

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

PROCESSO:	2280/22
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura do Município de Candeias do Jamari - PMCJ
SUBCATEGORIA:	Representação
INTERESSADO:	Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia (MPC/RO)
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 (quinhentos e noventa e quatro mil, setecentos e setenta e cinco reais) ¹
RESPONSÁVEIS:	Valteir Geraldo Gomes de Queiroz, CPF n. ***.636.212-**, prefeito do município de Candeias do Jamari/RO, no período de 01.01.2021 até 16.06.2023 Antônio Manoel Rebello das Chagas, CPF n. ***.731.752-**, secretário da secretaria geral de fazenda, gestão e planejamento do município de Candeias do Jamari/RO (Semfagesp) Willian Sevalho da Silva Medeiros, CPF n. ***.819.512-**, assistente jurídico do município de Candeias do Jamari/RO Graciliano Ortega Sanchez, CPF n. ***.405.488-**, procurador-geral do município de Candeias do Jamari/RO Instituto Agir - Associação para Gestão, Inovação e Resultados, CNPJ n. 03.664.226/0001-85, empresa contratada Rosana Cristina Vieira de Souza, CPF n. ***.782.822-**, presidente do Instituto Agir e de servidora pública do Tribunal de Justiça de Rondônia (TJ/RO)

¹ Valor total, conforme Cláusula Quarta do Contrato n. 007/2022/PGM/PMCJ (ID 1217534. Pág. 2).

Tiago Nery do Nascimento, CPF n. ***.539.832-**, coordenador interino de aquisições e compras do município de Candeias do Jamari/RO

Maria da Ajuda Onofre dos Santos, CPF n. ***.377.892-**, controladora-geral do município de Candeias do Jamari/RO, no período de 20.12.2021 até 27.01.2023

ADVOGADO: Leonardo Falcão Ribeiro, OAB/RO 5.408

RELATOR: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza²

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Representação, com pedido de tutela antecipada, formulada pelo Ministério Público de Contas (MPC/RO), 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 n. 03.664.226/0001-85), por inexigibilidade de licitação.

2. O referido ajuste teve como escopo a prestação de serviços técnicos especializados de consultoria externa para auxiliar o município de Candeias do Jamari/RO no processo de modernização administrativa, conforme normas e especificações contidas no Processo Administrativo n. 0001243.5.2-2021.

3. Destaca-se que, em maio de 2023, foi formulada representação, proposta por equipe de inspeção desta Corte de Contas, acerca do mesmo objeto, tendo sido aquela juntada aos presentes autos, por intermédio do Documento n. 2596/23, para análise em conjunto.

2. HISTÓRICO PROCESSUAL

4. Em regular marcha processual, os autos foram submetidos à apreciação da Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE para emissão de relatório preliminar (ID 1531087), no qual se concluiu pela ocorrência das seguintes irregularidades:

7. CONCLUSÃO

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 –

² Conforme Certidão de Distribuição de ID 1263668.

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.

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

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. (Grifos no original)

5. Com isso, foram propostas ao relator, dentre outras medidas, a determinação de audiência dos responsáveis para apresentação de razões de justificativas, bem como a concessão de tutela inibitória, com fito de determinar ao prefeito e ao secretário-geral de fazenda, gestão e planejamento (Semfagesp) de se absterem de efetuar novos pagamentos relacionados ao Contrato n. 007/2022/PGM/PMCJ, até o julgamento final da presente representação.

6. Nesse contexto, na DM 0021/2024-GCVCS/TCE-RO (ID 1534336), proferida pelo conselheiro Valdivino Crispim de Souza, corroborou-se com a conclusão da equipe técnica, tendo sido determinada a audiência dos responsáveis identificados, e, ainda, da **Sra. Rosana Cristina Vieira de Souza**, CPF n. ***.782.822-**, por incompatibilidade no exercício de cargo público com a administração de empresa privada, em descumprimento à vedação disposta no art. 155, X, da Lei Complementar n. 68/92.

7. Por outro lado, indeferiu-se a tutela inibitória formulada pela coordenaria técnica, ante a ausência do *periculum in mora*, tendo em vista o exaurimento da vigência do Contrato n. 007/2022/PGM/PMCJ, no entanto, por medida de cautela, determinou-se a notificação do prefeito e da controladora-geral do município de Candeias do Jamari/RO para

(ID 1534336, pág. 29-30):

IX – Determinar a Notificação do Senhor **Francisco Aussemir de Lima Almeida** (CPF: ***.367.452-**), Prefeito em exercício do Município de Candeias do Jamari/RO, ou de quem lhe vier a substituir, comprove perante esta Corte de Contas as medidas adotadas com o fim de:

a) condicionar a efetivação dos pagamentos remanescentes do Contrato nº 007/2022/PGM/PMCJ à comprovação da efetiva prestação dos serviços pelo Instituto AGIR, sob pena de multa na forma do art. 55, IV, da Lei Complementar nº 154/96, além da responsabilização por eventual dano que vier a dar causa em face de eventual omissão e irregular liquidação de despesa,

b) promover a publicação dos atos de licitação e dos contratos e aditivos nos campos correspondentes do Portal da Transparência, facilitando a obtenção de tais documentos aos cidadãos e aos órgãos de controle, com o simples preenchimento do número do ato/contrato ou descrição do objeto, em atenção aos artigos 7º, VI, e 8ª, § 1º, IV, da Lei nº 12.527/11 (Lei da Transparência) e à Instrução Normativa nº 52/2017/TCE-RO, sob pena de multa na forma do art. 55, II e IV, da Lei Complementar nº 154/96;

X – Determinar a Notificação da Senhora **Renata Feitosa Nunes** (CPF: ***.701.282-**), Controladora Geral do Município de Candeias do Jamari, ou de quem lhe vier a substituir, para que acompanhe a liquidação da despesa do Contrato nº 007/2022/PGM/PMCJ, e, existindo indícios de lesão ao erário, adote as medidas dispostas na Instrução Normativa nº 68/2019/TCE-RO para o ressarcimento aos cofres públicos, sob pena de multa na forma do art. 55, IV, da Lei Complementar nº 154/96, além da responsabilização por eventual dano em face de omissão; (Grifo no original)

8. Regularmente citados³, conforme Certidão ID 1548852, o Instituto Agir e os Srs. Rosana Cristina Vieira de Souza, Tiago Nery do Nascimento, Antônio Manoel Rebello das Chagas e Maria da Ajuda Onofre dos Santos apresentaram justificativas, tempestivamente, por meio dos Documentos nrs. 01354/24⁴, 01438/24⁵, 01440/24⁶ e 01449/24⁷.

9. Já os Srs. Valteir Geraldo Gomes de Queiroz, Willian Sevalho da Silva Medeiros e Graciliano Ortega Sanchez não apresentaram justificativas no prazo estipulado.

10. Após, os autos foram encaminhados a esta unidade técnica para análise, tendo, na ocasião, realizado consulta ao sistema SPJ-e a fim de verificar a existência de

³ Conforme termos de citação contidos nos IDs 1536298, 1538653, 1539183, 1539187, 1539198, 1539199, 1539200 e 1539934.

⁴ ID 1543223.

⁵ ID 1545871.

⁶ ID 1546217.

⁷ ID 1546066.

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).

11. Nessa senda, foram localizados processos com trânsito em julgado com imputação de multa em nome de (i) Valteir Geraldo Gomes de Queiroz, CPF n. ***.636.212-**, (ii) Graciliano Ortega Sanchez, CPF n. ***.405.488-**, e (iii) Maria da Ajuda Onofre dos Santos, CPF n. ***.377.892-**, conforme relatório juntado aos autos no ID 1570808.

12. De outro giro, não se localizou relatório de imputações em face do Instituto Agir e dos Srs. Antônio Manoel Rebello Chagas, Willian Sevalho da Silva Medeiros, Rosana Cristina Vieira de Souza e Tiago Nery do Nascimento.

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Das irregularidades apontadas no relatório de instrução preliminar

13. O escopo da análise empreendida pelo relatório preliminar foi delimitado pelo corpo técnico em relação às seguintes irregularidades, as quais foram assim sintetizadas pelo relator na DM 0021/2024-GCVCS/TCE-RO (ID 1534336, pág. 17-18):

Com efeito, os fatos narrados na presente Representação indicam irregularidades, as quais podem ser sintetizadas da seguinte maneira:

a) realização de contratação, por meio de inexigibilidade de licitação, sem que fossem atendidos os critérios de singularidade dos serviços e notória especialização da contratada, em afronta ao art. 25, II, e §1º da Lei nº 8.666/93 (vigente ao tempo), bem como burla ao regular processo licitatório, com violação ao art. 37, XXI, da CRFB c/c art. 2º da Lei nº 8.666/93;

b) ausência de justificativa para a escolha do prestador de serviços (demonstração de exclusividade) e qualificação técnica dos profissionais responsáveis pelos trabalhos, em descumprimento ao art. 26, parágrafo único, II, da Lei nº 8.666/93;

c) inconsistências nas publicações dos atos do Contrato nº 007/2022/PGM/PMCJ no Portal da Transparência, decorrentes da não disponibilização dos dados e das informações nos campos pertinentes, v.g. “Contratos e Aditivos”, contrariando os artigos 7º, VI, e 8ª, § 1º, IV, da Lei nº 12.527/11 (Lei da Transparência) e a Instrução Normativa nº 52/2017/TCE-RO10;

d) falta de justificativa para os preços contratados, com base em ampla pesquisa de mercado, contratações doutros órgãos da Administração Pública, dentre outras fontes fidedignas, em afronta ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/9311;

e) emissão de parecer jurídico, com motivação/fundamentação inadequada, especialmente em relação à notória especialização, em

desacordo com o art. 25, II, § 1º e art. 26, parágrafo único, II e III, da Lei nº 8.666/93. **(Grifo nosso)**

14. Ademais, o relator, ainda por intermédio da citada decisão (ID 1534336), determinou a audiência da Sra. Rosana Cristina Vieira de Souza, por suposta incompatibilidade no exercício de cargo público de técnica judiciária no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJ/RO) com a administração de empresa privada, em descumprimento à vedação disposta no art. 155, X, da Lei Complementar n. 68/92.

3.2. Da situação atual do Contrato n. 007/2022/PGM/PM CJ

15. Em consulta ao portal da transparência do município de Candeias do Jamari/RO⁸, não se detectou nenhum empenho ou pagamento realizado no exercício 2024 para prestação de serviços relativos ao Contrato n. 007/2022/PGM/PM CJ.

16. Desta forma, os valores dos pagamentos até então realizados do referido contrato totalizam o montante de R\$ 466.662,50, como já consolidado no relatório preliminar (ID 1531087, pág. 18).

3.3. Da realização de contratação, por meio de inexigibilidade de licitação, sem que fossem atendidos os critérios de singularidade dos serviços e notória especialização da contratada

Razões de justificativa do Instituto Agir e da Sra. Rosana Cristina Vieira de Souza (ID 1543223)

17. Elucidam, em síntese, a natureza jurídica do Instituto Agir, afirmando que não se trata de uma empresa privada com finalidade lucrativa na modalidade comercial, mas, sim, de uma associação, tendo como finalidade “contribuir com a modernização e melhoria da Gestão de Organizações Sociais Públicas e Privadas” (ID 1543223, pág. 07).

18. Destacam que o objeto contratado está no escopo das atribuições da contratada (ID 1543223, pág. 13)

19. Especificam adiante que o Instituto Agir existe desde 1999 e que sempre executou atividades correlatas aos seus objetos sociais, não existindo nenhuma condenação civil ou penal.

20. Aduzem que destacaram equipe técnica altamente qualificada para a execução contratual em análise, elencando a titulação acadêmica de cada profissional, afirmando que (ID 1543223, pág. 23):

Excelentíssimo Conselheiro os referidos profissionais participaram de todo o projeto contratado, diversamente do que alega o Ministério Público de Contas, vez que, além dos seus currículos estarem juntado ao processo

⁸ Seguindo o caminho: Consulta em “Despesas” > “Pagamentos” > em seguida selecionar “Por Período” (especificar 01/01/2024 a 13/05/2024) > selecionar o “Exercício” (2024). Passo seguinte é filtrar pelo número “1243” (sequência inicial do número do processo administrativo).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

administrativo de contrato, o que também se faz juntada neste momento, tem exaustivo outros meios de comprovação, como as declarações dos membros que participaram da execução contratual, bem como relatório fotográfico.

Alegar que os referidos profissionais não possuem competência ou que não participaram do projeto é por demais errôneo, já que a comprovação segue anexa. Ademais, todos os participantes contribuíram de forma significativa para o desenvolvimento da atividade, que foi entregue tempestivamente e a contento, o que seria impossível sem uma equipe executora.

Desta forma e no caso em apreço, verifica-se o atendimento dos requisitos previstos no inciso XIII do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93, vez que se trata de associação sem fins lucrativos conforme estatuto, sendo que o Instituto AGIR possui atestado de exclusividade e vasta experiência na área que atua, além de que desempenho a atividade vinculada ao seu objetivo social com uma equipe altamente qualificada. (Grifo no original)

21. Em seguida, fazem uma explicação acerca do instituto da inexigibilidade de licitação e, para tanto, indicam artigos da Lei n. 8666/23, a Súmula n. 252/2010 do TCU e alguns excertos doutrinários argumentando que (ID 1543223, pág. 28):

Observa-se que o serviço de redesenho organizacional (reforma administrativa), planejamento estratégico, revisão de plano de cargos e salários e modelo de governação estão longe de serem serviços que possam ser objetivamente definidos em edital, muito pelo contrário, dependem de uma série de estudos prévios, análise do perfil da entidade envolvida, quantidade total da força de trabalho, adequação aos boas práticas da administração, etc. São, desta forma, serviços estratégicos e relevantes, fundamental ao desenvolvimento da Prefeitura de Candeias do Jamari e em consonância com a própria jurisprudência desta Corte de Contas que almeja o desenvolvimento contínuo da Administração Pública.

