrina e jurisprudência, que a contratação de professores, conferencistas ou instrutores, em face da singularidade dessas pessoas, da metodologia empregada, do material, da preocupação ideológica, dentre outras, os tornam singulares, o que é pacífico, todavia, o objeto em testilha traz a capacitação apenas como um item acessório do objeto principal que seria a implantação do programa mediante assessoramento.

43. No que se refere a notória especialização da contratada, ela se baseia na experiência anterior da empresa e na qualificação do seu quadro técnico.

44. O defendente trouxe em suas justificativas o conceito legal de notória especialização, disposto no §1º, do art. 25 da LGL, apresentou rol de colaboradores, comprovando seu vínculo empregatício com a empresa mediante a apresentação de cópias de suas carteiras de trabalho, demonstrando, de forma precária, mediante o *print* de informações de provável contrato social, que parte desse corpo técnico são sócios da empresa Batista, Xavier & Cia, empresa contratada nos idos de 2005 para implementação da expansão do Programa de Microcrédito do Estado do Espírito Santo (ID 1022903, p. 12/14), não trazendo, em momento algum, a qualificação técnica profissional dos colaboradores.

45. Vê-se, portanto, que, sem a titulação dos profissionais que compõe o quadro de pessoal da contratada, resta como fundamento para a comprovação da notoriedade do prestador dos serviços a experiência anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

46. A defesa não inovou em seus argumentos, os quais são os mesmos adotados na justificativa inicial da contratação, quando, analisados pelo corpo instrutivo (ID 994136), foram considerados inaptos para configurar a notoriedade dos prestadores do serviço, conforme excertos, *in verbis*:

62. Anote-se que, ainda que fosse desconsiderado o lapso temporal de experiência comprovado da empresa, o objeto do Contrato 001/2016 consistia tão somente na prestação de “serviços de Formação e Capacitação Continuada dos Agentes de Crédito com acompanhamento do funcionamento das Unidades de Microcrédito”, não incluindo os demais serviços constantes no contrato em análise, o qual estabelece um objeto bem mais amplo, tais como: implantação, gerenciamento e acompanhamento do próprio Programa Estadual de Microcrédito Produtivo Orientado.

63. Eis o teor do item 1.1, que trata do objeto do Contrato n. 569/PGE-2020, tendo como contratante o Governo do Estado de Rondônia, por intermédio do Fundo de Investimento e de Infraestrutura e Desenvolvimento Industrial do Estado de Rondônia - FIDER, gerido pela SEDI e, como contratada a empresa Impacto RH: 1.1. O objeto do presente instrumento é a contratação de empresa especializada em implantação, gerenciamento, treinamento, assessoria e acompanhamento do Programa Estadual de Microcrédito Produtivo e Orientado, nas unidades municipais para prestação de serviços de monitoramento, formação, capacitação continuada dos agentes de crédito, conforme informações constantes do Termo de Referência (0014258422).

64. Portanto, os “serviços de Formação e Capacitação Continuada dos Agentes de Crédito nas Unidades de Microcrédito” previstos no Contrato n. 001/2016 não servem de fundamento para a demonstração notória especialização da empresa na prestação de serviços bem mais complexo que, no presente caso, além de atividades de treinamento e recrutamento de agentes de crédito, exigem outras habilidades, conhecimentos e competências de cunho técnico-administrativos para “implantação, gerenciamento, treinamento, assessoria e acompanhamento” do próprio Programa Estadual de Microcrédito Produtivo e Orientado.

47. É possível inferir dos dados acima lançados que a experiência anterior da empresa Impacto RH, ou de seu quadro de pessoal, emerge de poucos contratos cujos objetos não tratam a integralidade dos serviços a serem executados em Rondônia, demonstrando a ausência de notoriedade baseada em experiência anterior.

48. Finalmente, argumenta a defesa que a contratação da empresa Impacto RH poderia ter sido efetivada mediante dispensa de licitação, em face da emergência e de serem os serviços um meio estatal para mitigar os efeitos da pandemia do coronavírus, com base na Lei n. 13.979/20, a qual, em sua essência, mitigou exigências da Lei Geral de Licitações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

valorando o atingimento dos fins, não dos meios. Entrementes, essa argumentação em nada contribui para demonstrar que o objeto contratado é singular, ou a notoriedade do fornecedor.

