

ACÓRDÃO Nº 063532/2024-PLENV

1 PROCESSO: 116835-2/2023

2 NATUREZA: REPRESENTAÇÃO DA SGE

3 INTERESSADO: SGE, CAD-ASSISTÊNCIA

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

5 RELATORA: MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO VIRTUAL

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **REPRESENTAÇÃO DA SGE**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO VIRTUAL**, por unanimidade, por **PROCEDÊNCIA** com **CANCELAMENTO**, **ACOLHIMENTO PARCIAL DA DEFESA**, **APLICAÇÃO DE MULTA** e **COMUNICAÇÃO**, nos exatos termos do voto da Relatora.

9 ATA Nº: 24

10 QUÓRUM:

Conselheiros presentes: Rodrigo Melo do Nascimento, José Maurício de Lima Nolasco, Marianna Montebello Willeman e Marcio Henrique Cruz Pacheco

Conselheiros-Substitutos presentes: Andrea Siqueira Martins, Marcelo Verdini Maia e Christiano Lacerda Ghuerren

11 DATA DA SESSÃO: 29 de Julho de 2024

12 CONDENAÇÃO:

12.1 ÓRGÃO DE INSTRUÇÃO: COORDENADORIA DE AUDITORIA DE POLÍTICAS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

12.2 TIPO DE CONDENAÇÃO: APLICAÇÃO DE MULTA

12.3 RESPONSÁVEL: ROSANGELA DE SOUZA GOMES

12.4 VALOR: 5.000 UFIR-RJ, correspondente, nesta data, a R\$ 22.686,50 (vinte e dois mil seiscientos e oitenta e seis reais e cinquenta centavos), a ser recolhido, com recursos próprios, ao erário estadual.

12.5 ENTE COMPETENTE PARA EXECUÇÃO FISCAL: ESTADO DO RIO DE JANEIRO

12.6 FUNDAMENTO: Lei Complementar nº 63/1990, art. 63, inc. III.

12.7 PRAZO PARA RECOLHIMENTO: 30 (trinta) dias

O montante deverá ser recolhido com recursos próprios, ficando DETERMINADA, desde logo, a COBRANÇA EXTRAJUDICIAL OU JUDICIAL, nos termos do art. 4º da Deliberação TCE/RJ nº 343/23, inclusive com a expedição de ofício, no caso de ausência de manifestação da responsável, consoante o disposto no art. 28, II, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, observado o procedimento recursal.

13 CONDENAÇÃO:

13.1 ÓRGÃO DE INSTRUÇÃO: COORDENADORIA DE AUDITORIA DE POLÍTICAS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

13.2 TIPO DE CONDENAÇÃO: APLICAÇÃO DE MULTA

13.3 RESPONSÁVEL: JOSE CARLOS COSTA SIMONIN

13.4 VALOR: 4.000 UFIR-RJ, correspondente, nesta data, a R\$ 18.149,20 (dezoito mil cento e quarenta e nove reais e vinte centavos), a ser recolhido, com recursos próprios, ao erário estadual.

13.5 ENTE COMPETENTE PARA EXECUÇÃO FISCAL: ESTADO DO RIO DE JANEIRO

13.6 FUNDAMENTO: Lei Complementar nº 63/1990, art. 63, inc. III.

13.7 PRAZO PARA RECOLHIMENTO: 30 (trinta) dias

O montante deverá ser recolhido com recursos próprios, ficando DETERMINADA, desde logo, a COBRANÇA EXTRAJUDICIAL OU JUDICIAL, nos termos do art. 4º da Deliberação TCE/RJ nº 343/23, inclusive com a expedição de ofício, no caso de ausência de manifestação da responsável, consoante o disposto no art. 28, II, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, observado o procedimento recursal.

Marianna Montebello Willeman

Relatora

Rodrigo Melo do Nascimento

Presidente

Fui presente,

Henrique Cunha de Lima

Procurador-Geral de Contas

VOTO GC-5

PROCESSO: TCE-RJ Nº 116.835-2/23
ORIGEM: SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS – SEDSODH
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
INTERESSADO: SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO – SGE

REPRESENTAÇÃO EM FACE DE IRREGULARIDADES ENCONTRADAS NO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL, FORMALIZADO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO, EM FAVOR DA SOCIEDADE EMPRESÁRIA ATN CONTACT CENTER, PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS NECESSÁRIOS À IMPLANTAÇÃO FÍSICA, DE PROCEDIMENTOS, OPERAÇÃO E GESTÃO CONTINUADA DE CENTRAL DE ATENDIMENTO TELEFÔNICO, ATIVA E RECEPTIVA, EXCLUSIVA PARA A SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS - SEDSODH (*CALL CENTER*) NO ÂMBITO DO PROGRAMA SUPERA RJ.

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 27/10/2023 QUE OPORTUNIZOU PRÉVIA MANIFESTAÇÃO DA JURISDICIONADA. DECISÃO SUBSEQUENTE, DE 22/11/2023, QUE CONHECEU A REPRESENTAÇÃO, DEFERIU A TUTELA PROVISÓRIA REQUERIDA PELA SGE, COM DETERMINAÇÃO, E POSTERIOR REMESSA ÀQUELE ÓRGÃO PARA ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES PRESTADAS PELA JURISDICIONADA.

NOVA DECISÃO DE 04/03/2024 QUE POSTERGOU A DECISÃO MERITÓRIA, COM NOTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS E COMUNICAÇÃO DA SOCIEDADE EMPRESÁRIA CONTRATADA.

APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE DEFESA QUE NÃO PERMITEM AFASTAR AS IRREGULARIDADES APURADAS PELA SGE.

IDENTIFICAÇÃO DA CELEBRAÇÃO DE SEGUIDOS CONTRATOS POR

DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DE SUPOSTA SITUAÇÃO EMERGENCIAL PARA O MESMO OBJETO. MOROSIDADE EXCESSIVA DO PROCESSO LICITATÓRIO. BURLA AO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, EVIDENCIANDO DESCUMPRIMENTO DO DISPOSTO NO ART. 37, XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 2º DA LEI Nº 8.666/93. AUSÊNCIA DE QUALQUER INTERESSE EM INIBIR TAL PRÁTICA CORRIQUEIRA NO ÂMBITO DA SEDSODH. IRRAZOABILIDADE DA NECESSIDADE EMERGENCIAL DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE *CALL CENTER* FINDO O CENÁRIO PANDÊMICO. RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS ENVOLVIDOS.

PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO QUANTO AO MÉRITO. CONFIRMAÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA ANTERIORMENTE DEFERIDA. DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE DO ATO DE DISPENSA FORMALIZADO NO PROCESSO SEI-RJ Nº 310003/001255/2023 E DO CONTRATO Nº 023/23, DELE DECORRENTE. CANCELAMENTO DO CERTIFICADO DE REVELIA Nº 110/2024. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE DEFESA. APLICAÇÃO DE MULTAS. COMPETÊNCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, POR MEIO DE SEU ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA DÍVIDA ATIVA, PARA EXECUÇÃO DAS MULTAS APLICADAS NESTES AUTOS, NA HIPÓTESE DE SEU NÃO PAGAMENTO. COMUNICAÇÃO PARA CIÊNCIA DA DECISÃO.

