



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

PROCESSO:	146/21
JURISDICIONADO:	Superintendência Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura - SEDI
SUBCATEGORIA:	Dispensa/Inexigibilidade de Licitação
INTERESSADO:	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO
OBJETO:	Possíveis ilegalidades na contratação direta de empresa especializada em implantação, gerenciamento, treinamento, assessoria e acompanhamento do Programa Estadual de Microcrédito Produtivo e Orientado (PROAMPE), nas unidades municipais, para prestação de serviços de monitoramento, formação, capacitação continuada dos agentes de crédito (Contrato n. 569/PGE-2020 - SEI/RO 0041.362269/2020-52).
RESPONSÁVEIS:	<p>Sérgio Gonçalves da Silva, CPF n. 390.496.472-00, Superintendente Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura-SEDI;</p> <p>Carla Lauriane de Araújo, CPF n. 861.329.382-49, Chefe do Núcleo de Compras;</p> <p>Janaína Oliveira Neves, CPF n. 963.030.422-87, Coordenadora de Desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas e EPP - CODMPE-SEDI;</p> <p>Paulo Renato Haddad, CPF n. 063.813.438-26, Coordenador/Ordenador de Despesa;</p> <p>Laís Lima Carvalho, CPF n. 860.715.212-20, fiscal do Contrato n. 569/PGE-2020;</p> <p>Carla Manuela Franco dos Santos, CPF n. 005.582.942-27, fiscal do Contrato n. 569/PGE-2020;</p> <p>Marcos José Rocha dos Santos, CPF: 001.231.857-42, governador do estado de Rondônia.</p>
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 999.000,00 (novecentos e noventa e nove mil reais)
RELATOR:	Conselheiro Substituto Omar Pires Dias



RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO PRELIMINAR

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de procedimento instaurado para verificação da legalidade de **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, para a implantação, gerenciamento, treinamento, assessoria e acompanhamento do Programa Estadual de Microcrédito Produtivo e Orientado (PROAMPE), nas unidades municipais, para prestação de serviços de monitoramento, formação, capacitação continuada dos agentes de crédito.

2. O Aviso de Inexigibilidade foi assinado pelo senhor Paulo Renato Haddad, Coordenador Adjunto-SEDI e publicado no Diário Oficial do Estado de Rondônia n. 230 do dia 26.11.2020 (ID 992161).

3. O Contrato n. 569/PGE-2020 (ID 992163) foi assinado no dia 1.12.2020 pelos senhores Cássio Bruno Castro Souza e Juraci Jorge da Silva, procuradores do estado, pelo senhor Sérgio Gonçalves da Silva, superintendente estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura, e pelo senhor Weberson Rodrigo Pope, sócio administrador da empresa contratada, ao custo anual de R\$ 999.000,00 (novecentos e noventa e nove mil reais).

4. Conforme consta no item 3.1 do Contrato n. 569/PGE-2020, as atividades a serem desenvolvidas pela empresa contratada compreende os seguintes tópicos listados, referentes à política de microcrédito a ser operacionalizada e coordenada pela SEDI:

3.1.1. Formação dos Agentes de Crédito, segundo Metodologia de Microcrédito Produtivo e Orientado;

3.1.2. Seleção dos candidatos: definição e aplicação de procedimentos técnicos, com avaliação do perfil dos candidatos, de forma a selecionar candidatos para participarem dos treinamentos e para atuar nos Programas de Microcrédito. A seleção compreende análise de curriculum vitae, a aplicação de dinâmicas, exercícios, testes e entrevistas, e observará a demanda existente;

3.1.3. Treinamento para formação dos Agentes de Crédito: aplicação de ferramental conforme metodologia desenvolvida para Programas de Microcrédito.

3.1.4. Avaliações sistematizadas: sobre o desempenho dos treinandos ao final dos cursos, com o fornecimento de certificado de participação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

3.1.5. Metodologias a serem utilizadas nos treinamentos, deverão desenvolver nos treinandos os seguintes comportamentos:

3.1.5.1. Identificar e praticar os conteúdos e procedimentos técnicos necessários para o desenvolvimento de um programa de Microcrédito produtivo popular, para atuar como analista de Microcrédito;

3.1.5.2. Compreender a administração da carteira de crédito como o "seu negócio";

3.1.5.3. Sensibilizar-se para o princípio da responsabilidade e as consequências de suas ações e omissões;

3.1.5.4. Reconhecer a autocritica como elemento fundamental do processo permanente de aprendizagem e condição de progresso;

3.1.5.5. Vivenciar e praticar as limitações e os efeitos positivos da cooperação e o impacto da qualidade da comunicação nas relações interpessoais;

3.1.5.6. Reconhecer a atitude de servir e o enfoque ganha/ganha como condição de aprimoramento pessoal e de desenvolvimento socioeconômico;

3.1.5.7. Reconhecer a importância do uso de comportamentos empreendedores na eficaz atuação pessoal e profissional;

3.1.5.8. Reconhecer e manter a importância do estabelecimento de metas para a boa execução dos trabalhos.

3.2. Conteúdo Programático:

3.2.1. Concepção de um Programa de Microcrédito;

3.2.2. Princípios filosóficos e éticos;

3.2.3. Agente de Crédito — funções e atuação empresarial e empreendedora;

3.2.4. Desenvolvimento de comportamentos empreendedores: definir metas, persistência, autoconfiança, cumprir contratos de trabalho e compromissos, exigência de eficiência e qualidade, correr riscos, planejar sistematicamente, procurar informações, identificar oportunidades e ter iniciativa, criar redes de apoio, criatividade;

3.2.5. Papel dos micro e pequenos negócios, suas fortalezas e debilidades;

3.2.6. Crédito com visão de mercado;

3.2.7. Relações interpessoais;

3.2.8. Negociação com enfoque na política ganha — ganha;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

- 3.2.9. Técnicas e procedimentos de divulgação e captação de clientes;
- 3.2.10. Solicitação de crédito (cadastro);
- 3.2.11. Levantamento socioeconômico (atividade desenvolvida em sala e praticada em campo através de levantamentos realizados junto aos clientes);
- 3.2.12. Análise do Crédito e preparação da apresentação do cliente ao Comitê de Crédito;
- 3.2.13. Metodologia de acompanhamento da carteira de Crédito;
- 3.2.14. Refinanciamento e renegociação do Crédito;
- 3.2.15. Noções sobre Microempreendedor Individual, Microempresa e Empresa de Pequeno Porte.
- 3.2.16. Noções sobre Economia Solidária e Economia Criativa;
- 3.3. Metodologia a ser aplicada ao Curso de Formação dos Agentes de Crédito:
 - 3.3.1. Metodologia vivencial e participativa, exposição participativa, por meio de jogos empresariais, dinâmicas de grupo, simulações, práticas em campo, dramatizações, buscando uma aprendizagem integral e profunda, ao envolver os níveis: cognitivo (pensar), emocional (sentir) e motriz (fazer) do processo de experimentar, do ser humano.

