



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

PROCESSO:	2280/22-TCERO
UNIDADE:	Prefeitura Municipal de Candeias do Jamari - PMCJ
CATEGORIA:	Denúncia e representação
SUBCATEGORIA:	Representação
INTERESSADO:	Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
ASSUNTO:	Possíveis irregularidades na celebração do Contrato n. 007/2022/PGM/PMCJ, com o Instituto Agir – Associação para Gestão, Inovação e Resultados, CNPJ n. 03.664.226/0001-85 (processo administrativo n. 0001243.5.2-2021), por inexigibilidade de licitação, visando à prestação de serviços técnicos especializados de consultoria externa para apoiar e assessorar a prefeitura no processo de modernização administrativa.
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO	Posterior
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS	R\$ 594.775,00 ¹
RESPONSÁVEIS²:	Valteir Geraldo Gomes de Queiroz , CPF n. ***.636.212-**, prefeito municipal. Antônio Manoel Rebello Chagas , CPF n. ***.731.752-**, secretário da SEMFAGESP. Willian Sevalho da Silva Medeiros , CPF n. ***.819.512-**, assistente jurídico. Graciliano Ortega Sanchez , CPF n. ***.405.488-**, procurador-geral – OAB/RO 5194. Instituto Agir - Associação para Gestão, Inovação e Resultados (CNPJ: 03.664.226/0001-85), empresa contratada. Rosana Cristina Vieira de Souza , CPF n. ***.782.822-**, presidente do Instituto Agir. Tiago Nery do Nascimento , CPF n. ***.539.832-**, coordenador Interino de Aquisições e compras. Maria da Ajuda Onofre dos Santos , CPF n. ***.377.892-**, ex-controladora geral do município.
RELATOR:	Conselheiro Valdivino Crispim de Souza.

¹ Valor total, conforme cláusula quarta do contrato n. 007/2022/PGM/PMCJ. (ID 1217534. Pág. 2).

² Conforme DM - 0148/2022-GCVCS/TCE-RO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO INICIAL

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de Representação, com pedido de tutela antecipada, formulada pelo Ministério Público de Contas - MPC, versando sobre possíveis irregularidades na celebração do Contrato n. 007/2022/PGM/PMCJ, firmado com o Instituto AGIR – Associação para Gestão, Inovação e Resultados (CNPJ: 03.664.226/0001-85), por inexigibilidade de licitação, visando a prestação de serviços técnicos especializados de consultoria externa para apoiar o Município de Candeias do Jamari no processo de modernização administrativa, conforme normas e especificações contidas no Processo Administrativo n. 0001243.5.2-2021, consubstanciada por outra representação formulada por equipe de inspeção desta Corte de Contas sobre o mesmo objeto.

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

2. Recebida a documentação de que trata a Representação³ foi autuada como Procedimento Apuratório Preliminar e encaminhada à SGCE para análise e produção de relatório de seletividade juntado ao ID 1265952, no qual se concluiu estarem presentes os requisitos e propôs a ação de controle específica e conversão para a categoria Representação, contudo, somente após a análise da tutela de urgência, nos termos do art. 11 da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, opinando pela não concessão.

3. Mediante Decisão Monocrática DM-00148/22-GCVCS (ID 1268345, de 29/09/2022), o conselheiro relator decidiu pela autuação como Representação conhecendo-a por preencher os requisitos de admissibilidade, entretanto, indeferiu a tutela antecipatória, de caráter inibitório, por entender ausente o periculum in mora, a considerar que o Contrato se encontra em fase final de encerramento e não se tem notícias de prejuízo ao erário, e outras determinações regimentais.

4. Em maio de 2023, fora formulada representação, proposta por equipe de inspeção, sobre o mesmo objeto, a qual foi juntada aos autos para análise em conjunto, conforme Despachos aos IDs 1395047 e 1398031, e Documento 2596/23, juntado aos autos aos IDs 1394666 a 1394671.

5. Sobreveio a Decisão Monocrática DM-0138/2023-GCVCS (ID 1459274, de 06/09/2023), prolatada nos autos do Processo n. 1038/23/TCERO, juntada nestes autos como elemento informacional, conforme Despacho ao ID 1459265.

³ Em sua representação o MPC informa diligência realizada anteriormente por meio do ofício n. 019/2022/GPYFM, onde solicitou o referido processo administrativo, sendo atendida por meio do ofício n. 5/GABINETE/2022, conforme Documento n. 03449/22/PCE (IDs 1217496 a 1264530).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

6. Acrescente-se que, nesta oportunidade, esta unidade técnica realizou consulta ao sistema SPJ-e, a fim de verificar a existência de outras imputações em nome dos responsáveis, com o objetivo de oferecer 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 e 3º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro).

7. Foram localizados Relatório de Imputações em nome de: Valteir Geraldo Gomes de Queiroz – CPF n. ***.636.212-**, prefeito municipal, Antônio Manoel Rebello Chagas (CPF: ***.731.752-**), secretário Geral de Fazenda, Gestão e Planejamento – SEMFAGESP, Graciliano Ortega Sanchez (CPF: ***.405.488-**), procurador-geral – OAB/RO 5194 e Maria da Ajuda Onofre dos Santos, CPF n. ***.377.892-**, ex-controladora geral do município, juntados aos autos aos IDs 1502179, 1502180, 1502181 e 1502185, respectivamente, não sendo localizado relatório em relação ao Senhor **Willian Sevalho da Silva Medeiros**, CPF n. ***. 819.512 -**, assistente jurídico, conforme tela de pesquisa juntada ao ID 1531086.

8. Quanto ao Instituto Agir - Associação para Gestão, Inovação e Resultados (CNPJ: 03.664.226/0001-85), empresa contratada e Senhora Rosana Cristina Vieira de Souza (CPF: ***.782.822-**), então presidente do Instituto Agir e Tiago Nery do Nascimento, CPF n. ***.539.832-**, coordenador Interino de Aquisições e compras, não se localizaram relatórios de imputações, conforme pesquisas, juntadas aos autos aos IDs 1502182, 1502183 e 1502184, respectivamente.

3. DA DELIMITAÇÃO DO ESCOPO

9. A atuação dos órgãos de controle, notadamente o controle externo, deve ser seletiva, norteadas pelos critérios como materialidade, risco, oportunidade, além da observância da capacidade técnica do órgão de controle, na definição do objeto de controle, para definir as questões que serão fiscalizadas, diante de inúmeras outras fiscalizações de significativa expressão econômica, de elevado potencial lesivo e atuais (seletividade, efetividade e tempestividade do controle).

10. À vista disso, registre-se que a presente análise objetiva a verificação das supostas irregularidades noticiadas na Representação formulada pelo MPC, em conjunto com os aspectos apontados na Representação pela equipe de inspeção, conforme documentos e despacho aos IDs 1394666 a 1398031.

11. Além disso, será apresentada a atual situação do contrato abordando o total dos pagamentos efetivamente realizadas até o momento, consoante documentação contida nos autos e outras obtidas no sítio eletrônico da prefeitura municipal de Candeias do Jamari.

4. ANÁLISE TÉCNICA DAS REPRESENTAÇÕES



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

4.1. Das irregularidades alegadas na representação do MPC

12. Em síntese o MPC destaca que a presente Representação foi fundada em Ordem de Serviço constituída no âmbito daquela Procuradoria de Contas a fim de averiguar, em caráter preliminar, a regularidade da contratação, por inexibibilidade de licitação.

13. Destaca que tomou conhecimento do Termo de Ratificação da Inexibibilidade, publicada no Diário Oficial dos Municípios de Rondônia - AROM, Edição Extraordinária n. 3152a, de 07 de fevereiro de 2022⁴ e que realizou buscas no Portal da Transparência não tendo avistado qualquer informação relacionada ao referido contrato, solicitou, portanto, via Ofício n. 0019/2022/GPYFM, de 13.5.2022, cópia do Processo Administrativo n. 1243/2021 ao Poder Executivo Municipal.

14. Constatou que o Processo Administrativo culminou na celebração do **Contrato n. 007/2022/PGM/PM CJ** firmado entre o Município de Candeias do Jamari/RO e o Instituto Agir – Associação para Gestão, Inovação e Resultados, tendo como signatários o Senhor Valteir Geraldo Gomes de Queiroz, prefeito municipal e a Senhora Rosana Cristina Vieira de Souza, representante legal do Instituto Agir, celebrado por inexibibilidade de licitação com fundamento no art. 25, II c/c art. 13, III e VI da Lei 8666/93, isto é, um suposto caso de inviabilidade de licitar em razão da contratação de serviços de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

15. Contudo, o MPC não identificou nos autos a demonstração de referida singularidade, tampouco comprovação de notória especialização da contratada.

16. Apresentou detalhes do processo administrativo em uma linha temporal e as razões fático/jurídicas, a partir de 18 de agosto de 2021, quando iniciado o processo administrativo, perpassando por 17 de fevereiro de 2022, quando assinado o contrato.

17. Destacou que, nas partes 3 a 6 do documento (ID's n. 1217500 a 1217502) foi juntada a **Proposta Comercial n. 039/2021 do Instituto Agir à Prefeitura de Candeias do Jamari**, datada de 03 de novembro de 2021, orçada no mesmo valor do Termo de Referência. Foram anexados Estatuto Social, Atestado de Capacidade Técnica/Desempenho e Certidões da Empresa.

18. Que o Parecer Jurídico da Procuradoria do Município (pág. 87 a 105, ID n. 1217505), opinou pela viabilidade jurídica da contratação do Instituto Agir – Associação para Gestão, Inovação e Resultados, por meio de inexibibilidade de licitação desde que

⁴ Matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia no dia 07/02/2022. Edição 3152ª. A verificação de autenticidade da matéria pode ser feita informando o código identificador D5BB9254 no site:
<https://www.diariomunicipal.com.br/arom/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

fossem atendidos os preceitos estabelecidos no inciso II do art. 25 da Lei 8666/93, combinado com o art. 13, II e III da mesma lei.

19. Que a Controladoria Geral do Município, em Despacho (pág. 107 a 108 do ID n. 1217506), entendeu ser necessária a juntada de notificação com expedição por autoridade competente que ratificasse que a prestadora dos serviços seria exclusiva nas atividades a que se propõe o objeto e que demonstrasse através de pesquisa de mercado que o preço ofertado estaria condizente com a realidade atual.

20. Que o Instituto Agir foi escolhido porque seria do ramo pertinente ao objeto contratado, teria comprovado a notória especialização com fulcro no inciso II do art. 25 da Lei 8666/93, combinado com o art. 13, II e III da mesma Lei e teria apresentado toda a documentação referente à habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista e qualificação técnica.

21. Acrescenta que, a secretária geral de fazenda, gestão e planejamento – SEMFAGESP (Despacho à pág. 110 do ID n. 1217507) teria justificado que o preço estaria em conformidade com o mercado, e tomaram como parâmetro os contratos celebrados entre o Governo do Estado e a Elogroup e o do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia e a Fundação Dom Cabral.

22. Em seguida o MPC apresentou um rol de quatro pagamentos realizados até a data de 03/06/2022 e elencou as seguintes irregularidades:

4.1.1. Ausência de Requisito para deflagração de Contratação por Inexigibilidade de Licitação.

Síntese das alegações da representante

23. Entende que o modelo de contratação eleito pela Administração se demonstrou equivocado já que não houve atendimento à obrigatoriedade em deflagrar procedimento licitatório e optou-se pela inexigibilidade de licitação fundamentada no art. 25, II, da Lei Federal n. 8.666/93, sob o pretexto de estar caracterizado o serviço técnico de natureza singular prestado por empresa de notória especialização.

24. Destaca que, após análise aprofundada dos autos, não foi possível constatar a presença dos requisitos legais exigidos para a caracterização da hipótese de inexigibilidade de licitação insculpida no art. 25, II, da Lei Federal n. 8.666/93, a seguir:

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

[...]

II - para a contratação de serviços técnicos **enumerados no art. 13 desta Lei**, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação. (Grifei)

25. Destaca que, no entender da administração de Candeias do Jamari, o serviço contratado estaria elencado nos incisos III e VI do art. 13 da Lei n. 8.666/93.

26. Discorre, entretanto, sobre os elementos essenciais para que um serviço possa ser considerado singular e sobre a notória especialização e colaciona textos doutrinários de renomados juristas tais como: Toshio Mukai, Ronny Charles Lopes de Torres, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Jacoby Ferandes e Hely Lopes Meirelles, além de decisão do TCU.

27. Questiona o paradigma utilizado para definição de preços e suscita grave participação de servidor público efetivo na presidência do Instituto Agir, exercendo atividade privada vedada pela Lei Complementar n. 68/92 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Rondônia).

28. E conclui, que não restou comprovada a notória especialização da Empresa Instituto Agir – Associação para Gestão, Inovação e Resultados, já que não há, na documentação apresentada pelo ente municipal, elementos que possam apontar competências diferenciadas de demais empresas do ramo. Logo, o Contrato n. 007/2022/PGM/PMCJ contraria as normas legais de regência da matéria.