Trata-se de representação formulada pela Coordenadoria de Auditoria de Políticas em Assistência Social e Desenvolvimento - CAD-ASSISTÊNCIA e ratificada pelo Secretário Geral de Controle Externo deste Tribunal, versando sobre irregularidades encontradas no procedimento de contratação emergencial, formalizado por dispensa de licitação, com base no art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93 (Processo SEI-RJ nº 310003/001255/2023), que teve por objeto a contratação da sociedade empresária ATN CONTACT CENTER, para prestação de serviços técnicos necessários à implantação física, de procedimentos, operação e gestão continuada de central de atendimento telefônico, ativa e receptiva, exclusiva para a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos - SEDSODH (*call center*) no âmbito do Programa Supera RJ, no valor de R\$ 4.196.392,01, pelo prazo de 180 dias, materializado pelo Contrato nº 023/2023.

De forma resumida, em consulta rotineira ao SIGFIS, chamou a atenção da SGE a **quantidade de dispensas emergenciais com o mesmo objeto, com característica de potencial burla ao procedimento licitatório**, além de outros fatores, tais como: **(i)** o Contrato nº 023/2023, em vigor, ainda conta com obrigações e pagamentos pendentes, a despeito do término do Programa definido pelo art. 6º da Lei Estadual nº 10.069/23, para 18/09/2023, com prazo final para saque dos saldos remanescentes para 18/10/2023; **(ii)** o extrato do Contrato nº 023/2023 foi publicado no dia 17/07/2023, com prazo de vigência de 180 (cento e oitenta) dias, apenas 3 (três) dias antes da publicação da citada Lei Estadual nº 10.069/23, que extinguiu o programa, cujo processo legislativo¹ era de conhecimento da Pasta Estadual; **(iii)** o avançado cronograma orçamentário do ajuste, aparentemente incompatível com o tempo de vigência e **(iv)** a excessiva demora na conclusão do procedimento licitatório instaurado em 2021 para a contratação do mesmo objeto.

Em decisão monocrática de **27/10/2023**, entendi necessária, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a prévia manifestação do jurisdicionado, em caráter excepcional, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, nos seguintes termos:

I - DETERMINO que a Coordenadoria de Comunicações Processuais – CGC, da SSE, providencie a **COMUNICAÇÃO, POR MEIO DE TÉCNICO DE NOTIFICAÇÕES**, da titular da **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos – SEDSODH**, franqueando-lhe o prazo de **72 horas** para se manifestar, na forma do art. 149, §1º, do RITCERJ, quanto aos fatos noticiados e ao pedido de tutela provisória, devendo prestar os seguintes esclarecimentos:

- a)** justifique a publicação do Contrato nº 023/2023 apenas 3 dias antes da publicação Lei Estadual nº 10.069/23 que encerrou o programa Supera RJ, sendo certo que a Pasta já tinha conhecimento sobre o respectivo processo legislativo que deu origem à Lei;
- b)** justifique o prazo de vigência contratual bastante superior aos prazos estabelecidos pela Lei Estadual nº 10.069/23 para as últimas atividades do programa;
- c)** justifique a execução orçamentária do contrato, que conta com mais de 90% do valor empenhado, mesmo com somente 50% do prazo total;
- d)** justifique a utilização indevida, de forma contínua, da dispensa de licitação para contratação de serviços em apreço, em detrimento de processo licitatório, contrariando o art. 37, XXI, da Constituição da República, bem como o art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93;
- e)** justifique a morosidade do processo licitatório SEI-310003/003736/2021, que resultou nas sucessivas dispensas de licitação, todas fundamentadas no art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93;
- f)** justifique a ausência de adoção de medidas para apurar as responsabilidades dos agentes públicos que deram causa a não conclusão do procedimento licitatório SEI-

¹ Projeto de Lei nº 1.422/2023.

310003/003736/2021, conforme orientação emanada pela Procuradoria Geral do Estado;

II – findo o prazo, com ou sem manifestação do jurisdicionado, encaminhem-se os autos diretamente ao meu Gabinete, para exame do pleito cautelar em sede de cognição sumária.

Em atenção ao *decisum*, a Sra. Rosangela de Souza Gomes, atual Secretária de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, encaminhou a esta Corte de Contas, em 06/11/2023, resposta protocolizada como Documento TCE-RJ nº 24.340-2/2023.

Em **22/11/2023**, após exame da documentação apresentada pela jurisdicionada, proferi decisão monocrática conhecendo a representação, **concedendo a parcialmente a tutela provisória** pleiteada pela SGE, **determinando** à atual Secretária de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos que limitasse a execução do Contrato nº 023/2023 até a data de 03/12/2023, prazo final para a utilização do saldo do benefício, abstendo-se, ainda, de celebrar nova contratação emergencial (ou prorrogar a atualmente em vigor) para a prestação de serviços de call center no âmbito do Programa Supera RJ. Eis os termos da parte dispositiva da decisão:

I – CONHEÇO a Representação, por se encontrarem presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 109 do Regimento Interno;

II – DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA, nos exatos termos do art. 149 do Regimento Interno, **determinando** à atual Secretária de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos que limite a execução do Contrato nº 023/2023 até a data de 03/12/2023, prazo final para a utilização do saldo do benefício, conforme consta no *site* oficial do Programa Supera RJ, abstendo-se, ainda, de celebrar nova contratação emergencial (ou prorrogar a atualmente em vigor) para a prestação de serviços de call center no âmbito do Programa Supera RJ, devendo comprovar a esta Corte as medidas adotadas no prazo máximo de 5 (cinco) dias;

III- na sequência, **ENCAMINHEM-SE** os autos à Secretaria Geral de Controle Externo – SGE, para análise das informações prestadas pelo jurisdicionado (doc. 24340-2/2023), nos termos regimentais, ouvido, posteriormente, o Ministério Público Especial.

Em resposta à decisão *supra*, a Sra. Rosangela de Souza Gomes encaminhou a esta Corte de Contas, em 08/12/2023, informação protocolizada como Documento TCE-RJ nº 27.200-7/2023.

Em **04/03/2024**, foi proferida decisão plenária nos seguintes termos:

VOTO:

I – pela **NOTIFICAÇÃO à Sra. Rosângela de Souza Gomes, atual Secretária de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e signatária do despacho de ratificação da dispensa de licitação em favor da sociedade empresária ATN Contact Center, que deu origem ao Contrato nº 023/2023**, nos termos regimentais, para que, **no prazo de 30 (trinta) dias** a contar da ciência desta decisão, apresente razões de defesa quanto às seguintes irregularidades:

