

## ACÓRDÃO Nº 069718/2024-PLEN

1 PROCESSO: 111072-7/2023

2 NATUREZA: REPRESENTAÇÃO EM FACE DE LICITAÇÃO

3 INTERESSADO: O UNIVERSITÁRIO REST IND COM E AGROP LTDA

4 ÓRGÃO JURISDICIONADO/ENTIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS

5 RELATOR: MARCELO VERDINI MAIA

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **REPRESENTAÇÃO EM FACE DE LICITAÇÃO**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO**, por unanimidade, por **CONHECIMENTO** com **PROVIMENTO**, **EXTINÇÃO**, **COMUNICAÇÃO**, **CIÊNCIA** e **ARQUIVAMENTO**, nos exatos termos do voto do Relator.

9 ATA Nº: 34

10 QUÓRUM:

**Conselheiros presentes:** José Maurício de Lima Nolasco e Marcio Henrique Cruz Pacheco

**Conselheiros-Substitutos presentes:** Marcelo Verdini Maia e Christiano Lacerda Ghuerrén

11 DATA DA SESSÃO: 25 de Setembro de 2024

**Marcelo Verdini Maia**

Relator

**Marcio Henrique Cruz Pacheco**

Vice-Presidente no exercício da Presidência

Fui presente,

**Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira**

Procurador-Geral de Contas

## PLENÁRIO

**PROCESSO:** TCE-RJ 111.072-7/23  
**ORIGEM:** SEC EST DESENV SOCIAL E DIREITOS HUMANOS  
**NATUREZA:** REPRESENTAÇÃO / RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO  
**ASSUNTO:** REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO CAUTELAR EM FACE NA IRREGULARIDADE DO PROCEDIMENTO DISPENSA DE LICITAÇÃO (CARÁTER EMERGENCIAL COM PRAZO DE 180 DIAS), DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUTAR SERVIÇOS DE PREPARO, TRANSPORTE E DISTRIBUIÇÃO DE REFEIÇÕES  
**RECORRENTE:** O UNIVERSITÁRIO RESTAURANTE INDÚSTRIA COMÉRCIO E AGROPECUÁRIA LTDA (PROCURADOR: MARCO AURELIO MARTINS BRAGA, OAB/RJ N.º 88.877; JAIR J. RODRIGUES, OAB/DF N.º 56.636)

SECRETARIA ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS. REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO CAUTELAR EM FACE DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO PROCEDIMENTO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE PREPARO, TRANSPORTE E DISTRIBUIÇÃO DE REFEIÇÕES.

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO INTERPOSTO EM FACE DE DECISÃO QUE NÃO CONHECEU A REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEL INOBSERVÂNCIA A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS QUE REGEM AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. INTERESSE PÚBLICO DEMONSTRADO.

REFORMA DA DECISÃO PLENÁRIA DE 01.04.2024 PARA PROMOVER O CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO.

MATÉRIA OBJETO DE EXAME NA SEARA JUDICIAL. POSSIBILIDADE DE *ACCOUNTABILITY OVERLOAD*. COEXISTÊNCIA DAS INSTÂNCIAS CONTROLADORA E JUDICIAL. RISCO DE DECISÕES CONFLITANTES.

CONHECIMENTO DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. PROVIMENTO DO INSTRUMENTO RECURSAL PARA PROMOVER O CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. COMUNICAÇÃO AO

**JURISDICIONADO E AO RESPONSÁVEL PELA UNIDADE DE  
CONTROLE INTERNO. CIÊNCIA À SGE. COMUNICAÇÃO AO  
RECORRENTE. COMUNICAÇÃO AO JUÍZO DA 4ª VARA DE  
FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL.  
ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.**

Trata-se de Representação, com pedido de tutela provisória, apresentada pela sociedade empresária O Universitário Restaurante Indústria Comércio E Agropecuária Ltda., inscrita no CNPJ sob o nº 01.646.611/0001-74, em face de supostas irregularidades cometidas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos na condução do procedimento de dispensa de licitação, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para executar serviços de preparo, transporte e distribuição de 7.625 (sete mil, seiscentos e vinte e cinco) refeições por dia, divididos entre café da manhã, almoço e jantar, conforme especificações estabelecidas no Termo de Referência e seus anexos, todos constantes no Processo SEI – 310003/003022/2023, com data de recebimento das propostas e documentação no dia 03/08/2023, tendo sido considerada como ganhadora do lote 01 a sociedade empresária Cassaroti Foods – Serviços de Refeições Coletivas e Eventos Ltda., pelo valor ofertado de R\$ 3.915.000,00 (três milhões, novecentos e quinze mil reais).

