



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Gabinete Conselheiro Substituto OMAR PIRES DIAS

- PROCESSO:** 0146/2021 @ – TCE/RO.  
**CATEGORIA:** Licitações e Contratos.  
**SUBCATEGORIA:** Dispensa/Inexigibilidade de Licitação.  
**ASSUNTO:** Possíveis ilegalidades na contratação direta de empresa especializada na implantação, gerenciamento, treinamento, assessoria e acompanhamento do Programa Estadual de Microcrédito Produtivo e Orientado (PROAMPE/RO) nas unidades municipais, para prestação de serviços de monitoramento, formação e capacitação continuada dos agentes de crédito (Contrato n. 569/PGE-2020 - SEI/RO 0041.362269/2020-52).
- JURISDICIONADO:** Superintendência Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura – SEDI/RO.
- INTERESSADO:** Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos (CNPJ n. 23.604.632/0001-60), neste ato representada pelo Senhor Weberson Rodrigo Pope (CPF n. 116.375.317-37).
- RESPONSÁVEIS:** Sérgio Gonçalves da Silva (CPF n. 390.496.472-00) - Superintendente Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura-SEDI/RO.  
Paulo Renato Haddad (CPF n. 063.813.438-26) - Coordenador/Ordenador de Despesa da SEDI/RO.  
Janaína Oliveira Neves (CPF n. 963.030.422-87) - Coordenadora de Desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas e EPP - CODMPE-SEDI/RO.
- ADVOGADOS:** Weberson Rodrigo Pope - OAB/ES n. 19.032.  
**RELATOR:** Conselheiro-Substituto Omar Pires Dias.  
**GRUPO:** I (artigo 170, §4º, I, RITCRO).  
**SESSÃO:** 3ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, realizada de forma Virtual, de 18 a 22.4.2022.
- BENEFÍCIO:** Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública – Melhorar a gestão administrativa (melhorias na organização, na forma de atuação) – Qualitativo –Direto.

SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INFRAESTRUTURA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATO N. 569/PGE-20 2 0. ANÁLISE TÉCNICA. IMPROPRIEDADES DETECTADAS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DE PREÇOS. IRREGULARIDADES FORMAIS. NÃO APLICAÇÃO DE SANÇÃO AOS RESPONSÁVEIS. CONTRATAÇÃO ILEGAL, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE.DETERMINAÇÃO.

1. Constatou-se que não houve o cumprimento dos requisitos legais acerca da hipótese de inexigibilidade de contratação do artigo 25, II, da Lei n. 8.666/93;

2. Descumprimento do artigo 37, XXI, da Constituição Federal, dever de licitar;

3. Ausência de justificativas de preços, infringência do artigo 26, parágrafo único, da Lei Federal n. 8.666/93;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Gabinete Conselheiro Substituto OMAR PIRES DIAS

4. Irregularidades detectadas que ensejariam a nulidade do contrato. Contrato ilegal, sem pronúncia de nulidade;

5. Afastamento da aplicação de sanção aos responsáveis, ausência de dolo ou culpa grave.

### RELATÓRIO

1. Trata-se de processo instaurado com o objetivo de verificar a legalidade da contratação direta (inexigibilidade de licitação) da empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda. (CNPJ n. 23.604.632/0001-60), pela Superintendência Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura – SEDI (SEI/RO 0041.362269/2020-52), para a prestação de serviços técnicos de implantação, gerenciamento, treinamento, assessoria e acompanhamento do Programa Estadual de Microcrédito Produtivo e Orientado (PROAMPE/RO), nas unidades municipais, para prestação de serviços de monitoramento, formação e capacitação continuada de agentes de crédito.

2. Após a devida autuação no âmbito deste Tribunal de Contas, os autos foram remetidos à Secretaria Geral de Controle Externo para a confecção de Relatório de Instrução Preliminar (ID=994136), oportunidade em que foram apontadas diversas impropriedades.

3. Ato seguinte, corroborando parcialmente o posicionamento técnico, foi proferida a Decisão Monocrática n. 0016/2021-GABOPD (ID=998517), determinando-se a imediata suspensão dos pagamentos a serem realizados em favor da empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., decorrentes do Contrato n. 569/PGE-2020, bem como o chamamento do Senhor Sérgio Gonçalves da Silva (CPF n. 390.496.472-00), Superintendente Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura-SEDI/RO aos autos.