- a) publicação do Contrato nº 023/2023 apenas 03 (três) dias antes da publicação Lei Estadual nº 10.069/23 que encerrou o Programa Supera RJ, com prazo de vigência bastante superior aos prazos estabelecidos pela referida Lei Estadual para as últimas atividades do programa, sendo certo que a Pasta estadual já tinha conhecimento sobre o respectivo processo legislativo que deu origem àquele diploma;
- b) execução orçamentária irregular do contrato nº 023/2023, que contava, à época da apuração desta Corte, com mais de 90% do valor empenhado, mesmo com somente 50% do prazo total;
- c) utilização indevida, de forma contínua, da dispensa de licitação para contratação da sociedade empresária ATN Contact Center para a prestação de serviços de *call center* no âmbito do Programa Supera RJ, em detrimento de processo licitatório, contrariando o art. 37, XXI, da Constituição da República, bem como o art. 2º da Lei Federal nº 8.666/93;
- d) significativa morosidade do processo licitatório SEI-310003/003736/2021, que resultou nas sucessivas dispensas de licitação, todas fundamentadas no art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93;
- e) ausência de adoção de medidas para apurar as responsabilidades dos agentes públicos que deram causa a não conclusão do procedimento licitatório SEI-310003/003736/2021, conforme orientação emanada pela d. Procuradoria Geral do Estado, sendo certo que as justificativas apresentadas no Documento TCE/RJ nº 24.340-2/2023 não possuem o condão de afastar a irregularidade;
- f) ato de ratificação de dispensa de licitação apenas publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 27/09/2023, dois meses após a publicação do Contrato nº 023/2023, que se deu em 17/07/2023; e
- g) necessidade emergencial de contratação de serviços de *call center* no âmbito do Programa Supera RJ no contexto do ano de 2023, quando já encerrada a pandemia do Coronavírus (COVID-19) no ERJ e não mais exigido o afastamento social;

II – pela **NOTIFICAÇÃO ao Sr. José Carlos Costa Simonin, então Secretário em exercício da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e signatário do despacho de ratificação da dispensa de licitação em favor da sociedade empresária ATN Contact Center, que deu origem ao Contrato nº 003/2023**, sendo ainda a autoridade signatária dos Contratos nº 003/2023 e nº 023/2023, nos termos regimentais, para que, **no prazo de 30 (trinta) dias** a contar da ciência desta decisão, apresente razões de defesa quanto às seguintes irregularidades:

- a) publicação do Contrato nº 023/2023 apenas 03 (três) dias antes da publicação Lei Estadual nº 10.069/23 que encerrou o Programa Supera RJ, com prazo de vigência bastante superior aos prazos estabelecidos pela referida Lei Estadual para as últimas atividades do programa, sendo certo que a Pasta estadual já tinha conhecimento sobre o respectivo processo legislativo que deu origem àquele diploma;
- b) execução orçamentária irregular do contrato nº 023/2023, que contava, à época da apuração desta Corte, com mais de 90% do valor empenhado, mesmo com somente 50% do prazo total;

c) utilização indevida, de forma contínua, da dispensa de licitação para contratação da sociedade empresária ATN Contact Center para a prestação de serviços de *call center* no âmbito do Programa Supera RJ, em detrimento de processo licitatório, contrariando o art. 37, XXI, da Constituição da República, bem como o art. 2º da Lei Federal nº 8.666/93;

d) significativa morosidade do processo licitatório SEI-310003/003736/2021, que resultou nas sucessivas dispensas de licitação, todas fundamentadas no art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93;

e) ausência de adoção de medidas para apurar as responsabilidades dos agentes públicos que deram causa à não conclusão do procedimento licitatório SEI-310003/003736/2021, conforme orientação emanada pela d. Procuradoria Geral do Estado; e

f) necessidade emergencial de contratação de serviços de *call center* no âmbito do Programa Supera RJ no contexto do ano de 2023, quando já encerrada a pandemia do Coronavírus (COVID-19) no ERJ e não mais exigido o afastamento social;

III – pela **COMUNICAÇÃO à sociedade empresária ATN Contact Center**, na pessoa de seu representante legal, nos termos regimentais, para que tome ciência desta Representação e, desejando, manifeste-se acerca das impropriedades veiculadas por meio desta Representação, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência desta decisão.

Entendi, quando da decisão de 04/03/2024, que, antes da prolação de decisão meritória deveria ser oportunizado o contraditório aos agentes públicos envolvidos, por meio de notificação, para que apresentassem razões de defesa, no âmbito de suas respectivas responsabilidades, quanto às irregularidades constatadas ao longo da decisão.

Registrei na oportunidade, ademais, que até a publicação do ato de ratificação da dispensa de licitação que culminou com a formalização da última contratação emergencial (Contrato nº 023/2023), os atos processuais foram praticados sob a gestão dos anteriores Secretários de Estado da SEDSODH, a saber:

➤ **Sr. Bruno Felgueira Dauaire, anterior Secretário da SEDSODH:**

Processo SEI-310003/001461/2021 - Despacho de ratificação da dispensa de licitação em favor da sociedade empresária ATN Contact Center², que deu origem ao Contrato nº 004/2021. O contrato teve como signatário o Sr. Fábio Paravidino da Silva, então Subsecretário de Governança e Gestão da SEDSODH;

² https://sei.ri.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?d-qBlq_KF4_2fdKMgucKGw2S00sdRDgKOTtYkpTOQj3K4zXTVPmRjFTPu6W7U9QynjMFvjri20cGr7voserhr15xkk0GBKMZbI_JR5KMZj67_WXpCPluU_mgKW6uEWXV

Os 2º e 3º Termos Aditivos de prorrogação de prazo ao Contrato nº 004/2021 foram subscritos pelo Sr. Julio Cesar Saraiva, então Subsecretário de Governança e Gestão e Ordenador de Despesas da SEDSODH.

➤ **Sr. José Carlos Costa Simonin, então Secretário em exercício da SEDSODH:**

Processo SEI-310003/002855/2022 - Despacho de ratificação da dispensa de licitação em favor da sociedade empresária ATN Contact Center³, que deu origem ao Contrato nº 003/2023. O próprio Secretário foi a autoridade signatária do instrumento contratual.

➤ **Sra. Rosangela de Souza Gomes, atual Secretária da SEDSODH:**

Processo SEI-310003/001255/2023 - Despacho de ratificação da dispensa de licitação em favor da sociedade empresária ATN Contact Center⁴, que deu origem ao Contrato nº 023/2023. Instrumento contratual firmado pelo Sr. José Carlos Costa Simonin, então Subsecretário de Governança e Gestão da SEDSODH.

Não obstante, considerando que no ano de 2021 o ERJ ainda vivia em estágio pandêmico, não sendo aconselhável, à época, o atendimento presencial a público, entendi adequado deixar de perquirir a responsabilidade dos envolvidos na celebração do Contrato nº 004/2021 e seus termos aditivos.

Em atenção ao *decisum* de 04/03/2024, a Sra. Rosangela de Souza Gomes, Secretária da SEDSODH, e o Sr. Jose Carlos Costa Simonin, então Secretário em exercício da SEDSODH, apresentaram respostas protocolizadas, respectivamente, como Documentos TCE-RJ nº 7.182-7/24 e 6.558-3/24. Já a sociedade empresária ATN Contact Center juntou aos autos documentação protocolizada como Documento TCE-RJ nº 6.635-7/24.