A Representante ingressou com o presente processo requerendo a concessão de tutela provisória para a suspensão dos efeitos do ato administrativo que considerou válida a proposta apresentada pela empresa Cassaroti Foods – Serviços de Refeições Coletivas e Eventos Ltda., ou, alternativamente, a suspensão da assinatura do contrato administrativo decorrente do processo de dispensa de licitação combatido até o julgamento de mérito neste processo.

Em decisão monocrática em 21.08.2023, o conselheiro relator determinou Comunicação ao Secretário de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos para manifestação.

Em atendimento a decisão supramencionada, o jurisdicionado encaminhou resposta (Doc. TCE/RJ nº 19.632-6/23), assim como a Representante encaminhou documentos protocolados como Doc. TCE-RJ 18.882-6/23 e 19.492-4/23.

Em atenção aos despachos saneadores de 06.10.2023 e 05.12.2023, a CAD-Assistência analisou os documentos enviados pela representante (Doc. TCE-RJ nº 21.825-1/23) e, em 01.04.2024, seguindo a proposta do Corpo Técnico, o Conselheiro Substituto Christiano Lacerda Ghuerren apresentou a seguinte Proposta de Decisão:

**PROPOSTA DE DECISÃO:**

I- Pelo **NÃO CONHECIMENTO** da Representação, ante a ausência do pressuposto de admissibilidade previsto no art. 109, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte de Contas, haja vista a existência de interesse exclusivamente privado no caso em questão;

II- Pelo **INDEFERIMENTO DA TUTELA PROVISÓRIA** requerida;

III- Pela **COMUNICAÇÃO** a atual Secretária de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, Sra. Rosangela de Souza Gomes, nos termos do Regimento Interno deste Tribunal, para que tome ciência da decisão;

IV- Pela **COMUNICAÇÃO** à Representante, informando-a acerca da decisão prolatada;

V- Pelo posterior **ARQUIVAMENTO** dos autos.

Em face da aludida decisão, o Representante interpôs recurso de reconsideração (Doc TCE-RJ nº 8.824-4/2024), o qual, analisado pela Coordenadoria de Análise de Consultas e Recursos – CAR, recebeu a seguinte proposta de encaminhamento, nos termos da instrução de 12.06.2024:

1. O **CONHECIMENTO** do recurso de reconsideração que deu origem aos presentes autos, interposto pela sociedade empresária O UNIVERSITÁRIO RESTAURANTE INDÚSTRIA COMÉRCIO E AGROPECUÁRIA LTDA., por estarem presentes seus requisitos de admissibilidade;
2. No seu mérito, o **NÃO PROVIMENTO**, mantendo-se a decisão plenária de 01/04/2024, pelo **NÃO CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO, INDEFERIMENTO DA TUTELA PROVISÓRIA, COMUNICAÇÃO e ARQUIVAMENTO**; e
3. A **COMUNICAÇÃO**, com base no art. 15, I, do Regimento Interno, à Recorrente, para que tome ciência da decisão.

O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador Geral de Contas Henrique Cunha de Lima, não se opôs à adoção das medidas preconizadas pela CAR, na forma do parecer de 13.06.2024.

O feito foi retirado da pauta do Plenário Virtual de 02 a 06 de setembro de 2024, em virtude de pedido de defesa oral (documento TCE-RJ n.º 20.066-2/2024), conforme certidão emitida pela Subsecretaria das Sessões (SSE) em 02.09.2024.

**É O RELATÓRIO.**

Inicialmente, em exercício do juízo de admissibilidade, à luz da legislação regente deste Tribunal, verifica-se que se trata de **recurso cabível**, em conformidade com o art. 157 e 158, do Regimento Interno. Outrossim, a recorrente é **parte legítima**, nos termos do art. 172, inc. III, do RITCERJ e o **recurso é tempestivo**, uma vez que a peça foi protocolizada dentro do prazo máximo de

30 (trinta) dias, previsto no artigo 158 do RITCERJ, na data de 16.04.2022, consoante o Sistema SCAP deste Tribunal. Dessa forma, conclui-se pelo conhecimento do instrumento recursal.