22. Dessa forma, expõem que foram preenchidos os requisitos necessários para contratação via inexigibilidade de licitação, prevista no art. 25, II, da Lei n. 8.666/93.

23. Ainda, afirmam que ao trazer a Decisão n. 439/1998 – Plenário do TCU, que versa sobre a possibilidade de contratação de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, incorreram em mero erro formal na designação da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), afirmando que o paradigma indicado seria o Acórdão n. 2993/2018-Plenário⁹ (ID 1543223, pág. 33).

⁹ Trata de denúncias acerca de possíveis irregularidades em contratações diretas de consultorias técnicas especializadas, sob o manto da inexigibilidade de licitação, pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=652861>. Acesso em 15.05.2024.

24. Quanto à responsabilização do Instituto Agir, alegam que a unidade técnica induziu a erro o relator, tendo em vista que a contratada não possui qualquer gerência sobre os atos da administração (ID 1543223, pág. 33).

25. Ao final, requerem que, no mérito, seja dado “total provimento para a não responsabilização dos envolvidos, visto que o processo administrativo n. 1243-1/2021 da Prefeitura Municipal de Candeias do Jamari/RO que deu ensejo ao Contrato Administrativo n. 007/2022/PGE/PM CJ encontra-se hígido e em consonância com a melhor jurisprudência do TCU” (ID 1543223, pág. 39).

Razões de justificativa do Sr. Antônio Manoel Rebello das Chagas (ID 1546217)

26. A fim de afastar a irregularidade em epígrafe, o responsável faz um compilado das fundamentações trazidas pelo Instituto Agir, indicando, inicialmente, a ocorrência de mero erro formal na designação da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), afirmando que o paradigma indicado seria o Acórdão n. 2993/2018-Plenário¹⁰, e não a Decisão n. 439/1998 – Plenário do TCU, que versa sobre a possibilidade de contratação de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

27. Após, trouxe as explanações acerca do instituto da inexigibilidade de licitação, citando, na íntegra, os arts. 13 e 25, II, da Lei n. 8666/23, a Súmula n. 252/2010 do TCU, além de excertos de posicionamentos doutrinários sobre o tema.

28. No tocante ao apontamento da ausência de singularidade do serviço, aduz que “não se pode confundir singularidade com exclusividade, ineditismo, complexidade ou mesmo raridade” (ID 1546217, pág. 07), citando o Acórdão n. 1.397/22 do TCU, fundamentando que “a essência é distinguir os serviços dos demais a serem prestados” (ID 1546217, pág. 07).

29. Ainda, correlaciona os dispositivos citados com o caso concreto, nos termos trazidos pela contratada em suas justificativas (ID 1546217, pág. 08-09):

Observa-se que o serviço de redesenho organizacional (reforma administrativa), planejamento estratégico, revisão de plano de cargos e salários e modelo de governação estão longe de serem serviços que possam ser objetivamente definidos em edital, muito pelo contrário, dependem de uma série de estudos prévios, análise do perfil da entidade envolvida, quantidade total da força de trabalho, adequação aos boas práticas da administração, etc. São, desta forma, serviços estratégicos e relevantes, fundamental ao desenvolvimento da Prefeitura de Candeias do Jamari e em

¹⁰ Trata de denúncias acerca de possíveis irregularidades em contratações diretas de consultorias técnicas especializadas, sob o manto da inexigibilidade de licitação, pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=652861> . Acesso em 15.05.2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

consonância com a própria jurisprudência desta Corte de Contas que almeja o desenvolvimento contínuo da Administração Pública.

(...)

A singularidade no caso concreto, na mesma linha da jurisprudência do TCU, está vinculada a especificidade do objeto. Excelentíssimo Senhor Conselheiro está a se falar de redesenho organizacional de toda uma municipalidade, qual seja, um ente público que possui, conforme consulta no Portal da Transparência, 705 (setecentos e cinco) servidores ativos. Além disso possui uma folha de pagamento de mais de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) mensais. Além da consultoria em redesenho institucional foi implementando também e já dito outrora o planejamento estratégico, o plano de cargos e salários e pôr fim a governança orientada a resultados. Tais consultorias, além de fundamentais para qualquer instituição, seja ela pública ou privada, engrandece o desenvolvimento público e moderniza a administração, possibilitando que serviços melhores sejam entregues a população por um custo menor por unidade de medida.

30. Em relação à notória especialização, trouxe a definição da doutrina de Hely Lopes Meirelles, rebatendo que a contratada desempenha suas atividades há mais de 20 (vinte) anos e que o rol de profissionais apresentados atende às exigências. Veja-se (ID 1546217, pág. 10):

Observe nobre Conselheiro que dos 5 (cinco) profissionais envolvidos 2 (dois) são doutores, 1 (um) mestre e 2 (dois) especialistas, isso considerando somente a formação acadêmica. No rol profissional está a se falar de uma equipe altamente experiente, com profundo conhecimento na área envolvida, sendo, por exemplo, a Sra. Rosana Cristina Vieira de Souza, ex-Secretária de Estado na área de gestão estratégica e os outros profissionais com vasto trabalhos também na área, consoante currículos que são acostados na presente manifestação.

31. Alega ter sido anexado “atestado de capacidade técnica assinado pelo Senador da República Federativa do Brasil Dr. Confúcio Aires Moura reconhecendo a Rosana Cristina Vieira de Souza como responsável técnica de diversos projetos técnicos no Governo do Estado de Rondônia” (*Sic*) (ID 1546217, pág. 10).

32. Com isso, conclui que “se a profissional tem capacidade de implementação de serviços similares numa proporção muito maior (Estado de Rondônia) por óbvio que tem capacidade de implementação numa proporção menor (Prefeitura de Candeias do Jamari)” (ID 1546217, pág. 10).

Razões de justificativa da Sra. Maria da Ajuda Onofre dos Santos (ID 1546066)

33. Assim como nas razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Antônio Manoel Rebello Chagas, a Sra. Maria da Ajuda Onofre dos Santos faz um compilado dos argumentos esboçados na peça defensiva do Instituto Agir, trazendo as explicações acerca do instituto

da inexigibilidade de licitação, artigos da Lei n. 8666/23, a Súmula n. 252/2010 do TCU e alguns excertos doutrinários.

34. Ainda, discorre especificamente sobre a irregularidade que lhe foi imputada no item 3.2 da peça defensiva.

35. Nessa seara, informa que sua manifestação favorável ocorreu após a juntada dos currículos dos profissionais que executaram o objeto da avença, entendendo que não deve ser responsabilizada por não constar nos autos as declarações dos profissionais de que atuariam no contrato¹¹.

36. Informa que “a jurisprudência do TCU é uníssona em permitir a alteração dos profissionais em contratos intensivos em serviços intelectuais” (ID 1546066, pág. 12), de forma que a “fiscalização deve ser executada a posteriori, ou seja, após o início da execução do contrato e não antes da existência de contrato” (ID 1546066, pág. 12).

37. Por fim, ressalta o caráter opinativo do seu parecer, bem como que todos os profissionais inseridos no processo executaram as atividades do objeto contratual.

Análise técnica

38. Inicialmente, cumpre destacar que apesar da DM n. 0021/2024-GCVCS/TCE-RO (ID 1534336) ter identificado a responsabilidade do Sr. Valteir Gomes de Queiroz em relação à irregularidade em análise, com a sua notificação¹² para, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhar suas razões de defesa e/ou justificativas¹³, houve o transcurso do prazo sem que o interessado apresentasse justificativa/manifestação em face do item II, “a”, da DM n. 0021/2024-GCVCS/TCE-RO, operando-se sua revelia¹⁴, como será devidamente fundamentado no item 3.5. do presente relatório.

¹¹ “Com isso evidencia-se que a associação informou quais os profissionais que participariam da execução contratual, não cabendo a controladoria exigir, visto que não existia previsão no Termo de Referência e nem no edital, declaração de participação dos referidos profissionais na execução do contrato.” (ID 1546066, pág. 12).

¹² ID 1539198.

¹³ **II – Determinar a AUDIÊNCIA** dos Senhores **Valteir Gomes de Queiroz** (CPF: ***.636.212-**), Ex-Prefeito Municipal de Candeias do Jamari, e **Antônio Manoel Rebello Chagas** (CPF: ***.731.752-**), ao tempo, Secretário Geral de Fazenda, Gestão e Planejamento (SEMFAGESP) de Candeias do Jamari, por:

a) deflagrar processo de inexigibilidade de licitação, sem que fossem atendidos os requisitos do art. 25, II c/c § 1º da Lei nº 8.666/93 (singularidade dos serviços, notória especialização), resultando em contratação direta em detrimento ao regular processo licitatório, com afronta ao art. 37, XXI, da CRFB c/c art. 2º da Lei nº 8.666/93, conforme descrito nos 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 do relatório técnico,

(...)

XI – Fixar o prazo de 15 (quinze) dias, contados na forma do art. 97, I, “a” e “c” c/c §1º, do Regimento Interno, para que os responsáveis indicados entre os **itens II a X** desta decisão, encaminhem a esta Corte de Contas suas razões de defesa, acompanhadas dos documentos necessários, e/ou as justificativas com a comprovação do cumprimento das medidas determinadas; (Grifo nosso) (ID 1534336, pág. 28-30).

¹⁴ art. 12, §3º, da Lei Complementar 154/96.

39. Cumpre destacar, no entanto, que ao contrário do ocorre nos processos de natureza civil, nos processos de controle externo o instituto da revelia não tem o condão de tornar incontroversos os fatos explanados na representação, sendo necessária a apresentação de provas robustas da conduta irregular praticada, bem como dos requisitos expressos no art. 28 da LINDB¹⁵, para imputação de responsabilidade.

40. Pois bem.

41. Em análise ao termo de referência (ID 1217498, pág. 03), denota-se que a contratação em análise foi fundamentada no art. 25, II, c/c art. 13, III, da Lei n. 8.666/93 (Decisão TCU n. 439/1998-Plenário)¹⁶, objetivando, portanto, a contratação de serviço técnico de consultoria técnica, como descrito no referido documento (ID 1217498, pág. 3):

1.1. Descrição do Objeto

Constitui objeto deste Instrumento a contratação de empresa para prestar o **serviço técnico especializado de consultoria externa** visando apoiar e assessorar a Prefeitura do Município de Candeias do Jamari/RO na **modernização administrativa através da implementação de estratégias que melhorem a eficiência, eficácia, transparência e governança do Poder Executivo Municipal**, fundamentado em 04 (quatro) frentes de trabalho: a) redesenho organizacional; b) elaboração do plano estratégico do município; c) implementação de governança orientada a resultados; d) elaboração e revisão de cargos e salários, de acordo com a legislação pertinente e demais especificações.

42. Ocorre que para a contratação de serviços técnicos de consultoria, mediante inexigibilidade, é necessário que a administração pública demonstre a natureza singular do objeto contratado, além da notória especialização da contratada.

43. Quanto à **singularidade do serviço**, o TCU possui o seguinte entendimento consolidado na Súmula n. 039¹⁷:

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei n. 8.666/1993.

44. Elucidou ainda mais o termo singularidade, o TCU, no Acórdão n.

¹⁵ Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

¹⁶ 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 especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

¹⁷ Disponível em: [Sumulas TCU com capa](#), pág. 252. Acesso em: 15.05.2024.

2616/2015-Plenário¹⁸:

Adentrando no exame da singularidade do objeto, enfatizo que tal conceito não pode ser confundido com unicidade, exclusividade, ineditismo ou mesmo raridade. Se fosse único ou inédito, seria caso de inexigibilidade por inviabilidade de competição, fulcrada no caput do art. 25, e não pela natureza singular do serviço. O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede que exista a contratação amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.

45. Nesse contexto, o Instituto Agir em suas razões suscitou o Acórdão n. 2993/2018-Plenário, exarado pelo TCU, o qual assim especificou¹⁹:

Para que se avalie regularidade da inexigibilidade de licitação, é **necessário verificar se o objeto possui natureza singular** e se o contratado possui notória especialização, requisitos que caracterizam a inviabilidade de competição para contratação de serviços técnicos especializados, conforme alude o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 (bem como o art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016).

Certamente, **a temática é objeto de contundentes debates doutrinários e jurisprudenciais**, motivo pelo qual é necessário adentrar um pouco mais no assunto, de modo a fornecer mais subsídios para a deliberação do Tribunal.

A título de exemplo, constatei que **diversos contratos envolvendo uma das consultorias sob exame nestes autos (o Instituto de Desenvolvimento Gerencial S/A) já foram apreciados por esta Corte, ora tendo desfecho pela regularidade da contratação (e.g., Acórdãos 1.585/2016 e 2.142/2007, do Plenário, e 7.840/2013, da Primeira Câmara), ora pela irregularidade (e.g., Acórdãos 1.707/2011, 658/2010 e 1.247/2008, do Plenário, e 2.294/2017 e 1.886/2007, da Segunda Câmara). Tais divergências apenas reforçam o caráter sensível do assunto em discussão.**

Outro exemplo interessante é o caso tratado no TC Processo 033.977/2011-9, versando acerca das contas ordinárias de determinada unidade jurisdicionada. Por meio do Acórdão 1939/2016-TCU-Primeira Câmara, o Tribunal julgou irregulares as contas de alguns gestores e aplicou-lhes multa justamente em razão de não terem sido demonstrados "os requisitos de singularidade do serviço e de notória especialização dos executores, como exigido pelo inciso II do art. 25 da Lei 8.666/1993".