4. Por sua vez, o Senhor Sérgio Gonçalves da Silva, Superintendente da SEDI/RO, apresentou razões de justificativas (ID=1001106), informando a suspensão do contrato e arguindo, em síntese, a singularidade do serviço contratado, a legalidade do Decreto n. 25.555/2020, além da adequação do cronograma de atividades contratadas e executadas.

5. Ato contínuo, os autos retornaram à Unidade Técnica para análise dos argumentos de defesa, concluindo-se com a seguinte Proposta de Encaminhamento (ID=1007484):

4.1. Determinar a audiência dos responsáveis indicados no item 3.2 deste relatório, com fundamento no art. 30, §1, II do Regimento Interno do TCERO, para que, no prazo legal, apresentem, querendo, razões de justificativas, as quais poderão ser instruídas com documentos capazes de afastar as irregularidades apontadas;

4.2. Revogar os efeitos da tutela inibitória que suspendeu pagamentos em favor da empresa Impacto RH – Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., CNPJ: 23.604.632/0001-60, conforme razões expostas no item 3 deste relatório técnico.

6. O caderno processual foi então encaminhado ao Ministério Público de Contas, que assim se manifestou no Parecer n. 0057/2021-GPETV (ID=1011799):



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Gabinete Conselheiro Substituto OMAR PIRES DIAS

(...) consentindo com a manifestação técnica, o Ministério Público de Contas opina seja:

I – Revogado o item I da Decisão Monocrática n° 0016/2021-GABOPD, que tratou da tutela inibitória deferida para suspender pagamentos em favor da empresa Impacto RH – Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda, conforme razões expostas no item 3 do relatório técnico de ID=1007484;

II - Determinada a audiência de Sérgio Gonçalves da Silva, Superintendente estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura do estado de Rondônia – SEDI, para responder às seguintes infringências:

a) Realizar a contratação direta da empresa Impacto RH – Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., via inexigibilidade de licitação, por meio do Contrato n. 569/PGE-2020, sem preencher os requisitos legais, deixando de comprovar a inviabilidade da competição, bem como deixando de demonstrar a presença simultânea dos requisitos de ser o serviço técnico especializado, possuir natureza singular e notória especialização da empresa contratada, infringindo o art. 37, XII da CF c/c art. 25, II da Lei n. 8.666/93;

b) Não justificar o preço da contratação, em infringência ao artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n° 8.666/93, tendo por critério de referência, inclusive a quantidade de municípios beneficiados, de acordo com o Termo de Referência;

III - Determinada a audiência de Janaína Oliveira Neves, Coordenadora de Desenvolvimento de micro e pequenas empresas e EPP - CODMPE-SEDI, e de Paulo Renato Haddad, coordenador/ordenador de despesa, para responder à seguinte infringência:

a) Elaborar a justificativa de inexigibilidade da licitação, dando ensejo à contratação direta da empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., pela Superintendência Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura - SEDI, processada no SEI/RO 0041.362269/2020-52, através do Contrato n. 569/PGE-2020, sem preencher os requisitos legais, deixando de comprovar a inviabilidade da competição, bem como deixando de demonstrar a presença simultânea dos requisitos de ser o serviço técnico especializado, possuir natureza singular e notória especialização da empresa contratada, infringindo o art. 37, XII da CF c/c art. 25, II da Lei n. 8.666/93.

IV – Determinado ao Sr. Sérgio Gonçalves da Silva, Superintendente Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura-SEDI, ou quem o substitua ou suceda, que justifique expressamente acerca da continuidade da execução contratual acaso decida pela revogação da suspensão – se revogada a tutela inibitória, diante das irregularidades constantes do presente parecer, sobretudo quanto ao preço ajustado para o contrato.

7. Em prossecução, O Excelentíssimo Conselheiro-Substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva, em substituição regimental ao Relator, proferiu a Decisão Monocrática n. 0025/2021-GABOPD (ID=1013627) com o seguinte teor:

I – REVOGAR o item I da Decisão Monocrática n. 0016/2021-GABOPD, que concedeu tutela inibitória a fim de suspender os pagamentos a serem realizados em favor da empresa Impacto RH – Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Gabinete Conselheiro Substituto OMAR PIRES DIAS

(CNPJ n. 23.604.632/0001- 60), decorrentes do Contrato n. 569/PGE-2020 (SEI/RO 0041.362269/2020-52).