29. E acrescenta, quanto à Procuradoria Geral do Município-PGM, sustentando que a mesma teve considerável participação na irregularidade, destacando que o Parecer Jurídico, datado de 26/11/2021, tendo como signatários os srs. Willian Sevalho da Silva Medeiros (Assistente Jurídico) e Graciliano Ortega Sanchez (Procurador Geral do Município), opinou pela viabilidade jurídica do Instituto Agir, por meio de inexigibilidade de licitação, mesmo o Instituto Agir não tendo notória especialização, nem apresentado serviços anteriores prestados, agravada pelo fato de mencionar no parecer em seu “item D) comprovação de preço” que “foram pesquisadas contratações com outros órgãos/empresas, cujos valores foram consolidados na Tabela de Valores no mercado e demonstram que o valor médio da hora dos serviços proposto para este Executivo Municipal está dentro da média de preços cobrados pela empresa em outras contratações”.

Análise

30. Quanto à singularidade, há de se destacar que, de fato a administração embasa a modalidade adotada, inexigibilidade de licitação, no item 2.1 do Termo de Referência (ID 1217498, pág. 3), nos art. 25, II, c/c art. 13, III da Lei Federal n. 8.666/93 e faz alusão a Decisão n. 439/1998 – Plenário do TCU.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

31. Ocorre que a Decisão n. 439/1998 – Plenário do TCU⁵, versa sobre a possibilidade de contratação de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal com fundamento no art. 25, II e no inciso VI do art. 13 da Lei Federal n. 8.666/93, como se observa no Sumário e nos termos daquela Decisão:

[...]

SUMÁRIO

Estudos desenvolvidos sobre a possibilidade do enquadramento na hipótese da inexigibilidade de licitação para a contratação de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, bem como inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros. Hipótese aceita. Arquivamento. - Licitação. Inexigibilidade. Natureza singular. Considerações. - Licitação. Notória especialização. Considerações.

DECISÃO

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

1. considerar que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93;
2. retirar o sigilo dos autos e ordenar sua publicação em Ata; e
3. arquivar o presente processo.

32. Note-se, que o referido inciso VI do art. 13 versa sobre [...] VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal [...], enquanto o fundamento utilizado naquele item 2.1 do Termo de Referência foi o inciso III, o qual versa sobre assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras, tema não discutido na citada decisão do TCU.

33. Observe-se que o objeto do contrato (ID 1217534. Pág. 1) se remete ao Termo de Referência (ID 1217498, pág. 3), no qual se vê que a pretensão da administração dispõe as seguintes frentes de trabalho: a) redesenho organizacional; b) elaboração do plano estratégico do município; c) implementação de governança orientada a resultados; d)

⁵ Decisão n. 439/1998 – Plenário do TCU – Acessível neste link:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A439%2520ANOACORDAO%253A1998%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOI NT%2520desc/0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

elaboração e revisão de plano de cargos e salários, nada mencionando sobre cursos ou treinamentos.

34. E, ainda que existissem, ou se pretendam ministrar cursos ou treinamentos, tais serviços não seriam os únicos, visto que existem outros de natureza diversa como descrito no Termo de Referência, acima citado, o que afasta a aplicabilidade da Decisão n. 439/1998 – Plenário do TCU no presente caso.

35. Acrescente-se que, na representação, consta robusto embasamento jurídico e farta doutrina e jurisprudência (ID 1263573) sobre os conceitos de singularidade e notória especialização, as quais, para não se tornar exaustivo e repetitivo, se deixa de aqui reproduzi-las, mencionando-as, no entanto, a saber: sobre a singularidade, o jurista Toshio Mukai⁶ aborda a não necessidade de unicidade ou ineditismo, mas que tenha características de singularidade e complexidade que conduzam à contratação sob a argumentação de notória especialização e, no mesmo sentido se posicionam Ronny Charles Lopes de Torres⁷ e Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁸.

36. Assevere-se que o Tribunal de Contas da União, conforme Súmula n. 252-TCU⁹, pondera a presença concomitante de tres requisitos, serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado, para reputar como legal a contratação indicada no art. 25, II da Lei Federal n. 8.666/93 e, entende que:

[...]

singular é o objeto que impede que a Administração escolha o prestador de serviço a partir de critério objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação (TCU. Plenário. Acórdão n. 2832/2014. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. 22.10.2014).

37. Assim, não demonstrados os critérios de escolha, não há que se falar em singularidade dos serviços.

38. Quanto à condição de notória especialização do prestador de serviço deverá ser demonstrada a reunião de competências que diferencie dos demais profissionais, ao ponto de tornar inviável a competição (TCU. Plenário. Acórdão n. 1038/2011. Rel. Min. André de Carvalho, j. 20.04.2011).

⁶ MUKAI, Toshio. A empresa privada nas licitações públicas: manual teórico e prático. São Paulo: Altas, 2000. p. 23.

⁷ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Lei de licitações públicas comentadas – 8. Ed. – Salvador: JusPodivm, 2017. p. 366.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo – vo. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 357.

⁹ Súmula n. 252/TCU. Acessível neste Link: <https://www.cnj.jus.br/sumula-252-tcu/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

39. No presente caso, o documento apresentado para justificar a notória especialização, foi um “Atestado de Capacidade Técnica/Desempenho” (ID 1217502, pág. 20), assinado pelo Senador Confúcio Moura, informando que a Senhora Rosana Cristina Vieira de Souza, trabalhou em sua gestão quando Governador do Estado, na elaboração, coordenação e assessoria em projetos daquele governo.

40. Posteriormente, após manifestação negativa da controladoria geral pela continuidade do feito, novos documentos foram juntados e dentre eles currículos de alguns profissionais (ID 1217514, 1217515 e 1217516). Neste ponto, ainda que os conteúdos daquele atestado de capacidade técnica e dos referidos currículos possam ter conexão com o objeto do contrato, não é possível neles vislumbrar, a notoriedade de especialização nos termos preconizados no art. 25, §1º da Lei Federal n. 8.666/93, a seguir:

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

[...]

Parágrafo 1º - Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

41. Aquele atestado, bem como os currículos, não se conforma à exigência legal, em princípio, por não estar caracterizada a inviabilidade de competição e por não refletirem o conjunto de requisitos e qualificações necessárias para demonstrar a notória especialização e que seu trabalho seja essencial e indiscutivelmente o mais adequado.

42. Neste sentido, a doutrina sobre o tema acrescenta:

43. Segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹⁰ a notória especialização não inviabiliza a competição, a menos que ela seja imprescindível à realização de um determinado serviço singular e, mais do que isso, que a notoriedade apresente relação direta e imediata com a singularidade do objeto.

44. Segundo Hely Lopes Meirelles¹¹, serviços técnicos profissionais especializados, no conceito doutrinário, são os prestados por quem:

¹⁰ A contratação direta por notória especialização. Jus.com.br, por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, acessível no neste link:

<https://jus.com.br/artigos/428/a-contratacao-direta-por-notoria-especializacao>

¹¹ A notória especialização como fundamento para inexigibilidade de licitação. Revista Jurídica, pág. 4. Acessível na biblioteca digital da Alesp, neste link:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

[...]

além da habilitação técnica e profissional – exigida para os serviços técnicos profissionais em geral -, aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou estágios de aperfeiçoamento. São serviços de alta especialização e conhecimentos pouco difundidos entre os demais técnicos da mesma profissão.

45. Como dito, não há nos autos elementos suficientes para demonstrar a singularidade do serviço contratado e, ainda que se pudesse considerar o serviço singular, esta contratação direta esbarra na ausência de notória especialização, tanto da Senhora Rosana Cristina Vieira de Souza, quanto do Instituto Agir ou de qualquer de seus membros, visto não constar dos autos quaisquer outros documentos que comprove os atributos de seus colaboradores que os qualifiquem com a necessária notoriedade ou, sequer, comprovação de contratação anterior do Instituto Agir para realizar serviços análogos a este objeto.

46. Portanto, não demonstrada a notoriedade de especialização.

47. Além dos aspectos discutidos até o momento, a singularidade dos serviços e notória especialização, a representante destacou que que no Despacho (ID n. 127506) a Controladoria Geral do Município ao analisar a Proposta Comercial da Empresa Agir entendeu ser necessária a juntada de “notificação com expedição por autoridade competente que ratificasse que a prestadora dos serviços era exclusiva nas atividades a que se propunha o objeto” e “que demonstrasse através de pesquisa de mercado que o preço ofertado condizia com a realidade atual”.

48. Quanto a exclusividade nas atividades, o que se verifica é que a solicitação da controladora geral não foi atendida, visto que não constam dos autos documentos expedidos por autoridade competente que ateste a exclusividade suscitada.

49. Note-se que o art. 25, I da Lei Federal n. 8.666/93 é imperativo e diz:

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

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, **devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

serviço, pelo Sindicato, Federal ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;(Grifei).

50. Acrescente-se que, em resposta à solicitação da controladora geral, o secretário geral de fazenda, gestão e planejamento - SEMFAGESP (ID 1217507, pág. 2), diz apenas [...] faz-se juntada de documentos elencados no referido parecer prévio, visando promover o comparativo de preços apresentados na proposta da Agir.[...], nada mencionando sobre a exclusividade suscitada pela controladora geral.

51. Por outro prisma, se tem que, no objeto pretendido pela administração não consta qualquer elemento em um ou outro serviço a ser executado que o revista de características tais que somente poderiam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante exclusivo.

52. Pelo contrário, tratam-se de serviços que podem ser executados por diversas empresas atuantes no mercado. Aliás, a própria administração assim o admite ao analisar preços tomando como parâmetros outros fornecedores, como abordado adiante.

53. Portanto, não há que se falar em exclusividade do fornecedor nesse contrato.

54. Quanto aos preços referidos naquela resposta (ID n. 1217507, pág. 2), e examinando os documentos seguintes do ID 1217508 ao 11217519, se verifica que o secretário da SEMFAGESP, apresentou duas contratações, uma do Governo do Estado de Rondônia com a Empresa Elogroup Desenvolvimento e Consultoria Ltda., contrato n. 691/2018 (ID 1217507, pág. 6) e outra do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, com a Fundação Dom Cabral, Contrato n. 64/2018 (ID 1217509, pág. 5).

55. A Elogroup¹² é uma Empresa Nacional, com sede em 04 (quatro) Unidades da Federação, fundada em 2007, com mais de 2000 (dois mil) projetos executados, mais de 300 clientes e mais de 500 consultores, segundo informações contidas em seu sítio eletrônico.

56. A Fundação Dom Cabral¹³, fundada há mais de 47 anos, figura há anos entre as melhores escolas de negócios do mundo.

57. Quanto ao Instituto Agir, a única informação relevante é que foi fundado, em março de 2020, segundo o estatuto social¹⁴, disponível em seu site e o atestado da Senhora

¹² Elogroup, site oficial. Acessível neste Link:

<https://elogroup.com.br/insights/15-anos-de-elogroup-cofundadores-comentam-transformacoes-da-ultima-decada-e-meia/>

¹³ Fundação Dom Cabral, site oficial. Acessível neste Link: <https://fdcagora.fdc.org.br/pos-singular>

¹⁴ Instituto Agir - site oficial. Neste Link, é possível acessar e ler o Estatuto Social da entidade.

<https://www.institutoagir.org/> ou para acessar direto no GoogleDrive: “[Clique aqui para ler nosso Estatuto](#)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Rosana apresentado nesta contratação, sem maiores informações sobre seu portfólio de serviços.

58. Diante destas simples constatações, com a máxima vênia e sem desmerecer suas qualificações, mas por óbvio, não é possível comparar o Instituto Agir e os preços ofertados/contratados diante dessas duas empresas de notória especialização utilizada pela administração como parâmetros de preços.

59. Além do exposto, se verifica que em 2021, a administração se utilizou daqueles preços ofertados nos mencionados contratos n. 691/2018 e 64/2018 para compor o que chamou de “Quadro Demonstrativo de Preços Praticados” (ID 1217519), no qual toma como se licitantes fossem a empresa Elogroup e a Fundação Dom Cabral, utilizando preços de 2018, praticados nos mencionados contratos, comparativamente aos preços, de 2021, ofertados pelo Instituto Agir, conforme notas explicativas no próprio rodapé do referido quadro, o que é tecnicamente inadequado.

60. Portanto, não atende a exigência do art. 26, parágrafo único, III da Lei federal n. 8.666/93 para justificativa de preço.

61. Pois bem, como mencionado, os argumentos da administração são frágeis e foram utilizados pela Comissão Permanente de licitação mesmo diante da falta de assinatura na Justificativa de Inexigibilidade de Licitação (ID n. 1217520, pág. 11), posteriormente ratificada pelo Prefeito Municipal – Sr. Valteir Geraldo Gomes de Queiroz (Ratificação de Inexigibilidade de Licitação – ID 1217523), ambos assinados em 04/01/2022, demonstrando que o prefeito analisou o arcabouço documental em menos de um dia e autorizou a contratação do objeto pretendido.

62. Nesse contexto, é importante frisar que, embora assinado o contrato em 17/02/2022 (ID 1217534, pág. 6), em apenas 6 dias daquela assinatura, o Relatório Técnico da Empresa Agir, no dia 23/02/2022, informa que o Plano de Trabalho para o mês 1 foi cumprido (ID 1217542, pág. 1 a 13), que conforme NF (ID 1217543) refere-se à prestação de 355 horas técnicas correspondente aos serviços previsto para todo o mês 1, para Prefeitura de Candeias de Jamari, qual seja: 182 horas técnicas de Redesenho Organizacional e 173 horas técnicas referente a prospecção do PCCR.