5. Consta, ainda, no item 3.8.1.2 do contrato, outras atividades a serem desenvolvidas pela contratada, tais como:

3.8.1.2. Capacitação continuada avaliação, assistência técnica e acompanhamento do funcionamento das unidades de Microcrédito: avaliação, acompanhamento e fornecimento de relatórios sobre os pontos tratados nas atividades de formação e capacitação continuada e assistência técnica aos Agentes de Crédito. As não conformidades devem ser identificadas, apontadas e solucionadas, com vistas ao pleno funcionamento das unidades. Visa identificar as necessidades e fornecer suporte técnico para todo o grupo de elementos que influenciam no bom funcionamento das unidades de Microcrédito, inclusive em nível dos parceiros institucionais que participam dos Programas. A assistência técnica contínua aos Agentes de Crédito envolve itens como desempenho, produção, divulgação, qualidade dos processos, contratação, controles internos e gestão da carteira de clientes, controle da inadimplência ou outras atividades relacionadas as atividades dos Agentes de Crédito. Esta modalidade de atendimento deve prever também a realização de reuniões



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

regionais com a equipe de Agentes de Crédito e as reuniões mensais a serem realizadas com a equipe de gestão da SEDI.

6. Feitas as considerações iniciais, passa-se à análise técnica.

2. ANÁLISE TÉCNICA

7. Conforme consta da Justificativa de Contratação (ID 992165), subscrita pela senhora Janaína Oliveira Neves, no dia 23.10.2020, o objeto da contratação pretendida pela Administração se enquadra na hipótese de **inexigibilidade de licitação** prevista no artigo 25, inciso II da Lei 8.666/93:

[...] O objeto da contratação com a empresa especializada consiste 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.

Por todo o exposto, e considerando a necessidade de que execução se inicie ainda este ano, bem como a natureza e complexidade das metas traçadas, **esta Superintendência entende que a demanda, com a consequente contratação de empresa especializada para tal finalidade, se enquadra no permissivo contido no art. 25, inciso II, da Lei n. 8.666/1993, que dispõe sobre as hipóteses de inexigibilidade, nos seguintes termos: [...]**
[negritamos]

8. A conclusão entabulada na justificativa enfatiza que a empresa Impacto RH é detentora de notória especialização de conhecimentos de implantação, gestão, monitoramento e capacitação dos agentes de crédito:

Nesse sentido, a busca realizada por esta SEDI visualiza que a contratação da empresa especializada atenderia às condições propostas pela Administração, tendo em vista a **notória especialização** de conhecimento de implantação, gestão, monitoramento e capacitação dos agentes de crédito. [negritamos e sublinhamos]

9. Pois bem.

10. O dispositivo citado na justificativa da contratação é a norma regente da contratação direta serviços técnicos que, por sua natureza singular ou notória especialização, apresentam-se inviáveis à competição.

11. Eis o teor do art. 25, inciso II da Lei n. 8.666 de 1993:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

[...] II - Para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

12. Tal previsão é exceção legal à disposição expressa da Constituição Federal, a qual impõe, como regra, o prévio procedimento licitatório para contratações realizadas pelo Poder Público, constituindo verdadeiro dever constitucional de licitar, conforme previsão no seu art. 37, inciso XXI:

Art. 37 [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

13. Nestes termos, verifica-se que a ressalva da regra constitucional, via inexigibilidade de licitação, somente é possível nos casos em há apenas um determinado objeto ou pessoa que atenda às necessidades da Administração.

14. Na doutrina de Marçal Justen Filho, a inviabilidade de competição somente ocorre quando o interesse público apresenta padrões peculiares e anômalos⁴:

[...] de modo geral, poderia dizer-se que **a inviabilidade de competição apenas ocorre em casos em que o interesse público apresenta peculiaridades e anomalias**. Quando o interesse público puder ser satisfeito por uma prestação padrão, desvestida de alguma peculiaridade, a competição será possível e haverá licitação. Deve destacar-se, portanto, que **a inviabilidade de competição ocorre em casos em que a necessidade estatal apresenta peculiaridades que escapam aos padrões de normalidade**. A disputa entre particulares por contratos administrativos retrata as peculiaridades do mercado, apto a atender satisfatoriamente as necessidades usuais, costumeiras, padronizadas.

15. Assim, é primordial que, antes da contratação, o agente público adote o máximo de cautela para averiguar se, efetivamente, aquele bem ou serviço somente pode ser fornecido por uma única empresa ou um único profissional.

16. Sobre a temática, o Egrégio Tribunal de Contas da União - TCU, após reiteradas decisões, sumulou o assunto:

⁴ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª ed., São Paulo, Dialética, 2000, p. 278.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

Súmula 255

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 das condições de exclusividade.** ”

17. Na situação em análise, a SEDI, por meio do Contrato n. 569/PGE-2020 (ID 992163), contratou a empresa Impacto RH para a prestação de serviços técnicos de treinamento e assessoria e para prestação de serviços de formação, capacitação continuada de agentes de crédito, implantação e acompanhamento do Programa Estadual de Microcrédito Orientado (PROAMPE).