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

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

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

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

a) Elaborar justificativa de inexigibilidade da licitação dando ensejo à contratação direta da empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., pela Superintendência Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura – SEDI/RO, por meio do Contrato n. 569/PGE-2020, sem preencher os requisitos legais, abstendo-se de comprovar a inviabilidade da competição, bem como a presença simultânea dos seguintes requisitos: ser o serviço técnico especializado, possuir natureza singular e notória especialização da empresa contratada, em infringência ao artigo 37 da Constituição Federal/88 c/c o artigo 25, II, da Lei n. 8.666/1993.

(...).

8. Registra-se que houve a citação válida dos agentes envolvidos (IDs=1014664, 1015577, 1015578), os quais, conforme certidão (ID=1024324) apresentaram suas justificativas (IDs=1013186, 1022903 e 1023775 do Documento n. 3319/21), tempestivamente.

9. Em virtude das razões de justificativas apresentadas, os autos foram remetidos ao Corpo Técnico para que fosse realizada a análise conclusiva. Por fim, a Unidade Instrutiva assim pontuou (ID=1061942), *ipsis litteris*:

#### 4. CONCLUSÃO

63. Encerrada a análise técnica sobre as razões de justificativas apresentadas pelos jurisdicionados, conclui-se pela ilegalidade da contratação direta, via inexigibilidade de licitação, que deu origem ao contrato n. 569/PGE/2020



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Gabinete Conselheiro Substituto OMAR PIRES DIAS

(processo SEI n. 0041.362269/2020-52), firmado com a empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., CNPJ 23.604.632/0001-60, no valor anual de R\$999.000,00 (Novecentos e Noventa e Nove Mil Reais), em face dos seguintes motivos:

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

- a) Realizar a contratação direta da empresa Impacto RH – Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., via inexigibilidade de licitação, por meio do Contrato n. 569/PGE-2020, sem preencher os requisitos legais, deixando de comprovar a inviabilidade da competição, bem como a presença simultânea da singularidade do objeto e da notória especialização da empresa contratada, em infringência ao artigo 37 da Constituição Federal/88 c/c o artigo 25, II, da Lei n. 8.666/1993.
- b) Não justificar o preço da contratação, em infringência ao artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, conforme apontado pelo Ministério Público de Contas no Parecer Ministerial n. 0057/2021-GPETV.

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

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

## **5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

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

**b. Aplicação de multa** aos agentes responsabilizados nos itens 4.1 “a” e “b” e, 4.2 do presente relato, em face da prática de atos com grave infração à norma legal e regulamentar, com base no art. 55, II, da Lei Orgânica desta Corte. **c. Determinar ao superintendente da SEDI/RO**, ou a quem lhe suceda que ante a impossibilidade da aferição do preço de mercado e, da inexistência de singularidade do objeto bem como de notoriedade da empresa contratada, que se abstenha de prorrogar o contrato n. 569/PGE-2020, firmado com a empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda., CNPJ 23.604.632/0001-60, devendo, caso haja interesse público na continuidade do PROAMPE, efetivar a contratação mediante procedimento licitatório em atendimento ao disposto no art. 37, XXI, da CF/88.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Gabinete Conselheiro Substituto OMAR PIRES DIAS

**d. Determinar ao superintendente da SEDI/RO**, ou a quem lhe suceda que, caso haja interesse na contratação do objeto, elaborem justificativa econômica para a contratação, demonstrando que esse modelo é mais vantajoso que a celebração de convênios com entidades sem fins lucrativos, ou outra solução técnica viável; e. Dar conhecimento da decisão a ser prolatada aos interessados e, ao Ministério Público do Estado para adoção das medidas que julgar conveniente;

(...).

10. Ato contínuo, por meio da Decisão Monocrática n. 0070/21-GABOPD (ID=1075737), foi deferido o pedido da Empresa Impacto RH – Gestão Administrativa & Treinamentos LTDA. (CNPJ n. 23.604.632/0001-60), representada pelo Senhor Weberson Rodrigo Pope (OAB/ES n. 19.032), para atuar como Assistente Litisconsorcial nestes autos, recebendo-os no estado que se encontrava à época.

11. Após isso, o Senhor Sérgio Gonçalves da Silva apresentou nova documentação aos autos (ID= 1075320, 1075321 e 1075322).