63. Portanto, fica patente que não foram cumpridos os requisitos legais indicados no art. 25, II c/c 25, parágrafo 1º, ambos da Lei Federal n. 8.666/93 para a legalidade na contratação por inexigibilidade, além de não constar elementos que possam apontar competências diferenciadas do Instituto Agir de demais empresas do ramo, contrariando o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

disposto no art. 2º da Lei Federal n. 8.666/93, o que se configura, em tese, crime nos termos dispostos no art. 337-E do Decreto-Lei n. 2.848/1940.

64. Quanto ao parecer da Procuradoria Geral do Município-PGM, considerando que os pontos abordados nesta representação são convergentes com aqueles apontados na representação da equipe de inspeção, por uma questão de racionalidade, será apresentada uma análise no item 4.2.5, adiante neste relatório.

4.1.2. Ausência de publicação no Portal da Transparência

Síntese das alegações da representante

65. Destaca grave falha detectada, pela representante, a qual diz respeito à ausência de publicação no Portal da Transparência do município de Candeias do Jamari de informações acerca do Contrato n. 007/2022/PGM/PMC.

66. Ressalta que o Parecer n. 141/2022/CGM, da controladoria geral do município (ID 1217571, pág. 17), recomenda quanto aos cuidados a serem tomados, no que se refere às publicações devidamente atualizadas no Portal da Transparência, no cumprimento da Lei e demais legislação pertinente. ”

67. Colaciona *print* de tela do sitio oficial de busca realizada em “8.2 – Contratos e Aditivos”, onde constatou que, à época, apenas 04 (quatro) contratos encontravam-se “vigentes” naquele município, sendo que nenhum deles é o mencionado nesta Representação. (ID 1263573, pág. 3).

68. Alerta que tal conduta não é recente no âmbito do município de Candeias do Jamari, e faz remissão ao Processo n. 2401/19-TCE/RO, que versa sobre auditoria realizada no Portal Transparência daquele município, e reproduz o Acórdão 0003/21 que o considerou irregular e responsabilizou o ex-prefeito Lucivaldo Fabrício de Melo, que antecedeu o atual Valteir Geraldo Gomes de Queiroz, por descumprimento de vários atos normativos, dentre os quais o de não disponibilizar informações referentes ao inteiro teor dos contratos e convênios firmados pela prefeitura.

69. Destaca que o referido Acórdão, contém o seguinte alerta:

[...]

VIII - Advertir o Senhor Valteir Geraldo Gomes de Queiroz - Prefeito do Município de Candeias do Jamari (CPF nº *****.636.212-****) e o Senhor Elielson Gomes Kruger - Controlador Municipal (CPF nº *****.630.182-****), ou quem vier a substituir-lhes legalmente, **que a não disponibilização das informações obrigatórias elencadas na IN nº 52/2017 poderá ensejar a aplicação de multa, prevista no art. 55, incisos II e VII e parágrafo 1º, da Lei Complementar nº 154/1996;**
(grifei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Análise

70. De fato, se verifica precedente os apontamentos da representação. Ampliando-se a pesquisa para além de contratos vigentes, explorando as outras opções em “situação do contrato”: (Cancelado, encerrado, prorrogado ou suspenso), se verifica que em nenhuma dessas opções consta o contrato n. 007/2022/PGM/PMCJ, conforme consulta ao Portal da Transparência¹⁵ do Município de Candeias do Jamari, no momento desta análise.

71. Refinando a pesquisa apenas para contratos vigentes e utilizando o caminho descrito em nota de rodapé n. 16, o sistema retorna apenas dois contratos sob ns. 007, sendo um de 2023, com a empresa Playloop Produções e Eventos Ltda., e outro, que não é possível identificar o exercício, com a empresa Madecon Engenharia e Participações Eireli, ambos, sem nenhuma conexão com o contrato objeto desta análise.

72. Portanto, lá não consta nenhuma informação sobre o Contrato n. 007/2022/PGM/PMCJ, como ilustra a figura 1 a seguir:

Figura 1 – Consulta por “Contratos e Aditivos”

8.2 - CONTRATOS E ADITIVOS

Objeto, Número, etc.: SITUAÇÃO DO CONTRATO: VIGENTE INÍCIO DA VIGÊNCIA: 01/02/2022 TÉRMINO DA VIGÊNCIA: 06/11/2023 Consultar

Objeto, Número, etc.: - Situação do Contrato: VIGENTE

*Para detalhes clique sobre o N° do Processo!

Filtrar: 007 Retirar Coluna Copiar Texto .csv .xls .pdf Imprimir

Origem	Nº do Contrato	Contratada	Objeto do Contrato	Situação do Contrato
SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE CULTURA E LAZER	007/2023	PLAYLOOP PRODUÇÕES E EVENTOS LTDA	CONTRATAÇÃO DE ARTISTA P/ O ANIVERSARIO DA CIDADE	VIGENTE
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA, URBANISMO E SERVIÇOS PÚBLICOS	007	MADECON ENGENHARIA E PARTICIPAÇÕES EIRELI	PAVIMENTAÇÃO EM DST DUPLO EM VIAS URBANAS	VIGENTE

Exibir 15 registros Registro 1 até 2 de 2 (filtrada de: 144)

Primeiro Anterior 1 Próximo Último

Documento Gerado pelo Portal da Transparência. Em 06 de novembro de 2023 às 18:51:46

Licenciado para: PREFEITURA DE CANDEIAS DO JAMARI Versão 8.4 Desenvolvido por: DATAFULL Tecnologia - Copyright © 2023

Fonte: Portal da Transparência do município de Candeias do Jamari – vide nota de rodapé 16

¹⁵ Portal da Transparência de Candeias do Jamari – Consulta em “Contratos e Aditivos”, seguindo o caminho “situação do contrato” (Vigente) > “Início da vigência” (01/02/2022) > “Término da vigência” (06/11/2023), em seguida clicar em “Consultar”. Passo seguinte, é filtrar pelo número “007”. O sistema retorna apenas dois contratos que não são o contrato discutido neste processo. Acessível neste Link:

<https://athus2.candeiasdojamari.ro.gov.br/transparencia/contratos/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

73. Em nova pesquisa¹⁶, por “Processos de compras de produtos/serviços”, com outros parâmetros, o sistema retorna apenas o processo administrativo n. 1243.1.2-2021, contendo a informação que se encontra “Em tramitação”, modalidade “Ata de registro de preços” e objeto “Reforma Administrativa”, conforme ilustra a figura 2, a seguir:

Figura 2 – Consulta por “Processos de compras de produtos/serviços”

Secretaria	Nº Processo	Situação	Modalidade	Objeto do Processo	Aberto Em
SECRETARIA MUNICIPAL DE ECONOMIA E GESTÃO	0001243.1.2-2021	EM TRAMITAÇÃO	ATA DE REGISTRO DE PREÇO	REFORMA ADMINISTRATIVA	09/02/2022 10:42:48

Fonte: Portal da Transparência do município de Candéias do Jamari – vide nota de rodapé 16

74. Persistindo na pesquisa, clicando em visualizar o processo n. 1243.1.2-2021, o sistema conduz a nova página contendo arquivos do processo n. 1243.5.2-2021, note a alteração dos algarismos “1” para “5”, sem que haja no portal qualquer nota explicativa para tal alteração.

75. Não obstante, buscando visualizar os documentos e melhor compreender aquelas informações sobre o processo, verifica-se a existência de Despacho, de 01/08/2023, da procuradora geral do município, Senhora Letícia Botelho, lá identificado pelo ID B27.84A, juntado nestes autos ao ID 1495189. Neste documento, consta que, instada a proceder análise jurídica sobre o pagamento da Nota Fiscal nº 0014/A, recomendou o não pagamento e fez importantes ressalvas, dentre as quais destaca-se a seguinte:

[...]

A Nota Fiscal nº 0014/A foi emitida em 29/09/2022 (161º - AC7.1E8), com a seguinte discriminação dos serviços: “serviços prestados no mês 8, conforme previsto em contrato referente a 310 horas-técnicas para as frentes de modelo de governança e PCCR”, tendo sido em 03 de outubro de 2022 certificada pelo fiscal do contrato, bem como emitido Termo de

¹⁶ Portal da Transparência de Candéias do Jamari – Consulta em “Processos de compras de produtos/serviços”, seguindo o caminho “Ano” (2021) > em seguida clicar em “Consultar”. Passo seguinte, é filtrar pelo número “1243” (seqüência inicial do número do processo administrativo).

https://athus2.candeiasdojamari.ro.gov.br/transparencia/processo_compras/



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

recebimento definitivo de serviços pelos servidores designados pelo Decreto nº 6.248 de 10 de fevereiro de 2022, conforme consta nos documentos acostados do ID 165º - AC7.482.

Contudo, não se sabe o motivo pelo qual estes documentos estavam todos na posse da empresa, os quais deveriam estar nos autos físicos e/ou no processo eletrônico, vindo a ser acostados aos autos somente em 14 de julho de 2023.

Diante deste cenário, recomenda-se que o município não prossiga com os pagamentos sem ter a comprovação de que os serviços foram prestados, pois embora tenha sido emitida a Nota Fiscal e o Termo de Recebimento não estavam presentes aos autos eletrônicos, tampouco nos volumes do processo físico, para que se possa concluir que os mesmos tenham sido entregues conforme pactuados no Contrato nº 007/2022/PGM/PM CJ.

76. Note-se que tal manifestação lança graves questionamentos sobre os procedimentos internos quanto a posse do processo em mãos da contratada, por longo período e sobre a tramitação e consistência das informações contidas no processo administrativo em comento e alerta sobre a necessidade de efetiva comprovação de que os serviços tenham sido prestados.

77. Note-se, que após a lavratura desse despacho em 01/08/2023, houve apenas duas movimentações registradas naquele portal. No dia 03/08/2023 encaminhando o parecer para conhecimento do secretário da SEMEG e, no dia 26/09/2023, retornando para a PGM para providências quanto à análise e apuração.

78. Observa-se assim que, os indícios de ilegalidades no trato do processo administrativo vão além da falta de publicação no Portal da Transparência, o que corrobora o apontamento da representante quanto à necessidade de aplicação de multa nos termos do item VIII do Acórdão 0003/21¹⁷, transcrito anteriormente em razão de reiterada conduta em não manter atualizada as informações no Portal da Transparência.

79. A título de esclarecimento é importante destacar que o relator na Decisão Monocrática n. 148/2022-GCVCS/TCE-RO, quanto à existência de informações no Portal da Transparência diz que [...] inexistente a reclamação destacada pelo MPC.

80. Ocorre, entretanto, que a decisão do relator foi balizada por uma busca realizada naquele portal, contida no relatório da referida decisão, utilizando o caminho “Processos de compras de produtos/serviços”, enquanto que o apontamento do MPC, se refere a uma busca utilizando o caminho “Contratos e Aditivos”, e nesta pesquisa, se verifica

¹⁷ Acórdão n. 0003/21 prolatado no processo n. 2401/19/TCERO (ID 996151).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

que assiste razão ao MPC, visto não constar lá as informações relativas ao contrato objeto desta análise, conforme ilustra a figura 1 e nota de rodapé n. 16, retro.

81. Acrescente-se, que o propósito de um portal de transparência é permitir que se encontrem dados e documentos pelas mais diversas formas de buscas, segundo os parâmetros como fora projeto o portal, de modo a oferecer múltiplas possibilidades de pesquisa aos usuários, seja por número de contrato, número de processo administrativo, fornecedor, CNPJ ou outros substantivos relacionados e que o sistema responda com transparência, coerência e consistência em qualquer tipo de busca realizada, e não apenas em uma forma específica.

82. Nesta análise, ambas as pesquisas foram refeitas e, ainda que conste, de fato, informações sobre o processo administrativo, por um caminho de pesquisa, “Processos de compras de produtos/serviços” (Figura 2), faltam informações no resultado da pesquisa pelo campo próprio de “Contratos e Aditivos” (Figura 1), nos termos apontados pelo MPC, existindo, portanto, a irregularidade destacada na representação, por não disponibilizar informações obrigatórias elencadas na Instrução Normativa n. 52/2017/TCERO.

4.1.3. Da necessidade de concessão de Tutela Inibitória

Síntese das alegações da representante

83. Neste ponto o MPC pugna pela concessão de Tutela Inibitória, *inaudita altera parte*, determinando ao Prefeito e o Secretário Geral de Fazenda, Gestão e Planejamento – SEMFAGESP de Candeias do Jamari que se abstenham de efetuar novos pagamentos relacionados ao Contrato n. 007/2022/PGM/PMCJ, até o julgamento final da presente representação.

84. Em linhas gerais, o MPC alega que a ocorrência das seguintes inconformidades: a) fuga ao procedimento licitatório pela via ordinária, em detrimento da contratação direta por inexigibilidade de licitação, sem observar as exigências listadas no artigo 13, III, VI e artigo 25, II da Lei Federal nº 8.666/93; b) não disponibilizar o Contrato nº 007/2022/PGM/PMCM no Portal da Transparência do Município em infringência a Lei da Informação e, c) possível infringência ao inciso X, do artigo 155, da Lei Complementar nº 68/92, que veda o servidor público em atuar como ou administrador de empresa privada.