18. Conforme consta do Ofício nº 2871/2020/SEDI-CODMPE (ID 992168), do dia 23.10.2020, subscrito pelo senhor Paulo Renato Haddad, coordenador técnico adjunto da SEDI, a solicitação de “PROPOSTA DE ATUAÇÃO EM RONDÔNIA” se deu em razão da pretensão de implantar no Estado de Rondônia o modelo do “Programa NOSSOCRÉDITO, gerido pela Agencia de Desenvolvimento do Espírito Santo - Aderes em parceria com o Banco do Estado do Espírito Santo - Banestes, Sebrae e prefeituras municipais”. Eis o teor do expediente encaminhado ao senhor Weberson Rodrigo Pope, sócio gerente da empresa Impacto RH Gestão Administração e Treinamentos Ltda:

Ao senhor

Weberson Rodrigo Pope

Sócio Impacto RH Gestão Administração & Treinamentos LTDA

Rua Major Clarindo Fundão, nº 156

CEP: 29055-655 - Vitória / ES

Assunto: **PROPOSTA DE ATUAÇÃO EM RONDÔNIA**

Senhor Sócio,

1. Com nossos cordiais cumprimentos, solicitamos os préstimos de Vossa Senhoria no sentido de contribuir com esta Superintendência Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura - SEDI na formulação de uma proposta de implantação de um Programa Estadual de Microcrédito Produtivo e Orientado. Fomos motivados após pesquisarmos os modelos existentes no Brasil e, ao conhecermos o Programa NOSSOCRÉDITO, gerido pela Agencia de Desenvolvimento do Espírito Santo - Aderes em parceria com o Banco do Estado do Espírito Santo - Banestes, Sebrae e prefeituras municipais, mostrou-se uma experiência de relevância nacional



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

que muito nos inspirou na busca por um modelo adequado à realidade de Rondônia.

2. Nesse particular, notadamente em função do desempenho e renome nacional, gostaríamos de utilizar o NOSSOCRÉDITO como paradigma para a construção e implementação do nosso Programa Estadual denominado Programa de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e Empreendedores de Pequenos Negócios do Estado de Rondônia – PROAMPE RO, pelo que solicitamos uma proposta de preço para atuação inicial em 13 municípios do Estado de Rondônia em que a empresa será responsável pela implantação, gestão, capacitação dos agentes de crédito, e acompanhamento das agências do PROAMPE RO, tais quais, sua razão social, contatos e referências acerca da qualidade do serviço prestado.

3. Certos de contarmos vossa colaboração, reiteramos votos de consideração e apreço e colocamo-nos à disposição. [...]

19. De acordo com a Súmula n. 252 do Tribunal de Contas da União – TCU, a inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 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.

20. Passamos, então, à verificação quanto ao cumprimento dos requisitos legais.

2.1. Do serviço técnico especializado

21. Nos termos do item 3.1 do Termo de Referência (ID 992169), o objeto consiste na contratação de empresa para a prestação de serviços técnicos de implantação, gerenciamento, treinamento, assessoria e acompanhamento do Programa Estadual de Microcrédito Produtivo e Orientado (PROAMPE), nas unidades municipais, para prestação de serviços de monitoramento, formação, capacitação continuada dos agentes de crédito.

22. Quanto ao primeiro requisito, verifica-se que os serviços, objeto da contratação direta, encontram-se contemplados nos incisos III e VI do art. 13 da Lei 8666/93. Vejamos:

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**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

23. No ponto, a contratação atende aos critérios legais, tendo em vista tratar-se de serviços constantes no rol de atividades que o art. 13 da Lei n. 8.666/93 entende como especializados aptos a afastar a regra da licitação.

2.2 Da natureza singular do serviço

24. Segundo o já citado professor Marçal, “A natureza singular se caracteriza como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional especializado”.

25. Nos casos de singularidade de objeto ou serviço, a Administração contratará terceiros por não dispor de recursos humanos para atender às próprias necessidades. A contratação far-se-á sem licitação pela impossibilidade de critérios objetivos de julgamento e pela ausência de disponibilidade dos profissionais capacitados em participar de certames seletivos.

26. Ora, isso não autoriza a Administração a contratar quem bem ela entender. A ausência de critérios objetivos de julgamento não conduz à possibilidade de escolhas arbitrárias ou inadequadas à satisfação do interesse público.

27. No presente caso, em síntese, trata-se de seleção e aplicação de treinamentos de candidatos para atuar como agentes de crédito, consistente na identificação de competências, habilidades e atitudes empreendedoras voltadas ao Programa de Microcrédito.

28. Corrobora essa premissa os itens 3.2 e 3.3 do contrato (ID 992163), que estabelecem rol do conteúdo programático e metodologia a ser aplicada ao curso de formação ministrado pela contratada. Acrescente-se que o item 3.8.1.2 do termo contratual contém outras atividades consistentes na capacitação continuada, avaliação, assistência técnica e acompanhamento do funcionamento das unidades de Microcrédito, incluindo reuniões.

29. No caso em análise, **não restou evidenciada a natureza singular** do serviço contratado por inexigibilidade. Não constam nos autos documentos que comprovem a exclusividade do fornecimento do serviço pela empresa contratada, tampouco comprovou-se a ausência de disponibilidade de outros profissionais capacitados para prestarem o mesmo serviço, dando-se preferência e exclusividade arbitrária e injustificada à empresa do Espírito Santo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

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 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).

⁵ https://www.google.com/search?rlz=1C1GCEU_pt-BRBR894BR894&ei=eF8cYKOKBYbt5gKVj4-oCQ&q=microcr%C3%A9dito+rond%C3%B4nia&oq=microcr%C3%A9dito+rond%C3%B4nia&gs_lcp=CgZwc3ktYWIQAzIFCCEQoAEyBOghEKABOgQIABBHOGgIABCxAxCDAToICC4QsQMogwE6CwgAEL EDEMcbEKMCOgIIADoFCAAQsQM6BAgAEEM6BQguELEDogcIABCxAxBDOgcILhCxAxBDOg4IABcxAxCDARDHARCjAjoGCAAQFhAeUK2BaVjWpmlgyKdpaAFwBXgBgAHgAogB2S2SAQgwLjEuMTkuMpgBAaABAaBB2d3cy13aXrIAQXAAQE&sclient=psy-ab&ved=0ahUKEwjjpvj9jtHuAhWGitlKHZXHA5UQ4dUDCA0&uact=5