Ultrapassada a análise dos pressupostos de admissibilidade, e verificando-se o atendimento aos requisitos regimentais, cumprido analisar o mérito recursal. O recorrente solicita a reconsideração da decisão de inadmissibilidade da peça inicial, proferida em 01.04.2024, apresentando os seguintes argumentos, sintetizados em manifestação da CAR de 12.06.2024:

- 1) Que todos os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 109 do Regimento Interno desta Corte de Contas foram observados na formulação da peça exordial;
- 2) Que, embora o reconhecimento das irregularidades e ilegalidades cometidas pela SEDSODH resulte, conseqüentemente, na nulidade do ato praticado e na sua convocação, não se pode considerar que a eventual decisão que confirme os fatos narrados beneficie exclusivamente o particular. Isso se deve ao fato de que ela comprovaria a nulidade de um ato administrativo contrário ao interesse público, por descumprir as regras estabelecidas;
- 3) Que as irregularidades e ilegalidades cometidas pela SEDSODH, incluindo a fraude na experiência da Nutricionista Responsável Técnica, ensejaram a suspensão do procedimento licitatório pelo TJ-RJ;
- 4) Que, ao seu sentir, inadmitir a representação seria corroborar atos lesivos à Administração Pública.

A recorrente se insurge em face da decisão que deixou de conhecer a presente representação por se considerar que a representante almejava a defesa de interesse exclusivamente particular, uma vez que desejava reverter decisão administrativa que lhe foi desfavorável e que seria a única beneficiária de eventual decisão que acolhesse as alegações refutadas na esfera administrativa. Na oportunidade, ponderou-se que, embora esta Corte de Contas não esteja vinculada ao entendimento firmado em processo administrativo, não deve ser utilizada como instância recursal de decisões administrativas.

A partir da avaliação dos fundamentos da peça recursal, observa-se que a recorrente alegou que a Administração habilitou sociedade empresária que não cumpria os requisitos dispostos no Termo de Referência do ato de dispensa de licitação. Argumentou, ainda, a ausência de atendimento dos seguintes itens do documento técnico: 14.1.22, 15.6, 8.1.2, 8.1.5 e 8.18.

Aduziu que, mesmo após diligências, os documentos complementares encaminhados pela sociedade Cassarotti Foods foram insuficientes para o atendimento do item 8.1.5 do Termo de Referência, que exigia “comprovante de disponibilidade de pessoal técnico especializado,

considerado essencial para o cumprimento do objeto da contratação, atendida mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, conforme se segue, para o seguinte cargo: Nutricionista Responsável Técnico, registrado no CRN, com experiência”, visto que a empresa se limitou a apresentar Certidão de Registro e Regularidade (CR) do Conselho Regional de Nutricionista da 4ª Região, com os dados na nutricionista responsável técnica.

Quanto ao ponto, a ora recorrente ressaltou que, de acordo com a manifestação da área técnica da SEDSODH, a Cassarotti Foods não teria cumprido o requisito de experiência da Nutricionista Responsável Técnica, o que restaria evidenciado no doc. SEI nº 58572983, reproduzido na peça recursal.

Alegou, ainda, que a Certidão de Acervo Técnico do CRN da 4ª Região apresentada “comprovaria que a Nutricionista Sra. Thaís Machareth De Oliveira teria atuado na produção de 46.692 refeições/dia no período de novembro/06 a fevereiro/11”, entretanto, “em novembro/06 a Sra. THAÍS tinha exatos 12 ANOS DE IDADE e em fevereiro/11 tinha apenas 16 ANOS DE IDADE, conforme identidade apresentada juntamente com a documentação de habilitação da empresa CASSAROTTI FOODS”, além de a inscrição profissional junto ao CRN4 ter ocorrido somente em 12.09.2019. Por este motivo, o Conselho da classe teria cancelado documento e, com isso, não haveria outro documento que comprovaria a experiência da nutricionista, de forma a atender ao requisito contido no item 8.1.5 do Termo de Referência.

A recorrente sustentou que, não obstante a inconformidade, a SEDSODH autorizou a contratação da sociedade empresária Cassarotti Foods (SEI nº 60873629), em violação ao disposto no artigo 41 da Lei Federal n.º 8.666/93 e os princípios administrativos, sobretudo a igualdade entre os licitantes, o julgamento objetivo, a legalidade, a impessoalidade e a moralidade.