¹⁸ Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=540431>. Acesso em 15.05.2024.

¹⁹ Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2993%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 19.06.2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

Ocorre que, muito recentemente, por meio do Acórdão 10940/2018-TCU-Primeira Câmara, esta Corte concedeu provimento a recurso de reconsideração interposto contra aquela deliberação e tornou insubsistente alguns de seus itens. Adianto que, nesta oportunidade, opto por seguir o raciocínio empregado na decisão reformatória, pelas razões que passo a expor.

Não estou aqui a afirmar que todas as contratações de serviço de consultoria possuem o traço distintivo da inviabilidade de competição. Pelo contrário. No meu entender, há **consultorias cujos objetos são "mais comuns"** (ou "menos singulares") e **cuja notória especialização do contratado é passível de ser mensurada mediante critérios estritamente objetivos** (tais como escolaridade, área de graduação, experiência profissional), suficientes para atender o interesse público almejado. Nessa linha, veja-se, por exemplo, a contratação de serviços técnicos de consultoria para a implementação dos projetos de cooperação técnica internacional descrita no Decreto 5.151/2004, cuja seleção é capaz de ser conduzida pelos procedimentos inerentes ao processo de licitação.

Entretanto, **há consultorias em que certo grau de subjetividade (e discricionariedade) é inevitável.** (...)

No voto que fundamentou aquele decisum, o relator reiterou que o conceito de singularidade não está vinculado à ideia de unicidade, pois não é exigível, para fins de subsunção ao art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, que um serviço que possa ser prestado exclusivamente por uma única pessoa.

Além disso, restou consignado, também, que **a singularidade pressupõe complexidade e especificidade, devendo ser compreendida como uma situação diferenciada e sofisticada que exige grande nível de segurança, restrição e cuidado.**

No presente caso, parece-me inegável que os serviços colocados sob a responsabilidade das empresas de consultoria eram **estratégicos e de grande relevância.** De fato, **as contratações realizadas relacionam-se com a própria sobrevivência da entidade contratante,** delineando a natureza singular do objeto. Nessa conformidade, considero que os serviços **também podem ser caracterizados como singulares pela relevância do interesse público em jogo.** Por conseguinte, no caso concreto sob exame, **entendo ter ficado devidamente justificada a natureza singular das atividades** a serem realizadas pelas consultorias contratadas. (Grifo nosso)

46. Sendo assim, esta coordenadoria técnica entende que, perante a documentação acostada aos autos, o serviço técnico especializado de consultoria, da forma em que foi descrito no termo de referência (ID 1217498, pág. 03), pode ser enquadrado como singular.

47. Isso porque os serviços elencados são estratégicos e de grande relevância para a administração pública local, tendo em vista que visam à modernização administrativa por meio de (i) redesenho organizacional; (ii) elaboração do plano estratégico do município; (iii) implementação de governança orientada a resultados e (iv) elaboração e revisão de cargos e salários.

48. Ademais, não obstante o objeto seja passível de execução por diversas empresas especializadas no ramo, há um grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, decorrentes dos profissionais envolvidos, metodologia utilizada, entre outros fatores.

49. Assim, **sobre o aspecto da singularidade, considera-se afastada a irregularidade neste ponto.**

50. Já em relação à **notória especialização**, impende salientar que o art. 25, § 1º da Lei n. 8666/93 traz sua definição legal:

§ 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.** (Grifou-se)

51. De acordo com excerto legal, verifica-se que “a notória especialização é pertinente às qualidades do profissional ou da empresa a ser contratada, que deve demonstrar experiência, estudos aprofundados, trabalhos científicos, publicações, cursos de pós-graduação etc. É que os critérios objetivos, que demandariam a licitação, somente falecem diante de profissionais cuja experiência os singulariza, uma vez que já não é possível cotejá-los com a equidade que se requer em licitação pública.”²⁰

52. Outrossim, a partir da ideia de que o profissional ou empresa a ser contratada apresente realmente experiência bastante para singularizá-los, extrai-se que os agentes administrativos, por dever de ofício, devem avaliar o desempenho anterior do profissional ou empresa que, por inferência direta, precisa ser favorável aos resultados e objetivos mirados pelo contrato, ou seja, o contratado deve ser alguém cuja experiência e conhecimento sejam lastreados pela meritocracia.

53. Igualmente, levando-se em conta que a natureza dos serviços demanda a intervenção de equipe de profissionais, importa, também, apurar a estrutura organizacional de que o futuro contratado dispõe, bem como aferir se a equipe dispõe do aparelhamento tecnológico adequado para a produção dos resultados pretendidos.

²⁰ Excerto retirado de artigo publicado por Rafael Paulo Coelho, em 20.04.2024. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/licita%25C3%25A7%25C3%25B5es-e-contratos-administrativos-parte-1-rafael-paulo-coelho-1xnbf/>

54. Nesse horizonte, os responsáveis corroboram que as avenças atendem ao inciso II do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, em razão da presença dos requisitos legais, dentre os quais se menciona a notória especialização.

55. Para isso, os defendentes reafirmam o conhecimento da empresa contratada por exercer suas atividades há mais de 20 (vinte) anos e pela existência de atestado de capacidade técnica (ID 1217502, pág. 20), expedido pelo senador Confúcio Moura, o qual informa que a Sra. Rosana Cristina Vieira de Souza foi a responsável técnica, em sua gestão como Governador do Estado de Rondônia (2011 a 2018), na elaboração, coordenação e assessoria em projetos daquele governo.

56. Posteriormente, após manifestação negativa da controladoria-geral pela continuidade do feito, foram juntados currículos de alguns profissionais que, em tese, seriam destacados para executar os serviços (IDs 1217514, 1217515 e 1217516).

57. Todavia, como anteriormente detectado no relatório técnico preliminar (ID 1531087, pág. 9):

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 (...)."

58. Conforme inscrito no referido dispositivo legal²¹, entre os requisitos de (i) desempenho anterior, (ii) estudos, (iii) experiências, (iv) publicações, (iv) organização, (iv) aparelhamento, (v) equipe técnica, (vi) ou de outros requisitos relacionados exigidos pela lei, **entende-se que a administração logrou efeito apenas em demonstrar a qualificação acadêmica da equipe técnica, porém não ao ponto de se reconhecer a contratada (Instituto Agir) como notória especialista na execução do objeto contratado.**

59. No tocante ao atestado de capacidade técnica apresentado (ID 1217502, pág. 20), este demonstra o desempenho anterior na execução do objeto apenas de uma das profissionais que integram o quadro técnico do Instituto Agir, a Sra Rosana Cristina Vieira de Souza, não sendo apto a comprovar a execução prévia de serviço similar pela contratada (Instituto Agir).

60. Ainda, a demonstração de que a empresa já prestou serviços semelhantes, isoladamente, não prova a notória especialização, pois, se assim o fosse, qualquer empresa que apresentasse atestado de capacidade técnica na fase de habilitação de uma licitação seria notória especialista.

²¹ Lei n. 8.666/93: 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.

61. Além disso, não foi devidamente justificado como o serviço prestado pelo Instituto Agir é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

62. Nesse contexto, inclusive, Diógenes Gasparini²² discorre que a notória especialização não estará presente quando o profissional preencher apenas um dos requisitos do art. 25, § 1º, da Lei n. 8.666/93, sendo necessário, para tanto, a concorrência de boa parte das exigências daquele dispositivo, *in verbis*:

Ainda, cabe aduzir que não é bastante, para comprovar a notória especialização, a demonstração de que o profissional ou empresa que se deseja contratar atende a um dos requisitos arrolados pelo mencionado § 1º do art. 25 da Lei federal das Licitações e Contratos da Administração Pública. Assim, não é o suficiente, por exemplo, a comprovação do bom desempenho anterior ou da existência de aparelhamento especial para que se tenha, sem mais delongas, por demonstrada a notória especialização do profissional ou empresa que se quer contratar. **A notoriedade, cremos, deve ser resultante do atendimento de um conjunto mais ou menos largo desses requisitos.** De fato, como entender-se alguém de notória especialização pelo simples fato de ter aparelhamento de alta tecnologia se não demonstra que sabe operá-lo? **Será que alguém que durante anos executou o mesmo serviço (colocar porta em geladeira numa linha de montagem) se transforma em profissional de notória especialização em razão dessa longa experiência?** (Grifo nosso)

63. Disso resulta não ser possível inferir que houve o atendimento dos requisitos para configuração de hipótese de inexigibilidade de licitação.

64. Em corroboração ao entendimento proposto, menciona-se o posicionamento doutrinário de Marçal Justen Filho²³, para quem a inexigibilidade prevista no art. 25, II, da Lei n. 8.666/93 “apenas se configura diante da presença cumulativa dos três requisitos”, isto é, serviço técnico especializado, objeto singular da contratação e notória especialização do contratado.

65. Ainda sobre o tema, é de se destacar a Súmula n. 252 do TCU:

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

66. Nesse ponto, não obstante tenha se reconhecido a singularidade dos serviços, **a ausência da comprovação da notória especialização conduz à irregularidade da**

²² GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

²³ Marçal Justen Filho. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/1993. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 610).

contratação.

67. Por conseguinte, ausente comprovação da notória especialização do Instituto Agir, uma vez que não há nos autos administrativos documentação que dê suporte às justificativas utilizadas pela prefeitura de Candeias do Jamari/RO, a exemplo da qualificação do quadro de profissionais ou estudos, publicações, aparelhamento, ou outros requisitos relacionados com suas atividades, infere-se pela permanência da irregularidade concernente à deflagração de processo de inexigibilidade de licitação sem que fossem atendidos os requisitos do art. 25, II c/c § 1º da Lei n. 8.666/93 (notória especialização), resultando em contratação direta em detrimento ao regular processo licitatório, em afronta ao art. 37, XXI, da CRFB c/c art. 2º da Lei n. 8.666/93.

3.3.1. Responsabilização

68. Como especificado no Acórdão APLT-TC 00037/23, proferido no Processo 01888/20, por meio do qual o relator, conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, fixou as teses acerca da responsabilização no âmbito desta Corte de Contas, a imputação de responsabilidade pressupõe a indicação objetiva dos fatos, com a descrição pormenorizada da conduta infracional e o estabelecimento do nexo de causalidade entre a conduta e o resultado lesivo²⁴.

69. Em relação ao **Instituto Agir e à Sra. Rosana Cristina Vieira de Souza**, a DM n. 0021/2024-GCVCS/TCE-RO (ID 1534336) determinou a audiência, ante a **conduta** de apresentar documentos de qualificação técnica e currículos dos profissionais que participariam da execução do contrato, incorretamente e de modo insuficiente para comprovar a notoriedade de especialização e de vínculos, o que levou ao **resultado lesivo** consistente na deflagração de processo de inexigibilidade de licitação sem que fossem atendidos os requisitos do art. 25, II c/c § 1º da Lei n. 8.666/93 (notória especialização).

70. Ocorre que esta unidade especializada entende **não persistir nexo de causalidade** entre a conduta e o resultado lesivo indicados.

71. Isso porque, em consonância com o princípio da isonomia e da impessoalidade, desde que preenchidos os requisitos habilitatórios, a participação em licitações é de livre escolha das empresas, cabendo a esta entregar as documentações exigidas.

72. Por outro lado, cabe à contratante, em análise da documentação fornecida pela

²⁴ I – FIXAR, com substrato jurídico no art. 926, caput, do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária e supletiva aos procedimentos deste Tribunal, nos moldes da norma de extensão preconizada no art. 99-A da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c o art. 15 do CPC, as teses jurídicas, abaixo transcritas, relacionadas com a responsabilização e a dosimetria da sanção aplicável ao responsabilizado em sede de apuração de responsabilidade neste Tribunal de Contas:

1. A imputação de responsabilidade pressupõe a indicação objetiva dos fatos, com a descrição pormenorizada da conduta infracional e o estabelecimento do nexo de causalidade entre a conduta e o resultado lesivo, no caso de ilícito material, bem como as peças processuais devem ser instrumentalizadas com os elementos probatórios mínimos evidenciadores da justa causa da persecução estatal;

contratada, decidir, em observância às normas legais e entendimentos jurisprudenciais, se naquele caso concreto os documentos fornecidos são aptos a justificar sua notória especialização.

73. Sendo assim, a responsabilidade pela deflagração de processo de inexigibilidade de licitação, sem que fosse atendido o requisito da notória especialização deve recair sobre os agentes públicos que contribuíram para o processamento dos autos administrativos, sem que houvesse justificativa apta a embasar a inexigibilidade licitatória.

74. Ademais, não há nos autos administrativos qualquer evidência de intervenção do Instituto Agir na escolha do procedimento adotado pela administração pública, concluindo esta unidade técnica pelo **afastamento da referida irregularidade em face do Instituto Agir e da Sra. Rosana Cristina Vieira de Souza, por conta da não ocorrência de nexo de causalidade entre a conduta praticada e o resultado lesivo.**

75. No que se refere aos **Srs. Valteir Gomes de Queiroz e Antônio Manoel Rebello das Chagas**, a conduta consistente na deflagração de processo de inexigibilidade de licitação (ID 1217498, pág. 01-02), sem que fosse atendido o requisito de notória especialização, **foi praticada pelos agentes com erro grosseiro**, uma vez que não agiram com a devida diligência no exercício de suas funções.