12. Em seguida, o Ministério Público de Contas manifestou-se nos autos através da Cota n. 0016/2021- GPETV (ID=1096820), pugnando pelo retorno dos autos ao corpo técnico para análise da derradeira documentação juntada pelo Senhor Sérgio Gonçalves da Silva.

13. O Senhor Sérgio Gonçalves da Silva ainda requereu a juntada do Ofício n. 192/2021/PR/AROM (ID=1091914).

14. Por meio do Despacho de ID=1103414 esta Relatoria determinou o retorno dos autos ao Corpo Técnico para análise da documentação de ID=1075320, 1075321, 1075322, 1091913 e 1091914.

15. Em derradeira análise, a Unidade Técnica manifestou-se no Relatório de ID=1111567, apresentando a seguinte conclusão:

#### 4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Finda análise na documentação apresentada (ID's 1075320, 1075321, 1075322, 1091913 e 1091914), conclui-se que não vieram aos autos elementos suficientes para alteração da derradeira manifestação técnica, a qual ratificamos na íntegra.

16. No Parecer n. 0267/2021-GPETV (ID=1133718), o Parquet de Contas teceu mais uma manifestação nos autos, com o seguinte opinativo:

Diante do exposto, em parcial harmonia com o entendimento da Unidade Técnica (ID 1061942 e 1111567), e com supedâneo no art. 80, I, da Lei Complementar n. 154/96, o Ministério Público de Contas opina seja(m):

a) Considerado ILEGAL, todavia sem pronúncia de nulidade, o Contrato n. 569/PGE-2020, entabulado pelo Governo do Estado, representado pela Superintendência Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura –



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Gabinete Conselheiro Substituto OMAR PIRES DIAS

SEDI/RO e a pessoa jurídica RH – Gestão Administrativa & Treinamentos LTDA, que objetivou a prestação de serviços de implantação, gerenciamento, treinamento, assessoramento, e o acompanhamento do Programa Estadual de Microcrédito Produtivo e Orientado (PROAMPE), no valor de R\$ 999.000,00, por violar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, por fuga à deflagração de processo licitatório e consequente infringência ao art. 25, II, da Lei Federal n. 8.666/93, por não comprovar a singularidade do serviço prestado e a notória especialização da contratada, igualmente, pela não comprovação do cumprimento ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei Federal n. 8.666/93, pela ausência de justificativa do preço contratado;

b) Desconsiderada a aplicação de penalidade aos responsáveis, com fulcro no do art. 22, caput, §§ 1º e 2º, do Decreto-Lei n. 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro), haja vista ter sido demonstrado o esforço e a boa-fé dos gestores na tentativa de demonstrar uma solução desburocratizada à demanda de microcrédito produtivo e orientado com fomento ao empreendedorismo, bem como mantendo-se o escopo de mitigar os efeitos negativos da pandemia da COVID-19 nas facetas econômica e social;

c) Expedida DETERMINAÇÃO ao senhor Sérgio Gonçalves da Silva, Superintendente Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura, ou quem vier a substituí-lo, ante a impossibilidade da aferição do preço de mercado e, da inexistência de singularidade do objeto bem como de notoriedade da empresa contratada, que se atente aos preços de mercado para fins de adimplemento do contrato n. 569/PGE- 2020, firmado com a empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos LTDA, devendo, caso haja interesse público na continuidade do PROAMPE, efetivar a contratação mediante procedimento licitatório, caso seja possível, em atendimento ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

17. É o longo, porém, necessário relato.

### PROPOSTA DE DECISÃO

18. Trata-se de processo instaurado com o objetivo de verificar a legalidade da contratação direta (inexigibilidade de licitação) da empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda. (CNPJ n. 23.604.632/0001-60), pela Superintendência Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura – SEDI (SEI/RO 0041.362269/2020-52), para a prestação de serviços técnicos de implantação, gerenciamento, treinamento, assessoria e acompanhamento do Programa Estadual de Microcrédito Produtivo e Orientado (PROAMPE/RO), nas unidades municipais, para prestação de serviços de monitoramento, formação e capacitação continuada de agentes de crédito.

19. Conforme exposto no relatório desta proposta, os pontos controvertidos ensejadores de responsabilidade legal analisados durante o curso processual foram os seguintes: contratação via inexigibilidade de licitação sem preencher os requisitos legais e ausência de justificativa de preços da contratação.