Em que pese, de fato, seja possível identificar interesse privado por parte da Representante na eventual revisão do ato administrativo, eis que, ao que parece, teria como resultado inevitável a sua vitória na disputa, a análise dos autos e dos argumentos recursais evidencia a existência também de interesse público nas supostas irregularidades narradas, haja vista que indicam possível inobservância a princípios basilares que regem as licitações, positivados no regramento atinente a licitações e contratos.

Em sendo assim, o presente recurso de reconsideração deve ser provido para reformar a decisão plenária proferida em 01.04.2024, de modo a conhecer a Representação, em virtude do

preenchimento dos pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 109 do Regimento Interno deste Tribunal.

Uma vez que o feito se encontra pronto para julgamento e que estão presentes os requisitos de admissibilidade da peça de origem, avalia-se o preenchimento dos critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade para exame de mérito, nos termos do artigo 111 do Regimento Interno.

Conforme pontuado na peça recursal, a sociedade empresária representante impetrou Mandado de Segurança, autuado sob o n.º 0920721-37.2023.8.19.0001, em trâmite perante à 4ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, em face de ato proferido pelo Subsecretário de Governança e Gestão da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro – SEDSODH, no bojo do procedimento de dispensa de licitação objeto da presente representação<sup>1</sup>. Observa-se que as causas de pedir e o pedido da ação judicial são semelhantes aos veiculados na presente Representação, sendo certo que as peças foram distribuídas em período próximo neste Tribunal (17.08.2023) e na Comarca da Capital (07.09.2023). Na peça inicial distribuída perante o Poder Judiciário foram formulados os seguintes pedidos:

1. Diante do exposto, pugna a Impetrante que Vossa Excelência decida:

a) pelo conhecimento do presente Mandado de Segurança;

b) pela concessão de LIMINAR para suspensão dos efeitos do ato administrativo que indeferiu o recurso administrativo e considerou válida a proposta apresentada pela empresa CASSAROTTI FOODS (doc. SEI nº 58809556 nos autos do Processo SEI-310003/003626/2023), determinado a convocação da Impetrante detentora da proposta subsequente para o Lote 01, ou, alternativamente, suspender a assinatura do contrato administrativo ou o processo de contratação com dispensa de licitação, na fase em que se encontrar, até a análise meritória, de forma a evitar danos irreparáveis à requerente e à própria Administração, bem como a manutenção dos vícios que maculam o processo;

c) no mérito, que seja urgentemente revista a decisão da Autoridade Coatora em considerar a proposta da empresa CASSAROTTI FOODS como vencedora do Lote 1, com fulcro nos ditames previstos nas Súmulas 346 e 473 do STF, dando sequência aos demais ritos processuais com a convocação da O UNIVERSITÁRIO RESTAURANTE INDÚSTRIA COMÉRCIO E AGROPECUÁRIA LTDA. para apresentação dos documentos de habilitação e complementares previstos, visando a contratação dos serviços.

d) Pugna, ainda, pela intimação da Autoridade Coatora no endereço indicado no introito.

<sup>1</sup> Disponível em:

<https://tjrj.pje.jus.br/1g/Processo/ConsultaProcesso/Detalhe/listProcessoCompletoAdvogado.seam?id=2713439&ca=be41c6e4f67d8840546f0ae4ad28ce3bc768f3dc110fdb58bfa5de11c8cc812ca4d735b5e472132029d337867d1426ebb1f59d11394696f7&aba=>. Acesso em 15.08.2024.

Em sede de cognição sumária, o Juízo da 4ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital indeferiu a liminar pleiteada em decisão de 11.09.2023, por não verificar a violação de direito líquido e certo do impetrante. Em face da mencionada decisão, a representante interpôs agravo de instrumento, autuado sob o número de processo TJRJ 0078172.48.2023.8.19.0000. Em julgamento monocrático datado de 08.11.2023, o Desembargador relator do agravo de instrumento, deu provimento ao recurso para modificar a decisão que indeferiu a medida liminar pleiteada:

7. No presente caso, entendeu o Juízo a quo, como principal argumento, que falhas sanáveis, meramente formais, e identificadas nas propostas, em princípio não deveriam necessariamente conduzir à inabilitação de algum licitante, segundo posicionamento do TCU. A Procuradoria de Justiça, igualmente, seguiu tal posicionamento.