Após analisar as respostas apresentadas pelos jurisdicionados, a CAD-ASSISTÊNCIA, em manifestação de 14/06/2024, apresentou a seguinte proposta de encaminhamento:

4. Da Proposta de Encaminhamento

Considerando que os efeitos da tutela se esgotaram em 03/12/23, em conformidade com os termos da Decisão Monocrática prolatada em 22/11/23,

³ https://sei.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?d-qBlq_KF4_2fdKMgucKGw2SO0sdRDgKOTtYkpTOQj2vjFpAab7mtN4ELMnaOr0yNaR3qThg2h-lAPf9vqwCiKIgNT1zCzu0mIk3bCRaWfrGGAJetKI6nVet166tebco

⁴ https://sei.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?d-qBlq_KF4_2fdKMgucKGw2SO0sdRDgKOTtYkpTOQj1tLhBqtTCFiZu7MoKDCEB_j0srxbVHlrBxgCh-CtTxUtp_qGbISi-ABJ5PGmXRvgV4SSoBgm0lUhlvqE-3qU

Considerando o saneamento pontual dos itens I.b, I.e, II.b e II.e pelas razões de defesa apresentadas,

Considerando, contudo, o não afastamento por justificativas plausíveis das irregularidades centrais apontadas na representação, alusivas à utilização indevida e de forma contínua da dispensa de licitação para a prestação de serviços de *call center* no âmbito do Programa Supera RJ, e à significativa morosidade do processo licitatório para dar prosseguimento e regularizar à época a contratação em apreço,

Sugere-se:

4.1. A CONFIRMAÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA concedida na Decisão Monocrática do dia 22/11/23, considerando exauridos os seus efeitos, em razão da decisão pela Procedência quanto ao mérito da presente Representação;

4.2. O CANCELAMENTO do Certificado de Revelia nº 110/2024, emitido em 18/04/2024;

4.3. O ACOLHIMENTO PARCIAL das razões de defesa apresentadas nos itens I.b e I.e pela **Sra. Rosângela de Souza Gomes, Secretária Estadual de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro, à época dos fatos**, e nos itens II.b e II.e pelo **Sr. José Carlos da Costa Simonin, então Secretário em exercício da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos**;

4.4. A PROCEDÊNCIA da Representação em tela, a fim de que seja declarada a ilegalidade do ato de dispensa formalizado no processo SEI-RJ nº 310003/001255/2023 e do contrato nº 023/23, dele decorrente;

4.5. A APLICAÇÃO DE MULTA, em valor a ser definido pelo Plenário mediante Acórdão, à **Sra. Rosângela de Souza Gomes, Secretária Estadual de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro, à época dos fatos**, com fulcro no art. 143, inciso III do RITCERJ, a ser recolhida com recursos próprios ao FEM/TCE-RJ, na forma do art.3º, inciso VII, da Lei estadual nº 6.113/2011, **DETERMINANDO-SE**, desde logo, a **COBRANÇA JUDICIAL**, nos termos do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 267/16, inclusive com a expedição de ofício à Dívida Ativa Estadual, caso a multa não venha a ser recolhida no prazo regimental, e a continuidade do processo no que se refere ao aguardo do recolhimento da sanção, observado o procedimento recursal, em face das seguintes irregularidades:

a) publicação do Contrato nº 023/2023 apenas 03 (três) dias antes da publicação Lei Estadual nº 10.069/23 que encerrou o Programa Supera RJ, com prazo de vigência bastante superior aos prazos estabelecidos pela referida Lei Estadual para as últimas atividades do programa, sendo certo que a Pasta estadual já tinha conhecimento sobre o respectivo processo legislativo que deu origem àquele diploma;

b) utilização indevida, de forma contínua, da dispensa de licitação para contratação da sociedade empresária ATN Contact Center para a prestação de serviços de *call center* no âmbito do Programa Supera RJ, em detrimento de processo licitatório, contrariando o art. 37, XXI, da Constituição da República, bem como o art. 2º da Lei Federal nº 8.666/93;

c) significativa morosidade do processo licitatório SEI-310003/003736/2021, que resultou nas sucessivas dispensas de licitação, todas fundamentadas no art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93;

d) ato de ratificação de dispensa de licitação apenas publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 27/09/2023, dois meses após a publicação do Contrato nº 023/2023, que se deu em 17/07/2023.

e) necessidade emergencial ficta de contratação de serviços de call center no âmbito do Programa Supera RJ no contexto do ano de 2023, quando já encerrada a pandemia do Coronavírus (COVID19) no ERJ e não mais exigido o afastamento social;

4.6. A APLICAÇÃO DE MULTA, em valor a ser definido pelo Plenário mediante Acórdão, à **Sr. José Carlos da Costa Simonin, então Secretário em exercício da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e signatário do despacho de ratificação da dispensa de licitação em favor da sociedade empresária ATN Contact Center, que deu origem ao Contrato nº 003/2023, sendo ainda a autoridade signatária dos Contratos nº 003/2023 e nº 023/2023**, com fulcro no artigo 143, inciso III, do RITCERJ, a ser recolhida com recursos próprios ao FEM/TCE-RJ, na forma do art.3º, inciso VII, da Lei estadual nº 6.113/2011, DETERMINANDO-SE, desde logo, a COBRANÇA JUDICIAL, nos termos do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 267/16, inclusive com a expedição de ofício à Dívida Ativa Estadual, caso a multa não venha a ser recolhida no prazo regimental, e a continuidade do processo no que se refere ao aguardo do recolhimento da sanção, observado o procedimento recursal, em face das seguintes irregularidades:

a) publicação do Contrato nº 023/2023 apenas 03 (três) dias antes da publicação Lei Estadual nº 10.069/23 que encerrou o Programa Supera RJ, com prazo de vigência bastante superior aos prazos estabelecidos pela referida Lei Estadual para as últimas atividades do programa, sendo certo que a Pasta estadual já tinha conhecimento sobre o respectivo processo legislativo que deu origem àquele diploma;

b) utilização indevida, de forma contínua, da dispensa de licitação para contratação da sociedade empresária ATN Contact Center para a prestação de serviços de call center no âmbito do Programa Supera RJ, em detrimento de processo licitatório, contrariando o art. 37, XXI, da Constituição da República, bem como o art. 2º da Lei Federal nº 8.666/93;

c) significativa morosidade do processo licitatório SEI-310003/003736/2021, que resultou nas sucessivas dispensas de licitação, todas fundamentadas no art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93; e

d) necessidade emergencial ficta de contratação de serviços de call center no âmbito do Programa Supera RJ no contexto do ano de 2023, quando já encerrada a pandemia do Coronavírus (COVID19) no ERJ e não mais exigido o afastamento social.

O Ministério Público Especial anuiu integralmente com a proposta formulada pelo corpo instrutivo.

É O RELATÓRIO.

Bem analisados os autos, entendo que assiste **razão** ao corpo instrutivo e ao órgão ministerial quanto ao encaminhamento proposto.

Primeiramente, registro que a representação já foi devidamente conhecida quando da decisão de 22/11/2023, oportunidade em que a tutela provisória requerida pela SGE foi deferida, com

determinação “à atual Secretária de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos que limite a execução do Contrato nº 023/2023 até a data de 03/12/2023, prazo final para a utilização do saldo do benefício, conforme consta no site oficial do Programa Supera RJ, abstando-se, ainda, de celebrar nova contratação emergencial (ou prorrogar a atualmente em vigor) para a prestação de serviços de call center no âmbito do Programa Supera RJ, devendo comprovar a esta Corte as medidas adotadas no prazo máximo de 5 (cinco) dias”.

Esclarecido isto, passo a analisar as **razões de defesa** apresentadas pelos jurisdicionados e o **mérito** da representação, em cotejo ao exame técnico realizado pela coordenadoria competente.

Antes, porém, entendo adequado, diante da relevância do tema, tecer, tal qual realizado na decisão pretérita, uma breve contextualização acerca dos procedimentos realizados pela SEDSODH para a contratação da prestação de serviços de *call center* no âmbito do Programa Supera RJ.