20. Sem delongas, passo à análise destes pontos tidos como irregulares.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Gabinete Conselheiro Substituto OMAR PIRES DIAS

**Contratação via inexigibilidade de licitação sem atendimento aos requisitos legais**

21. O amplo objeto da contratação, conforme o disposto na Justificativa de ID=992165, foi enquadrado como hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no artigo 25, inciso II, da Lei n. 8.666/1993, que se refere à norma regente da contratação direta sobre serviços técnicos que, por sua natureza singular ou notória especialização, apresentam-se inviáveis à competição, *verbis*:

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;

22. Conforme a Súmula n. 252 do Tribunal de Contas da União, a inviabilidade de competição para contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do artigo 25, II, da Lei n. 8.666/93, decorre da presença simultânea de três requisitos cumulativos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no artigo 13 da mencionada lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado:

**SÚMULA Nº 252/2010**

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

23. Entretanto, durante a instrução processual, não houve comprovação apta a provar a natureza singular do serviço contratado via inexigibilidade, uma vez que não foram tragos aos autos elementos hábeis a comprovar a exclusividade do fornecimento do serviço prestado pela empresa Impacto RH, tampouco foi evidenciada a ausência de disponibilidade de outros profissionais capacitados para prestarem o mesmo serviço, dando-se preferência a exclusividade injustificada à empresa Impacto RH.

24. Além do mais, não se vislumbra a comprovação da notória especialização da contratada, uma vez que a empresa foi criada no ano de 2015. Como dito pela Unidade Técnica, ainda que os profissionais da empresa tenham a mais alta qualificação para prestar o serviço, é plausível afirmar que não é possível a uma empresa com menos de 5 anos de funcionamento ter notória especialização em um tipo de serviço de tamanha relevância.

25. Neste sentido foi a derradeira manifestação do Ministério Público de Contas (ID=1133718):

Todavia, cabe clarificar que exclusividade e singularidade são termos distintos, apesar da Unidade Técnica ter tratado como semelhantes, já que a exclusividade se coaduna com a hipótese do art. 25, I, da Lei Federal n. 8.666/93, e não a que justificou a contratação.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Gabinete Conselheiro Substituto OMAR PIRES DIAS

Nesta senda, para um serviço ser considerado singular não há a necessidade de que ele seja exclusivo ou único, ou prestado com exclusividade, basta que seja prestado com características muito mais diferenciadas do que as normalmente são encontradas no mercado.

(...)

Desta maneira, vislumbra-se que a singularidade de um serviço está envolta de elementos objetivos, ou seja, não há margem de subjetividade para considerar se determinado serviço é prestado com singularidade ou não, basta a comprovação de técnicas diferenciadas e que demandam particularidades que se distinguem das rotineiramente encontradas no mercado.

Vale destacar que o Insigne Tribunal de Contas da União a respeito do tema já possui um verbete sumular, no qual pondera a presença concomitante de três requisitos para reputar como legal a contratação indicada no art. 25, II, do estatuto das licitações, nota-se:

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

Em suma o Egrégio Tribunal de Contas da União entende que “singular é o objeto que impede que a Administração escolha o prestador de serviço a partir de critério objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação” (TCU. Plenário. Acórdão n. 2832/2014. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. 22.10.2014).

**Assim sendo, não há nos autos elementos suficientes para comprovar a singularidade do serviço prestado pela empresa RH – Gestão Administrativa & Treinamentos LTDA, assim já que a exigência legal impõe a coexistência dos três requisitos, não há que se falar em inexigibilidade de licitação com supedâneo no art. 25, II, Lei Federal n. 8.666/93.**

Nesta mesma toada, vale destacar que o arcabouço probatório aponta justamente para o raciocínio inverso, isto é, há provas nos autos que o serviço prestado pela empresa RH – Gestão Administrativa & Treinamentos LTDA é comum, **já que foi contratada em duas oportunidades mediante licitação na modalidade Pregão (ID 1006902, p.87), não havendo justificção para que a Administração se escusasse da utilização do procedimento licitatório.**

Em sequência, consoante fora retratado anteriormente da necessidade da coexistência dos três requisitos legais indicados no art. 25, II, da Lei Federal n. 8.666/93 para gerar a legalidade na contrata por inexigibilidade apontada retro4, todavia vislumbra nos autos que apenas o requisito (serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei) restou comprovado, por outro lado nota-se que a notória especialização do prestador ser um conceito subjetivo que leva em conta a circunscrição em que o executor está inserido, deverá ser analisada no caso concreto.