Análise

85. Ressalve-se, de antemão que, em sede de Decisão Monocrática n. 148/2022-GCVCS/TCE-RO, o relator ao apreciar os argumentos oferecidos pelo MPC e considerando as condições de contorno que instruem o processo, naquele momento, assim decidiu:

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Destarte, no presente caso, ausente os requisitos ensejadores da medida de urgência, porquanto assente da impossibilidade por ora da suspensão dos valores relativos ao Contrato nº 007/2022/PGM/PMCJ – ante a falta de documentos e informações suficientes para a concessão do pleito, que pode ser superada por meio de audiência dos envolvidos no processo, a fim de aferir com grau de certeza os fatos representados.

[...]

III – Indeferir, em juízo prévio, a tutela antecipatória, de caráter inibitório, requerida pelo **Ministério Público de Contas** (MPC), na forma do art. 78-D, I c/c 108-A, *caput*, do Regimento Interno,6 pois ausente o *periculum in mora*, a considerar que o Contrato encontra-se em fase final de encerramento e não se tem notícias de prejuízo ao erário, restando prejudicado, neste momento processual, a adoção da referida medida, o que não impede o exame futuro, acaso haja a observância de prática nociva ao interesse público, dentre outras irregularidades que poderão surgir no decorrer da apreciação da Representação;

86. Note-se ainda, que naquele momento, setembro de 2022, se ponderou o adiantado estágio de execução do contrato, cujo montante pago até então perfazia R\$ R\$365.560,00, ou seja 61,46% do valor contratado.

87. Neste momento, novembro de 2023, se tem que o prazo de 10 (dez) meses para execução do contrato encontra-se esgotado desde dezembro de 2022 e, no entanto, se verifica que poucos novos pagamentos foram realizados, que somados aos valores indicados naquele momento, totalizam R\$ 466.662,50, o que representa 78,46% do valor total contratado, conforme adiante detalhado no item 5 deste relatório.

88. Assim, diante do exposto, especialmente nos itens 4.1.1 e 4.1.2, relativamente ao direcionamento da licitação perpetrado no próprio Termo de Referência, a ausência de singularidade do serviço e falta de comprovação de notória especialização, além de outras possíveis ilegalidades suscitadas no despacho (ID 1495189) da procuradora geral do município, Senhora Letícia Botelho, que configuram indícios de práticas nocivas ao interesse público, se tem modificada as condições de contorno que nortearam aquela decisão.

89. Portanto, ante a gravidade dos fatos, se faz necessários que essa Corte de Contas reestabeleça a ordem legal, mediante a tutela pleiteada, para a imediata suspensão da execução do contrato e suspensão dos pagamentos, nos termos do art. 108-A do RITCERO e abertura de procedimento próprio nesta Corte para verificação da efetiva execução contratual e apuração de eventuais danos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

4.1.4. Possível ilegalidade de atuação de servidor efetivo em atividade privada.

Síntese das alegações da representante

90. A representante relata que a Senhora Rosana Cristina Vieira de Souza (Presidente do Instituto Agir) é servidora efetiva do Poder Judiciário do Estado de Rondônia, no cargo de Técnica Judiciária, estando em pleno exercício de suas funções e, portanto, vedado o exercício de atividade administrativa em entidade privada.

Análise

91. Examinando os autos, se verifica que a Senhora Rosana, de fato, figura no contrato n. 007/2022/PGM/PMCJ, como representante legal do Instituto Agir, conforme documento ao ID 1265790, pág. 6, o que se confirma no sítio eletrônico do Instituto Agir, embora não mais figure como presidente do instituto nas telas apresentadas, acessando seu Estatuto Social¹⁸, de 23 de março de 2020, a Senhora Rosana Cristina Vieira de Souza consta como a então presidente da entidade.

92. Em consulta ao Portal da Transparência¹⁹ do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, se verifica que a Senhora Rosana é servidora efetiva desde 1997, no cargo de Técnica Judiciária, conforme figura 3 a seguir:

Figura 3 – Consulta em Quadro de Servidores e Magistrados Ativos

QUADRO DE SERVIDORES E MAGISTRADOS ATIVOS (ANEXO V - RES. 102 DO CNJ)									
Referência: Outubro/2023									
Matricula	Nome	Cargo Efetivo Lei 2409/19	Função/Cargo em Comissão	Lotação	Situação Funcional	Data Exercício	Ano de Provisão	Data de Publicação	Carga Horária Semanal
2034948	ROSANA CRISTINA VIEIRA DE SOUZA	TÉCNICO (A) JUDICIÁRIO (A)		Central de Processos Eletrônicos do 1º Grau	Estatuário (a)	04/02/1997	0024/1997-PR	09/01/1997	40h

Fonte: Portal da Transparência do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia – Nota de rodapé 19

¹⁸ Instituto Agir - site oficial. Neste Link, é possível acessar e ler o Estatuto Social da entidade.

<https://www.institutoagir.org/> ou para acessar direto no GoogleDrive: “[Clique aqui para ler nosso Estatuto](#)”

¹⁹ Portal da Transparência do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia – Consulta “Quadro de Servidores e Magistrados Ativos” > filtrando pelo nome da Senhora Rosana, acessível neste Link:

https://www.tjro.jus.br/gestaodepessoas/transparencia/anexo_v?utf8=%E2%9C%93&tipo_relatorio=html&transparencia_tb_anexo_v%5Bano%5D=2023&transparencia_tb_anexo_v%5Bmes%5D=10&transparencia_tb_anexo_v%5Bmatricula%5D=2034948&transparencia_tb_anexo_v%5Bnome_sitfunc%5D=&transparencia_tb_anexo_v%5Blotacao%5D=&transparencia_tb_anexo_v%5Bcargo_efetivo%5D=&transparencia_tb_anexo_v%5Bcargo_comissionado%5D=&button=



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

93. Assim, sendo a Senhora Rosana Cristina Vieira de Souza, servidora pública estadual, nos moldes do art. 155, X, da Lei Complementar 68/92 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Rondônia), estaria proibida de participar de gerência ou administração de empresa privada, razão pela qual se faz necessário que seja, este fato, comunicado ao TJ/RO, para que seja apurada a suposta infração administrava da servidora.

4.2. Das irregularidades alegadas na representação da equipe de inspeção

94. Em seu arrazoado inicial a equipe de inspeção, designada por intermédio da Portaria n. 237, de 13 de junho de 2022, prorrogada pela Portaria n. 344, de 26 de agosto de 2022, com amparo nos artigos 52-A, inciso II, da Lei Orgânica c/c. o art. 75 do Regimento Interno; formulou representação (ID 1394671, pág. 62 a 100) em desfavor de Valteir Geraldo Gomes de Queiroz, prefeito, Antônio Manoel Rebello Chagas, secretário geral de fazenda, gestão e planejamento, Graciliano Ortega Sanchez, procurador geral do município, Maria da Ajuda Onofre dos Santos, controladora geral do município e Instituto Agir - Associação para Gestão, Inovação e Resultados, apresentando os fatos e fundamentos jurídicos, a seguir:

4.2.1. Da oficialização da demanda

Síntese das alegações da representante

95. A equipe técnica destaca os fatos apurados que versam sobre a forma como se deu início ao processo, (ID 1394671, pág. 62 a 64) desde a oficialização da demanda, a partir do memorando n. 220/SEMFAGESP/2021 (ID 1217498, pág. 1) e argumentos lá contidos que relatam problemas crônicos de estrutura física e operacional, dentre outros.

96. E entende que, para os problemas apontados, outras soluções deveriam ter sido avaliadas e poderiam ser mais apropriadas aos problemas levantados, como por exemplo consultorias em redes de informática, controle de custos, otimização de processos, gestão patrimonial e gestão de documentos.

Análise

97. Quanto ao início do processo, a partir do memorando n. 220/SEMFAGESP/2021, datado de 18/08/2021 (ID 1217498, pág. 1), de fato, se verifica que os argumentos lá contidos versam sobre questões orçamentárias, que estariam em desacordo com o plano de ação da atual gestão e problemas crônicos de estrutura física e operacional em muitas unidades difusas em vários imóveis no município.

98. Aborda condições de trabalho em relação ao mobiliário e equipamentos de informática, falhas de comunicação entre secretarias e falta de estrutura logística, desorganização administrativa, registros e arquivos incompletos, lançamentos contábeis de patrimônio que não corresponderiam à realidade encontrada, dentre outros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

99. Diante desse quadro, entenderam ser o momento para um choque de gestão e imediata reforma administrativa, governança estratégica e orientada, além de implantação de gerenciamento eletrônico de processos e documentos e plano de cargos e salários, carreira e remuneração (PCCR).

100. Note-se, entretanto, que o objeto de contratação trata de plano estratégico, governança, redesenho organizacional e plano de cargos, ou seja, não possui coerência e não se harmoniza com o rol daqueles outros problemas crônicos, mencionados de modo genérico e utilizados para justificar a contratação, sem, contudo, demonstrar a singularidade de tais serviços.

101. Acrescente-se que, no Portal da Transparência do município²⁰, verifica-se no processo administrativo, que os documentos somente foram lançados no sistema eletrônico a partir de 09/02/2022, entretanto, ao se visualizar o documento “6.631 – Capa”, se constata que o referido processo foi aberto em 19/08/2021 09:36:25, e, no documento “6.632 – Memorando”, consta além do mencionado memorando n. 220/SEMFAGESP/2021, o Termo de Referência e em seguida, no documento “6.633 – Proposta” do Instituto Agir, todos inseridos naquele sistema eletrônico naquele mesmo dia 09.

102. Neste ponto, é importante frisar que no próprio Termo de Referência, no item 3.2 (ID 1217498, págs. 4 e 5) consta a justificativa de escolha do fornecedor, nominando o Instituto Agir como tal, evidenciando, direcionamento da pretensão contratual, ainda na fase interna de preparação da aquisição.

103. Observe-se que, além de somente com a proposta do fornecedor (ID 1217499), Instituto Agir, juntarem aos autos alguns currículos dos profissionais, os quais, ainda que possam demonstrar algumas qualificações, estas não se correlacionam com o objeto desta contratação, como se verá adiante no item 4.2.3 deste relatório, e não são suficientes para demonstrar notoriedade de especialização, conforme discutido e fundamentado quando da análise do item 4.1.1 deste relatório.

104. Obviamente, pela data contida nos mencionados documentos, entre a capa do processo e apresentação de proposta, e diante da ausência de demonstração da singularidade dos serviços, da falta de comprovação que se tenham, ao menos, tentado buscar no mercado por outros fornecedores do ramo ou por outras soluções, sem a demonstração da notoriedade

²⁰ Portal da Transparência de Candeias do Jamari – Consulta em “Processos de compras de produtos/serviços”, seguindo o caminho “Ano” (2021) > em seguida clicar em “Consultar”. Passo seguinte, é filtrar pelo número “1243” (sequência inicial do número do processo administrativo). Rolando a tela, se poderá consultar os documentos “6.631 – Capa” – “6.632 – Memorando” – “6.633.- Proposta”.

https://athus2.candeiasdojamari.ro.gov.br/transparencia/processo_compras/



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

de especialização e sem demonstrar a impossibilidade de ampla concorrência, se tem, em tese, não atendidos os requisitos do art. 25, II, da Lei Federal n. 8.666/93.

105. Em consequência disso, se configura, em tese, crime nos termos dispostos no art. 337-E do Decreto-Lei n. 2.848/1940, por admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei, matéria de competência do Ministério Público Estadual.

4.2.2. Do objeto da contratação

Síntese das alegações da representante

106. Aborda impropriedade no objeto por não contemplar justificada adequada para agrupamento de produtos diferentes, entendendo que, via de regra, a adjudicação deveria ser por itens, transcrevendo a íntegra do objeto. (ID 1394671, pág. 64 a 66).

Análise

107. Neste ponto a representação aponta como impropriedade no objeto o fato de terem agrupado produtos diferentes e, entendem que a adjudicação deveria ser por itens.

108. Com a devida vênia, diverge-se desse entendimento, pelas seguintes razões:

109. Em princípio, uma licitação por item é aquela feita com base na regra do parcelamento do objeto, especificando itens separados, quando sua natureza permita caracterizar que cada item tenha vida própria, de modo que a cada item pudesse corresponder uma licitação diferente, sendo, contudo, colocados num mesmo edital de modo a aproveitar o julgamento no mesmo dia.

110. No caso em questão, considerando apenas o estrito objeto descrito no TR, a própria natureza dos serviços e produtos a serem entregues pelo fornecedor, compreendem: *a) redesenho organizacional; b) elaboração do plano estratégico do município; c) implementação de governança orientada a resultados; d) elaboração e revisão de plano de cargos e salários*, os quais caracterizam serviços que guardam estreita relação e interdependência entre si, sendo evidente que um produto está intrinsecamente relacionado a outro ou a mais de um dos produtos, não se tratando, pois, de itens que pudessem ser individualizados e contratos em licitações distintas.