- I -

CONTEXTUALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS REALIZADOS PELA SEDSODH PARA A CONTRATAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CALL CENTER NO ÂMBITO DO PROGRAMA SUPERA RJ

Como sabido, o Supera RJ é um programa assistencial e de fomento, direcionado a parte da população fluminense, que tem sua origem durante a pandemia do Coronavírus (COVID-19), e finalidade voltada a permitir o enfrentamento e o combate à crise econômica causada pelas medidas restritivas impostas à época.

Diante do cenário pandêmico vivido à época, que tornava desaconselhável o atendimento presencial ao público-alvo do programa, a Pasta estadual de origem instaurou, em 17/04/2021⁵, o Processo SEI-310003/001461/2021, com o fim de contratar emergencialmente o serviço de *call center* para o Programa Supera RJ. Assim, em 24/05/2021 foi celebrado com a sociedade empresária ATN Contact Center o **Contrato nº 004/2021**, primeira contratação emergencial.

Ato seguinte, em 13/10/2021, perto do fim do prazo de vigência da contratação emergencial (180 dias), a Secretaria Estadual inaugurou o Processo SEI-310003/003736/2021 objetivando a realização de certame licitatório para a contratação do serviço de *call center*. **Ocorre que, passados**

⁵ https://sei.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?d-qBlq_KF4_2fdKMgucKGw2SOQsdRDgKOTtYkpTOQj1heNc_c4LliyDEBqwIP0jz-IDILXBXMLawj1m7hJAeoGbT0mRIMB7mSqIjJBDeu3eyCBRkDNK6UWMo_8NZ1ro9

mais de 2 (dois) anos e findo o cenário de pandemia que justificou a primeira contratação emergencial, o processo administrativo supreendentemente ainda não teve fim, não tendo sido sequer publicado o edital de licitação.

Em consulta ao Processo SEI-310003/003736/2021⁶, identifico despacho datado de 03/06/2024 com proposição de encerramento do procedimento, tendo em vista o fim do Programa.

Em virtude da morosidade do expediente de licitação, foram celebrados dois termos aditivos de prorrogação de prazo ao Contrato nº 004/2021, alcançando o ajuste o prazo total de 450 dias. Ressalto que, na oportunidade, o órgão de assessoramento jurídico da Pasta estadual registrou *“a **necessidade imperiosa de que seja imediatamente instaurado o processo licitatório respectivo, tendo em vista que a contratação direta em razão de situação emergencial tem caráter excepcional, alertando-se para os riscos de responsabilização decorrentes da manutenção da situação em descompasso com a legislação de regência, razão pela qual devem ser adotadas as providências necessárias para a regularização da contratação.**”*⁷

Mantida a situação emergencial - segundo o gestor da SEDSODH - houve, em 17/01/2023, a celebração de nova contratação emergencial, pelo prazo de 180 dias (**Contrato nº 003/2023**, celebrado com a mesma sociedade empresária ATN Contact Center, no bojo do Processo SEI-310003/002855/2022). Da mesma forma, a Assessoria Jurídica da Pasta estadual⁸, ao examinar a proposta, recomendou, uma vez mais, que fosse *“deflagrado o processo para a licitação dos serviços ora em análise, considerando a prorrogação, por mais um ano, do programa SUPERA RJ, nos termos da Lei nº 9.941 de 29 dezembro de 2022”*.

Por fim, em 14/07/2023, foi celebrado o **Contrato nº 023/2023**, igualmente com a sociedade empresária ATN Contact Center, pelo prazo de 180 dias (Processo SEI-310003/001255/2023). De igual maneira, a Assessoria Jurídica da Pasta de origem⁹ enfatizou, na oportunidade, a ausência nos autos de *“esclarecimentos acerca dos motivos pelos quais não houve abertura de procedimento licitatório para nova contratação regular.”*

⁶https://sei.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?d-qBlq_KF4_2fdKMgucKGw2S00sdRDgKOTtYkpTOQj3TbBj2rj3G09n7sNoHgTU2s_orDWFR0Fib-fUAB7F65Ad-rE-1CVZlzn4Qq3Xs0SKQXVTznc6UelfxCpjzwuC

⁷https://sei.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?d-qBlq_KF4_2fdKMgucKGw2S00sdRDgKOTtYkpTOQj2XOzlMrUE6V0Y0X1qW_1sUfX0fvcQeyADweHhH-Exk4l3z2ORx0AsSy3pKVbmRRUn9M5mAAANUbx_wki6SRWdFf

⁸https://sei.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?d-qBlq_KF4_2fdKMgucKGw2S00sdRDgKOTtYkpTOQj0wL082gazytL2B88fn880JlluOQS3PzlelxEfEfUvWgleb-L8haokTm5vCjW4BIA5idERCV-DyVOExX4Rtvmrq

⁹https://sei.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?d-qBlq_KF4_2fdKMgucKGw2S00sdRDgKOTtYkpTOQj1LgylcZWAnq2jar1FCD2pqzljtclHziL5bH3ZpDoub3_WfYC6YgCg1l-AtmldkqQWimnhufko4umV08zfxzlKY

Embora, em verdade, tenha sido dado início a processo administrativo com o fim de licitar o serviço em questão - Processo SEI-310003/003736/2021¹⁰, inaugurado em 13/10/2021 - **o fato é que nem mesmo a fase interna do procedimento foi concluída**, o que causa grande estranheza, não apenas pelo exagero do período de tramitação em si – mais de 2 (dois) anos - mas também porque a Secretaria conseguiu concluir o processo de dispensa emergencial que deu origem ao último contrato em cerca de 4 (quatro) meses - de março de 2023, quando foi solicitada a última dispensa emergencial¹¹, até julho de 2023, quando foi formalizada a subsequente contratação -, sendo certo que o processo de contratação direta igualmente exige a adoção de procedimentos formais pela Administração Pública, não havendo motivos aparentes para resultados tão distintos entre os processos.

Causa espanto, ainda, o fato de que o ato de ratificação de dispensa de licitação apenas foi publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 27/09/2023¹², dois meses após a publicação do extrato do Contrato nº 023/2023, que se deu em 17/07/2023. Conforme bem observa a SGE na representação formulada, tal fato demonstra que as fases processuais não foram devidamente observadas, denotando excessiva pressa para executar a aludida dispensa.

As sucessivas dispensas de licitações de maneira emergencial, sem que se procedesse à conclusão do processo licitatório, demonstram que aparentemente não houve qualquer interesse em inibir tal prática corriqueira no âmbito da SEDSODH, indicando clara desídia dos gestores na hipótese vertente, porquanto não é razoável que em mais de 2 (dois) anos não seja possível nem sequer publicar um edital, inclusive porque não se trata de um objeto complexo.

Além disso, como bem observado pelo corpo técnico, o extrato do Contrato nº 023/2023 foi publicado na imprensa oficial apenas 3 (três) dias antes da publicação da Lei nº 10.069/2023, a qual revogou a Lei estadual nº 9.191/2021, culminando na extinção do Programa Supera RJ, sendo certo que a Pasta Estadual tinha pleno conhecimento da tramitação do correlato projeto de lei. Causa estranheza, portanto, que nesse cenário o órgão jurisdicionado tenha celebrado contrato com cláusula de vigência de 180 (cento e oitenta) dias.