Em outras palavras, a condição de notória especialização do prestador de serviço deverá ser demonstrado a reunião de competências que diferencie dos demais



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Gabinete Conselheiro Substituto OMAR PIRES DIAS

profissionais, ao ponto de tornar inviável a competição (TCU. Plenário. Acórdão n. 1038/2011. Rel. Min. André de Carvalho, j. 20.04.2011).

Nos presentes autos, não restou comprovada a notória especialização da empresa RH – Gestão Administrativa & Treinamentos LTDA, já que não há neste caderno processual elementos que possam apontar competências diferenciadas de demais empresas do ramo inseridas no mercado adstrito a Rondônia, por logo a contratação apontada no Contrato n. 569/PGE-2020 contraria as normas legais de regência da matéria. (**grifo nosso**)

26. Como visto no parecer ministerial, a própria empresa Impacto RH – Gestão Administrativa & Treinamentos já fora contratada mediante Pregão para prestar seus serviços, ou seja, mais um elemento apto a demonstrar que não se trata de empresa de notória especialização, uma vez que a modalidade de pregão é destinada a contratação de bens e serviços comuns.

27. Além disto, não restou comprovado a singularidade do objeto contratado, uma vez que não há comprovação de técnicas diferentes que demandassem uma execução diferente daquelas disponíveis no mercado, caso o fosse, tais serviços também não teriam sido contratados via pregão por outros entes.

28. Em que pese os argumentos trazidos pelos responsáveis acerca da necessidade e dos êxitos alcançados pelo serviço contratado, vale destacar que a análise deste Tribunal de Contas está ligada somente aos aspectos legais da contratação realizada, não se atendo à eficiência do objeto contratado.

29. Assim sendo, conclui-se que não há nos autos elementos suficientes para comprovar a singularidade do serviço prestado pela empresa RH – Gestão Administrativa & Treinamentos LTDA, assim já que a exigência legal impõe a coexistência dos três requisitos, não há que se falar em inexigibilidade de licitação com supedâneo no art. 25, II, Lei Federal n. 8.666/93.

### **Ausência de justifica de preços**

30. Conforme os argumentos defensivos, o contrato paradigma contempla a prestação de serviços em 78 (setenta e oito) municípios do estado do Espírito Santo, que possui 509 (quinhentos e nove) quilômetros de extensão e 46.074,45 km<sup>2</sup> de área, enquanto que o contrato em exame atenderá 13 (treze) municípios do estado de Rondônia, que possui 843 (oitocentos e quarenta e três) quilômetros de extensão e 237.765,24 km<sup>2</sup> de área, sendo o primeiro ao custo anual de R\$1.106.200,40 contra R\$999.000,00 do termo *sub examine*.

31. No Relatório de ID=1016942, a Unidade Técnica assim avaliou a tese defensiva:

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

**53. O custo por localidade/ano do contrato paradigma, obtido mediante simples divisão do valor total pela quantidade de localidades, é de**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Gabinete Conselheiro Substituto OMAR PIRES DIAS

**R\$14.182,06, enquanto que o mesmo custo, localidade/ano, do contrato em exame é de R\$76.846,15.**

54. O estado do Espírito Santo, onde o contrato paradigma foi executado possui 509 (quinhentos e nove) quilômetros de extensão e 46.074,45 km<sup>2</sup> de área, enquanto que o estado de Rondônia, possui 843 (oitocentos e quarenta e três) quilômetros de extensão e 237.765,24 km<sup>2</sup> de área, ou seja, dados extremamente divergentes.

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

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

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

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

59. A equipe técnica desta Corte não analisou o preço contratado em sua análise inaugural, como dito na defesa, esse quesito não foi avaliado naquela oportunidade. A ausência da justificativa do preço foi evidenciada pelo Ministério Público de Contas. 60. Portanto, os argumentos lançados pela defesa não lograram êxito em sanear a ilegalidade que deve ser mantida. **(grifo nosso)**

32. Da análise acima, denota-se que houve falha no planejamento do processo licitação por parte dos responsáveis, já que não foi feita a planilha de custos unitários prevista no artigo 7º, §2º, inciso II da Lei n. 8.666/93. Sendo que esta falha incidiu na devida ausência da justificativa de preços.