8. Todavia, malgrado posicionamentos em contrário, o contexto documental produzido pela agravante permite concluir pela plausibilidade do direito alegado.

9. O recurso administrativo instrumentalizado pela impetrante (doc. SEI nº 57553646), evidenciou o reconhecimento, pela equipe técnica da SEDSODH, do desatendimento a uma série de requisitos documentais por parte da empresa CASSAROTTI FOODS (comprovação de experiência da Nutricionista Responsável Técnica, comprovação de disponibilidade de pessoal técnico especializado, comprovação de que dispõe de veículos para transporte de alimentos, dentre outros documentos), o que, de fato, expõe dúvida razoável quanto ao cumprimento das exigências editalícias e, em aparente conflito com a norma de regência, mais especificamente seu artigo 43.

10. E mais, instada a suprir irregularidades, a vencedora trouxe aos autos do procedimento licitatório um atestado de Nutricionista Responsável Técnico de conteúdo flagrante falso, posto que a profissional seria apenas uma criança quando supostamente iniciada sua vida profissional, o que indica uma nítida intenção de atentar contra inúmeros deveres para com a Administração Pública e, de fato, sugere uma possível intenção de fazê-la sagrar vencedora do certame, a qualquer custo.

11. Frise-se, a proposta ofertada por parte da empresa vencedora, curiosamente, somente foi entregue após todos os licitantes terem encaminhado suas propostas, em uma prorrogação de horário igualmente suspeita

12. Caracterizada está a probabilidade do direito, sendo certo que o perigo de dano se encontra na continuidade da licitação e na contratação sociedade empresária, que se utilizou de alguns expedientes obscuros para demonstrar sua capacidade técnica, além de descumprir dispositivos editalícios, algo incompatível com a competitividade exigida pelo interesse público.

13. Por todo o exposto, ponderados os interesses em questão, entendendo evidenciado, *prima facie*, o fundamento relevante, conforme preceitua o artigo 7º, inciso III da Lei n.º 12.016/2009, merecendo modificação a decisão indeferitória da medida liminar pleiteada.

14. Assim sendo, DOU PROVIMENTO AO RECURSO, para deferir a liminar em mandado de segurança, suspendendo o procedimento licitatório constante Processo SEI-310003/003022/2023, ou caso já homologado, tornar sem efeito a adjudicação de seu objeto, cancelando-se todos os atos pertinentes.



Comunique-se ao Juízo a quo e à autoridade apontada como coatora, com a máxima urgência.

Em 04.12.2023, foi juntado aos autos embargos de declaração opostos pelo Estado do Rio de Janeiro por intermédio de sua Procuradoria Geral, os quais não foram providos em julgamento monocrático de 16.01.2024. Posteriormente, a Procuradoria Geral do Estado interpôs agravo interno, o qual deixou de ser provido pela Segunda Câmara de Direito Público, conforme acórdão de 26.06.2024.

No que concerne ao mandado de segurança (TJRJ 092721-37.2023.8.19.0001), observa-se que o feito segue em trâmite, ainda sem decisão de mérito. No entanto, em consulta ao Sistema Eletrônico de Informações – SEI-RJ, verifica-se do processo administrativo SEI-310003/003022/2023 despacho subscrito pelo Subsecretário de Governança e Gestão, solicitando o encerramento definitivo do procedimento, haja vista a determinação exarada pela 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

À ASSJUR

Considerando a suspensão do presente processo por determinação da 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no julgamento do Agravo de Instrumento nº 0078172-48.2023.8.19.0000 (cf. id 64216050 - Processo SEI-310003/005416/2023), e ainda, a edição da nova lei de licitação e a obrigatoriedade de realizar as contratações públicas com base na referida lei, vimos solicitar esclarecimentos quanto à possibilidade desta Secretaria de Estado, proceder o **ENCERRAMENTO DEFINITIVO** do presente processo administrativo.