Embora tenha sido incluída cláusula contratual resolutória na minuta contratual - por sugestão da Assessoria Jurídica da Pasta estadual - o que se verifica, na prática, é a sua inobservância pela

¹⁰https://sei.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?IC2o8Z7ACQH4LdO4jILJziPBiLtP6l2FsQacilhUf-duzEubalut9yvd8-CzYYNLu7pd-wiM0k633-D6khhQNXGziUMbl0rSx-Ma_X6LqPgCaxmQ5xldLVhw8FmkFMhC

¹¹https://sei.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?d-qBlq_KF4_2fdKMgucKGw2SO0sdRDgKOTtYkpTOQj37fdnCCmWZbUS8vyIm8u2NXn2jvhyfnIOAX4ZkoBnDN1QoDNG8KWkr_pltr9yStfM7lqUQ4H0m0rRAaYpHxU7D

¹²https://sei.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?d-qBlq_KF4_2fdKMgucKGw2SO0sdRDgKOTtYkpTOQj3-4CiLC_8wmPhsqj1T1xTkooBTDPlniP6KS-OaZ9FM5aLiGKFZc6Oe0qHmhDQXUSCEMrEGIRgNzuvacqwaXAql

SEDSODH, eis que até então ainda não havia sido resolvida a contratação, a despeito da implementação da condição resolutiva, com o término do Programa.

Ademais, cumpre destacar que no ano de 2023, quando celebrados os Contratos emergenciais nº 003/2023 e nº 023/2023, a pandemia do Coronavírus (COVID-19) já havia se encerrado, sendo reestabelecida a totalidade dos serviços presenciais no Estado. Não se justifica, pois, a necessidade emergencial de contratação de serviços de *call center*, findo o cenário pandêmico, sob a alegação de restrição ao atendimento presencial, a fim de evitar contato físico.

Diante deste cenário é que os apontados responsáveis foram notificados, em decisão de 04/03/2024, para a apresentação de razões de defesa. É o que passo a examinar.

- II -

RAZÕES DE DEFESA ENCAMINHADAS PELA SRA. ROSÂNGELA DE SOUZA GOMES (DOC. Nº 7.182-7/24)

Conforme relatado, a Sra. Rosângela de Souza Gomes, atual Secretária de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e signatária do despacho de ratificação da dispensa de licitação em favor da sociedade empresária ATN Contact Center, que deu origem ao Contrato nº 023/2023, foi notificada, em decisão de 04/03/2024, para a apresentação de razões de defesa quanto às seguintes irregularidades:

- a) publicação do Contrato nº 023/2023 apenas 03 (três) dias antes da publicação Lei Estadual nº 10.069/23 que encerrou o Programa Supera RJ, com prazo de vigência bastante superior aos prazos estabelecidos pela referida Lei Estadual para as últimas atividades do programa, sendo certo que a Pasta estadual já tinha conhecimento sobre o respectivo processo legislativo que deu origem àquele diploma;
- b) execução orçamentária irregular do contrato nº 023/2023, que contava, à época da apuração desta Corte, com mais de 90% do valor empenhado, mesmo com somente 50% do prazo total;
- c) utilização indevida, de forma contínua, da dispensa de licitação para contratação da sociedade empresária ATN Contact Center para a prestação de serviços de *call center* no âmbito do Programa Supera RJ, em detrimento de processo licitatório, contrariando o art. 37, XXI, da Constituição da República, bem como o art. 2º da Lei Federal nº 8.666/93;

d) significativa morosidade do processo licitatório SEI-310003/003736/2021, que resultou nas sucessivas dispensas de licitação, todas fundamentadas no art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93;

e) ausência de adoção de medidas para apurar as responsabilidades dos agentes públicos que deram causa a não conclusão do procedimento licitatório SEI-310003/003736/2021, conforme orientação emanada pela d. Procuradoria Geral do Estado, sendo certo que as justificativas apresentadas no Documento TCE/RJ nº 24.340-2/2023 não possuem o condão de afastar a irregularidade;

f) ato de ratificação de dispensa de licitação apenas publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 27/09/2023, dois meses após a publicação do Contrato nº 023/2023, que se deu em 17/07/2023; e

g) necessidade emergencial de contratação de serviços de *call center* no âmbito do Programa Supera RJ no contexto do ano de 2023, quando já encerrada a pandemia do Coronavírus (COVID-19) no ERJ e não mais exigido o afastamento social.

Quanto ao **item (a)** - *publicação do Contrato nº 023/2023 apenas 03 (três) dias antes da publicação Lei Estadual nº 10.069/23 que encerrou o Programa Supera RJ, com prazo de vigência bastante superior aos prazos estabelecidos pela referida Lei Estadual para as últimas atividades do programa, sendo certo que a Pasta estadual já tinha conhecimento sobre o respectivo processo legislativo que deu origem àquele diploma* -, relata a jurisdicionada em suas razões defensivas a importância da contratação do serviço de *call center* para dar suporte à execução do Supera RJ no cenário de pandemia vigente à época, e justifica a necessidade de sua manutenção por um período posterior ao término do programa em razão do disposto na Lei Estadual nº 10.069/23 que, apesar de havê-lo extinguido, ao mesmo tempo estabeleceu que seus efeitos perdurariam por 60 (sessenta) dias, e que, por até 90 (noventa) dias da data da sua publicação, os saldos remanescentes nas contas deveriam ser sacados.

Conforme esclarecido pelo corpo técnico, tem-se que tais alegações não são acompanhadas de qualquer elemento que indique um estudo do dimensionamento da necessidade desta prorrogação, sendo certo que não foi apresentada qualquer documentação que tenha analisado a quantidade de cartões com possibilidade de saque de saldos remanescentes a ensejar a continuidade da contratação nos mesmos moldes e quantitativos do início do programa.

De igual maneira, em nenhum momento foi relatado fato inédito que justificasse a celebração de novo contrato emergencial apenas 03 (três) dias antes da publicação Lei Estadual nº 10.069/23 que encerrou o Programa Supera RJ.

Certo é que a Pasta Estadual tinha pleno conhecimento da tramitação do correlato projeto de lei (Lei nº 10.069/2023, a qual revogou a Lei estadual nº 9.191/2021, culminando na extinção do Programa Supera RJ), causando estranheza, portanto, que nesse cenário o órgão jurisdicionado tenha celebrado contrato com cláusula de vigência de 180 (cento e oitenta) dias.

Tal fato, inclusive, foi objeto de questionamento pelo órgão de assessoramento jurídico da SEDSODH, que igualmente recomendou que fosse inserida cláusula resolutiva na minuta contratual, tendo em vista o iminente fim do programa.

Sendo assim, possível concluir que a conduta da jurisdicionada contribuiu para a continuidade da contratação sem prévia licitação, até mesmo quando a razão para esta renovação já estava prestes a findar. Isto porque, segundo informação aduzida pela própria titular da pasta, ao se referir a uma cláusula resolutiva do contrato firmado com a ATN Contact Center, os efeitos da contratação do *call center* durariam somente até o término do Programa Supera RJ, o que significa dizer que àquela altura a celebração de nova dispensa licitatória já estaria contrariando, inclusive, a própria regra contratual.