33. Neste mesmo sentido foi o derradeiro opinativo ministerial (ID=1133718):

Noutro prisma, a respeito da infringência ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei Federal n. 8.666/93, o gestor responsável não trouxe qualquer elemento para contraditar o posicionamento técnico.

(...)

Deste modo, o gestor responsável não foi capaz de elidir a referida infringência, já que apenas encaminhou ofício ao contratado (1006902, p. 126) com o assunto:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Gabinete Conselheiro Substituto OMAR PIRES DIAS

“proposta de atuação em Rondônia” e solicitando proposta comercial que foi aceita pela SEDI, sem que houvesse sido realizada pesquisa de preços, orçamento detalhado e o emprego de técnicas apuradas de estimativa econômica para justificar o preço contratado.

Neste sentido é a jurisprudência do Insigne Tribunal de Contas da União:

A CELEBRAÇÃO DE CONTRATO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO NÃO DISPENSA A NECESSIDADE DE ESPECIFICAÇÃO PRECISA DO PRODUTO A SER ADQUIRIDO, INCLUINDO OS PRAZOS DE EXECUÇÃO DE CADA ETAPA DO OBJETO, E DEVE SER PRECEDIDA DE JUSTIFICATIVA DE PREÇOS, A PARTIR DE ORÇAMENTO DETALHADO QUE CONTENHA DEMONSTRAÇÃO DE QUE OS VALORES APRESENTADOS SEJAM RAZOÁVEIS E ATENDAM AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E ECONOMICIDADE. (TCU. 1ª Câmara. Acórdão n. 10057/2011. Rel. Min. José Mucio Monteiro, j. 29.11.2011).

OS CASOS DE DISPENSA E DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DEVEM SER JUSTIFICADOS CIRCUNSTANCIADAMENTE, INCLUSIVE QUANTO AO PREÇO. (TCU. 1ª Câmara. Acórdão n. 3855/2009. Rel. Min. Marcos Bemquerer, j. 21.07.2009).

34. Conforme as jurisprudências apontadas pelo Parquet de Contas, a inexigibilidade ainda pressupõe a devida justificativa de preços para a contratação, não isentando o gestor de apresentá-la. Desta forma, vislumbrou-se nos presentes autos a falha na contratação insculpida no Contrato n. 569/PGE- 2020, a qual se reafirma com infringência ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei Federal n. 8.666/93, defronte a ausência total de justificativa quanto ao preço da avença.

35. Feita a análise dos pontos controvertidos destes autos, coaduno com os entendimentos Técnico e Ministerial em manter a responsabilidade dos agentes públicos aqui envolvidos, quais sejam, os senhores Sérgio Gonçalves da Silva, Superintendente Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura; Janaína Oliveira Neves, Coordenadora de Desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas e EPP da SEDI/RO; e Paulo Renato Haddad, Coordenador Técnico Adjunto da SEDI/RO.

36. Todavia, deixo de aplicar multa aos responsáveis, conforme muito bem delineado pelo Ministério Público de Contas (ID=11337180):

A respeito da aplicação de sanção aos responsáveis, há de se destacar o teor do art. 22, caput, §§ 1º e 2º, do Decreto-Lei n. 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro).

No presente caso restou demonstrado o esforço e a boa-fé dos gestores na tentativa de demonstrar uma solução desburocratizada à demanda de microcrédito produtivo e orientado com fomento ao empreendedorismo, bem como matendo-se o escopo de mitigar os efeitos negativos da pandemia da COVID-19 nas facetas econômica e social.

Deste modo, deverão ser considerados ainda as dificuldades enfrentadas pelos gestores, bem como a ausência de elementos que poderiam caracterizar uma conduta dolosa para ferir o erário ou violar princípios constitucionais afetos à



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Gabinete Conselheiro Substituto OMAR PIRES DIAS

administração pública, já que as falhas residiram na compravada deficiência técnica na contratação.

Neste senda, especificamente no presente caso, o Ministério Público de Contas encampa o viés pedagógico com a declaração de ilegalidade da peça contratual, igualmente se revelará como medida suficiente para reprimir reiteração de condutas ilícitas futuras.