111. Portanto, uma licitação por itens, com a possibilidade de diferentes fornecedores serem classificados e, por óbvio, cada qual com diferentes percepções do conjunto dos problemas e de possíveis diferentes soluções para cada item, inviabiliza a compreensão e conseqüentemente a propositura de produtos (itens) coerentes entre si.

112. Assim, divergindo da representação, entende-se que, para o objeto pretendido, seja inadequada a licitação por itens, e, quanto à forma, correto o agrupamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

4.2.3. Da justificativa da escolha do fornecedor

Síntese das alegações da representante

113. Contesta as justificativas da escolha do fornecedor contida no Termo de Referência, no item 3.2 (ID 1217498, págs. 4 e 5) por ser genérica e não apresentar os elementos mínimos para comprovar a notória especialização da entidade escolhida, bem como não haver definição de parâmetros objetivos para aferição dos atestados de capacidade técnica ou sequer os requisitos de qualificação técnica e de que modo o fornecedor escolhido foi identificado.

114. Lista documentos utilizados para avaliar a notória especialização do Instituto Agir, currículos de profissionais (ID 1217499) que iriam compor a equipe técnica, e verificou que não houve correlação entre as áreas de conhecimento contidas nos referidos documentos com o objetivo a ser alcançado nesta contratação, inclusive temas como “pandemia” e “telemedicina”, que não tem qualquer relação com o objeto.

115. Destaca o Atestado de Capacidade Técnica da Senhora Rosana Cristina Vieira de Souza (ID 1217502, pág. 20), o principal documento apresentado como qualificação, que se resume em uma declaração expedida pelo Senador Confúcio Moura, atestando que a referida profissional teria prestado serviço de mesma natureza ao Governo do Estado na época que fora governador.

116. Que tal documento comprovaria requisitos mínimos de qualificação em uma licitação, mas não seria suficiente para evidenciar que seu trabalho seria o mais adequado para a satisfação do objeto e que pudesse inviabilizar a competição entre outros profissionais.

117. Acrescenta que na justificativa da escolha do fornecedor há uma afirmação falsa, de que o instituto AGIR teria “exclusividade”, além da notória especialização, o que possibilitaria compreender o motivo de que nenhum profissional tenha se responsabilizado pela elaboração de tal documento, reproduzindo o mesmo. (ID 1394671, pág. 91).

118. Portanto, não estaria demonstrada, a notória especialização da entidade contratada, sendo falha a justificativa para escolha do fornecedor.

Análise

119. Verifica-se que os pontos abordados neste tópico da representação são convergentes àqueles discutidos quando da análise da representação do MPC, no item 4.1.1 deste relatório.

120. Portanto, diante da inexistência de singularidade dos serviços, da não demonstração de notoriedade de especialização do Instituto Agir, consubstanciado com os fatos demonstrados adiante no item 4.2.4 deste relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

121. Diante da inadequada e imprópria alusão à “exclusividade” do fornecedor, não aplicável a espécie, da não demonstração da inviabilidade de competição e da inexistência de parâmetros objetivos para aferição de atestados de qualificação técnica e, considerando o fato de administração se utilizar de preços da empresa Elogroup e Fundação Dom Cabral, deixando implícito o reconhecimento de que existem outros fornecedores no mercado capazes de prestarem os serviços pretendidos, entende-se que, além de frágil, é inadequada a justificativa de escolha do fornecedor Instituto Agir.

122. Portanto, configurada irregularidade por afronta ao disposto no art. 26, § único, II da Lei Federal n. 8.666/93.

4.2.4. Do Instituto Agir

Síntese das alegações da representante

123. Sobre o Instituto Agir, a equipe de inspeção, apresentou diversa consultas em sítios eletrônicos na internet (ID 1394671, pág. 70 a 74), colacionando *prints* e *links* de acessos, destacando o *Linkedin*, que apresentou ínfimo número de 20 (vinte) seguidores, e tece observações em comparação àqueles utilizados como parâmetros de preços utilizados pela administração, a empresa Elogroup e Fundação Dom Cabral.

124. Apresenta ainda, imagem do endereço do Instituto Agir capturada no *Google Maps* e imagem tirada pela própria equipe técnica, as quais revelam um simples imóvel residencial sem qualquer identificação de ali funcionar um instituto ou qualquer empresa.

Análise

125. De fato, a pesquisa da equipe de inspeção ilustra a simplicidade das instalações do Instituto Agir diante das entidades com as quais tivera os preços comparados, e ilustra que, por mais qualificação que tenha, não goza do prestígio e reconhecimentos públicos no âmbito das pesquisas realizadas na internet.

126. Além dessas pesquisas em redes sociais apresentadas nesta representação da equipe de inspeção, acrescenta-se os aspectos suscitados quando da análise da representação do MPC, no item 4.1.1, especialmente as abordagens relativas a comparação do Instituto Agir com a empresa Elogroup e Fundação Dom Cabral, consubstanciada em notas de rodapé de ns. 12, 13 e 14, que deixam claro, sem desmerecer as qualificações do Instituto Agir, mas por óbvio, não demonstram sua aludida notoriedade.

127. O que, por sua vez, reforça o entendimento exposto nos itens 4.2.1 e 4.2.3 deste relatório, quanto à inadequada escolha do fornecedor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

4.2.5. Do parecer jurídico

Síntese das alegações da representante

128. A equipe de inspeção (ID 1394671, pág. 75 a 78), entende que o parecer jurídico exarado pela PGM, de caráter opinativo, fundamenta adequadamente os requisitos para a contratação por inexigibilidade de licitação, e afirmando a necessária ocorrência simultânea de quatro características, dentre elas a notória especialização.

129. Entretanto, no caso concreto, entendeu que aquele parecer não apresenta coerência entre os fundamentos jurídicos e a documentação utilizada para comprovar a notoriedade ao opinar pela viabilidade da contratação e que, não teria observado os próprios fundamentos jurídicos, e transcreve trechos do referido parecer.

Análise

130. Examinando os autos, de fato se verifica que o parecer jurídico exarado pela PGM (ID 1217505, pág. 1 a 19), está, em abstrato, adequadamente fundamentado.

131. Contudo, ao analisar o caso concreto, tanto os pontos suscitados pelo MPC, quanto os pontos indicados pela equipe de inspeção, se verifica no item “C” - inexigibilidade de licitação com fulcro nos art. 25, II c/c art. 13, II e III da Lei federal n. 8.666/93, embasa seu entendimento no Termo de Referência-TR, no item 3.2, inclusive transcrevendo trecho do referido item em seu parecer (ID 1217505, pág. 14 e 15), e em seguida reescreve o que consta naquele item do TR, alterando algumas palavras, mas mantendo o mesmo entendimento de que [...] não há qualquer empecilho, vedação ou ilegalidade para que seja contratada por meio de inexigibilidade de licitação [...].

132. Acrescente-se que, em relação aos preços cotejados para aferir o preço de mercado, o Parecer Jurídico, diz em seu “item D) comprovação de preço” que “foram pesquisadas contratações com outros órgãos/empresas, cujos valores foram consolidados na Tabela de Valores no mercado e demonstram que o valor médio da hora dos serviços proposto para este Executivo Municipal está dentro da média de preços cobrados pela empresa em outras contratações”.

133. Ocorre que deixou de observar que há uma defasagem temporal nos preços cotejados, além dos aspectos técnicos que distinguem os serviços contidos em um e outro contrato em relação aos preços propostos, conforme abordado no item 4.1.1 e adiante analisado no item 4.2.7.

134. Tanto que, no Despacho da Controladoria Geral do Município (ID 1217506), emitido no dia 06/12/2021, ou seja, em data posterior ao Parecer Jurídico, foi solicitado que a prefeitura realizasse Pesquisa de Mercado, o que não correu, permanecendo aqueles preços adotados anteriormente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

135. Pelos argumentos e fundamentos já discutidos quando da análise da representação do MPC, no item 4.1.1 e nesta representação da equipe de inspeção nos itens 4.2.3 e 4.2.7, entende-se que a conclusão contida no referido Parecer Jurídico não está coerente com os fundamentos jurídicos e documentação utilizada para comprovar a suposta notoriedade e justificativa de preços.

4.2.6. Do parecer da controladoria geral do município

Síntese das alegações da representante

136. Ao abordar o parecer da controladoria geral do município, do dia 06 de dezembro de 2021 (ID 1217506), da lavra do então controlador geral Elielson Gomes Kruger, destaca que o Senhor Elielson aponta, além da necessidade de comprovação de exclusividade, que os documentos juntados aos autos até aquele momento não eram suficientes para caracterizar a inviabilidade de concorrência, ficando claro que o controlador se opôs a contratação por entender que não havia comprovação adequada para justificar a contratação por meio de inexigibilidade.

137. Registra que no dia 9 de dezembro de 2021, apenas 3 (três) dias após a emissão do parecer contrário à contratação por inexigibilidade, o controlador geral do município foi exonerado, por meio do Decreto nº 6080, de 09 de dezembro de 2021 conforme publicado no Diário Oficial dos Municípios.

138. Relata que, em momento seguinte à emissão daquele parecer negativo, a Controladoria Geral do Município exarou despacho, no dia 04/01/2022 (ID 1217521), da lavra da Senhora Maria da Ajuda Onofre dos Santos, nova controladora geral, com manifestação favorável no sentido de que novos documentos juntados aos autos foram considerados suficientes para prosseguimento da contratação.

139. Que este novo posicionamento registra que o requisito de notória especialização teria sido demonstrado com base na apresentação dos currículos dos técnicos em que foi ressaltado as experiências desempenhadas anteriormente, em especial em trabalhos junto ao Governo do Estado de Rondônia e que, nas publicações referidas nesse despacho não constam menções ao Instituto Agir e nem aos profissionais indicados para desempenhar o projeto.

Análise

140. Quanto ao primeiro parecer negativo, exarado no dia 06/12/2021, pelo então controlador geral, Senhor Elielson, de fato se opõe, corretamente, à contratação pelas mesmas razões já discutidas ao longo deste relatório, especialmente quando das análises contidas nos itens 4.1.1, 4.2.2 e 4.2.3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

141. Quanto à exoneração do controlador geral, Senhor Elielson, verificando a publicação no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia no dia 10/12/2021²¹ (Edição 3110), se constata que de fato assim ocorreu, sem, explicitar qualquer motivação.

142. Contudo, considerando a natureza do cargo, de livre nomeação e exoneração, e não se tendo indicado, na representação, evidências de ilegalidade, fica prejudicada a análise intrínseca do referido ato de exoneração. Por um lado, por se amoldar em subjetividades qualquer ilação sobre sua motivação e, por outro, objetivamente, sob o aspecto formal, não configurar uma ilegalidade em si o referido ato de exoneração.

143. Quanto ao despacho exarado no dia 04/01/2022 (ID 1217521, pág. 2), da lavra da Senhora Maria da Ajuda Onofre dos Santos, controladora geral, cita que foram juntados novos currículos da equipe técnica que irá executar os trabalhos, entretanto, não indica onde estariam nos autos as necessárias declarações desses profissionais de que atuariam no contrato em análise.

144. Assim, pelas mesmas razões e fundamentos expostos quando da análise da representação do MPC, no item 4.1.1, bem como o exposto na análise da representação da equipe de inspeção, no item 4.2.3, deste relatório, entende-se equivocada a conclusão desse despacho, considerando que lhe foi dada condição de conhecer das ilegalidades, evidenciadas no parecer anterior, por não estar caracterizada a inviabilidade de competição e tampouco a notória especialização dos profissionais e da entidade contratada, portanto, contribuindo para as irregularidades apontadas nos citado itens deste relatório.

4.2.7. Da pesquisa de mercado

Síntese das alegações da representante

145. A equipe de inspeção destaca no item pesquisa de mercado a exigência legal de justificativa de preços nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação e que, a controladoria geral sugeriu que se juntasse aos autos demonstração através de “pesquisa de mercado” (se possível) que o preço ofertado estaria condizente com a realidade atual.

146. No entanto, verificou que os preços contidos no “Quadro demonstrativo de preços praticados”, são aqueles relativos a contratos da empresa Elogroup e da Fundação Dom Cabral, colacionando imagem na figura 7 (ID 1394671, pág. 82) e entende não ser razoável comparar preços de serviços fornecidos a órgão de porte estadual em detrimento de outros fornecidos à prefeitura de mesmo porte.

²¹ Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia –Publicado em 10/12/2021, verificável pelo Código Identificador: A32ED552, neste Link: <https://www.diariomunicipal.com.br/arom/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

147. Apresenta, a título ilustrativo, algumas pesquisas de prefeituras de porte similar à de Candeias do Jamari, colacionando *prints* de tela de pesquisa no site Banco de Preços e respectivos *links* de acesso, com o principal intuito de demonstrar que existem outras organizações com condições de realizar os serviços que foram contratados, havendo, portanto, viabilidade de competição.

148. Cita instruções normativas de n. 73/2020 e 65/2021, no âmbito do Sistema Integrado de Serviços Gerais, para serem adotados pelos órgãos da Administração Pública Federal, as quais dispõem sobre a vedação de inexigibilidade de licitação, caso a justificativa de preços aponte ou demonstre a possibilidade de competição.