76. Ora, a necessidade de preenchimento do requisito de notória especialização, com vista a realizar contratação mediante inexigibilidade, decorre de normativo legal (art. 25, II, da Lei n. 8.666/93), havendo dispositivo que expressamente enumera as hipóteses em que a empresa ou o profissional deterão notória especialização (art. 25, §1º, da Lei n. 8.666/93), sendo, portanto, a contratação por inexigibilidade sem a devida demonstração de que a empresa detém notória especialização, falha grave.

77. Nessa senda, era exigível dos Srs. Valteir Gomes de Queiroz e Antônio Manoel Rebello das Chagas a adoção de conduta diversa, visto que, pelas responsabilidades e atribuições dos seus cargos, é razoável inferir que era possível aos agentes públicos referidos terem consciência da irregularidade praticada.

78. Assim, identificam-se as responsabilidades do **Srs. Valteir Gomes de Queiroz**, CPF n. *****.636.212-****, na condição de prefeito do município de Candeias do Jamari/RO, no período de 01.01.2021 até 16.06.2023, e **Antônio Manoel Rebello das Chagas**, CPF n. *****.731.752-****, na condição de secretário da Semfagesp de Candeias do Jamari/RO, por deflagrarem processo de inexigibilidade de licitação sem que fosse atendidos o requisito da notória especialização, resultando em contratação direta em detrimento ao regular processo licitatório, em afronta ao art. 37, XXI, da CRFB c/c art. 2º e o art. 25, II, § 1º, da Lei n. 8.666/93.

79. O erro grosseiro pode ser aferido pelo fato de a contratação direta em detrimento ao regular processo licitatório se tratar de falha grave, tendo a irregularidade

resultado no descumprimento às normas de regência, conforme extensivamente analisado no tópico anterior (3.3. do presente relatório).

80. Quanto à **Sra. Maria da Ajuda Onofre dos Santos**, a conduta consistente na emissão de despacho favorável ao prosseguimento da contratação por inexigibilidade (ID 1217521), sem que fosse atendido o requisito de notória especialização da entidade contratada, **foi praticada pela agente com erro grosseiro**, uma vez que não agiu com a devida diligência no exercício de suas funções, tendo em vista que ao controlador compete, como titular da unidade de controle interno, auxiliar o gestor e monitorar os processos de trabalho e controles existentes.

81. A Lei Municipal n. 889/2017²⁵ estabelece, em seu art. 30, que compete à controladoria a organização dos serviços de controle interno, assim como a avaliação do cumprimento das atribuições do sistema de controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial das entidades da administração Municipal, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, razoabilidade e regularidade da execução da receita e da despesa.

82. Nessa seara, o controle interno deve ser contínuo, efetivo e consistente para garantir um sistema de informação gerencial que atenda às necessidades da gestão pública, determinando a correção de rumos para evitar o desperdício ou o desvio de recursos públicos e sanar irregularidades.

83. A Decisão Normativa n. 001/2015/TCE-RO²⁶, em seu artigo 2º, prescreve que compete ao controle interno “verificar a exatidão, a fidelidade das informações, objetivando a legalidade, legitimidade e a transparência, de maneira a assegurar a efetividade da receita e da aplicação dos recursos e a execução das políticas públicas”.

84. Considerando que a necessidade de preenchimento do requisito de notória especialização, com vista a realizar contratação mediante inexigibilidade, decorre de normativo legal (art. 25, II, da Lei n. 8.666/93), havendo dispositivo que expressamente enumera as hipóteses em que a empresa ou o profissional deterão notória especialização (art. 25, §1º, da Lei n. 8.666/93), a contratação por inexigibilidade sem a devida justificativa do motivo pelo qual a empresa detém notória especialização constitui falha grave.

85. Sendo assim, era exigível da Sra. Maria da Ajuda Onofre dos Santos a adoção de conduta diversa, visto que, pelas responsabilidades e atribuições do cargo, é razoável inferir que era possível ter consciência da irregularidade praticada.

86. Assim, identifica-se a responsabilidade da **Sra. Maria da Ajuda Onofre dos Santos**, CPF n. *****.377.892-****, na condição de controladora-geral do município de Candeias do Jamari/RO, no período de 20.12.2021 até 27.01.2023, por emitir despacho

²⁵ Disponível em: <https://legislacao.candeiasdojamari.ro.gov.br/ver/47895D24/>. Acesso em 17.05.2024.

²⁶ Disponível em: <https://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/DeNo-001-2015.pdf>. Acesso em 17.05.2024.

favorável ao prosseguimento da contratação por inexigibilidade (ID 1217521), mesmo conhecendo as 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 contratação direta em detrimento ao regular processo licitatório, em violação ao art. 74, §1º, da CRFB c/c art. 48 da Lei Complementar n. 154 c/c art. 101, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, bem como ao art. 25, II, § 1º, da Lei n. 8.666/93.

87. O erro grosseiro pode ser aferido pelo fato de que, na primeira análise da contratação por parte do controle interno municipal, em 06.12.2021 (ID 1217506), o Sr. Elielson Gomes Kruger destacou, 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 e a notória especialização.

88. Após a juntada de currículos de alguns profissionais que, em tese, seriam destacados para o serviço (IDs 1217514, 1217515 e 1217516), a Sra. Maria da Ajuda Onofre dos Santos emitiu despacho favorável à contratação (ID 1217521), atestando que os documentos apresentados seriam suficientes para comprovar o atendimento dos requisitos do art. 25, II da Lei 8666/93. Veja-se:

Figura 01: Recorte do despacho da controladoria geral do município.

19. Ante o exposto entende-se que os documentos juntados aos autos após manifestação por essa Controladoria constante nas fls. 102 a 103, foram considerados suficientes para prosseguimento da contratação que resultou na elaboração da justificativa de Inexigibilidade incluindo *os três requisitos necessários para caracterização da situação de inexigibilidade de licitação tratada no inciso II do artigo 25 da Lei 8.666/93, desde que atendida antes da realização contratual os devidos apontamentos constantes no item 14.1.1 a 14.1.6.*

Fonte: ID 1217521, pág. 05.

89. Note que, dadas as atribuições do cargo, era exigível que a defendente procedesse ao menos à verificação de que tais profissionais de fato seriam os responsáveis pela execução do contrato, em atendimento ao art. 13, §3º da Lei n. 8666/93. No entanto, postergou essa análise para a fiscalização.

90. Não bastasse isso, conforme exaustivamente debatido no item 3.3 desta análise, os documentos juntados nos IDs 1217514, 1217515 e 1217516 não são aptos a demonstrar a notória especialização da contratada, não tendo sido indicadas as características que justifiquem, legitimamente, a escolha do Instituto Agir.

91. Fator que torna mais acentuada a desídia da defendente, colocando-a na seara da responsabilização, é a condição de conhecer previamente das ilegalidades, vez que já evidenciadas no parecer anterior e, não obstante isso, atestar o prosseguimento da contratação sem a devida caracterização da inviabilidade de competição e tampouco a

notória especialização dos profissionais e da entidade contratada.

3.4. Da ausência de justificativa quanto à escolha do prestador de serviços (demonstração de exclusividade) e à qualificação técnica dos profissionais responsáveis pelos trabalhos

Razões de justificativa do Instituto Agir e da Sra. Rosana Cristina de Souza (ID 1543223)

92. As razões apresentadas remetem às manifestações acerca da irregularidade anterior²⁷, em que elucida sobre do erro meramente formal da Decisão n. 439/1998 – Plenário do TCU, que versa sobre a possibilidade de contratação de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, afirmando que o paradigma indicado seria o Acórdão n. 2993/2018-Plenário²⁸ (ID 1543223, pág. 33).

93. Quanto à responsabilização do Instituto Agir, alegam que a unidade técnica induziu a erro o relator, tendo em vista que a contratada não possui qualquer gerência sobre os atos da administração (ID 1543223, pág. 33).

94. Ao final, requerem que, no mérito, seja dado “total provimento para a não responsabilização dos envolvidos, visto que o processo administrativo n. 1243-1/2021 da Prefeitura Municipal de Candeias do Jamari/RO que deu ensejo ao Contrato Administrativo n. 007/2022/PGE/PM CJ encontra-se hígido e em consonância com a melhor jurisprudência do TCU” (ID 1543223, pág. 39).

Razões de justificativa do Sr. Antônio Manoel Rebello das Chagas (ID 1546217)

95. As razões apresentadas se assemelham àquelas apresentadas pelo Instituto Agir, e fazem remissão às manifestações acerca da irregularidade anterior, reforçando ter sido devidamente demonstrada a notória especialidade do Instituto Agir e de seus profissionais, destacando o que segue (ID 1546217, p. 13):

No item 4.2.4 uma questão que causou estranheza no Relatório Técnico é quando a equipe técnica assiste razão as alegações do Representante, no momento que este afirma que o LinkedIn da equipe do Instituto AGIR apresentou ínfimo número de 20 (vinte) seguidores. Primeiramente é importante destacar que o LinkedIn nunca foi e não representa uma plataforma oficial de rede social profissional. Lá as diversas pessoas podem ou não se inscrever e o fato de o fazerem sem terem seguidores, não significa que são incapacitados tecnicamente para prestação de quaisquer serviços. A qualificação técnica deve ser aferida pelo rol de publicações, congressos, livros escritos, trabalhos acadêmicos ou profissionais

²⁷ “No que tange ao ponto 4.2.3 do Relatório da equipe técnica tal ponto já foi exaustivamente debatido nesta exordial no item 3.6 (página 26 em diante) bem como mais acima quando fez-se as razões de defesa do item 4.1.1.” (ID 1543223, pág. 34).

²⁸ Trata de denúncias acerca de possíveis irregularidades em contratações diretas de consultorias técnicas especializadas, sob o manto da inexigibilidade de licitação, pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=652861>. Acesso em 15.05.2024.

relevantes e não pelo número de seguidores do LinkedIn. Permitir uma análise vil desta forma é reduzir a pó todo um trabalho técnico e importante desenvolvido pelos profissionais.

96. Comunica que os profissionais destacados pelo Instituto Agir possuem formação acadêmica: 2 (dois) doutores, sendo um deles com doutorado no exterior, 1 (um) mestre e 2 (dois) especialistas, sendo um deles já tendo exercido o cargo de Secretário de Estado. Além da questão acadêmica tem-se que os profissionais destacados possuem vasta experiência profissional, consoante currículos já juntados em outras razões de defesa e no próprio processo administrativo, evidenciando que se trata de profissionais com gabaritos reconhecidos socialmente.

97. Acerca do suposto direcionamento de contratação desde a formalização do Termo de Referência, se limita a informar que “era de conhecimento que somente esse instituto executava tais atividades no Estado de Rondônia, evidencia a impossibilidade de licitação” (ID 1546217, p. 12).

Razões de justificativa da Sra. Maria da Ajuda Onofre dos Santos (ID 1546066)

98. Assim como nas razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Antônio Manoel Rebello Chagas, a Sra. Maria da Ajuda Onofre dos Santos faz um compilado dos argumentos esboçados na peça defensiva do Instituto Agir, além de discorrer especificamente sobre a irregularidade que lhe foi imputada no item 4.2.6. do relatório inicial.

99. Nessa seara, informa que sua manifestação favorável ocorreu após a juntada dos currículos dos profissionais que executaram o objeto da avença, entendendo que não deve ser responsabilizada por não constar nos autos as declarações dos profissionais de que atuariam no contrato²⁹.

100. Informa que “a jurisprudência do TCU é uníssona em permitir a alteração dos profissionais em contratos intensivos em serviços intelectuais” (ID 1546066, pág. 12), de forma que a “fiscalização deve ser executada a posteriori, ou seja, após o início da execução do contrato e não antes da existência de contrato” (ID 1546066, pág. 12).

101. Por fim, ressalta o caráter opinativo do seu parecer, bem como que todos os profissionais inseridos no processo executaram as atividades do objeto contratual.

Análise técnica

102. Destaca-se, inicialmente, em relação à suposta utilização do *LinkedIn* como plataforma oficial de rede profissional, que a sua indicação se deu pela equipe responsável pela inspeção (ID 1394671, pág. 70-74) tão somente para exemplificar o alcance da notoriedade que o Instituto Agir possui nas mídias digitais.

²⁹ “Com isso evidencia-se que a associação informou quais os profissionais que participariam da execução contratual, não cabendo a controladoria exigir, visto que não existia previsão no Termo de Referência e nem no edital, declaração de participação dos referidos profissionais na execução do contrato.” (ID 1546066, pág. 12).

103. Contudo, a peça técnica preliminar, apesar de citar a pesquisa, fundamentou seus achados em todo o arcabouço documental do Processo Administrativo n. 0001243.5.2-2021, por intermédio do cotejamento entre a justificativa da escolha do fornecedor apresentada no termo de referência e a ausência de documentos que comprovassem a notoriedade de especialização do Instituto Agir (ID 1531087, pág. 23).

104. Como colacionado abaixo, o termo de referência trouxe a seguinte justificativa para a escolha do Instituto Agir:

Figura 02: Recorte do termo de referência

Neste sentido, para realização do objeto a ser contratado, descrito no presente ~~Termo~~ ressalta-se que a Instituição prestará um serviço que possui natureza eminentemente técnica e de grande complexidade, e deverá para tanto, ter experiência em projetos da mesma natureza, principalmente com pessoas jurídicas de direito público e possuir grande capacidade de conduzir trabalhos relacionados ao processo de desenvolvimento e elaboração de planos e modelos de governança, a partir de conhecimentos adquiridos na condução de projetos estratégicos em outros Governos e com escopo análogo, caso dos profissionais que compõem o corpo técnico do Instituto AGIR.