Por logo, conclui-se que as irregularidades remanescentes, muito embora não terem sido praticadas com dolo ou culpa grave, não ocorreu, ainda que de modo reflexo, efetivos prejuízos ao ente público já que houve a comprovação de execução dos serviços contratados, assim se demonstra razoável o afastamento de eventual aplicação de penalidade aos agentes envolvidos especificamente no caso em tela.

37. Por último, as irregularidades aqui expostas dariam ensejo à possível anulação do contrato examinado. Porém, levando em consideração que estas ilegalidades na contratação foram consumadas e que o contrato está em execução, e, aparentemente, gerando os benefícios esperados, ultimar tal medida traria mais prejuízos do que manter o contrato em vigor.

38. Logo, anular a contratação tornar-se-ia desproporcional em relação às irregularidades detectadas, motivo pelo qual coaduno com o Corpo Técnico e Ministério Público de Contas no sentido reconhecer a ilegalidade do contrato, sem o pronunciamento de nulidade.

### DISPOSITIVO

39. Por todo o exposto, alinhando-me ao entendimento do Corpo Técnico e do Ministério Público de Contas, proponho ao Colegiado a seguinte Proposta de Decisão:

I – Considerar **ILEGAL, todavia sem pronúncia de nulidade**, o Contrato n. 569/PGE-2020, entabulado pelo Governo do Estado, representado pela Superintendência Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura – SEDI/RO e a pessoa jurídica RH – Gestão Administrativa & Treinamentos LTDA, que objetivou a prestação de serviços de implantação, gerenciamento, treinamento, assessoramento, e o acompanhamento do Programa Estadual de Microcrédito Produtivo e Orientado (PROAMPE), no valor de R\$ 999.000,00, por violar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, por fuga à deflagração de processo licitatório e consequente infringência ao art. 25, II, da Lei Federal n. 8.666/93, por não comprovar a singularidade do serviço prestado e a notória especialização da contratada, igualmente, pela não comprovação do cumprimento ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei Federal n. 8.666/93, pela ausência de justificativa do preço contratado;

II – **DEIXAR de aplicar sanção aos responsáveis**, com fulcro no do art. 22, caput, §§ 1º e 2º, do Decreto-Lei n. 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro), haja vista ter sido demonstrado o esforço e a boa-fé dos gestores na tentativa de envidarem esforços para uma solução desburocratizada à demanda de microcrédito produtivo e orientado, com fomento ao empreendedorismo, tendo ainda como objetivo mitigar os efeitos negativos da pandemia da COVID-19 nas facetas econômica e social;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Gabinete Conselheiro Substituto OMAR PIRES DIAS

III – **DETERMINAR** ao Senhor Sérgio Gonçalves da Silva, CPF n. 390.496.472-00, Superintendente Estadual de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura, ou quem vier a substituí-lo, ante a impossibilidade da aferição do preço de mercado e, da inexistência de singularidade do objeto bem como de notoriedade da empresa contratada, que se atente aos preços de mercado para fins de adimplemento do contrato n. 569/PGE- 2020, firmado com a empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos LTDA, devendo, caso haja interesse público na continuidade do PROAMPE, efetivar as próximas contratações mediante procedimento licitatório, caso seja possível, em atendimento ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

IV – **DAR CIÊNCIA** desta Decisão, via diário oficial, aos responsáveis indicados no cabeçalho e à empresa Impacto RH - Gestão Administrativa & Treinamentos Ltda. (CNPJ n. 23.604.632/0001-60), representada pelo Senhor Weberson Rodrigo Pope (OAB/ES n. 19.032) informando-lhes que o seu inteiro teor se encontra disponível no sítio eletrônico: [www.tzero.tc.br](http://www.tzero.tc.br), menu: consulta processual, link PCe, inserindo-se o número deste Processo e o código eletrônico gerado pelo sistema.

V – **DAR CIÊNCIA** Ao Ministério Público de Contas, por meio eletrônico, nos termos do § 10 do art. 30 do RI/TCE-RO.

VI – **DETERMINAR** ao Departamento da 1ª Câmara, que após os trâmites legais e regimentais, sejam os presentes autos arquivados.

Sala das Sessões – 1ª Câmara, 22 de abril de 2022.

**OMAR PIRES DIAS**  
Conselheiro Substituto  
Relator