Análise

149. Nota-se que, a “pesquisa de mercado” adotada pela administração, para aferir o preço ofertado, não está condizente com a realidade da época da licitação, senão vejamos:

150. A administração se limitou a utilizar preços praticados em contratos de 2018, da empresa Elogroup e da Fundação Dom Cabral, para montar o que chamou de “Quadro Demonstrativo de Preços Praticados”, o que, obviamente, não reflete a realidade de mercado em 2021, época da contratação, conforme discutido e já demonstrado no item 4.1.1, quando da análise da representação do MPC.

151. A simples utilização daqueles dois contratos como parâmetros, ainda que não sirvam para balizar os preços em razão da defasagem de aproximadamente 2 (dois) anos, servem para demonstrar a possibilidade de competição, o que se corrobora com as pesquisas apresentadas pela equipe de inspeção nesta representação (ID 1394671, págs. 83 e 84).

152. Quanto às instruções normativas de ns. 73/2020 e 65/2021, ainda que elas não se apliquem diretamente aos entes municipais, refletem em abstrato o fato constatado nesta contratação, qual seja, diante da possibilidade de competição no mercado, vedada está a contratação direta por inexigibilidade.

153. Portanto, entende-se não foi justificado de maneira adequada os preços de mercado em afronta ao disposto no art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/93.

4.2.8. Da justificativa de inexigibilidade

Síntese das alegações da representante

154. Inicialmente ressalta diversos fatos que entende atípicos nos autos do processo e na tramitação do mesmo, desde a falta de assinatura de quem tenha elaborado a justificativa de inexigibilidade até mesmo a lavratura de decreto cessando a cedência de servidor que teria se manifestado pela não competência da CPL para edição de atos relativos à inexigibilidade de licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

155. Destaca 10 (dez) movimentações significativas, em um único dia, especificando cada ato praticado (ID 1394671, pág. 87 e 88).

156. Que, em relação ao conteúdo da justificativa, não foi identificado nada que pudesse acrescentar ao que já tinha sido justificado inicialmente por meio do termo de referência e transcreve a justificativa de inexigibilidade de licitação (ID 1394671, pág. 90).

157. Observa que, no texto transcrito, além de citação doutrinária, a justificativa limita-se a afirmar que o Instituto Agir é “singular em seus serviços especializados na administração público” e que isso excluiria a possibilidade de a administração estabelecer concorrência.

158. Destaca que a mera experiência de integrantes da equipe da organização, por si só, não inviabiliza a realização de licitação e não seria suficiente para sustentar que o trabalho da entidade contratada é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto contratado.

Análise

159. Quanto aos pontos relativos à movimentação atípica relatada pela equipe técnica, se tratam de aspectos extremamente subjetivos e, por mais estanhos que possam parecer, não se encontram nos autos evidências objetivas de que a suscitada celeridade seja reprovável, irregular ou ilegal.

160. O que se tem objetivamente, é que, quanto ao conteúdo dos documentos produzidos, muitos se mostraram inadequados, especialmente o único atestado de capacidade técnica e currículos apresentados, quem não comprovaram às finalidades a que se destinam, como já demonstrado ao longo deste relatório.

161. Especificamente quanto à justificativa de inexigibilidade (ID n. 1217520, pág. 11) consta o nome do Senhor Paulo Fernando Schimidt Cavalcante de Albuquerque, então presidente da CPL, porém, não consta sua assinatura, cuja ausência, segundo o Despacho da Senhora Bruna Karen Borges Rodrigues (ID 1217520, pág. 12), seria em razão do afastamento do Senhor Paulo Fernando e por não ter sido nomeado um presidente interino. Explicação que não tem o condão de suprir a deficiência, visto que, documentos apócrifos não tem validade jurídica.

162. Assim, pelos mesmos argumentos e fundamentos expostos quando da análise da representação do MPC, no item 4.1.1 deste relatório, entende-se que não foram cumpridos os requisitos legais indicados no art. 25, II, da Lei Federal n. 8.666/93 para a legalidade na contratação por inexigibilidade, visto que não se vislumbra nos autos demonstração da notória especialização do Instituto Agir, além de que, na documentação apresentada pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

ente municipal, não constam elementos que possam apontar competências diferenciadas de demais empresas do ramo, portanto, configurada a irregularidade.

4.2.9. Da ratificação da inexigibilidade de licitação

Síntese das alegações da representante

163. Destaca que, no mesmo dia da manifestação da controladoria, o prefeito municipal ratificou a despesa por inexigibilidade de licitação, mesmo diante de documento de justificativa de inexigibilidade sem assinatura de algum responsável por sua elaboração e, transcreve o referido ato de ratificação.

164. Entende que não poderia o responsável ter ratificado a contratação, por inexigibilidade de licitação, sem que um dos principais documentos que fundamentou o processo não estivesse assinado.

Análise

165. Quanto a celeridade e assinatura da ratificação no mesmo dia, não há evidências objetivas nos autos de que tal procedimento configure em si alguma irregularidade ou ilegalidade.

166. Entretanto, quanto ao conteúdo, do documento de Ratificação de Inexigibilidade de Licitação (ID 1217523), se lê que o senhor prefeito tinha pleno conhecimento da ausência de assinatura na Justificativa de Inexigibilidade e das razões para tal ausência, e diz textualmente [...], *que impossibilita o prosseguimento dos autos quanto à emissão da Nota de Empenho e elaboração contratual*, ainda assim, optou por ratificar o procedimento com base na manifestação da Procuradoria Geral do Município – PGM e cita, de forma genérica [...] *informações, pareceres, documentos e despachos contidos nos autos do processo*, sem, no entanto, especificá-los.

167. Quanto a falta de assinatura, se tem inicialmente que o senhor prefeito tece “considerandos” sobre a legitimidade e eficácia condicionadas ao ato de ratificação da autoridade superior, nos casos de dispensa e inexigibilidade e, que devem ser comunicadas àquela autoridade, após devidamente justificadas.

168. Pois bem, apesar do entendimento da equipe de inspeção nesta representação, verifica-se que o senhor prefeito, na prática, avocou para si, temporariamente, a competência para suprir a ausência daquela assinatura, possibilidade decorrente do poder hierárquico que lhe foi concedido na Lei ordinária n. 889/2017, vigente à época, e que dispõe sobre a reestruturação organizacional e o funcionamento da Administração Pública do município de Candeias do Jamari, que diz em seus art. 16 e 17.

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Art. 16 – A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-se na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

Art. 17 - É facultado ao Prefeito e aos Secretários Municipais em geral, delegar competência através de portaria, para a prática de atos administrativos.

169. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro²², sobre o poder hierárquico o define como:

“Há de se observar que a relação hierárquica é acessória da organização administrativa. Pode haver distribuição de competências dentro da organização administrativa, excluindo-se a relação hierárquica com relação a determinadas atividades. É o que acontece, por exemplo, nos órgãos consultivos que, embora incluídos na hierarquia administrativa para fins disciplinares, por exemplo, fogem à relação hierárquica no que diz respeito ao exercício de suas funções. Trata-se de determinadas atividades que, por sua própria natureza, são incompatíveis com uma determinação de comportamento por parte do superior hierárquico. Outras vezes, acontece o mesmo porque a própria lei atribui uma competência, com exclusividade, a determinados órgãos administrativos, em especial os colegiados, excluindo, também, a interferência de órgãos superiores.”

170. Note-se, no caso em questão, a nomeação da comissão de licitação do município de Candeias do Jamari, em 2021, à época dos fatos, se deu mediante portaria n. 67²³, nos termos disposto no art. 17 da Lei ordinária n. 889/17, portanto, não gozando de exclusividade de poderes que pudesse impedir o superior hierárquico de avocar.

171. Acrescente-se, diante da ausência de uma lei própria que regulamente o processo administrativo naquele município, por analogia, buscou-se na Lei Federal n. 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu art. 15, a seguir:

[...]

²² Di Pietro, Maria Sylvia Zanella – direito administrativo – Capítulo 3 – Regime jurídico administrativo, pág. 127. (pág. 37 do navegador) acessível neste link: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7885500/mod_resource/content/3/DI%20PIETRO%20-%20Direito%20Administrativo%20-%20pp.%2091-129.pdf

²³ Portaria n. 67 – Portal da transparência de Candeias do Jamari. Acessível neste Link:

<https://athus2.candeiasdojamari.ro.gov.br/transparencia/documento/ver/F11F406F3AC166B5E3713CD9F7D99491BC/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Art. 15. Será permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior.

172. Diante do exposto, e diante das justificativas, entende-se não haver irregularidade ou ilegalidade no ato formal em si de ratificar a contratação, mesmo diante da falta daquela assinatura.

173. Contudo, quanto ao mérito da ratificação, entende-se razoável a assertiva de que era possível que o senhor prefeito tivesse consciência da ilicitude do ato que praticara, especialmente quando se verificou a existência de outros fornecedores capazes de oferecerem os serviços, bem como diante da não singularidade e da falta de comprovação da notoriedade de especialização, conforme demonstrado na própria análise de preços da administração discutida no item 4.2.7 e outros aspectos no item 4.1.1, ambos deste relatório, era exigível conduta diversa da adotada, por ausência de necessária justificativa, contrariando o disposto no art. 26, caput da Lei Federal n. 8.666/93.

4.2.10. Do direito

Síntese das alegações da representante

174. Expõe as razões de direito, no sentido de que é pacífico o entendimento que licitar é a regra, discorrendo por mandamentos constitucionais e evidenciando as exceções prevista em lei e jurisprudência sobre o tema, ressaltando que as normas de exceção devem ser interpretadas restritivamente para se evitar violação ao princípio da legalidade administrativa.

175. Colaciona decisão do Superior Tribunal de Justiça e precedente no âmbito do TCE-RO (ID 1394671, pág. 95 e 96), as quais convergem no sentido de que a inexigibilidade de licitação depende da comprovação de notória especialização do prestador de serviço, de forma a evidenciar que seu trabalho é o mais adequado para a satisfação do objeto contratado, evidenciando que seria inviável a competição com outros profissionais.

176. Que, no presente caso, não se logrou êxito evidenciar que seria inviável a competição com outros profissionais e, do mesmo modo, a documentação apresentada não permite concluir que o trabalho da entidade contratada seja essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

177. Reforça seu entendimento reproduzindo decisão da 2ª Turma/STJ em sede de Recurso Especial n. 448.442/MS, relatado pelo ministro Herman Benjamin. (ID 1394671, págs. 97 e 98).

178. E conclui, *in verbis*:

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Por fim, diante de todo o exposto, entende-se que há indícios de burla ao dever de licitar, através de restrição de competitividade em ofensa ao Art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, bem como à Lei 8.666/1993 e seus dispositivos, mais especificamente Art. 3º, I, além de inadequada justificativa do preço praticado em contradição ao Art. 26, III, da Lei 8.666/1993, o que em conjunto representa grave ilegalidade e possível dano ao erário.

Análise

179. Não resta dúvida quanto ao entendimento de que licitar se constitui a regra para a contratação na administração pública, consoante dispõe o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988.

180. Tal princípio está insculpido no art. 2º da Lei federal n. 8.666/93 e é de observância obrigatória, sendo as dispensas e inexigibilidades exceções convenientemente delineadas neste mesmo diploma legal.

181. No tocante às jurisprudências colacionadas, o que se tem nos autos, é que a administração não logrou êxito em comprovar a notória especialização do prestador do serviço, não evidenciou que seu trabalho seria o mais adequado ao fim pretendido e, está mais que evidente que há viabilidade de competição com outros profissionais, demonstrada pela própria administração ao comparar preços de entidades distintas da proponente, portanto, inviável a inexigibilidade de licitação neste caso.

182. Portanto, como discutido ao longo deste relatório, nos itens 4.1 e 4.2 e respectivos subitens, restam, em tese, configuradas afrontas ao art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, bem como à Lei 8.666/1993, mais precisamente o art. 2º c/c 3º, I, c/c/ art. 25, II c/c 25, parágrafo 1º, além de inadequada justificativa de escolha do fornecedor e do preço praticado em contradição ao art. 26, parágrafo único, II e III, da Lei 8.666/1993, o que, em conjunto representam graves ilegalidades e potencial dano ao erário.

4.2.11. Outros aspectos

183. A equipe de inspeção, acrescentou na representação a seguinte colocação: (ID 1394671, pág. 86):

[...]

Além dos questionamentos específicos sobre o mérito da contratação, e não constar nos autos justificativa para a escolha da entidade contratada, questiona o fato de a Senhora Isis Gomes de Queiroz, irmã do prefeito, é assessora do gabinete do senador Confúcio Aires Moura, que emitiu o atestado de capacidade técnica da senhora Rosana Cristina Vieira de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Souza, que exerceu cargo de confiança quando ele foi governador do estado.

Análise

184. Examinando os autos, verifica-se que não consta da representação qualquer conclusão ou indicação do foco pretendido, além do que não foi indicada qualquer fonte de verificação das informações oferecidas sobre a Senhora Isis Gomes, especialmente quanto ao vínculo de parentesco com o senhor prefeito.

185. Quanto ao assessoramento ao senador, é possível verificar no Portal da Transparência do Senado²⁴ que, de fato, a Senhora Isis Gomes de Queiroz, ocupa cargo comissionado como assessora parlamentar, do Senador Confúcio Moura.