Atenciosamente,

**JOSÉ CARLOS COSTA SIMONIN**

Subsecretário de Governança e Gestão

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos

ID: 618949-0

Ainda, foi possível identificar a existência do processo administrativo SEI-31001/001287/2024, que tem o mesmo objeto da contratação tratada no presente processo, citando o processo judicial como justificativa para àquela contratação, como pode ser visto abaixo:

Com intuito de assegurar a continuidade do serviço e a garantia do direito humano à alimentação adequada às pessoas em situação de vulnerabilidade e insegurança alimentar e nutricional, foi inaugurado o processo SEI- 310003/003948/2022, com vistas ao procedimento licitatório e, simultaneamente, o processo SEI-310003/003022/2023 para nova contratação emergencial do mesmo objeto, tendo em vista a não interrupção dos serviços pela morosidade do sistema público de contratação.

Todavia, os processos citados não foram concluídos devido à morosidade da fase interna da licitação no processo SEI- 310003/003948/2022, pois não houve tempo hábil para a publicação do Edital, tendo em vista a revogação da Lei Federal nº 8.666/93 e a necessidade de adequação à nova lei de licitação (Lei nº 14.133/21), e a determinação da suspensão do processo de contratação direta (SEI-310003/003022/2023) e abstenção das áreas técnicas de adotar qualquer conduta ou procedimento que pudesse importar em continuação do processo licitatório, tendo em vista o determinado pela 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no julgamento do Agravo de Instrumento nº 0078172-48.2023.8.19.0000 (cf. id 64216050 - Processo SEI-310003/005416/2023).

Nesse contexto, verificada a existência de demanda judicial, ainda em tramitação, é possível afirmar que uma contratação administrativa pode sofrer controle de legalidade concomitante em mais de uma instituição. De outro lado, não se pode olvidar do risco de que haja excesso de controle e, eventualmente, a sobreposição de instâncias controladoras, inclusive com possíveis decisões contraditórias entre si<sup>2</sup>.

Observa-se que o caso em tela se amolda ao fenômeno doutrinário conceituado como sobrecarga/superposição de instâncias de controle sobre a ação administrativa (*accountability overload*), eis que tramita mandado de segurança (TJRJ 092721-37.2023.8.19.0001). Conquanto prevaleça a independência entre a instância judicial e este Tribunal, que não tem sua atuação vinculada ao juízo formulado pelo Poder Judiciário, a matéria de que trata o presente processo se assemelha com o objeto do mencionado mandado de segurança.

Nesse contexto, cabe destacar o entendimento preconizado pela Conselheira Marianna Montebello Willeman, no voto proferido em 27.09.2018 no bojo do processo TCE-RJ n.º 220.684-3/14, em que a relatora ressalta a importância de se privilegiar e fomentar as ações concertadas e colaborativas entre as várias esferas de controle, com o intuito de minimizar os efeitos adversos inerentes à sobrecarga de controle. Eis o excerto do aludido voto:

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, cabe mencionar decisão plenária proferida em sessão de 26.04.2021, nos autos do processo TCE-RJ n.º

Ademais, a meu ver o tratamento da questão na seara judicial suscita outros contornos ao caso. Assiste-se atualmente um fenômeno que pode ser caracterizado como **accountability overload**, ou seja, à sobrecarga e à superposição de instâncias de controle sobre a ação administrativa que, não raro, chega a comprometer a própria eficiência da gestão pública em decorrência de seus excessos e de suas patologias. Em outros termos, o culto à cultura do controle não pode ignorar suas externalidades negativas e seus efeitos indesejados. A tomada de decisão pública submete-se a tantas instâncias de controle hoje em dia que o administrador público chega a ser desencorajado a pensar em soluções criativas e heterodoxas para os problemas enfrentados, tantos são os riscos que acaba por assumir.

Precisamente para minimizar os efeitos adversos inerentes à sobrecarga de controle é que ações concertadas e colaborativas entre as suas várias esferas merecem ser privilegiadas e fomentadas, promovendo-se uma espécie de “aprendizado interinstitucional”<sup>4</sup>. Perceba-se que a perspectiva aqui perfilhada não incide sobre as relações entre órgão de controle e administração fiscalizada – até porque essa vertente do problema já foi anteriormente enfrentada. O que se pretende reforçar com a presente abordagem é a necessidade de as próprias instâncias de **accountability** dialogarem entre si, de forma a minimizar as contradições e incoerências inevitavelmente produzidas quando múltiplos órgãos possuem autoridade para exercer controle sobre um mesmo campo de ação.