⁶ <http://www.rondonia.ro.gov.br/banco-do-povo-de-rondonia-ja-aprovou-quase-2-mil-projetos-de-microcredito-em-2018/>

⁷ <http://www.rondonia.ro.gov.br/parceria-leva-atendimento-do-banco-do-povo-para-mais-12-cidades-de-rondonia/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

34. Nesse sentido, o estado de Rondônia, através da SEDI, poderia ter firmado parceria com entes do terceiro setor, como organizações de iniciativa privada, sem fins lucrativos e que prestam serviços de caráter público, como, por exemplo, SEBRAE-RO (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), ou renovado as parcerias já existentes com as OSCIPs, que **já prestam esse serviço, no estado de Rondônia, há mais de 10 (dez) anos.**

35. No item 4.1.10 do termo de referência (ID 992169) consta que, atualmente, o Programa de Microcrédito do Estado de Rondônia é operacionalizado por 2 (duas) OSCIPs e que ambas estão com prestações de contas pendentes, razão pela qual a SEDI estaria impedida de realizar o repasse aprovado na Resolução n. 27/2020/SEDI-CONDER. Contudo, em consulta ao Diário Oficial do Estado de Rondônia n. 252 de 29.12.2020 (ID 992195) e n. 13 de 20.1.2021 (ID 992197), verifica-se a publicação de aprovação das referidas prestações de contas (Termo de Homologação). Dessa forma, **a alegação de impossibilidade de repasse às OSCIPs já existentes não procede.**

36. Ainda, item 4.1.10 do termo de referência (ID 992169) destaca que as 2 (duas) OSCIPs atualmente existentes possuem inadimplência em torno de 50% (cinquenta por cento), razão pela qual o atual programa não se sustentaria. Contudo, **não consta qualquer comprovação**, no processo administrativo, em relação ao aludido percentual. Além disso, a regulamentação quanto ao inadimplemento é feita pela própria SEDI, consoante Resolução n. 13/2020/SEDI/CONDER (ID 992192).

37. Com relação ao inadimplemento, a Resolução n. 13/2020/SEDI/CONDER (ID 992192) prevê a isenção de juros moratórios e multas, dispensa de avalista para os empréstimos de até R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e dispensa de análise de crédito no SPC e SERASA para as operações de até R\$ 30.000,00 (trinta mil reais):

Art. 8º. Os inadimplementos de parcelas relativas aos contratos já em execução na data de publicação desta Resolução **ficarão isentos de juros moratórios e multas.**

Parágrafo único. O tomador do empréstimo deverá liquidar as parcelas vencidas e não pagas em até 10 (dez) meses, a contar do termo final da suspensão prevista no caput do art. 7º desta Resolução.

Art. 9º. Durante o período de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da data de publicação desta Resolução, está dispensada a apresentação de avalista para os empréstimos de até R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

Parágrafo único. **É dispensada a análise creditícia (SERASA, SPC) para as operações de até R\$ 30.000 (trinta mil reais).** As garantias poderão ser realizadas por aval pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

38. Dessa forma, **não é razoável** que a SEDI alegue inadimplemento elevado causado pelas atuais OSCIPs (organizações sem fins lucrativos) que prestam o serviço no estado de Rondônia, como fundamento para a contratação direta de **empresa privada** do Espírito Santo, sendo que a resolução dispensa a exigência de garantias para a concessão de crédito e dá benefícios aos inadimplentes foi editada pela própria superintendência.

39. A flexibilidade dada aos beneficiários do Programa de Microcrédito PROAMPE/RO, criado através do Decreto n. 25.555 de 16.11.2020, foi objeto de notícia na mídia a local, publicada em 8.2.2021 (ID 992198), a qual destacou que a não exigência de avalista e de garantia real “pode se tornar um tremendo tiro no pé com tremendas dores de cabeça para o governo Marcos Rocha”, consoante transcrição abaixo:

Tiro no pé – O Programa de Apoio às Micros e Pequenas Empresas e Empreendedores de Pequenos Negócios do Estado de Rondônia (Proampe) gestado na Superintendência Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (Sedi), no valor de R\$ 10 milhões para atender pequenos e micros empreendedores pode se tornar num tremendo tiro no pé com muitas dores de cabeça para o governador Marcos Rocha (Sem Partido). Entre as dúvidas levantadas pela Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas e Ministério Público, consta que, se o tomador dos recursos não quitar a dívida, que não exige avalista e nenhuma garantia real, ela será coberta por uma apólice de seguro.

40. A mesma notícia também destaca “a contratação sem licitação de uma empresa do Espírito Santo, no valor de R\$ 1,4 milhão, para gerenciar a contratação de pessoal, bem como, porque esses recursos serão administrados por cooperativas e prefeituras e não pelo sistema bancário convencional, como **Banco da Amazônia e Banco do Povo, instituições qualificadas dos governos Federal e Estadual**, respectivamente” (ID 992198).

41. Cumpre destacar que, ao examinar a singularidade do serviço, os procuradores do estado, Dr. Cássio Bruno Castro de Souza e Dr. Juraci Jorge da Silva, no Parecer Jurídico n. 118/2020/SEDI-ASSJUR (ID 992170), constante no Processo SEI/RO 0041.362269/2020-52, registraram que, como forma de **comprovar a inviabilidade de competição**, a Administração poderia consultar diversas empresas, de modo a constatar se elas têm condições técnicas de prestar os serviços demandados, além de se valer de uma manifestação técnica nesse sentido, assinada por profissional habilitado, **medidas estas que não foram adotadas pela SEDI/Governo de Rondônia**. A propósito, destaca-se o trecho do referido parecer jurídico:

Logo, a singularidade resultaria do próprio modo de prestar os serviços, a partir de metodologia desenvolvida, executada e aperfeiçoada pela empresa que se pretende contratar. Essa singularidade impediria, a juízo da Superintendência, a administração pública de fixar critérios objetivos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

de julgamento. Convém, contudo, consignar que "o fato da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento, aliada à discricionariedade do gestor na escolha do profissional a ser contratado, não autoriza a Administração a efetuar escolhas arbitrárias ou inadequadas à satisfação do interesse público. A seleção deverá observar os critérios de notoriedade e especialização, sendo devidamente fundamentada no processo de contratação" (Acórdão 2616/2015-Plenário, TC 017.110/2015-7, relator Ministro Benjamin Zymler, 21.10.2015).