Fonte: ID 1217498, pág. 05.

105. Sendo assim, a instituição, para ser escolhida, deveria possuir: (i) experiência em projetos da mesma natureza, principalmente com pessoas jurídicas de direito público, e (ii) possuir grande capacidade de conduzir trabalhos relacionados ao objeto contratado.

106. Nesse contexto, conclui que os profissionais que compõem o corpo técnico do Instituto Agir deteriam capacidade para conduzir referidos trabalhos.

107. Ocorre que, como já trazido no tópico 3.3 do presente relatório, o atestado de capacidade técnica apresentado (ID 1217502, pág. 20) demonstra o desempenho anterior na execução do objeto apenas de uma das profissionais que integram o quadro técnico do Instituto Agir, a Sra Rosana Cristina Vieira de Souza, não sendo, assim, apto a comprovar a execução prévia de serviço similar pela contratada (Instituto Agir).

108. Portanto, não há nos autos administrativos documentação que comprove a experiência prévia do Instituto Agir em projetos da mesma natureza.

109. Ademais, verifica-se que, somente com a proposta do fornecedor (ID 1217499), o Instituto Agir apresentou alguns currículos de seus profissionais, não havendo, no momento em que foi elaborada a justificativa de escolha do fornecedor, evidências de que o corpo técnico da mencionada instituição seria o mais adequado à demanda.

110. Não bastasse isso, ao cotejar os autos, **não se identifica as características individualizadoras que justifiquem, legitimamente, a escolha do Instituto Agir**, tendo em vista que nem a notória especialização da contratada ficou devidamente evidenciada.

111. Ainda, **sequer há nos autos demonstração de que o jurisdicionado**

considerou outras alternativas de mercado.

112. Outrossim, apesar do defendente alegar, desde a formalização do termo de referência, que “era de conhecimento que somente esse instituto executava tais atividades no Estado de Rondônia, evidencia a impossibilidade de licitação” (ID 1546217, p. 12), tais considerações não foram devidamente comprovadas nos autos administrativos.

113. Por outro lado, explanou a unidade técnica quanto à alegação de exclusividade do fornecedor (ID 1531087, pág. 24):

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 Elo group 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.

114. Diante do exposto, a par da instrução processual, é forçoso reconhecer que as razões apresentadas não foram suficientes para afastar as irregularidades imputadas no relatório técnico preliminar (ID 1531087).

115. Assim, permanece a irregularidade de não demonstrar a razão da escolha do fornecedor ou executante, com as justificativas pertinentes, resultando em contratação direta fora das hipóteses legais, em violação ao art. 26, parágrafo único, II, da Lei n. 8.666/93.

3.4.1. Responsabilização

116. Quanto ao **Instituto Agir e à Sra. Rosana Cristina Vieira de Souza**, a DM n. 0021/2024-GCVCS/TCE-RO (ID 1534336) determinou sua audiência, ante a **conduta** de apresentar documentos de qualificação técnica e currículos dos profissionais que participariam da execução do contrato, incorretamente e de modo insuficiente para comprovar a notoriedade de especialização e de vínculos, o que contribuiu para o **resultado lesivo** consistente na não demonstração da razão da escolha do fornecedor ou executante, com as justificativas pertinentes.

117. Ocorre que esta unidade especializada entende **não persistir nexo de causalidade** entre a conduta e o resultado lesivo indicados.

118. Isso porque não é de competência da possível contratada apresentar justificativa para a sua escolha, mas, sim, da própria administração pública, a qual deve identificar suas necessidades e listar medidas mercadológicas aptas a suprirem a demanda, e, só então, em caso de constatada a inexigibilidade da licitação, justificar a escolha do

fornecedor.

119. Por outro lado, em consonância com o princípio da isonomia e da impessoalidade, desde que preenchidos os requisitos habilitatórios, a participação em licitações é de livre escolha das empresas, cabendo a esta apenas entregar as documentações exigidas.

120. Sendo assim, a responsabilidade pela não demonstração da razão da escolha do fornecedor ou executante, com as justificativas pertinentes deve recair sobre os agentes públicos que contribuíram para o processamento dos autos administrativos, sem que houvesse justificativa apta a embasar a inexigibilidade licitatória.

121. Ademais, não há nos autos administrativos qualquer evidência de intervenção do Instituto Agir na escolha do procedimento adotado pela administração pública, concluindo esta unidade técnica pelo **afastamento da referida irregularidade em face do Instituto Agir e da Sra. Rosana Cristina de Souza, ante a não ocorrência de nexo de causalidade entre a conduta praticada e o resultado lesivo.**

122. No que se refere aos **Srs. Valteir Gomes de Queiroz e Antônio Manoel Rebello das Chagas**, a conduta consistente na não demonstração da razão da escolha do fornecedor ou executante, com as justificativas pertinentes (ID 1217498, pág. 04-05), **foi praticada pelos agentes com erro grosseiro**, uma vez que não agiu com a devida diligência no exercício de suas funções.

123. Ora, a necessidade de justificativa da razão da escolha de fornecedor ou executantes, com vista a instruir processo de contratação mediante inexigibilidade, decorre de normativo legal (art. 26, p. único, II, da Lei n. 8.666/93), sendo, portanto, a contratação por inexigibilidade sem que a justificativa seja pertinente falha grave.

124. Nessa senda, era exigível dos Srs. Valteir Gomes de Queiroz e Antônio Manoel Rebello das Chagas a adoção de conduta diversa, visto que, pelas responsabilidades e atribuições dos respectivos cargos, é razoável inferir que era possível aos agentes públicos referidos terem consciência da irregularidade praticada.

125. Assim, identificam-se as responsabilidades do **Srs. Valteir Gomes de Queiroz**, CPF n. *****.636.212-****, na condição de prefeito do município de Candeias do Jamari/RO, no período de 01.01.2021 até 16.06.2023, e **Antônio Manoel Rebello das Chagas**, CPF n. *****.731.752-****, na condição de secretário da Semfagesp de Candeias do Jamari/RO, por não demonstrar a razão da escolha do fornecedor ou executante, com as justificativas pertinentes, resultando em contratação direta fora das hipóteses legais, em violação ao art. 26, parágrafo único, II, da Lei n. 8.666/93.

126. O erro grosseiro pode ser aferido pelo fato de a contratação direta sem a demonstração da razão da escolha do fornecedor ou executante, em detrimento ao regular processo licitatório, tratar-se de falha grave, tendo a irregularidade resultado no

descumprimento às normas de regência, conforme extensivamente analisado no tópico anterior (3.4. do presente relatório).

127. Quanto à **Sra. Maria da Ajuda Onofre dos Santos**, a conduta, consistente na emissão de despacho favorável ao prosseguimento da contratação por inexigibilidade (ID 1217521), sem que fosse demonstrada a razão da escolha do fornecedor ou executante, com as justificativas pertinentes, **foi praticada pela agente com erro grosseiro**, uma vez que não agiu com a devida diligência no exercício de suas funções, tendo em vista que ao controlador compete, como titular da unidade de controle interno, auxiliar o gestor e monitorar os processos de trabalho e controles existentes.

128. Como já visto, o art. 30 da Lei Municipal n. 889/2017³⁰ e o art. 2º da Decisão Normativa n. 001/2015/TCE-RO³¹ estabelece uma série de competência à controladoria, a qual deve exercer suas atribuições de forma contínua, efetiva e consistente para garantir um sistema de informação gerencial que atenda às necessidades da gestão pública, determinando a correção de rumos para evitar o desperdício ou o desvio de recursos públicos e sanar irregularidades.

129. Dessa forma, considerando que a necessidade de expor a razão da escolha do fornecedor ou executante, com vista a realizar contratação mediante inexigibilidade, decorre de normativo legal (art. 26, p. único, II, da Lei n. 8.666/93), a contratação por inexigibilidade por inexigibilidade sem que a justificativa seja pertinente constitui falha grave.

130. Sendo assim, era exigível da Sra. Maria da Ajuda Onofre dos Santos a adoção de conduta diversa, visto que, pelas responsabilidades e atribuições do cargo que ocupava, é razoável inferir que era possível ter consciência da irregularidade praticada.

131. Assim, identifica-se a responsabilidade da **Sra. Maria da Ajuda Onofre dos Santos**, CPF n. *****.377.892-****, na condição de controladora-geral do município de Candeias do Jamari/RO, no período de 20.12.2021 até 27.01.2023, por emitir despacho favorável ao prosseguimento da contratação por inexigibilidade (ID 1217521), sem que nos autos administrativos constasse a razão da escolha do fornecedor ou executante, com as justificativas pertinentes, resultando em contratação direta fora das hipóteses legais, em violação ao art. 26, parágrafo único, II, da Lei n. 8.666/93.

132. O erro grosseiro pode ser aferido pelo fato de que, na primeira análise da contratação por parte do controle interno municipal, em 06.12.2021 (ID 1217506), o Sr. Elielson Gomes Kruger destacou, 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 e a notória especialização.

³⁰ Disponível em: <https://legislacao.candeiasdojamari.ro.gov.br/ver/47895D24/>. Acesso em 17 mai 2024.

³¹ Disponível em: <https://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/DeNo-001-2015.pdf>. Acesso em 17 mai 2024.

133. Após a juntada de currículos de alguns profissionais que, em tese, seriam destacados para o serviço (IDs 1217514, 1217515 e 1217516), a Sra. Maria da Ajuda Onofre dos Santos emitiu despacho favorável à contratação (ID 1217521), atestando que os documentos apresentados seriam suficientes para comprovar o atendimento dos requisitos do art. 25, II da Lei 8666/93. Veja-se:

Figura 03: Recorte do despacho da controladoria geral do município.

19. Ante o exposto entende-se que os documentos juntados aos autos após manifestação por essa Controladoria constante nas fls. 102 a 103, foram considerados suficientes para prosseguimento da contratação que resultou na elaboração da justificativa de Inexigibilidade incluindo **os três requisitos necessários para caracterização da situação de inexigibilidade de licitação tratada no inciso II do artigo 25 da Lei 8.666/93, desde que atendida antes da realização contratual os devidos apontamentos constantes no item 14.1.1 a 14.1.6.**

Fonte: ID 1217521, pág. 05.

134. Logo, conforme exaustivamente debatido no item 3.3 desta análise, os documentos juntados nos IDs 1217514, 1217515 e 1217516 não são aptos a demonstrar as características que justifiquem, legitimamente, a escolha do Instituto Agir.

135. Fator que torna mais acentuada a desídia da defendente, colocando-a na seara da responsabilização, é a condição de conhecer previamente das ilegalidades, vez que já evidenciadas no parecer anterior e, não obstante isso, atestar o prosseguimento da contratação sem a devida justificativa da escolha da contratada.

3.5. Das inconsistências nas publicações dos atos do Contrato n. 007/2022/PGM/PMCJ no Portal da Transparência, decorrentes da não disponibilização dos dados e das informações nos campos pertinentes, v.g. “Contratos e Aditivos”

Análise técnica

136. A DM n. 0021/2024-GCVCS/TCE-RO (ID 1534336) delimitou a irregularidade praticada pelo Sr. Valteir Gomes de Queiroz³², fixando o prazo de 15 (quinze) dias para que estes encaminhassem suas razões de defesa e/ou justificativas.

³² **VI – Determinar a AUDIÊNCIA** do Senhor **Valteir Gomes de Queiroz** (CPF: ***.636.212-**), Ex-Prefeito Municipal de Candeias do Jamari, por não promover adequadamente as publicações e atualizações no Portal da Transparência, precisamente no campo “Contratos e Aditivos”, resultando em cerceamento ao direito fundamental do cidadão ao acesso à informação e dificultando a efetividade do controle externo e social, em afronta aos artigos 7º, VI, e 8ª, § 1º, IV, da Lei nº 12.527/11 (Lei da Transparência) e à Instrução Normativa nº 52/2017/TCE-RO;
(...)

XI – Fixar o prazo de 15 (quinze) dias, contados na forma do art. 97, I, “a” e “c” c/c §1º, do Regimento Interno, para que os responsáveis indicados entre os **itens II a X** desta decisão, encaminhem a esta Corte de Contas suas razões de defesa, acompanhadas dos documentos necessários, e/ou as justificativas com a comprovação do cumprimento das medidas determinadas; (Grifo nosso) (ID 1534336, pág. 29-30).

137. Ocorre que, conforme relatado no item 2 deste relatório, o responsável, ainda que devidamente citado (ID 1539198), não ofertou qualquer manifestação defensiva em face do item VI da referida decisão.

138. Dessa forma, tendo em vista que, após as irregularidades serem apontadas no relatório técnico preliminar (ID 1531087) e delimitadas na DM n. 0021/2024-GCVCS/TCE-RO (ID 1534336), não houve o comparecimento do responsável aos autos, restou configurada a revelia dos Sr. Valteir Gomes de Queiroz, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei Complementar 154/96.

139. Aqui, reafirma-se que nos processos de controle externo o instituto da revelia não tem aptidão de, por si só, tornar incontroversos os fatos explanados, sendo necessária a apresentação de provas robustas da conduta irregular praticada, bem como dos requisitos expressos no art. 28 da LINDB³³, para imputação de responsabilidade, o que, neste caso, ficará ilustrado a partir das intelecções detidamente fundamentas e expostas no relatório preliminar.