49. Portanto, os argumentos lançados pela defesa não foram suficientes para legalizar a inexigibilidade de licitação levada a efeito, que se efetivou sem que o objeto fosse singular e sem comprovar a notoriedade do prestador dos serviços.

50. No que concerne à ausência de justificativa do preço contratado (Item II. “b”), o defendente alegou (ID 1022903, p.19/23), que ela consta do processo SEI n. 0041.362269/2020-52 (ID 14624449). Entrementes, compulsando aqueles autos, verificamos que nele **não consta qualquer justificativa ou cálculo** que pudessem demonstrar a compatibilidade do valor contratado pelo estado de Rondônia, com o preço de mercado.

51. Constatamos nos citados autos a existência de cópias de contratos que, ante a grande divergência na dimensão do objeto, não se constituem premissas válidas para comparação de preços, vejamos:

52. O contrato paradigma atende 78 (setenta e oito) localidades enquanto que o contrato em exame atenderá apenas 13 (treze), ou seja 65 (sessenta e cinco) localidades ou 83,33% a mais.

53. O custo por localidade/ano do contrato paradigma, obtido mediante simples divisão do valor total pela quantidade de localidades, é de R\$14.182,06, enquanto que o mesmo custo, localidade/ano, do contrato em exame é de R\$76.846,15.

54. O estado do Espírito Santo, onde o contrato paradigma foi executado possui 509 (quinhentos e nove) quilômetros de extensão e 46.074,45 km² de área, enquanto que o estado de Rondônia, possui 843 (oitocentos e quarenta e três) quilômetros de extensão e 237.765,24 km² de área, ou seja, dados extremamente divergentes.

55. O defendente alegou que a extensão territorial do estado é ponto relevante da composição do preço, já que boa parte das atividades da contratada são realizadas juntos às unidades municipais do PROAMPE ou na sede das respectivas prefeituras municipais e agências das instituições que atuam em primeiro piso. Contudo, não demonstrou mediante cálculos o quanto isso impactaria nos custos.

56. Como visto, esses dados comparativos são extremamente divergentes, não se constituindo em evidências válidas para comprovar a regularidade ou não do preço contratado.

57. Ademais, não vislumbramos, nos autos, outros documentos ou informações que pudessem provar a ocorrência de danos ao erário, devendo a irregularidade relativa a ausência de justificativa do preço contratado ser considerada formal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

58. Somente a elaboração de uma planilha de custos unitários (art. 7º, §2º, inciso II da Lei n. 8.666/93) seria capaz de decompor o preço pago nos contratos fornecidos como parâmetro pelo defendente e, o preço contratado, possibilitando a aferição da regularidade dos mesmos, a qual não fez parte do termo de referência da contratação, nem foi exigida para celebração do contrato.

59. A equipe técnica desta Corte **não analisou o preço contratado em sua análise inaugural**, como dito na defesa, esse quesito não foi avaliado naquela oportunidade. **A ausência da justificativa do preço** foi evidenciada pelo Ministério Público de Contas.

60. Portanto, os argumentos lançados pela **defesa não lograram êxito em sanear a ilegalidade que deve ser mantida.**

3.2 Defesa dos Responsáveis, Senhora Janaína Oliveira Neves, CPF n. 963.030.422-87, Coordenadora de Desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas e EPP - CODMPE-SEDI, e do Senhor Paulo Renato Haddad, Coordenador/Ordenador de Despesa, CPF n. 063.813.438-26 (ID 1013186, 1022903 e 1023775 do documento n. 331921)

61. Os agentes responsabilizados foram chamados pela elaboração da justificativa da inexigibilidade da licitação sem comprovar a inviabilidade da competição, sem demonstrar que os serviços contratados eram técnicos especializados, que o objeto possuía natureza singular e, o contratado e sua equipe técnica detinha notória especialização, dando ensejo ao afastamento indevido do torneio licitatório (ID 1023775 do documento n. 331921).

62. Além disso, a defesa apresentou idênticos argumentos de mérito encartados pelo Senhor Sérgio Gonçalves da Silva (ID 1022903), razão pela qual entendemos que a ilegalidade **não foi saneada**, nos mesmos termos do item 3.1, do presente relatório.