186. Registre-se, que para que se alcance eventual irregularidade ou ilegalidade neste fato, seria exigível procedimentos e utilização de outros recursos que não estão disponíveis ou estão fora da alçada das atividades inerentes ao auditor de controle externo, especialmente em razão do caráter subjetivo e investigatório para tal conclusão.

187. Observe-se, considerando os elementos estritamente objetivos contidos nos autos, que não se é possível vislumbrar evidências de irregularidade ou ilegalidade relativamente a este fato, sem que se realize juízo de valor moral, vedado ao auditor e, diante de eventual crime a competência investigativa é do Ministério Público Estadual.

188. Neste sentido, o Código de Ética²⁵ dos servidores desta Corte de Contas, preconiza:

[...]

Art. 4º São **princípios fundamentais a serem observados pelos servidores** do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia no exercício de seu cargo ou função:

[...]

V - a independência, a **objetividade** e a imparcialidade;

[...]

²⁴ Portal da Transparência do Senado – Acessível no link abaixo, selecionando “comissionados”:
<https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/475/pessoal/?local=gabinete&ano=2023&vinculo=EFETIVO>

²⁵ Código de ética dos servidores do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Resolução n. 269/2018/TCERO
<https://tcero.tc.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-269-2018.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Art. 7º **É dever de todo servidor** do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia:

[...]

XVI - adotar **atitudes e procedimentos objetivos** e imparciais, em particular, nas instruções e relatórios que deverão ser tecnicamente fundamentados, **baseados exclusivamente nas evidências obtidas** e organizadas de acordo com as normas do Tribunal;

189. Portanto, diante da ausência nos autos de elementos objetivos, entende-se prejudicada a análise deste item da representação, no âmbito do controle externo desta Corte de Contas, sem prejuízo de representação ao Ministério Público Estadual para eventual providências de sua alçada.

5. DA ATUAL SITUAÇÃO DO CONTRATO N. 007/2022/PGM/PMCJ

190. Para além da representação, objeto específico destes autos, visto se tratar de um contrato em execução, buscou-se no Portal da Transparência do município de Candeias do Jamari, informações complementares relativas aos pagamentos realizados, observando que, na Decisão Monocrática n. DM-00148/22-GCVCS consta, até aquele momento, 7 (sete) pagamentos que totalizavam até então R\$ 365.560,00. (ID 1265791).

191. Em consulta ao processo administrativo, no portal da transparência do município de Candeias do Jamari, se encontram agora 9 (nove) pagamentos realizados em 2022²⁶, que totalizam R\$ 454.730,00, conforme figura 4, a seguir:

Figura 4 – Consulta por “Despesas”/”Pagamentos” 2022

Nº do Empenho	Data Pgtto.	Parcela	Tipo de Empenho	Processo Nº	Favorecido	Vlr. Pago
679	22/09/2022	1	ESTIMATIVO	1243/2021	ASSOCIAÇÃO PARA GESTÃO, INOVAÇÃO E RESULTADOS	57.350,00
298	19/08/2022	2	ESTIMATIVO	1243/2021	ASSOCIAÇÃO PARA GESTÃO, INOVAÇÃO E RESULTADOS	73.652,81
299	19/08/2022	1	ESTIMATIVO	1243/2021	ASSOCIAÇÃO PARA GESTÃO, INOVAÇÃO E RESULTADOS	16.997,19
297	04/07/2022	2	ESTIMATIVO	1243/2021	ASSOCIAÇÃO PARA GESTÃO, INOVAÇÃO E RESULTADOS	59.428,04
298	04/07/2022	1	ESTIMATIVO	1243/2021	ASSOCIAÇÃO PARA GESTÃO, INOVAÇÃO E RESULTADOS	31.221,96
297	03/06/2022	1	ESTIMATIVO	1243/2021	ASSOCIAÇÃO PARA GESTÃO, INOVAÇÃO E RESULTADOS	69.005,00
65	06/05/2022	3	ESTIMATIVO	1243/2021	ASSOCIAÇÃO PARA GESTÃO, INOVAÇÃO E RESULTADOS	23.495,00
65	05/04/2022	2	ESTIMATIVO	1243/2021	ASSOCIAÇÃO PARA GESTÃO, INOVAÇÃO E RESULTADOS	57.905,00
65	03/03/2022	1	ESTIMATIVO	1243/2021	ASSOCIAÇÃO PARA GESTÃO, INOVAÇÃO E RESULTADOS	65.675,00
Total:						454.730,00

Fonte: Portal da Transparência do município de Candeias do Jamari – vide nota de rodapé 26

²⁶ Portal da Transparência de Candeias do Jamari – Consulta em “Despesas” > “Pagamentos” > em seguida selecionar “Por Período” (especificar 01/01/2022 a 31/12/2022) > selecionar o “Exercício” (2022). Passo seguinte, é filtrar pelo número “1243” (sequência inicial do número do processo administrativo).

<https://web.candeiasdojamari.ro.gov.br/pagamentos/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

192. Consultando para o exercício 2023, apenas alterando os parâmetros no link contido na nota de rodapé n. 26, seguindo o caminho: Consulta em “Despesas” > “Pagamentos” > em seguida selecionar “Por Período” (especificar 01/01/2023 a 16/11/2023) > selecionar o “Exercício” (2023). Passo seguinte, é filtrar pelo número “1243” (sequência inicial do número do processo administrativo), verifica-se constar 1 (um) pagamento no montante de R\$ 11.932,50.

193. Somados, os valores relativos a 2022 e 2023 totalizam R\$ 466.662,50, que representa 78,46% do valor total contratado.

6. DAS RESPONSABILIDADES

194. Conforme evidenciado ao longo deste relatório, há, em tese, irregularidades nesta contratação, pelo município de Candeias do Jamari, para a prestação de serviços técnicos especializados de consultoria externa para apoiar e assessorar a prefeitura no processo de modernização administrativa, com o Instituto AGIR – Associação para Gestão, Inovação e Resultados (CNPJ: 03.664.226/0001-85), por meio de Inexigibilidade de licitação, consistentes em:

195. **Inexigência de licitação** para a contratação de serviços, a partir da oficialização da demanda, mediante Memorando n. 220/SEMFAGESP/2021, de 18/08/2021 (ID 1217498, pág. 1), no qual foi anexado o Termo de Referência (ID 1217498), praticada pelo secretário geral de fazenda, gestão e planejamento, **Senhor Antônio Manoel Rebello Chagas** e pelo prefeito municipal, **Senhor Valteir Gomes de Queiroz**, os quais assinam aqueles documentos, sem que fossem atendidos os requisitos na hipótese prevista no art. 25, II c/c art. 25, parágrafo 1º, ambos da Lei Federal n. 8.666/93, caracterizando contratação direta, descumprindo o disposto no art. 2º da Lei Federal n. 8.666/93, conforme subitens 4.1.1, 4.2.1, 4.2.3, 4.2.4, 4.2.5, 4.2.6, 4.2.8, 4.2.9 deste relatório

196. As condutas, do Senhor Antônio Manoel Rebello Chagas, ao oficializar a demanda e elaborar o Termo de Referência contendo já a proposição de inexigibilidade de licitação, sem observância dos requisitos legais, quando deveria propor a realização de licitação com ampla concorrência, bem como do senhor prefeito ao aprovar os referidos documentos, resultaram em contratação direta, ilegal e ilegítima com potencial bastante para afastar eventuais outros interessados, o que, em tese, configura crime nos termos dispostos no art. 337-E do Decreto-Lei n. 2.848/1940, matéria de competência do Ministério Público Estadual.

197. Assim, pelo que dos autos consta, os Senhores Antônio Manoel Rebello Chagas e Valteir Gomes de Queiroz não agiram com a devida diligência no exercício de suas funções, não se acautelando de análises técnicas para suportar suas decisões, de modo que suas condutas, configuram situações ou circunstâncias fáticas capazes de caracterizar, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

tese, erro grosseiro (Art. 28 da LINDB, regulamentado no art. 12, §1º do Decreto Federal n. 9.830/2019)²⁷.

198. **Não demonstração da razão da escolha do fornecedor ou executante**, praticada pelo secretário geral de fazenda, gestão e planejamento, **Senhor Antônio Manoel Rebello Chagas** e pelo prefeito municipal, **Senhor Valteir Gomes de Queiroz**, que assinam o Termo de Referência, no item 3.2 (ID 1217498, págs. 4 e 5), contendo razões genéricas e não apresentar os elementos mínimos para comprovar a notória especialização da entidade escolhida, resultando em contratação direta fora das hipóteses legais, descumprindo o disposto no art. 26, parágrafo único, II, da Lei Federal n. 8.666/93, conforme item 4.2.3, 4.2.4, 4.2.5, 4.2.6 deste relatório.

199. As condutas, do Senhor Antônio Manoel Rebello Chagas, elaborar o Termo de Referência contendo razões genéricas, quando deveria conter documentos e fundamentos técnicos indubitáveis que comprovassem a notória especialização da entidade escolhida, bem como do senhor prefeito ao aprovar o referido TR, resultaram em contratação direta, ilegal e ilegítima com potencial bastante para afastar eventuais outros interessados, o que, em tese, configura crime nos termos dispostos no art. 337-E do Decreto-Lei n. 2.848/1940, matéria de competência do Ministério Público Estadual.

200. Assim, pelo que dos autos consta, os Senhores Antônio Manoel Rebello Chagas e Valteir Gomes de Queiroz não agiram com a devida diligência no exercício de suas funções, não se acautelando de análises técnicas para suportar suas decisões, de modo que suas condutas, configuram situações ou circunstâncias fáticas capazes de caracterizar, em tese, erro grosseiro (Art. 28 da LINDB, regulamentado no art. 12, §1º do Decreto Federal n. 9.830/2019).

201. Ainda, sobre essas duas irregularidades, inexigibilidade de licitação e não demonstração da razão de escolha do fornecedor, se identificou a **responsabilidade solidária da Senhora Maria da Ajuda Onofre dos Santos**, CPF n. *****.377.892-****, ex-controladora geral do município, ao exarar despacho, no dia 04/01/2022 (ID 1217521) favorável ao prosseguimento da contratação, mesmo diante da condição de conhecer das ilegalidades evidenciadas em parecer anterior, e não superadas por não estar caracterizada a inviabilidade de competição e tampouco a notória especialização dos profissionais e da entidade contratada, quando deveria sua manifestação ser contrária ao prosseguimento do feito.

²⁷ Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções. § 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

202. Assim, contribuiu para a consumação das referidas ilegalidades, implicando em responsabilidade solidária nos termos do art. 74, §1º da CF/88 c/c art. 48 da Lei Complementar n. 154 c/c art. 101, parágrafo único do RITCERO, conforme relato no subitem 4.2.6.

203. Portanto, pelo que dos autos consta, a Senhora Maria da Ajuda Onofre dos Santos não agiu com a devida diligência no exercício de suas funções, não se acautelando de análises técnicas para suportar sua decisão, de modo que sua conduta, configura situação ou circunstância fática capaz de caracterizar, em tese, erro grosseiro (Art. 28 da LINDB, regulamentado no art. 12, §1º do Decreto Federal n. 9.830/2019).

204. Do mesmo modo, se verifica que **Instituto Agir – Associação para Gestão, Inovação e Resultados, CNPJ n. 03.664.226/0001-85, concorreu para a consumação dessas duas irregularidades**, inexigibilidade de licitação e não demonstração da razão de escolha do fornecedor, na pessoa da **Senhora Rosana Cristina Vieira de Souza**, representante legal, na qualidade de então presidente do Instituto Agir.

205. Ao exercer o legítimo direito de apresentar documentos de sua qualificação técnica e currículos dos demais profissionais que participariam da execução do contrato, o fez incorretamente e de modo insuficiente para comprovar a notoriedade de especialização e de vínculos dos referidos profissionais, conforme subitens 4.1.1, 4.2.1, 4.2.3, 4.2.4, 4.2.5, 4.2.6, 4.2.8 e 4.2.9 deste relatório.

206. Portanto, sem quaisquer justificativas técnico-jurídicas que atendam aos pressupostos necessários a suportar qualificação técnica e notoriedade de especialização, entende-se que o Instituto Agir, deve **responder solidariamente** por essas irregularidade e eventuais danos dela correntes.

207. **Não promover as necessárias publicações e atualizações no Portal da Transparência**, foi praticada pelo prefeito municipal, **Senhor Valteir Gomes de Queiroz**, mesmo diante do Parecer n. 141/2022/CGM, da controladoria geral do município (ID 1217571, pág. 17) e já advertido por esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 0003/21, prolatado no Processo n. 2401/19-TCE/RO, ao deixar de disponibilizar informações obrigatórias em afronta à Instrução Normativa n. 52/2017/TCERO, passível de multa prevista no art. 55, incisos II e VII e parágrafo 1º, da Lei Complementar nº 154/1996, conforme item 4.1.2 deste relatório.