Em suma, a solução, ao que parece, não passa por enfraquecer o papel de qualquer instituição de controle, mas sim por robustecer a capacidade de articulação e cooperação entre elas, de forma que suas intervenções nas diversas áreas de atuação do poder público sejam coordenadas e dotadas de coerência entre si. A busca por esse equilíbrio entre os órgãos de controle só tem a favorecer a concretização das políticas necessárias para a efetivação de direitos fundamentais.

Creio que o exercício puro e simples da competência institucional – e constitucional - deste Tribunal de Contas no caso, sem considerar as demais instâncias que atuam sobre a matéria, traria mais inconvenientes do que resultados positivos, tomando-se por base a rede de controle em sua totalidade. (...) (grifos no original)

De outro giro, a se considerar que, o procedimento administrativo para contratação por dispensa de licitação SEI-310003/003022/2023 parece ter sido encerrado, não vislumbro oportunidade em prosseguir com o presente feito, haja vista que os fatos já são objeto de controle na seara judicial. Neste contexto, a extinção do feito sem resolução de mérito se mostra a medida mais adequada à hipótese, acompanhada da ciência ao jurisdicionado. Acrescenta-se, ainda, a ciência ao titular da unidade de controle interno, nos termos do parágrafo 5º do artigo 111 do Regimento Interno.

Registra-se que o arquivamento do feito nesta oportunidade não obsta o eventual exame de conformidade do ato/contrato – presentes os critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade – em sede de auditorias ou outras atividades fiscalizatórias, caso verificada a

necessidade de atuação desta Corte de Contas para garantir a eficácia do controle em benefício da coletividade.

Por derradeiro, considero pertinente cientificar ao Juízo de Direito da 4ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, à título de cooperação interinstitucional, bem como determinar o posterior arquivamento do feito.

Consigna-se que as manifestações das instâncias instrutivas se encontram disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal, em espaço próprio às consultas processuais.

Isto posto, posiciono-me **EM DESACORDO** com o Corpo Técnico e **EM DESACORDO** com o douto Ministério Público de Contas.

**VOTO:**

1. Por **CONHECIMENTO** do Recurso de Reconsideração interposto pela sociedade empresária O Universitário Restaurante Indústria Comércio E Agropecuária Ltda. (doc. TCE-RJ n.º 8.824-4/04), por estarem presentes seus pressupostos de admissibilidade.

2. Por **PROVIMENTO** do Recurso de Reconsideração interposto pela sociedade empresária O Universitário Restaurante Indústria Comércio E Agropecuária Ltda. (doc. TCE-RJ n.º 8.824-4/04), reformando-se a decisão plenária de 01.04.2024 para promover o **CONHECIMENTO** da presente Representação, eis que preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 109 do Regimento Interno.

3. Por **EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO** da Representação, em virtude da ausência do preenchimento do critério de oportunidade, nos termos do artigo 111, parágrafos 4º e 5º do Regimento Interno.

4. Por **COMUNICAÇÃO** ao Secretário de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e ao responsável pela unidade de controle interno, nos termos regimentais, conferindo-lhes ciência da presente decisão plenária.

5. Por **CIÊNCIA** à Secretaria-Geral de Controle Externo, por meio de sua coordenadoria competente, quanto às conclusões alcançadas nestes autos, bem como para que, nos termos do parágrafo 6º do artigo 111 do Regimento Interno, armazene em base de dados os caracteres do processo e o resumo dos fatos narrados, utilizando-os como elemento de informação para subsidiar

futuras ações de fiscalização, considerados os critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade.

6. Por **COMUNICAÇÃO** ao recorrente O Universitário Restaurante Indústria Comércio E Agropecuária Ltda, nos termos regimentais, para que tome ciência da presente decisão plenária.

7. Por **COMUNICAÇÃO** ao Juízo de Direito da 4ª Vara Fazenda Pública da Comarca da Capital do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, nos termos regimentais, para ciência acerca das informações contidas no presente processo, em virtude da relação destes autos com o mandado de segurança impetrado por O Universitário Restaurante Indústria Comércio E Agropecuária Ltda., que tramita nos autos do processo TJRJ n.º 092721-37.2023.8.19.0001.

8. Por **ARQUIVAMENTO** dos autos.

GCSMMV,

**MARCELO VERDINI MAIA**  
Conselheiro Substituto