4. CONCLUSÃO

63. Encerrada a análise técnica sobre as razões de justificativas apresentadas pelos jurisdicionados, conclui-se pela **ilegalidade da contratação direta**, via inexigibilidade de licitação, que deu origem ao contrato n. 569/PGE/2020 (processo SEI n. 0041.362269/2020-52), firmado com a empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., CNPJ 23.604.632/0001-60, no valor anual de R\$999.000,00 (Novecentos e Noventa e Nove Mil Reais), em face dos seguinte motivos:

4.1 De responsabilidade do senhor Sérgio Gonçalves da Silva, superintendente estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura do estado de Rondônia –SEDI, CPF n. 390.496.47200, por:

a) Realizar a contratação direta da empresa Impacto RH – Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., via inexigibilidade de licitação, por meio do Contrato n. 569/PGE-2020, sem preencher os requisitos legais, deixando de comprovar a inviabilidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

da competição, bem como a presença simultânea da singularidade do objeto e da notória especialização da empresa contratada, em infringência ao artigo 37 da Constituição Federal/88 c/c o artigo 25, II, da Lei n. 8.666/1993.

b) Não justificar o preço da contratação, em infringência ao artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, conforme apontado pelo Ministério Público de Contas no Parecer Ministerial n. 0057/2021-GPETV.

4.2 De responsabilidade da senhora Janaína Oliveira Neves, CPF n. 963.030.422-87, coordenadora de desenvolvimento de micro e pequenas empresas e EPP - CODMPE-SEDI, e do e do senhor Paulo Renato Haddad, coordenador/ordenador de despesa, CPF n. 063.813.438-26, por:

a. Elaborar a justificativa de inexigibilidade da licitação, dando ensejo à contratação direta da empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., CNPJ: 23.604.632/0001-60, pela Superintendência Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura - SEDI, processada no SEI/RO 0041.362269/2020-52, através do Contrato n. 569/PGE-2020, sem preencher os requisitos legais, deixando de comprovar a inviabilidade da competição, bem como a presença simultânea da singularidade do objeto e da notória especialização da empresa contratada, em infringência ao artigo 37 da Constituição da CF c/c art. 25, II da Lei n. 8.666/93.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

64. Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

a. Considerar ilegal o contrato n. 569/PGE-2020, sem pronúncia de nulidade, em face do interesse público residir no combate dos efeitos econômicos causados pela pandemia do coronavírus;

b. Aplicação de multa aos agentes responsabilizados nos itens 4.1 “a” e “b” e, 4.2 do presente relato, em face da prática de atos com grave infração à norma legal e regulamentar, com base no art. 55, II, da Lei Orgânica desta Corte.

c. Determinar ao superintendente da SEDI/RO, ou a quem lhe suceda que ante a impossibilidade da aferição do preço de mercado e, da inexistência de singularidade do objeto bem como de notoriedade da empresa contratada, que se abstenha de prorrogar o contrato n. 569/PGE-2020, firmado com a empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., CNPJ 23.604.632/0001-60, devendo, caso haja interesse público na continuidade do PROAMPE, efetivar a contratação mediante procedimento licitatório em atendimento ao disposto no art. 37, XXI, da CF/88.

d. Determinar ao superintendente da SEDI/RO, ou a quem lhe suceda que, caso haja interesse na contratação do objeto, elaborem justificativa econômica para a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

contratação, demonstrando que esse modelo é mais vantajoso que a celebração de convênios com entidades sem fins lucrativos, ou outra solução técnica viável;

e. Dar conhecimento da decisão a ser prolatada aos interessados e, ao Ministério Público do Estado para adoção das medidas que julgar conveniente;

f. Arquivar os autos, após medidas de estilo.

Porto Velho/RO, 23 de junho de 2021.

FLAVIO CIOFFI JÚNIOR
Técnico de Controle Externo
Matrícula n. 178

Supervisão:

WESLER ANDRES PEREIRA NEVES
Auditor de Controle Externo – Mat. 492
Coordenador – Portaria 447/2020

Em, 30 de Junho de 2021



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.

FLÁVIO CIOFFI JUNIOR

Mat. 178

TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO

Em, 1 de Julho de 2021



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.

WESLER ANDRES PEREIRA NEVES

Mat. 492

COORDENADOR