Acerca do **item (b)** - *execução orçamentária irregular do contrato nº 023/2023, que contava, à época da apuração desta Corte, com mais de 90% do valor empenhado, mesmo com somente 50% do prazo total* -, registro que, em que pese o empenho representar a vinculação de recursos orçamentários a uma determinada despesa, a fim de garantir em momento futuro lastro ao seu pagamento, caso seja devido, o fornecimento de bens ou prestação de serviços efetivamente não comprovados e liquidados em tese induz o seu cancelamento.

Por tal razão, entendo cabível no caso concreto o acolhimento das razões de defesa quanto a este ponto específico, o que não impede, contudo, consoante bem apontado pelo corpo técnico, que a execução destas despesas, com base em critérios de materialidade, oportunidade, relevância e risco, possa eventualmente vir a ser objeto de futuras ações de fiscalização por parte desta Corte de Contas.

Já quanto ao **item (c)** - *utilização indevida, de forma contínua, da dispensa de licitação para contratação da sociedade empresária ATN Contact Center para a prestação de serviços de call center no âmbito do Programa Supera RJ, em detrimento de processo licitatório, contrariando o art. 37, XXI, da Constituição da República, bem como o art. 2º da Lei Federal nº 8.666/93* -, verifico que as alegações apresentadas pela titular da Pasta de que tomou posse no cargo em 07/02/23 e de que não houve tempo

hábil para tomar conhecimento de todas as demandas em andamento, dada a variedade de assuntos sob a alçada da Secretaria, ainda que em alguma medida possam de fato refletir a realidade da época, não tem o condão de justificar a reiterada prática de contratações diretas por emergência, após o transcurso de tempo razoável para que um procedimento licitatório iniciado em 07/10/21¹³ fosse concluído.

Colaciono, neste ponto, o correlato trecho do exame técnico realizado pela CAD-ASSISTÊNCIA:

Isto porque não cabe ao gestor alegar circunstâncias de ordem administrativa ou formação e qualificação acadêmica diversa da atividade fim do órgão para justificar limitações de cunho técnico-profissional, tanto sua quanto da equipe que lhe auxilia, no exercício das competências sob seu encargo. Cabe a ele, sim, o dever legal de zelar pela conformidade à lei dos atos de gestão sob sua esfera de competência e responsabilidade, verificando a sua regularidade sob todos os aspectos.

Em primeiro lugar, porque ao dirigente público, ao assumir o posto para o qual foi nomeado, deve, de antemão, ter conhecimento das atribuições e desafios a ele inerentes e, para tanto, se cercar de pessoas qualificadas e capacitadas para integrar a equipe que o assessora, no sentido de minimizar riscos de erros e irregularidades envolvendo os trabalhos executados.

Concomitantemente, na esteira desse poder hierárquico que lhe é atribuído, o gestor tem também o dever de supervisão dos atos praticados por seus subordinados, acompanhando e corrigindo-os sempre que necessário, a fim de não incorrer na responsabilização oriunda da culpa *in vigilando* e *eligendo* que decorre do novo *status* assumido.

Portanto, a alegação de que tomou decisões pautada nas informações prestadas pela equipe técnica não a exime da verificação da conformidade das ações propostas com a legislação vigente à época sobre licitações e contratos.

Este entendimento encontra amparo no voto proferido em sessão plenária de 07/07/21, no processo TCE nº 113.642-3/10¹⁴ mencionado no Boletim de Jurisprudência TCE-RJ nº 007, referente a julho de 2023, e resumido na seguinte ementa:

“A atuação do superior hierárquico não é meramente formal, incumbindo-lhe, no exercício do poder-dever de fiscalização, verificar a observância das normas e princípios que regem as licitações e contratações públicas.”

Em igual sentido, cumpre trazer à luz alguns julgados do TCU que corroboram as ideias acima abordadas, cujo sentido pode ser extraído da leitura das ementas transcritas a seguir:

Acórdão 2846/2020-Plenário (Relator Augusto Sherman)

Não é possível afastar a responsabilidade do dirigente público em razão de sua área de formação acadêmica ser estranha às lides administrativas de sua alçada, uma vez que, ao aceitar o cargo, o gestor afirma tacitamente que se encontra apto a exercê-lo.

Acórdão 1001/2018-Primeira Câmara (Relator Bruno Dantas) O fato de a irregularidade, comissiva ou omissiva, não ter sido praticada diretamente pelo gestor principal, e sim por outros servidores ou por órgão subordinado ao seu, não o exime de responder pela irregularidade, com base na culpa *in eligendo* ou na culpa *in vigilando*.

¹³ SEI-310003/003736/2021

¹⁴ Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/cadastro-publicacoes/public/boletim-jurisprudencia> Acesso em 12/06/24

É de se destacar, ainda, que o argumento da jurisdição no sentido de que a situação emergencial que motivou a primeira contratação ainda perdurava não pode, por certo, prosperar, dada tanto a ausência de demonstração de qualquer fato inédito que retratasse uma nova situação emergencial, como o tempo transcorrido desde 07/10/2021, sem que o processo licitatório fosse ultimado e sem a apresentação de qualquer motivo plausível que justificasse essa demora sem fim.

Em relação ao **item (d)** - *significativa morosidade do processo licitatório SEI-310003/003736/2021, que resultou nas sucessivas dispensas de licitação, todas fundamentadas no art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93* -, informa a jurisdição que o “processo em questão foi instaurado em 13 de outubro de 2021, em meio a um contexto pandêmico que impôs desafios consideráveis às áreas envolvidas. Além disso, as frequentes substituições de titulares da pasta e alterações na equipe técnica também impactaram significativamente. Por sua vez, as pesquisas de mercado, por força da vinculação ao princípio da legalidade, possuem prazo fixado em três meses. Contudo, durante a tramitação dos autos, foi necessária a readequação dos Termos de Referência (TR) e dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) conforme as peculiaridades do caso, conforme destacado pela área técnica (COOLICIT) no documento de identificação 27654486.”

Conforme ponderado pelo corpo técnico, o relato feito acerca das circunstâncias fáticas existentes, em meio à abertura e à tramitação do processo e à formalização dos atos administrativos a ele inerentes, toca em questões sensíveis, quais sejam, sucessivas trocas de titularidade da pasta e da equipe técnica, que, de fato, podem estar interferindo de forma sistêmica no cumprimento de prazos, deveres e objetivos da Secretaria como um todo.

Nesta toada é que o processo licitatório instaurado em 13/10/2021 (Processo SEI-310003/003736/2021¹⁵) para a contratação de serviço de *call center* não se finalizou até a data da publicação no DOERJ, em 20/07/23, da Lei nº 10.069/2023, a qual revogou a Lei estadual nº 9.191/2021, culminando na extinção do Programa Supera RJ. Dentro desse lapso temporal de quase dois anos, a contratação foi objeto de sucessivas prorrogações e nova contratação emergencial, a cada transcurso de 180 dias, que é o período máximo definido na lei geral de licitações e contratos vigente à época para, em tese, se finalizar procedimentos licitatórios voltados à celebração de contratos, em substituição a contratações diretas emergenciais.