208. A conduta omissiva, ao não promover as necessárias publicações e atualizações no Portal da Transparência, resultaram em cerceamento ao direito fundamental do cidadão ao acesso à informação pública e dificultaram a efetividade do controle externo e social, quando deveria ter agido e tomado providências para manter atualizado o referido portal, mesmo porque, já advertido anteriormente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

209. Assim, pelo que dos autos consta, e demonstrada a falta de publicações naquele portal, o Senhor Valteir Gomes de Queiroz não agiu com a devida diligência no exercício de suas funções, não observando as advertências do próprio controle interno daquele município, bem como advertência desta Corte de Contas, de modo que sua conduta, configura situação ou circunstância fática capaz de caracterizar, em tese, erro grosseiro (Art. 28 da LINDB, regulamentado no art. 12, §1º do Decreto Federal n. 9.830/2019).

210. **Realização de pesquisa de mercado**, materializada nos autos no “Quadro Demonstrativo de Preços Praticados” (ID 1217519, págs. 1 e 2), foi praticada pelo **Senhor Tiago Nery do Nascimento**, CPF n. ***.539.832-**, coordenador Interino de Aquisições e compras, que assina o referido quadro, sem a observância de parâmetros técnicos necessários a satisfazer a justificativa de preço, em afronta ao disposto no art. 26, parágrafo único, III da Lei Federal n. 8.666/93, conforme itens 4.1.1 e 4.2.7 deste relatório.

211. Sua conduta, ao não demonstrar que o preço ofertado estivesse condizente com a realidade de mercado da época, contribuiu para a contratação de serviços com preços potencialmente danosos à administração, quando deveria ampliar sua pesquisa para outros órgãos ou sites especializados e com preços correspondentes à época do procedimento.

212. Assim, pelo que dos autos consta, o Senhor Tiago Nery do Nascimento não agiu com a devida diligência no exercício de suas funções, não se acautelando de análises técnicas para a crítica aferição de preços de mercado, ou sequer realizando pesquisas em outros órgãos ou sites especializados, de modo que sua conduta, configura situação ou circunstância fática capaz de caracterizar, em tese, erro grosseiro (Art. 28 da LINDB, regulamentado no art. 12, §1º do Decreto Federal n. 9.830/2019)

213. **Quanto ao Parecer Jurídico incoerente**, considerando o que foi exposto nos autos, se verifica que de fato o parecer jurídico exarado pela PGM (ID 1217505, pág. 1 a 19), subscrito por Willian Sevalho da Silva Medeiros, assistente jurídico e Graciliano Ortega Sanches, procurador geral do município, está, em abstrato, adequadamente fundamentado segundo a legislação.

214. Contudo, ao se cotejar o caso concreto, tanto nos pontos suscitados pelo MPC, no item 4.1.1, quanto os pontos indicados pela equipe de inspeção, no item 4.2.5 e 4.2.7, a conclusão contida no referido Parecer Jurídico não está coerente com seus próprios fundamentos jurídicos em face da documentação utilizada para comprovar a suposta notoriedade de especialização e justificativa de preços, opinando e aprovando inexigibilidade de licitação, sem os requisitos na hipótese prevista no art. 25, II c/c art. 25, parágrafo 1º e art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei n. 8.666/93, caracterizando contratação direta, descumprindo o disposto no art. 2º da Lei Federal n. 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

215. Neste ponto, é importante destacar o apontamento da equipe de inspeção em seu relatório de representação técnica (ID 1394671, pág. 77), *in verbis*:

[...]

Vê-se que o atestado de capacidade técnica que foi juntado ao processo na realidade menciona apenas uma experiência da presidente do Instituto, sem adentrar no mérito da qualidade do serviço prestado.

216. Portanto, ressaltando a questão da notoriedade de especialização, sem prejuízo dos outros aspectos suscitados ao longo deste relatório, apenas afim de exemplificar que, da simples leitura do Atestado de Capacidade Técnica da Senhora Rosana Cristina Vieira de Souza (ID 1217502, pág. 20), o principal documento apresentado como qualificação, qualquer agente seria capaz de perceber que não seria suficiente para demonstrar e atestar a qualidade daquele serviço e, sendo uma única experiência, jamais poderia servir a demonstrar a notoriedade de especialização.

217. Destaque-se que, embora em se tratando de parecerista ou advogado público que, em princípio, gozam de imunidade, ainda que esta não signifique que não possam ser responsabilizados, e mesmo diante de eventuais divergências jurisprudenciais nos tribunais superiores sobre o alcance, a competência e em que circunstâncias poderiam ser responsabilizados, se tem que, esta Corte de Contas, já enfrentou a questão e, em recente decisão, Acórdão APL-TC 00177/23, prolatado nos autos de n. 871/22, entende possível a responsabilização de procuradores, pareceristas e assessores jurídicos.

218. No referido acórdão, esta Corte colaciona entendimento do Supremo Tribunal Federal - STF, no mesmo sentido, como decidido no MS 24584/DF, de Relatoria do Ministro Marco Aurélio e, ainda, transcreve outras decisões, desta Corte, nas quais constam remissões à reiteradas outras, no mesmo sentido de responsabilização, sob a ótica das disposições contidas no art. 28, da LINDB que “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

219. Assim, com fulcro nas reiteradas decisões desta Corte e, pelo que dos autos consta, os Senhores Willian Sevalho da Silva Medeiros Graciliano Ortega Sanches, não agiram com a devida diligência no exercício de suas funções, não se acautelando de análises técnicas para a crítica aferição de documentos que deram suporte ao citado parecer jurídico, especialmente quanto aos preços e notória especialização do fornecedor escolhido, de modo que suas condutas, configuram situações ou circunstâncias fáticas capazes de caracterizar, em tese, erro grosseiro (Art. 28 da LINDB, regulamentado no art. 12, §1º do Decreto Federal n. 9.830/2019).

7. CONCLUSÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

220. Encerrada a análise preliminar das representações formuladas pelo Ministério Público de Contas – MPC e pela equipe de inspeção do controle externo desta Corte, em face de possíveis irregularidades na celebração do Contrato n. 007/2022/PGM/PMCJ, firmado com o Instituto AGIR – Associação para Gestão, Inovação e Resultados (CNPJ: 03.664.226/0001-85), por inexigibilidade de licitação, conclui-se evidenciada a existência, em tese, das seguintes irregularidades:

7.1. De responsabilidade dos Senhores Antônio Manoel Rebello Chagas, CPF n. *.731.752-**, secretário geral de fazenda, gestão e planejamento – SEMFAGESP e Valteir Gomes de Queiroz, CPF n. ***.636.212-**, prefeito municipal por:**

a) Inexigir licitação para a contratação de serviços, sem que fossem atendidos os requisitos na hipótese prevista no art. 25, II c/c art. 25, parágrafo 1º, ambos da Lei Federal n. 8.666/93, resultando em contratação direta, descumprindo o disposto no art. 2º da Lei Federal n. 8.666/93, conforme subitens 4.1.1, 4.2.1, 4.2.3, 4.2.4, 4.2.5, 4.2.6, 4.2.8, 4.2.9 e item 6 deste relatório.

b) Não demonstrarem a razão da escolha do fornecedor ou executante, resultando em contratação direta fora das hipóteses legais, descumprindo o disposto no art. 26, parágrafo único, II, da Lei Federal n. 8.666/93, conforme item 4.2.3, 4.2.4, 4.2.5, 4.2.6 e item 6 deste relatório.

7.2. De responsabilidade solidária da Senhora Maria da Ajuda Onofre dos Santos, CPF n. *.377.892-**, controladora geral do município, por:**

a) Exarar despacho favorável ao prosseguimento da contratação, mesmo diante da condição de conhecer das ilegalidades evidenciadas em parecer anterior, e não superadas, por não estar caracterizada a inviabilidade de competição e tampouco a notória especialização dos profissionais e da entidade contratada, contribuindo para a consumação das ilegalidades apontadas no item 7.1, desta conclusão, nos termos do art. 74, §1º da CF/88 c/c art. 48 da Lei Complementar n. 154 c/c art. 101, parágrafo único do RITCERO, conforme relato no subitem 4.2.6 e item 6, deste relatório.

7.3. De responsabilidade solidária do Instituto Agir – Associação para Gestão, Inovação e Resultados, CNPJ n. 03.664.226/0001-85, na pessoa da Senhora Rosana Cristina Vieira de Souza, CPF n. *.782.822-**, por:**

a) Apresentar documentos de sua qualificação técnica e currículos dos demais profissionais que participariam da execução do contrato, incorretamente e de modo insuficiente para comprovar a notoriedade de especialização e de vínculos dos referidos profissionais, contribuindo para a consumação das ilegalidades apontadas no item 7.1, desta conclusão, conforme subitens 4.1.1, 4.2.1, 4.2.3, 4.2.4, 4.2.5, 4.2.6, 4.2.8 e 4.2.9 deste relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

7.4. De responsabilidade do Senhor Valteir Gomes de Queiroz, CPF n. *.636.212-**, prefeito municipal, por:**

a) Não promover as necessárias publicações e atualizações no Portal da Transparência, resultando em cerceamento ao direito fundamental do cidadão ao acesso à informação pública e dificultando a efetividade do controle externo e social, contrariando Instrução Normativa n. 52/2017/TCERO e, portanto, passível de multa prevista no art. 55, incisos II e VII e parágrafo 1º, da Lei Complementar n. 154/1996, nos termos do Acórdão n. 0003/21 prolatado no processo n. 2401/19/TCERO, conforme item 4.1.2 e item 6 deste relatório.

7.5. De responsabilidade do Senhor Tiago Nery do Nascimento, CPF n. *.539.832-**, coordenador Interino de Aquisições e compras, por:**

a) Realizar pesquisa de preços de mercado, materializada no “Quadro Demonstrativo de Preços Praticados”, não se acautelando de análises técnicas para a crítica aferição de preços de mercado, ou sequer realizando pesquisas em outros órgãos ou sites especializados que pudessem satisfazer à justificativa de preços, em afronta ao disposto no art. 26, parágrafo único, III da Lei Federal n. 8.666/93, conforme itens 4.1.1 e 4.2.7 deste relatório.

7.6. De responsabilidade dos Senhores Willian Sevalho da Silva Medeiros, CPF n. *.819.512 -**, assistente jurídico e Graciliano Ortega Sanchez, CPF n. ***.405.488-**, procurador-geral – OAB/RO 5194, por:**

c) Emitirem parecer que conferiu suporte jurídico/técnico para que a administração da prefeitura de Candeias do Jamari promovesse a contratação, por inexigibilidade de licitação, com justificativas inadequadas, especialmente quanto a notoriedade de especialização e preços em desacordo com o art. 25, II c/c art. 25, parágrafo 1º e art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei n. 8.666/93, conforme discutido ao longo deste relatório e especialmente os subitens 4.1.1, 4.2.3, 4.2.4, 4.2.5, 4.2.7, 4.2.8, 4.2.9 e item 6 deste relatório.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a. **Determinar** a audiência dos agentes elencados na conclusão deste relatório, nos itens 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5 e 7.6, para que, caso queiram, apresentem justificativas acerca dos fatos que lhes foram imputados, nos termos do art. 62, III, do Regimento Interno do TCE-RO;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

b. **Dar conhecimento**, aos representantes, e aos responsáveis elencados, do conteúdo da decisão a ser proferida, informando-lhes ainda, que o inteiro teor das peças dos autos e manifestações estará disponível no sítio do Tribunal de Contas (www.tce.ro.gov.br) em apreço à sustentabilidade ambiental, nos termos da Recomendação nº 3/2013/GCOR;

c. **Conceder**, com fulcro no art. 108-A do RITCERO, Tutela Inibitória, *inaudita altera parte*, determinando ao prefeito e ao secretário geral de fazenda, gestão e planejamento – SEMFAGESP de Candeias do Jamari que se abstenham de efetuar novos pagamentos relacionados ao Contrato n. 007/2022/PGM/PMCJ, até o julgamento final da presente representação, conforme item 4.1.3 deste relatório.

d. **Representar**, ao Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, nos termos do art. 1º, VII da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 3º, X do RITCERO, sobre a irregularidade relativa à Senhora Rosana Cristina Vieira de Souza, servidora pública estadual, por sua participação em gerência ou administração de entidade privada, atividade vedada nos moldes do art. 155, X₂ da Lei Complementar 68/92 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Rondônia), para que seja apurada a suposta infração administrava da servidora, conforme item 4.1.4 deste relatório.

e. **Representar** ao Ministério Público Estadual, nos termos do Art. 1º, VII da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 3º X do RITCERO, em razão de evidência da prática de atos que afrontam os princípios da Administração Pública ou que são contrários aos fins previstos em lei, por admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei, ações e omissões estas, que, em tese, caracterizam *crimes em licitações e contratos administrativos*, nos termos do art. 337-E do Decreto-Lei 2.848/1945, alterado pela Lei n. 14.133/2021, para providências de sua alçada, conforme itens 4.1.1 e 4.2.1 deste relatório.

Porto Velho, 13 de fevereiro de 2024.

Elaboração:

RAIMUNDO PARAGUASSU DE OLIVEIRA FILHO

Auditor de Controle Externo

Matrícula 195

Supervisão:

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS

Auditora de Controle Externo - Matrícula 518

Coordenadora de Instruções Preliminares

Em, 13 de Fevereiro de 2024



RAIMUNDO PARAGUASSU DE OLIVEIRA
Mat. 1095

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 16 de Fevereiro de 2024



NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Mat. 518
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 7