É bem verdade que se trata de uma prova de difícil produção. Mas há diversos caminhos que a Administração Pública pode seguir para constar a inviabilidade da competição, a exemplo de consultar diversas empresas, de modo a constatar se elas têm condições técnicas de prestar serviços demandados. Também pode se valer de uma manifestação de natureza técnica nesse sentido, assinada por profissional habilitado.

42. Ainda, destaca-se que, no termo de referência (ID 992169), consta, no item 3.3, que "o objeto desta aquisição se enquadra na categoria de serviços comuns, de que trata da Lei n. 10.520/2000 (Lei do Pregão), possuindo especificidades usuais de mercado, nos termos dos referidos diplomas legais". Ainda, o item 7 menciona que o critério de julgamento das propostas será menor preço global.

43. Portanto, verifica-se que, inicialmente, **a contratação seria realizada por meio de pregão eletrônico**, garantindo ampla disputa e participação dos interessados, mediante concorrência ampla e irrestrita, já que a própria unidade técnica ressaltou que se tratava de **serviços comuns** (e não de serviços singulares).

44. A despeito disso, o estado de Rondônia preferiu contratar, de forma direta, uma empresa do estado do Espírito Santo, pelo valor de R\$ 999.000,00 (novecentos e noventa e nove mil reais), sem qualquer procedimento capaz de comprovar a vantajosidade da contratação, a singularidade do serviço e a exclusividade da contratada.

45. Portanto, era possível à Administração realizar licitação, com ampla concorrência e garantia de isonomia entre os licitantes, para a escolha da melhor proposta para prestação do serviço em comento, ou até mesmo firmar parcerias com entes do terceiro setor, não restando comprovada, dessa forma, a natureza singular do serviço prestado, tampouco a exclusividade da contratada, restando configurada a violação ao art. 37, XXI da Constituição Federal.

2.3. Da notória especialização

46. A justificativa da Administração acerca da notória especialização da empresa contratada se deu sobre os seguintes argumentos:

Considerando a **notória especialização da empresa**, pois se encaixa no conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

anterior, experiências, organização, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas **atividades acima disposto**, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação para atendimento ao microcrédito produtivo e orientado.

47. Veja-se quais foram as atividades relacionadas acima que a justificante considerou com fundamento da conclusão acerca da notoriedade dos serviços prestados pela empresa contratada:

[...]

Em busca de modelo de excelência em atuação de microcrédito no país e experiências de relevância nacional que muito nos inspirou na busca por um modelo adequado à realidade de nosso Estado, em particular, notadamente em função do desempenho e renome nacional constatamos a existência do programa Nossocrédito, desenvolvido pela Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas e do Empreendedorismo/ADERES do Estado do Espírito Santo/ES.

Em suma, o programa é uma parceria de vários entes que convergem para o mesmo fim, o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES), Banco do Estado do Espírito Santos (BANESTES), Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas e do Empreendedorismo (ADERES), Prefeituras e SEBRAE – ES, o Programa Nossocrédito foi criado em 2003 e desde então já fomentou mais de 160 mil empreendedores capixabas.

Em uma consulta com a ADERES, a fim de conhecer a atuação do programa que é um sucesso há 17 anos e perpassa a vários governos e se mantém atendendo cada vez mais empreendedores, nos informou que a empresa Impacto RH Gestão Administrativa e treinamentos é a responsável pela implantação, capacitação dos agentes de créditos, gestão e acompanhamento das agências Nossocrédito, desde 2003 (conforme ofício anexo) e foi responsável por formação de mais de 500 agentes de crédito presente nos 78 municípios capixabas.

O objeto da contratação com a empresa especializada consiste 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.

48. Observa-se que é mencionado o desempenho e renome nacional do Programa Nossocrédito - desenvolvido pela Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas e do Empreendedorismo - Aderes do estado do Espírito Santo-ES.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

Treinamentos Ltda trata-se de pessoa jurídica criada no ano de 2015. Ora, como se pode conceber uma entidade criada no ano de 2015 e ter sido a responsável pela implantação das agências Nossocrédito desde 2003?

56. A princípio, verifica-se que o motivo do ato administrativo de dispensa da licitação por notória especialidade (responsável pela implantação das agências Nossocrédito desde 2003), constitui-se como elemento de validade do Contrato n. 569/PGE-2020. Por conseguinte, a inexistência dessa situação possui o condão de provocar a invalidação do próprio ato e efeitos dele decorrentes, **caso fique configurada a ausência ou o falsidade** dos motivos declarados como determinantes da contratação direta empresa Impacto RH.

57. Verificou-se que, pelo fato de a empresa ter sido criada em 2015, a mesma não poderia estar atuando desde 2003, conforme mencionado na justificativa. Corrobora tal fato as **notas fiscais emitidas no ano de 2020** pela Impacto RH para a comprovação dos serviços relacionados ao contrato 002/2020 (ID 992171).

58. Consta nos autos, ainda, cópia do referido Contrato 001/2016 (ID 992172), assinado no dia 5 de janeiro de 2016, pelos representantes do Bandes e da Impacto RH. O item 1 do Anexo Único do contrato estabelece o objeto da contratação:

1. OBJETO

Prestação de serviços de Formação e Capacitação Continuada dos Agentes de Crédito com acompanhamento do funcionamento das Unidades de Microcrédito no âmbito dos programas operados ou coordenados pelo bandes.

59. Já o termo de Contrato 002/2020 (ID 992174), foi assinado no dia 2 de março de 2020, pelos representantes da Aderes e da empresa Impacto RH, sendo que, em sua Cláusula Primeira, estabelece o objeto da contratação:

1 – CLÁUSULA PRIMEIRA: DO OBJETO

O presente contrato tem por objeto a prestação de serviços de Formação, Capacitação Continuada de Agentes de Crédito e acompanhamento dos Programas Estaduais de Microcrédito e das Unidades Municipais de Microcrédito operacionalizados e coordenados pela Aderes, conforme discriminado no Termo de Referência que integra o Anexo I desde Contrato, pelo valor de R\$ 1.050.000,00 (hum milhão e cinquenta mil reais).