140. Assim decidiu o Tribunal de Contas da União – TCU no Acórdão 3626/2013-Plenário³⁴ e no Acórdão 11477/2021-Primeira Câmara³⁵:

ENUNCIADO

Nos processos perante o TCU, a revelia não leva à presunção de que são verdadeiras as imputações atribuídas aos responsáveis. Os efeitos da revelia não afastam a necessidade de que as responsabilizações ocorram de acordo com os elementos constantes nos autos. (Acórdão 3626/2013-Plenário; Relator: Ministro Benjamin Zymler).

ENUNCIADO

A revelia em processo do TCU não gera presunção de veracidade dos fatos imputados ao responsável, efeito típico do processo civil. Eventual condenação pelo Tribunal deve estar fundamentada em provas que caracterizem a conduta irregular do agente revel. (Acórdão 11477/2021-Primeira Câmara; Relator: Ministro Vital do Rêgo)

141. Nesse mesmo sentido é o entendimento desta Corte:

³³ Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

³⁴ Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/EFEITOS%2520DA%2520REVELIA/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue>; Acesso em 18.06.2024.

³⁵ Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/EFEITOS%2520DA%2520REVELIA/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/2/sinonimos%253Dtrue>; Acesso em 18.06.2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

EMENTA: AUDITORIA. MONITORAMENTO. TRANSPORTE ESCOLAR. MUNICÍPIO DE CASTANHEIRAS-RO. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE. AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE DEFESA. EFEITO MATERIAL DA REVELIA. PRESUNÇÃO DE VERACIDADE DOS FATOS ALEGADOS. DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. MULTA. ARTIGO 55, INCISO IV DA LEI COMPLEMENTAR 154, DE 1996. DOSIMETRIA DA SANÇÃO. TRIBUNAL DE CONTAS. CIRCUNSTÂNCIAS JURÍDICAS. INCIDÊNCIA DO ARTIGO 22 DA LINDB. 1. Assegurados o contraditório e a ampla defesa, com a regular citação real dos acusados, e inexistindo a apresentação de autodefesa e defesa técnica, incide, nessa hipótese, ope legis, os efeitos jurídicos da revelia, dentre os quais, a presunção relativa da veracidade das alegações de fato formuladas pelo autor da persecução estatal (efeito material da revelia). Precedentes: Acórdão APL-TC 00160/2018 (Processo n. 279/2015/TCE-RO); Acórdão AC2-TC 01181/2017 (Processo n. 687/2017/TCE-RO); Acórdão APL-TC 00435/2017 (Processo n. 917/2011/TCERO). 2. O descumprimento de determinação do Tribunal, sem causa justificada, acarreta a aplicação de sanção pecuniária, nos termos do artigo 55, inciso IV, da Lei Complementar 154, de 1996. Precedentes: Acórdão APL-TC 00283/2020 (Processo n. 1560/2017/TCE-RO); Acórdão APL-TC 00269/2020 (Processo n. 670/2017/TCE-RO); Acórdão APL-TC 00217/2020 (Processo n. 2.594/2017/TCE-RO). 3. A dosimetria das sanções aplicadas pelos Tribunais de Contas deve ser balizada pelas vetoriais – circunstâncias jurídicas –, insertas no artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), incluído pela Lei n. 13.655, de 2018, isto é, “na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”. Precedente: Acórdão APL-TC 00048/2020 (Processo n. 1.261/2016/TCE-RO). (Acórdão APL-TC 00400/2020. Processo n. 1.979/2017/TCE-RO. 11ª Sessão Telepresencial do Pleno, de 17 de dezembro de 2020. Relator: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra).

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – TCE. MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA/RO. JULGAMENTO À REVELIA. INFRIGÊNCIA: ACUMULAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS PÚBLICOS. COMPROVAÇÃO. DANO AO ERÁRIO. IRREGULARIDADE DA TCE. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTAS. 1. Não apresentada defesa no processo de contas e comprovado o recebimento do Mandado de Citação e/ou Audiência, o responsável será considerado revel e julgado nesta qualidade, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei Complementar nº 154/96 c/c 344 do novo Código de Processo Civil. 2. Diante de ilegalidade de que resulte dano ao erário, em face da acumulação

indevida de 03 (três) Cargos Públicos por Servidora – um de Técnica em Enfermagem; e dois de Auxiliar de Enfermagem - com incompatibilidade de horários, a Tomada de Contas Especial deve ser julgada irregular, nos termos do art. 16, III, “a”, “b” e “d”, da Lei Complementar nº 154/96. (Acórdão AC2-TC 01181/2017. Processo n. 687/2017/TCE-RO. 22ª Sessão da 2ª Câmara, de 6 de dezembro de 2017. Relator: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza).

142. Pois bem. Sopesando-se não haver elementos novos capazes de descaracterizar a irregularidade apontada, e, também, que a racionalidade exposta no relatório inicial (ID 1531087, pág. 13-17) está suficientemente fundamentada, conforme os ditames da ordem jurídica pátria, e, ainda, em prestígio aos princípios da economicidade, eficiência e razoável duração dos processos, até para se evitar a desnecessária e tautológica repetição de fundamentos já exaustivamente expostos, opina-se pela manutenção da responsabilidade atribuída no tópico 7.4³⁶ da concludente da mencionada peça técnica.

3.5.1. Responsabilização

143. No presente caso, este corpo técnico entende que a **conduta omissiva do Sr. Valteir Gomes de Queiroz**, consistente na não publicação e atualização dos atos do Contrato n. 007/2022/PGM/PM CJ no portal da transparência, **foi praticada com erro grosseiro**, uma vez que não agiu com a devida diligência no exercício de suas funções.

144. Como já exposto no item 4.1.2. do relatório de análise preliminar (ID 1531087, pág. 14) textualmente:

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/PM CJ, conforme consulta ao Portal da Transparência 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.

³⁶ 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.

72. Portanto, lá não consta nenhuma informação sobre Contrato n. 007/2022/PGM/PMCJ (...)

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 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. (Grifo nosso)

145. Ademais, destacou o relator na DM n. 0021/2024-GCVCS/TCE-RO (ID 1534336, pág. 18):

No que concerne à impropriedade descrita na alínea “c”³⁷, ainda que seja possível acessar os atos afetos à contratação no endereço eletrônico: https://athus2.candeiasdojamari.ro.gov.br/transparencia/processo_compra/s/, reportando-se ao ano 2021, com a inserção dos 4 (quatro) primeiros dígitos do processo “1243”, de fato, tal como relatou o Corpo Técnico (parágrafos 70 a 73, fls. 155/156, ID 1531087), não foi possível obter dados do Contrato n° 007/2022/PGM/PMCJ no campo “Contratos e

³⁷ c) inconsistências nas publicações dos atos do Contrato n° 007/2022/PGM/PMCJ no Portal da Transparência, decorrentes da não disponibilização dos dados e das informações nos campos pertinentes, v.g. “Contratos e Aditivos”, contrariando os artigos 7º, VI, e 8º, § 1º, IV, da Lei n° 12.527/11 (Lei da Transparência) e a Instrução Normativa n° 52/2017/TCE-RO;

Aditivos”, “situação do contrato” (vigente, cancelado, encerrado, prorrogado ou suspenso), conforme consulta ao Portal da Transparência do Município de Candeias do Jamari (<https://athus2.candeiasdojamari.ro.gov.br/transparencia/contratos/>).

Desse modo, subsiste a irregularidade. (Grifo nosso)

146. Ora, a necessidade de publicação dos atos administrativos praticados decorre de princípio básico esculpido no art. 3º da Lei n. 8.666/93, sendo a não atualização do portal de transparência com os atos executados no Contrato n. 007/2022/PGM/PMCJ falha grave, de forma que era exigível do Sr. Valteir Gomes de Queiroz a adoção de conduta diversa, visto que pelas responsabilidades e atribuições do cargo é razoável inferir que era possível ao agente público referido ter consciência da irregularidade praticada.

147. Assim, identifica-se a responsabilidade do **Sr. Valteir Gomes de Queiroz**, CPF n. ***.636.212-**, na condição de prefeito do município de Candeias do Jamari/RO, no período de 01.01.2021 até 16.06.2023, por não promover adequadamente as publicações e atualizações no portal da transparência, precisamente no campo “Contratos e Aditivos”, resultando em cerceamento ao direito fundamental do cidadão ao acesso à informação e dificultando a efetividade do controle externo e social, em afronta aos artigos 7º, VI, e 8º, § 1º, IV, da Lei n. 12.527/11 (Lei da Transparência) e à Instrução Normativa n. 52/2017/TCE-RO.

148. O erro grosseiro pode ser aferido pelo fato de a não publicação e atualização do portal da transparência se tratar de falhas graves, havendo inclusive instrução normativa devidamente publicada por esta Corte de Contas em 2017, tendo a irregularidade resultado no descumprimento às normas de regência, conforme extensivamente analisado no relatório técnico preliminar (ID 1531087).

149. Dessa forma, conclui esta unidade técnica que, à luz do que dispõe o Decreto 9.830/2019, que regulamentou o disposto nos art. 20 ao art. 30 da LINDB, há evidências de erro grosseiro na conduta do Sr. Valteir Gomes de Queiroz identificada no item 4.1.2. do relatório técnico preliminar.

3.6. Da falta de justificativa para os preços contratados

Razões de justificativa do Sr. Tiago Nery do Nascimento (ID 1545871)

150. As razões apresentadas iniciam de forma idêntica àquelas enviadas pelo Instituto Agir, fazendo um apanhado acerca do instituto da inexigibilidade de licitação, citando os arts. 13 e 25, II, da Lei n. 8666/23, a Súmula n. 252/2010 do TCU e excertos de posicionamentos doutrinários sobre o tema.

151. O ponto de destaque é tão somente o item 3.2, no qual discorreu especificamente sobre a irregularidade que lhe foi imputada, qual seja, realizar pesquisa de preços de mercado não se acautelando de análises técnicas para a crítica aferição ou sequer realizando pesquisas em outros órgãos ou sites especializados que pudessem satisfazer à

justificativa.

152. Aduz, em síntese, que, por se tratar de serviço técnico especializado em que cada empresa define o preço da sua hora técnica, a utilização de preços de horas técnicas de empresas diversas é um equívoco, pois presume, de forma errada, que os serviços são iguais e, portanto, simples de avaliar (ID 1545871, pág. 12).

153. Em seguida, apresenta tabela com atualização dos valores dos contratos utilizados como paradigma em sua pesquisa, demonstrando desvio padrão na ordem de 1834, justificando a discrepância na impossibilidade de “definir um preço médio de hora técnica, em se tratando de profissionais diferente, com formações diferentes, experiências diferentes” (ID 1545871, pág. 12).

154. Pontua que o valor cobrado no Contrato n. 007/2022/PGE/PM CJ (ID 1217534) foi de R\$ 185,00 (cento e oitenta e cinco reais), valor muito mais próximo do menor montante apresentado do que a própria média. Afirma, ainda, que, considerando tratar-se de uma prefeitura municipal do interior do Estado de Rondônia, uma empresa de outro Estado apresentaria custos muito maiores, em virtude de gastos com deslocamento, estadia, alimentação, estruturação de equipes, etc.

155. Reconhece haver discrepância nos serviços contratados frente aqueles utilizados como parâmetro na pesquisa de preços, justificando que “são contratos nitidamente diferente e este aqui apresenta hora técnica muito mais elevada do que a existente no Contrato n. 007/2022/PGM/PM CJ. Como já dito alhures, tal diferenciação é perfeitamente possível, visto que está se falando do Instituto Dom Cabral, um dos maiores do Brasil” (*Sic*) (ID 1545871, pág. 14).

Análise técnica

156. Desde já, registra-se que a linha defensiva apresentada argui, em síntese, que os preços estão dentro do praticado pelo mercado, sem, contudo, trazer documentação que efetivamente demonstre a legitimidade/veracidade de tal afirmativa, além dos contratos já existentes.

157. O art. 26, parágrafo único, III, da Lei n. 8.666/93, é explícito ao exigir justificativa do preço nos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação. Veja-se:

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

(...)

III - justificativa do preço.

158. Nessa ótica, é de se minutar que as hipóteses de inexigibilidade de licitação guardam peculiaridade no que atine à pesquisa de preços, tendo em vista que pressupõem a inviabilidade de competição.

159. Em tais casos, a justificativa de preços ocorre com a juntada de outros contratos da mesma pessoa que a administração pública pretende contratar. Isso se deve ao fato não ser admissível que um dado executor, valendo-se de sua posição única no mercado ou da confiança pessoal do contratante, eleve arbitrariamente seus preços, tornando a administração refém de sua atividade, permitindo-lhe obter ganhos que, em condições normais de mercado, não seriam possíveis.

160. Portanto, a pesquisa de mercado está relacionada ao dever de planejamento inerente à atividade administrativa, tendo como objetivo a verificação dos preços propostos com os praticados no mercado, ou, ainda, pelo próprio escolhido em contratações anteriores com outras entidades.

161. Nesse caminho, o TCU já se manifestou em várias oportunidades sobre o dever de justificar preços nas contratações diretas, tendo, a propósito, como um dos seus principais paradigmas, o seguinte precedente³⁸:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq que: (...)

9.1.2. nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, faça constar nos autos as necessárias justificativas da despesa, atendendo a exigência constante no artigo 26, caput, da Lei 8.666/1993;

9.1.3. quando contratar a realização de cursos, palestras, apresentações, shows, espetáculos ou eventos similares, demonstre, a título de justificativa de preços, que o fornecedor cobra igual ou similar preço de outros com quem contrata para evento de mesmo porte, ou apresente as devidas justificativas, de forma a atender ao inc. III do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/1993;

(Acórdão n. 819/2005 - Plenário)

162. Ademais, em posicionamento mais recente, o TCU deixou consignado que³⁹:

Os processos de inexigibilidade de licitação devem ser instruídos com a devida justificativa de preços, ou, ainda, com pesquisa comprovando que os preços praticados são adequados ao mercado, sendo a falha nesse procedimento passível de aplicação de multa.