60. De tais informações abstrai-se que a comprovação de experiência mais remota da empresa no ramo de formação e capacitação continuada dos agentes de crédito data de janeiro de 2016 e não de 2003.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

61. Ademais, por melhores que sejam os profissionais de uma empresa, é difícil crer que, em menos de 5 (cinco) anos de funcionamento, a pessoa jurídica já seja uma notória especializada em um serviço de tamanha relevância, como a “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” de um estado da federação.

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.

65. Também é relevante mencionar que nos contratos utilizados como referencial de notoriedade e experiência da empresa no objeto da contratação (Contrato n. 01/2016 e Contrato n. 02/2020), ambas avenças se originaram de procedimento regular de licitação, sendo que o primeiro decorreu do Edital Pregão Eletrônico n. 2015/2016, conforme consta da Cláusula Primeira:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

Cláusula Primeira: DO OBJETO DO CONTRATO – O objeto do contrato é prestação de serviços de formação e capacitação continuada de agentes de crédito com acompanhamento do funcionamento das unidades de microcrédito no âmbito dos programas operados ou coordenados pelo **CONTRATANTE** de acordo com a descrição detalhada e especificações técnicas contidas no Anexo I deste contrato, no edital de Pregão Eletrônico nº 2015/016, e na proposta da **CONTRATADA**, que integra o presente instrumento para todos os efeitos.

66. O segundo contrato também decorreu de regular procedimento concorrencial, é o que se extrai do preâmbulo do termo contratual que especifica o Pregão nº 001/2020 e Processo nº 88203921 (ID 992175), conforme figura abaixo (Figura 1):



TERMO DE CONTRATO

Contrato nº 002/2020
Pregão nº 001/2020
Processo nº 88203921

TERMO DE CONTRATO QUE ENTRE SI FAZEM O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, POR INTERMÉDIO DA AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E DO EMPREENDEDORISMO - ADERES E A EMPRESA IMPACTO RH - GESTÃO ADMINISTRATIVA & TREINAMENTOS LTDA, PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO CONTINUADA DE AGENTES DE CRÉDITO DENTRE OUTROS.

67. A par de tais constatações, é possível levantar as seguintes indagações: por que o Bandes realizou procedimento licitatório para escolha do prestador de serviços em 2016 e a Aderes, em 2020, também deflagrou pregão eletrônico para contratar serviços similares? Por qual razão, nas mencionadas contratações, não houve nenhuma invocação acerca da natureza singular do serviço e notória especialização do contratado, conforme a SEDI invocou na sua justificativa para contratação da mesma empresa, para executar os mesmos serviços no âmbito do estado de Rondônia?

68. Em tese, verifica-se que seria perfeitamente possível a realização de procedimento amplo para selecionar empresas prestadoras do objeto contratado, eis que não se comprovou haver, no presente caso, a singularidade dos serviços e a notória especialização da empresa a inviabilizar a competição e atender ao interesse público.

69. Por todo exposto, conclui-se serem infundados os motivos declarados como determinantes para a contratação direta da empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda, uma vez que não há elementos nos autos a demonstrar a inviabilidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, tampouco a foi demonstrada a presença simultânea do serviço técnico especializado, a natureza singular do serviço e notória especialização da contratada.

2.4. Invalidade e ilegalidade do Decreto n. 25.555/2020 (cria o PROAMPE/RO)

70. Encontra-se vigente a Lei Estadual nº 1.040 de 23.1.2002 (ID 992194), que autoriza o Poder Executivo a criar o Programa de Microcrédito destinado a facilitar o acesso ao crédito orientado, fomentar a constituição e/ou consolidação de pequenos microempreendedores instalados no âmbito de território estadual (art. 1º).

71. A referida lei estadual prevê que, para a implementação do Programa de Microcrédito, o Poder Executivo repassará recursos à Organização Social de Interesse Público – OSCIP (art. 2º). Portanto, segundo a referida lei, **somente as OSCIPs**, organizações sem fins lucrativos, podem aderir ao programa.

72. A despeito de já existir lei estadual regulamentando o Programa Estadual de Microcrédito, foi editado o Decreto n. 25.555 de 16.11.2020¹¹, que institui o Programa de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e Empreendedores de Pequenos Negócios do Estado de Rondônia (PROAMPE/RO).

73. Não se trata de decreto regulamentador da lei estadual, pois não se pretendeu descer às minúcias necessárias de pontos específicos, criando os meios necessários para fiel execução da lei. Ao contrário disso, o referido decreto **inovou no ordenamento jurídico**, criando um novo programa de microcrédito, o qual não condiz com o já previsto na lei estadual vigente, sendo, portanto, ilegal e inválido.

74. Sabe-se que o decreto só pode ser *secundum legem* ou, no máximo, *praeter legem*, jamais poderá ser *contra legem*. Além disso, somente a lei pode obrigar a fazer ou deixar de fazer, o decreto não. É o princípio da legalidade, previsto expressamente no artigo 5º, inciso II da Constituição Federal, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar alguma coisa senão em virtude de lei”. Somente a lei pode inovar o Direito, ou seja, criar, extinguir ou modificar direitos e obrigações. No atual regime constitucional brasileiro, não se obriga nem desobriga a ninguém por decreto¹².

75. No que concerne à lei e ao decreto, deve ficar claro que lei tem mais força normativa porque, para sua formação, atuam, conjuntamente, o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Aquele, formado por parlamentares, discute e aprova o projeto de lei, e este, representado pelo presidente da República, governador ou prefeito, mediante a sanção, transforma em lei o projeto de lei aprovado pelo Legislativo.

¹¹ Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/D25555.pdf>

¹² Disponível em: <https://drvaldinar.jusbrasil.com.br/artigos/116712721/que-diferenca-faz-lei-ou-decreto>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

76. O decreto tem menos força normativa porque não passa pela discussão e aprovação legislativa, é simplesmente elaborado e assinado pelo presidente, governador ou prefeito, conforme o caso. A sua menor força normativa visa, principalmente, dar maior garantia e proteção aos governados. O processo de formação da lei chama-se processo legislativo. O decreto não é submetido ao processo legislativo.

77. Além disso, segundo o art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), uma lei terá vigência até que outra (lei) a modifique ou revogue. Portanto, a Lei Estadual nº 1.040 de 23.1.2002 (ID 992194) somente poderia ter sido modificada ou revogada por outra lei, **jamais por decreto**, como ocorreu no presente caso.

78. Destaca-se, ainda, que o §1º do art. 2º da LINDB dispõe que a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. Já o § 2º do mesmo artigo estabelece que a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

79. Portanto, o Decreto n. 25.555 de 16.11.2020, que criou o PROAMPE/RO (Programa de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e Empreendedores de Pequenos Negócios do Estado de Rondônia), é ilegal e inválido, pois inovou no ordenamento jurídico e contrariou lei estadual vigente (Lei n. 1.040 de 23.1.2002), em afronta à hierarquia das normas do direito brasileiro, art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e ao art. 5º, II da Constituição Federal.

2.5. Da fiscalização dos serviços

80. Examinando o Processo SEI 0041.362269/2020-52, verifica-se que o Aviso de Inexigibilidade foi publicado no Diário Oficial do Estado, edição n. 230, em 26.11.2020.

81. O Contrato n. 569/PGCE-2020 foi assinado em 1.12.2020, com vigência de 12 (doze) meses, no valor total anual R\$ 999.000,00 (novecentos e noventa e nove mil) e mensal de R\$ 83.250,00 (oitenta e três mil, duzentos e cinquenta reais), podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, até o limite de 60 (sessenta) meses, conforme art. 57, II da Lei n. 8.666/93.

82. O empenho referente à primeira parcela foi emitido em 30.11.2020 (NE 2020NE00058) em favor da empresa Impacto RH, no valor de R\$ 85.250,00 (oitenta e cinco mil, duzentos e cinquenta reais), referente aos serviços prestados no mês de novembro de 2020 (ID 992178). Contudo, foi anulado em seguida em razão do erro material no valor (ID 992179).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
 Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
 Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

83. Na sequência, foi novamente emitido o empenho referente à primeira parcela, no valor de R\$ 83.250,00 (oitenta e três mil, duzentos e cinquenta reais), no dia 30.11.2020, em favor da empresa Impacto RH, conforme nota de empenho 2020NE00060 (ID 992181).

84. A primeira Ordem de Serviço foi assinada 2.12.2020 pelo Sr. Gonçalves da Silva, secretário da SEDI, segundo a qual o pagamento será realizado mensalmente, mediante a apresentação de nota fiscal pela contratada, devidamente atestada pela Administração, conforme art. 73 da Lei. 8.666/93, no prazo de até 30 (trinta) dias (Ordem de Serviço 2 (ID 992164).

85. A comissão de fiscalização do contrato e certificação das notas fiscais referentes à prestação dos serviços de formação, capacitação continuada de agentes de crédito e implantação e acompanhamento do PROAMPE RO em 13 (treze) municípios do estado de Rondônia foi designada por meio da Portaria n. 243 de 4.12.2020 (ID 992182).

86. Conforme Relatório de Fiscalização de 29.1.2021 – Certificação de recebimento da Nota Fiscal 00022 (ID 992186), as fiscais de contrato, Laís Lima Carvalho e Carla Manuela Franco dos Santos, certificaram que os serviços foram prestados de acordo com o objeto proposto.

87. Em 1.2.2021, a comissão de recebimento certificou a nota fiscal 00022 (ID 992186), emitida em 6.1.2021, referente ao mês de dezembro de 2020, e em 3.2.2021 foi assinado o Documento de Liquidação da Despesa (ID 992187).

88. Até a data de conclusão deste relatório, **ainda não havia sido efetivado o pagamento da primeira parcela**, estando os autos administrativos no Controle Interno para a emissão de parecer quanto ao pagamento da despesa, conforme Despacho SEDI-CONTRAB (ID 992189).

89. Com relação ao cronograma de atividades a serem realizadas pela contratada, restou pactuado da seguinte forma (ID 992190):

24. CRONOGRAMA												
CRONOGRAMA DE ATIVIDADES												
Atividade	Dez/2020	Jan/2021	Fev/2021	Mar	Abri	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov
Valor	RS	RS	RS	RS	RS	RS	RS	RS	RS	RS	RS	RS
Desenvolvimento do manual de normas e procedimentos do PROAMPE, formulários e software para solicitação de financiamentos e gerenciamento do programa.	x											
Sensibilização das Prefeituras e adesão ao convênio.	x	x										
Recrutamento e aplicação do Programa de Formação de Agentes de Crédito - PROFAC.		x	x									
Captação, elaboração e deliberação das propostas de financiamento.			x									
Assistência técnica e capacitação continuada dos agentes de crédito do PROAMPE RO.			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Acompanhamento das Unidades Municipais de Microcrédito do PROAMPE RO.				x	x	x	x	x	x	x	x	x
Encontro Estadual do PROAMPE RO					x							