(Acórdão n. 2.724/2012 – Segunda Câmara)

³⁸ Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-20957/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em 19.06.2024.

³⁹ Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECCIONADA-34940/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue. Acesso em 19.06.2024.

163. É de se destacar, ainda, que o entendimento do TCU é no sentido de que na pesquisa de preços devem ser utilizadas fontes diversificadas, conforme defendido no Acórdão 1445/2015-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo⁴⁰:

ENUNCIADO

Na elaboração do orçamento estimativo de licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária.

164. No mesmo sentido é o Acórdão 3224/2020-Plenário, também de relatoria do Ministro Vital do Rêgo⁴¹:

ENUNCIADO

A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão.

165. Aqui, aliás, pede-se vênia para agregar ao presente relatório as intelecções materializadas na peça preliminar, mormente para repercutir a ideia de que não houve a adequada justificativa de preço das contratações pela constatação de evidente discrepância entre os fornecedores (ID 1531087, pág. 11-12):

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).

⁴⁰ Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/pesquisa%2520e%2520pre%25C3%25A7o/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIAD%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/5/sinonimos%253Dtrue>; Acesso em: 19.06.2024.

⁴¹ Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/pesquisa%2520e%2520pre%25C3%25A7o/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIAD%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/5/sinonimos%253Dtrue>; Acesso em: 19.06.2024.

55. A Elogroup 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 Cabral, 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 social, disponível em seu site e o atestado da Senhora 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.

166. Nesse contexto, não havendo qualquer documentação que comprove a realização de ampla pesquisa de preços apta a justificar o preço ofertado pela contratada, infere-se pela permanência da irregularidade concernente à realização de 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.

3.6.1. Responsabilização

167. Considerando que, conforme fundamentado no tópico anterior, a contratação realizada no bojo do Processo Administrativo n. 0001243.5.2-202 não foi precedida de ampla pesquisa de preços apta a justificar o preço ofertado pela contratada, identifica-se a responsabilidade do Sr. Tiago Nery do Nascimento, CPF n. ***.539.832-**, coordenador interino de aquisições e compras do município de Candeias do Jamari/RO, por 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.

168. A referida conduta contrariou dispositivo legal expresso, não tendo o agente público agido com a devida diligência no exercício de suas funções.

169. A justificativa de preço é documento indispensável para a instrução do procedimento de inexigibilidade, previsto no art. 26, parágrafo único, III, da Lei n. 8.666/96, constituindo falha grave a contratação por inexigibilidade sem a devida justificativa do seu custo.

170. Nessa senda, era exigível do Sr. Tiago Nery do Nascimento a adoção de conduta diversa visto que, pelas responsabilidades e atribuições do cargo que ocupava, é razoável inferir que era possível ao agente público referido ter consciência da irregularidade praticada.

171. Outrossim, o erro grosseiro pode ser aferido pelo fato da ampla pesquisa de mercado apta a justificar o preço da contratação mediante inexigibilidade estar previsto expressamente em normativo legal e na jurisprudência reiterada do TCU.

3.7. Da emissão de parecer jurídico com motivação/fundamentação inadequada, especialmente em relação à notória especialização

Análise técnica

172. Assim como fundamentado no item 3.5. do presente relatório, tem-se configurada a revelia dos Srs. Willian Sevalho da Silva Medeiros e Graciliano Ortega Sanchez, nos termos do art. 12, §3º, da Lei Complementar 154/96.

173. Isso porque a DM n. 0021/2024-GCVCS/TCE-RO (ID 1534336) delimitou a irregularidade praticada pelos Srs. Willian Sevalho da Silva Medeiros e Graciliano Ortega Sanchez⁴², fixando o prazo de 15 (quinze) dias para que estes encaminhassem suas razões de defesa e/ou justificativas.

174. No entanto, apesar de tais responsáveis terem sido devidamente citados (IDs 1539187 e 1539200), houve o transcurso do prazo em aberto sem que houvesse a

⁴² **VIII – Determinar a AUDIÊNCIA** dos Senhores **Willian Sevalho da Silva Medeiros** (CPF: ***.819.512-**), Assistente Jurídico, e **Graciliano Ortega Sanchez** (CPF: ***.405.488-**), Procurador-Geral – OAB/RO 5194, por emitirem parecer que conferiu suporte jurídico/técnico para que a administração do Município de Candeias do Jamari promovesse a contratação, por inexigibilidade de licitação, com justificativas inadequadas, especialmente quanto à notoriedade de especialização e preços, em afronta ao art. 25, II c/c § 1º e art. 26, parágrafo único, II e III, da Lei nº 8.666/93, conforme 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 do relatório técnico;

(...)

XI – Fixar o prazo de 15 (quinze) dias, contados na forma do art. 97, I, “a” e “c” c/c §1º, do Regimento Interno, para que os responsáveis indicados entre os **itens II a X** desta decisão, encaminhem a esta Corte de Contas suas razões de defesa, acompanhadas dos documentos necessários, e/ou as justificativas com a comprovação do cumprimento das medidas determinadas; (Grifo nosso) (ID 1534336, pág. 29-30).

apresentação de qualquer defesa acerca da imputação contéuda no item VIII da mencionada decisão.

175. Dessa forma, tendo em vista que, após as irregularidades serem apontadas no relatório técnico preliminar (ID 1531087) e delimitadas na DM n. 0021/2024-GCVCS/TCE-RO (ID 1534336), não houve o comparecimento dos responsáveis aos autos, e por não haver elementos novos capazes de descaracterizar a irregularidade apontada, esta unidade técnica opina pela manutenção daquelas atribuídas no tópico 4.2.5. da peça técnica inaugural (ID 1531087, pág. 25-26).

3.7.1. Responsabilização

176. Em relação à irregularidade em exame, este corpo técnico entende que a **conduta dos Srs. Willian Sevalho da Silva Medeiros e Graciliano Ortega Sanchez**, consistente na emissão de parecer que conferiu suporte jurídico/técnico para a contratação por inexigibilidade de licitação, com justificativas inadequadas, especialmente quanto à notoriedade de especialização e à ausência de justificativa de preços, **foi praticada com erro grosseiro**, visto que não agiram com a devida diligência no exercício de suas funções.

177. Explico.

178. Como já discorrido no item 4.1.1. do relatório de análise preliminar (ID 1531087, pág. 10), ao pé da letra:

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**.

(...)

54. Quanto aos preços referidos naquela resposta (ID n. 1217507, pág. 2), e examinando os documentos seguintes do ID 1217508 ao 1217519, 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 Elogroup 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 sitio eletrônico.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

56. A Fundação Dom Cabral, 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 social, disponível em seu site e o atestado da Senhora Rosana apresentado nesta contratação, sem maiores informações sobre seu portfólio de serviços.

58. Diante destas simples constatações, com a máxima vênica 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 (grifo nosso)

179. Ora, diante da existência de falhas graves no Processo Administrativo n. 0001243.5.2-2021, em que não restou devidamente evidenciado os requisitos para a contratação dos serviços, mediante inexigibilidade, na forma do art. 25, II, da Lei n. 8.666/93, além do preço não estar adequadamente justificado, era exigível dos Srs. Willian Sevalho da Silva Medeiros e Graciliano Ortega Sanchez a adoção de conduta diversa, visto que, pelas responsabilidades e atribuições dos cargos de assistente jurídico e procurador-geral, é razoável inferir que era possível aos agentes públicos referidos terem consciência da irregularidade praticada.

180. Assim, identificam-se as responsabilidades dos **Srs. Willian Sevalho da Silva Medeiros**, CPF n. ***.819.512-**, assistente jurídico de Candeias do Jamari/RO, e **Graciliano Ortega Sanchez**, CPF n. ***.405.488-**, procurador-geral de Candeias do Jamari/RO, por terem assinado o parecer jurídico (ID 1217505, pág. 01-20) em que opinaram pela possibilidade jurídica da contratação, apesar da existência de falhas graves no Processo Administrativo n. 0001243.5.2-2021, o que, ante a obrigatoriedade da emissão do parecer jurídico nos procedimentos de contratação direta⁴³, conduziu à contratação por

⁴³ Art. 38, VI, da Lei n. 8.666/93:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

inexigibilidade de licitação com justificativas inadequadas, especialmente quanto à notoriedade de especialização e os preços praticados, violando o art. 25, II e § 1º, c/c o art. 26, parágrafo único, II e III, da Lei n. 8.666/93.

181. Destaca-se que, em relação à responsabilidade do parecerista jurídico, assim dispõe o art. 32 da Lei n. 8.906/1994 - Estatuto da Advocacia:

Art. 32. O advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, **praticar com dolo ou culpa. (Grifo nosso)**

182. Ademais, ainda sobre a temática, discorreu Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴⁴:

Normalmente se afirma que os pareceres jurídicos são de natureza opinativa, não obrigando a autoridade administrativa a acatar as suas conclusões; se ela discordar, poderá adotar decisão diversa, desde que adequadamente fundamentada.

No entanto, normalmente, o que ocorre é que as autoridades, quando solicitam o parecer, decidem com base nele, já que proferido por profissional da área jurídica, que se presume habilitado para o exercício desse mister. Nesses casos, o parecer, ainda que não mencionado expressamente no ato decisório, constitui a sua própria motivação, constante do processo de licitação; ele integra o ato administrativo, como requisito formal hoje considerado essencial à validade do ato pela doutrina mais autorizada.

(...)

O mesmo se diga com relação às manifestações dos órgãos técnicos, que servem de base à decisão. Sabe-se que a motivação vincula a autoridade administrativa, no sentido de que, se os motivos de fato e de direito dela constantes forem inexistentes ou falsos, o ato será ilegal.

(...)

Em assunto tão delicado e tão complexo como a licitação e o contrato (principalmente diante de uma lei nova, não tão bem elaborada e sistematizada como seria desejável), **a responsabilidade só pode ocorrer em casos de má-fé, dolo, culpa grave, erro grosseiro, por parte do advogado. (Grifo nosso)**

183. Nesse mesmo sentido decidiu o Tribunal de Contas da União (TCU), em voto exarado no bojo do Acórdão 1857/2011-Plenário:

No tocante aos pareceristas, em regra, há responsabilização desse tipo de profissional quando o ato enunciativo por ele praticado contém erro grosseiro ou inescusável com dolo ou culpa. Todavia observo que o indigitado parecer pauta suas considerações a partir de uma análise objetiva das questões tratadas em face da realidade local.

⁴⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Temas polêmicos sobre licitações e contratos. 2ª ed., 1995, Malheiros, pág. 117/118.

Em verdade, os pareceristas chamam a atenção da administração para o que se considerou riscos potenciais. E, como já mencionado, tais riscos potenciais apontavam para uma eventual inexequibilidade dos preços, caso em que, repito, caberia à administração a adoção de outras medidas, antes da pronta desclassificação do interessado. **(Grifo nosso)**

184. Assim, observa-se que é possível a responsabilização do parecerista jurídico, desde que sua manifestação tenha sido praticada com erro grosseiro, dolo ou culpa grave.

185. No caso concreto, o erro grosseiro pode ser aferido pelo fato de o Processo Administrativo n. 0001243.5.2-2021 apresentar falhas graves sem que os pareceristas tenham suscitado tais apontamentos em sua manifestação, o que resultou no descumprimento às normas de regência, conforme extensivamente analisado no relatório técnico preliminar (ID 1531087).

186. Por outro lado, logo após a emissão do parecer jurídico, o controlador-geral, Sr. Elielson Gomes Kruger (ID 1217506), aponta falhas no andamento processual, inclusive sugerindo a notificação da autoridade competente para ratificar a exclusividade do Instituto Agir na execução do objeto, além da demonstração, por meio de pesquisa de mercado, de que o preço ofertado condiz com a realidade atual.

187. Isso evidencia a atuação desidiosa dos pareceristas jurídicos, os quais deveriam ter identificado referidas falhas no processamento dos autos administrativos e, expressamente, abordadas na manifestação que lhes competia naquele tempo.

188. Dessa forma, conclui esta unidade técnica que, à luz do que dispõe o Decreto 9.830/2019, que regulamentou o disposto nos art. 20 ao art. 30 da LINDB, há evidências de erro grosseiro na conduta dos Srs. Willian Sevalho da Silva Medeiros e Graciliano Ortega Sanchez identificada no item 4.2.5. do relatório técnico preliminar.

3.8. Da incompatibilidade no exercício de cargo público de técnica judiciária no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJ/RO) com a administração de empresa privada

Razões de justificativa da Sra. Rosana Cristina Vieira de Souza (ID 1543223)

189. Alega, em síntese, a inexistência de incompatibilidade, tendo em vista que o Instituto Agir se trata de uma associação privada sem finalidade lucrativa, não se enquadrando nos conceitos de empresa privada e sociedade civil, previstas no art. 155, X, da Lei Complementar Estadual n. 68/1992, como entidades em que são proibidas o exercício das atribuições de gerência ou administração por servidor público.

190. Acrescenta que o MPC, por intermédio do Ofício n. 039/2022/GPYFM, denunciou ao TJ/RO a presente situação fática, tendo dado origem ao Processo Administrativo Disciplina (PAD) n. 0013817-38.2022.8.22.8000, no qual foi juntado relatório conclusivo subscrito pela comissão processante opinando pela isenção de responsabilidade da servidora e arquivamento do PAD (ID 1543238).