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

90. Segundo o cronograma, no mês de dezembro de 2020 a contratada teria que desenvolver um “manual de normas e procedimentos do PROAMPE, formulários e **software para solicitação de financiamentos** e gerenciamento do programa”. Em janeiro de 2021, a contratada deveria sensibilizar as prefeituras para aderirem ao convênio. Em fevereiro de 2021, deve recrutar e aplicar Programa de Formação a Agentes de Crédito (PROFAC), captar, elaborar e deliberar propostas de financiamento e prestar assistência técnica e capacitação continuada aos agentes de crédito do PROAMPE.
91. Examinando o Processo SEI/RO 0041.041146/2021-61, relativo à execução dos serviços de dezembro de 2020, verifica-se que nele constam apenas a nota fiscal, certidões e folhas de ponto assinadas por funcionários da contratada.
92. Já no **Processo SEI/RO 0041.011110/2021-53**, também relativo à execução dos serviços de dezembro de 2020, constam a nota fiscal, certidões e o Relatório de Atividades elaborado pela contratada (ID 992191).
93. No item 3 do referido relatório, que trata das atividades desenvolvidas, consta o registro de diversas reuniões com o fim de viabilizar o programa de microcrédito estadual PROAMPE. Já no item 5, constam informações sobre conceitos básicos relacionados ao objeto, com a denominação de “manual de normas e procedimentos”.
94. Consoante se depreende dos dois processos administrativos SEI/RO acima citados, bem como do Relatório de Atividades apresentado pela contratada, não foi cumprido integralmente o cronograma de atividades firmado entre as partes.
95. Não consta, no Relatório de Atividades referente ao mês de dezembro de 2020, qualquer informação no sentido de que a contratada tenha desenvolvido *software para solicitação de financiamentos e gerenciamento do programa*, restando descumprido o cronograma de atividades firmado entre as partes.
96. Em que pese a contratada não tenha prestado o serviço de forma integral, a Sra. Laís Lima Carvalho, fiscal de contrato, e a Sra. Carla Manoela Franco dos Santos, fiscal de contrato, atestaram a nota fiscal e certificaram que os serviços prestados em dezembro de 2020 foram prestados de acordo com o objeto proposto.
97. Por fim, registra-se que, até a data de conclusão deste relatório, 4.2.2021, ainda não constava, nos aludidos processos administrativos, o Relatório de Atividades referente ao mês de janeiro de 2021.

2.6. Da tutela inibitória

98. A concessão da tutela antecipada, no âmbito desta Corte de Contas, exige a presença de certos requisitos que se materializam na prova inequívoca que convença da verossimilhança do ilícito alegado – *fumus boni iuris* (art. 3º-A, *caput* da LC n. 154, de 1996,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

c/c 108-A, *caput* do RITC), conciliada com o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação que torne a decisão final ineficaz – *periculum in mora*, desde que a medida seja reversível e não produza dano inverso.

99. No presente caso, verificou-se a realização de contratação direta indevida, mediante inexigibilidade de licitação, vez que não restou demonstrada a existência dos requisitos legais aptos a dispensarem a realização de licitação, implicando em infringência ao art. 37, XII da CF c/c art. 25, II da Lei n. 8.666/93.

100. Além disso, durante a execução contratual, verificou-se outra irregularidade grave, consistente na certificação e ateste de nota fiscal referente a serviços que não foram efetivamente prestados pela contratada. Não foi registrado no Relatório de Atividades da contratada, referente a dezembro de 2020, tampouco no processo administrativo da fiscalização, o desenvolvimento de software, etapa que deveria ter sido cumprida no referido mês, implicando em infringência ao art. 67 da Lei n. 8.666/93.

101. Dessa forma, em razão das irregularidades constatadas, da presença do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* e, ainda, considerando que o contrato está no seu primeiro mês de execução e ainda não houve pagamentos à contratada, propõe-se a **concessão de tutela inibitória** com o fim de **suspender os pagamentos** a serem realizados à contratada até ulterior deliberação desta Corte.

102. Ainda, propõe-se ao relator que **determine** à Administração que suspenda, de ofício, a contratação, informando a esta Corte de Contas a sua decisão, nos termos do art. 63, *caput* do Regimento Interno do TCERO. Em caso de não suspensão da contratação pela Administração, propõe-se ao conselheiro relator que **comunique** a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia para que determine a sustação do Contrato n. 569/PGE-2020, e solicite, de imediato, a adoção de providências pelo Poder Executivo, nos termos do art. 63, §2º do Regimento Interno do TCERO.

3. CONCLUSÃO

103. Encerrada a análise preliminar da 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, SEI/RO 0041.362269/2020-52, para a implantação, gerenciamento, treinamento, assessoria e acompanhamento do Programa Estadual de Microcrédito Produtivo e Orientado – PROAMPE/RO, nas unidades municipais, para prestação de serviços de monitoramento, formação, capacitação continuada dos agentes de crédito, conclui-se pela existência das irregularidades e responsabilidades abaixo delineadas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

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:

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;

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:

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, 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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

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:

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.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

104. Ante todo o exposto, propõe-se ao relator:

105. **a. Conceder tutela inibitória** para determinar a **imediate suspensão dos pagamentos** a serem realizados em favor da contratada, empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda, CNPJ: 23.604.632/0001-60, decorrentes do Contrato n. 569/PGE-2020, SEI/RO 0041.362269/2020-52, até ulterior deliberação desta Corte de Contas, com o fim evitar a possível ocorrência de dano ao erário, tendo em vista as irregularidades apontadas na conclusão deste relatório (item 3), bem como a presença do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* e considerando que o contrato está no seu primeiro mês de execução e ainda não houve pagamentos à contratada, nos termos do art. 3º-A, *caput* da LC n. 154, de 1996 c/c 108-A, *caput* do Regimento Interno do TCERO;

106. **b. Determinar** à Administração que avalie a suspensão da contratação, de ofício, informando a esta Corte de Contas a sua decisão, nos termos do art. 63, *caput* do Regimento Interno do TCERO, sob pena de, não o fazendo, sujeitar-se à determinação de sustação da contratação por parte da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia (ALE/RO);

111. **c. Comunicar** a ALE/RO, em caso de não suspensão da contratação de ofício pela Administração, para que **determine a sustação** do Contrato n. 569/PGE-2020, e solicite, de imediato, a adoção de providências pelo Poder Executivo, nos termos do art. 63, §2º do Regimento Interno do TCERO;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6

113. **d. Determinar a audiência** dos responsáveis indicados na conclusão deste relatório (item 3), com fundamento no art. 30, §1, II do Regimento Interno do TCERO, para que, no prazo legal, apresentem, querendo, razões de justificativas, as quais poderão ser instruídas com documentos capazes de afastar as irregularidades apontadas.

Porto Velho, 9 de fevereiro de 2021.

Elaboração:

NILTON CESAR ANUNCIÇÃO
Auditor de Controle Externo
Matrícula 535

Supervisão:

JORGE EURICO DE AGUIAR
Técnico de Controle Externo - Matrícula 230
Coordenador de Fiscalizações

Em, 12 de Fevereiro de 2021



NILTON CESAR ANUNCIÇÃO
Mat. 535
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 13 de Fevereiro de 2021



JORGE EURICO DE AGUIAR
Mat. 230
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 6