Análise técnica

191. A DM n. 0021/2024-GCVCS/TCE-RO (ID 1534336) determinou a audiência da Sra. Rosana Cristina Vieira de Souza para se manifestar acerca de suposta incompatibilidade no exercício de cargo público, com a administração de empresa privada, em descumprimento à vedação disposta no art. 155, X, da Lei Complementar n. 68/92⁴⁵.

192. Inicialmente, urge destacar que esta unidade técnica entende que referida irregularidade se trata de **questão interna corporis** do Poder Judiciário, fugindo, destarte, do campo de atuação desta Corte de Contas e adentrando, por logo, em questões eminentemente institucionais, visto que se trata de **suposta violação disciplinar** do servidor no exercício de suas atribuições.

193. Nesse contexto, propõe-se ao relator, se assim entender pertinente, que proceda ao envio de cópia dos autos ao TJ/RO, a fim de que aquele órgão tome ciência da representação e adote, caso necessário, as medidas que entender cabíveis.

194. Outrossim, considerando a apresentação de razões de justificativa pela Sra. Rosana Cristina Vieira de Souza, esta coordenadoria especializada tecerá a seguir algumas considerações acerca da incompatibilidade suscitada.

195. O art. 155, X, da Lei Complementar n. 68/92 proíbe ao servidor público a participação em gerência ou administração de (i) empresa privada ou (ii) sociedade civil, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário.

196. No presente caso, questiona-se se a Sra. Rosana Cristina Vieira de Souza, na condição de técnica judiciária do TJ/RO, ao ocupar o cargo de presidente no Instituto Agir, incorreu em referida proibição. Para isso, faz-se necessário identificar se o Instituto Agir possui natureza jurídica de empresa privada ou de sociedade civil.

197. Pois bem.

198. Em análise ao estatuto social do Instituto Agir (ID 1543239), verifica-se que este é uma associação sem fins lucrativos formada pela união de seus associados em torno de propósitos comuns.

199. Sendo assim, não há nos autos evidências suficientes para enquadrá-lo como uma empresa privada ou sociedade civil, concluindo esta unidade técnica pelo **afastamento da referida irregularidade em face da Sra. Rosana Cristina Vieira de Souza, ante a ausência de evidências** quanto à ocorrência de incompatibilidade no exercício de cargo

⁴⁵ TÍTULO IV
DO REGIME DISCIPLINAR
CAPÍTULO II DAS PROIBIÇÕES

Art. 155 - Ao servidor é proibido:

X - participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;

público, em descumprimento à vedação disposta no art. 155, X, da Lei Complementar n. 68/92.

200. Explica-se.

201. Verifica-se que o Estatuto dos Servidores Públicos Civil do Estado de Rondônia (Lei Complementar n. 68/92) foi promulgado antes da vigência do Código Civil de 2002 (Lei n. 10.406/2002), de forma que, ao elencar sociedade civil, pode-se inferir que referida lei estadual se refere à sociedade simples, sobre a qual dispõe Carlos Roberto Gonçalves⁴⁶:

5.4.4.2. As sociedades

O novo Código Civil unificou as obrigações civis e comerciais no Livro II, concernente ao direito de empresa, disciplinando as sociedades, em suas diversas formas, no Título II (arts. 981 e s.). Celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados. A atividade pode restringir-se à realização de um ou mais negócios determinados (art. 981 e parágrafo único).

As sociedades podem ser simples e empresárias, expressões estas que substituíram a antiga divisão em sociedades civis e comerciais. Como no sistema do novo Código Civil todas as sociedades são civis, foi adotada a nova denominação mencionada (cf. art. 982).

Sociedades simples: são constituídas, em geral, por profissionais que atuam em uma mesma área ou por prestadores de serviços técnicos (clínicas médicas e dentárias, escritórios de advocacia, instituições de ensino etc.) e têm fim econômico ou lucrativo. Mesmo que eventualmente venham a praticar atos próprios de empresários, tal fato não altera a sua situação, pois o que se considera é a atividade principal por elas exercida. (Grifo nosso)

202. No presente caso, a partir da leitura da finalidade e objetivos do estatuto social do Instituto Agir (ID 1543239), não há como se inferir que se trata de sociedade simples, havendo previsão expressa no art. 1º acerca da inexistência de fins lucrativos da entidade.

203. Ademais, da documentação abarcada nos presentes autos, não há como deduzir que o Instituto Agir realiza qualquer atividade empresarial, não havendo como enquadrá-lo no conceito de empresa privada, notadamente por não haver evidências de que aquela associação executa suas atribuições com finalidade lucrativa, de forma habitual, profissional e organizada.

4. CONCLUSÃO

204. Encerrada a análise das justificativas apresentadas, conclui-se que a

⁴⁶ GONÇALVES, Carlos Roberto. Temas polêmicos sobre licitações e contratos. 2ª ed., 1995, Malheiros, pág. 354-355

representação formulada pelo MPC/RO, 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 n. 03.664.226/0001-85), por inexigibilidade de licitação (Processo Administrativo n. 0001243.5.2-2021), é **parcialmente procedente**, haja vista que restou configurada as seguintes irregularidades:

4.1. De responsabilidade dos Srs. Valteir Geraldo Gomes de Queiroz, CPF n. *.636.212-**, na condição de prefeito do município de Candeias do Jamari/RO, no período de 01.01.2021 até 16.06.2023, e Antônio Manoel Rebelo das Chagas, CPF n. ***.731.752-**, secretário da Semfagesp, por:**

a. Deflagrar processo de inexigibilidade de licitação sem que fosse atendido o requisito da notória especialização, resultando em contratação direta em detrimento ao regular processo licitatório, com afronta ao art. 37, XXI, da CRFB c/c art. 2º e art. 25, II, § 1º, da Lei n. 8.666/93;

b. Não demonstrar a razão da escolha do fornecedor ou executante, com as justificativas pertinentes, resultando em contratação direta fora das hipóteses legais, em afronta ao disposto no art. 26, parágrafo único, II, da Lei n. 8.666/93.

4.2. De responsabilidade da Sra. Maria da Ajuda Onofre dos Santos, CPF n. *.377.892-**, na condição de controladora-geral do município de Candeias do Jamari/RO, no período de 20.12.2021 até 27.01.2023, por:**

a. Emitir despacho favorável ao prosseguimento da contratação por inexigibilidade (ID 1217521) (i) sem estar caracterizada a inviabilidade de competição e tampouco a notória especialização dos profissionais e da entidade contratada, contribuindo para a contratação direta em detrimento ao regular processo licitatório, em violação ao art. 74, §1º, da CRFB c/c art. 48 da LC n. 154 c/c art. 101, p. único, do Regimento Interno deste Tribunal, e (ii) sem que nos autos administrativos constasse a razão da escolha do fornecedor ou executante, com as justificativas pertinentes, resultando em contratação direta fora das hipóteses legais, em violação ao art. 26, p. único, II, da Lei n. 8.666/93.

4.3. De responsabilidade do Sr. Valteir Geraldo Gomes de Queiroz, CPF n. *.636.212-**, na condição de prefeito do município de Candeias do Jamari/RO, no período de 01.01.2021 até 16.06.2023, por:**

a. Não promover adequadamente as publicações e atualizações no Portal da Transparência, precisamente no campo “Contratos e Aditivos”, resultando em cerceamento ao direito fundamental do cidadão ao acesso à informação e dificultando a efetividade do controle externo e social, em afronta aos artigos 7º, VI, e 8ª, § 1º, IV, da Lei n. 12.527/11 (Lei da Transparência) e à Instrução Normativa n. 52/2017/TCE-RO.

4.4. De responsabilidade do Sr. Tiago Nery do Nascimento, CPF n. *.539.832-**, coordenador interino de aquisições e compras do município de Candeias do Jamari/RO, 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 dos valores, ou sequer ter realizado pesquisas em outros órgãos da Administração Pública ou sites especializados que pudessem satisfazer à justificativa de preços, em afronta ao disposto no art. 26, parágrafo único, III, da Lei n. 8.666/93.

4.5. De responsabilidade dos Srs. Willian Sevalho da Silva Medeiros, CPF n. *, 819.512-**, assistente jurídico do município de Candeias do Jamari/RO, e Graciliano Ortega Sanchez, CPF n. ***, 405.488-**, procurador-geral do município de Candeias do Jamari/RO, por:**

a. Emitirem parecer que conferiu suporte jurídico/técnico para que a administração do Município de Candeias do Jamari promovesse a contratação, por inexigibilidade de licitação, com justificativas inadequadas, especialmente quanto à notoriedade de especialização e preços, em afronta ao art. 25, II, § 1º e ao art. 26, parágrafo único, II e III, da Lei n. 8.666/93.

205. Por outro lado, considerando **não persistir nexos de causalidade** entre a conduta de apresentar documentos de qualificação técnica e currículos dos profissionais que participariam da execução do contrato, incorretamente e de modo insuficiente para comprovar a notoriedade de especialização e de vínculos, praticada pelo **Instituto Agir e pela Sra. Rosana Cristina Vieira de Souza**, e o resultado lesivo indicados pelo item IV da DM n. 0021/2024-GCVCS/TCE-RO, esta unidade técnica entende pelo **afastamento** da irregularidade, e respectivas responsabilidades, em face dos referidos notificados.

206. Ainda, esta coordenadoria entende que deve ser **afastada a irregularidade** suscitada no item V da DM n. 0021/2024-GCVCS/TCE-RO, em face da **Sra. Rosana Cristina Vieira de Souza**, sobretudo pela **ausência de evidências** quanto à ocorrência de incompatibilidade no exercício de cargo público, em descumprimento à vedação disposta no art. 155, X, da Lei Complementar n. 68/92.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

207. Ante todo o exposto, propõe-se:

a. **Considerar parcialmente procedente** a representação, uma vez que restou configurada as irregularidades anteriormente apontadas, conforme análise empreendida no item 3 do presente relatório;

b. **Afastar a irregularidade** suscitada no item IV da DM n. 0021/2024-GCVCS/TCE-RO, inicialmente atribuída ao **Instituto Agir** e à **Sra. Rosana Cristina Vieira de Souza**, (CPF: ***, 782.822-**), na condição de presidente daquela associação, por conta da ausência de nexos de causalidade entre a conduta e o resultado identificado;

c. **Afastar a irregularidade** suscitada no item V da DM n. 0021/2024-GCVCS/TCE-RO em detrimento da **Sra. Rosana Cristina Vieira de Souza** (CPF:

***.782.822-**), na condição de servidora pública do TJ/RO, em virtude da **ausência de evidências** quanto à ocorrência de incompatibilidade no exercício de cargo público, em descumprimento à vedação disposta no art. 155, X, da Lei Complementar n. 68/92;

d. Multar os Srs. Valteir Geraldo Gomes de Queiroz, CPF n. ***.636.212-**, na condição de prefeito⁴⁷ de Candeias do Jamari/RO, e **Antônio Manoel Rebelo das Chagas**, CPF n. ***.731.752-**, secretário da Semfagesp, pelas irregularidades, identificadas no **item 4.1. da conclusão**, por configurar erro grosseiro;

e. Multar a Sra. Maria da Ajuda Onofre dos Santos, CPF n. ***.377.892-**, na condição de controladora-geral⁴⁸ de Candeias do Jamari/RO, pela irregularidade identificada no **item 4.2. da conclusão**, por configurar erro grosseiro;

f. Multar o Sr. Valteir Geraldo Gomes de Queiroz, CPF n. ***.636.212-**, na condição de prefeito de Candeias do Jamari/RO, pela irregularidade identificada no **item 4.3. da conclusão**, por configurar erro grosseiro;

g. Multar o Sr. Tiago Nery do Nascimento, CPF n. ***.539.832-**, coordenador interino de aquisições e compras de Candeias do Jamari/RO, pela irregularidade identificada no **item 4.4. da conclusão**, por configurar erro grosseiro;

h. Multar os Srs. Willian Sevalho da Silva Medeiros, CPF n. ***. 819.512-**, assistente jurídico de Candeias do Jamari/RO, e **Graciliano Ortega Sanchez**, CPF n. ***.405.488-**, procurador-geral⁴⁹ de Candeias do Jamari/RO, pelas irregularidades identificadas no **item 4.5. da conclusão**, por configurar erro grosseiro;

i. Decretar a ilegalidade do Contrato n. 007/2022/PGM/PMCJ, tendo em vista as irregularidades apontadas na conclusão do presente relatório, **sem pronúncia de nulidade**, devido ao término da vigência contratual;

j. Cientificar o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia acerca da presente representação, com o envio de cópia dos autos a fim de que adote as medidas que entender cabíveis;

k. 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 3.3. e 3.4. deste relatório, e;

⁴⁷ No período de 01.01.2021 até 16.06.2023.

⁴⁸ No período de 20.12.2021 até 27.01.2023.

⁴⁹ No período de 20.12.2021 até 27.01.2023.

I. Dar conhecimento à representante, por meio de seu advogado e, aos responsáveis elencados, conforme autuação, 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 n. 3/2013/GCOR.

Porto Velho, 27 de junho de 2024.

Elaboração:

WHERLLA RAISSA PEREIRA DO AMARAL
Auditora de Controle Externo – Matrícula 616

Revisão:

VICTOR DE PAIVA VASCONCELOS
Auditor de Controle Externo – Matrícula 990512
Assessor IV da SGCE – Portaria n. 87/2024

Supervisão:

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Auditora de Controle Externo – Matrícula 518
Coordenadora de Instruções Preliminares – CECEX 7

Em, 27 de Junho de 2024



WHERLLA RAISSA PEREIRA DO
~~MARIN~~
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 28 de Junho de 2024



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