¹⁵ https://sei.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?IC2o8Z7ACQH4LdQ4jLJzjPBtP6l2FsQaclhUf-duzEubalut9yvd8-CzYYNLu7pd-wiM0k633-D6khhQNXGzjUMbl0rSx-Ma_X6LqPgCaxmO5xldLVhw8FmkFMhC

Nesta feita, aqui igualmente é aplicável a consideração traçada pela equipe técnica quando do exame do item (c) no sentido de que não cabe ao gestor alegar circunstâncias de ordem administrativa e de formação e qualificação acadêmica para justificar limitações de cunho técnico-profissional, posto que a ele incumbe, sim, o dever legal de zelar pela conformidade à lei dos atos de gestão sob sua esfera de competência e responsabilidade.

É de se ressaltar, uma vez mais, que as sucessivas dispensas de licitações de maneira emergencial, sem que se procedesse à conclusão do processo licitatório, demonstram que aparentemente não houve qualquer interesse em inibir tal prática corriqueira no âmbito da SEDSODH, indicando clara desídia dos gestores na hipótese vertente, porquanto não é razoável que em mais de 2 (dois) anos não seja possível nem sequer publicar um edital, inclusive porque não se trata de um objeto complexo.

Neste sentido, considerando que as alegações apresentadas pela jurisdicionada mais uma vez não lograram elidir a irregularidade apontada, tem-se configurada burla ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e 2º da Lei nº 8.666/93, tornando-a sujeita à aplicação de multa.

No que se refere ao **item (e)** - *ausência de adoção de medidas para apurar as responsabilidades dos agentes públicos que deram causa a não conclusão do procedimento licitatório SEI-310003/003736/2021, conforme orientação emanada pela d. Procuradoria Geral do Estado, sendo certo que as justificativas apresentadas no Documento TCE/RJ nº 24.340-2/2023 não possuem o condão de afastar a irregularidade* -, acompanho o exame realizado pela coordenadoria competente no sentido de que a *“leitura da resposta apresentada pelo jurisdicionado revela a sua intenção em adotar providências com vistas à apuração de responsabilidades, cuja materialização, contudo, poderá eventualmente vir a ser objeto de futuras ações de fiscalização por parte desta Corte, com base em critérios de materialidade, oportunidade, relevância e risco, razão pela qual entende esta coordenadoria, s.m.j., que o presente item possa ser considerado por ora saneado.”*

Quanto ao **item (f)** - *ato de ratificação de dispensa de licitação apenas publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 27/09/2023, dois meses após a publicação do Contrato nº 023/2023, que se deu em 17/07/2023* -, informa a jurisdicionada em suas razões defensivas que o *“atraso na ratificação de um contrato, em virtude de um erro técnico ou de qualquer outra razão, não necessariamente invalida o contrato em si. Desde que as partes envolvidas tenham expressado claramente sua intenção de serem vinculadas pelos termos e condições do acordo, a validade deste pode ser mantida, mesmo em face de atrasos administrativos ou procedimentais.”*

Conforme pode se depreender da leitura da resposta apresentada pela jurisdicionada, ela tenta se eximir da responsabilidade desqualificando a irregularidade cometida, sem sequer comprovar o alegado erro técnico que poderia justificar a publicação do ato de ratificação em momento posterior à do contrato. Os argumentos não possuem o condão, pois, de afastar a irregularidade.

Por fim, acerca do **item (g)** - necessidade emergencial de contratação de serviços de call center no âmbito do Programa Supera RJ no contexto do ano de 2023, quando já encerrada a pandemia do Coronavírus (COVID-19) no ERJ e não mais exigido o afastamento social -, igualmente acompanho o exame da instância instrutiva no sentido de que, da leitura dos argumentos apresentados pela jurisdicionada, verificou-se que a Secretária de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos mais uma vez expõe a finalidade e esclarece a importância da contratação, independentemente do contexto da pandemia, sem, no entanto, justificar a necessidade da contratação em caráter emergencial motivado por fato novo.

Deste modo, é possível concluir que as razões de defesa apresentadas pela Sra. Rosângela de Souza Gomes em relação aos **itens I (a), (c), (d), (f) e (g) da decisão de 04/03/2024 não foram capazes de elidir as irregularidades ou eximir a sua responsabilidade**. As irregularidades identificadas se referem a elementos essenciais da legislação em vigor e boas práticas de gestão e, portanto, configuram **erro grosseiro**, devido à falta de diligência e ao descuido, sujeitando a jurisdicionada à aplicação de multa prevista no inciso III do artigo 63 da Lei Complementar Estadual nº 63/90.

Passo, então, ao exame das razões de defesa apresentadas pelo Sr. José Carlos Costa Simonin.

- III -

RAZÕES DE DEFESA ENCAMINHADAS PELO SR. JOSÉ CARLOS COSTA SIMONIN (DOC. Nº 6.558-3/24)

O Sr. José Carlos Costa Simonin, então Secretário em exercício da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e signatário do despacho de ratificação da dispensa de licitação em favor da sociedade empresária ATN Contact Center, que deu origem ao Contrato nº 003/2023, sendo ainda a autoridade signatária dos Contratos nº 003/2023 e nº 023/2023, foi notificado, em decisão de 04/03/2024, para a apresentação de razões de defesa quanto às seguintes irregularidades:

- a) publicação do Contrato nº 023/2023 apenas 03 (três) dias antes da publicação Lei Estadual nº 10.069/23 que encerrou o Programa Supera RJ, com prazo de vigência bastante superior aos prazos estabelecidos pela referida Lei Estadual para as últimas atividades do programa, sendo certo que a Pasta estadual já tinha conhecimento sobre o respectivo processo legislativo que deu origem àquele diploma;
- b) execução orçamentária irregular do contrato nº 023/2023, que contava, à época da apuração desta Corte, com mais de 90% do valor empenhado, mesmo com somente 50% do prazo total;
- c) utilização indevida, de forma contínua, da dispensa de licitação para contratação da sociedade empresária ATN Contact Center para a prestação de serviços de *call center* no âmbito do Programa Supera RJ, em detrimento de processo licitatório, contrariando o art. 37, XXI, da Constituição da República, bem como o art. 2º da Lei Federal nº 8.666/93;
- d) significativa morosidade do processo licitatório SEI-310003/003736/2021, que resultou nas sucessivas dispensas de licitação, todas fundamentadas no art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93;
- e) ausência de adoção de medidas para apurar as responsabilidades dos agentes públicos que deram causa à não conclusão do procedimento licitatório SEI-310003/003736/2021, conforme orientação emanada pela d. Procuradoria Geral do Estado; e
- f) necessidade emergencial de contratação de serviços de *call center* no âmbito do Programa Supera RJ no contexto do ano de 2023, quando já encerrada a pandemia do Coronavírus (COVID-19) no ERJ e não mais exigido o afastamento social.

Quanto ao **item (a)** - *publicação do Contrato nº 023/2023 apenas 03 (três) dias antes da publicação Lei Estadual nº 10.069/23 que encerrou o Programa Supera RJ, com prazo de vigência bastante superior aos prazos estabelecidos pela referida Lei Estadual para as últimas atividades do programa, sendo certo que a Pasta estadual já tinha conhecimento sobre o respectivo processo legislativo que deu origem àquele diploma* -, sustenta o jurisdicionado em suas razões de defesa a necessidade e importância da contratação acessória dos serviços de *call center* no âmbito do Supera RJ, no contexto da pandemia do COVID 19, que recomendava fortemente o afastamento social e, conseqüentemente, a priorização da prestação dos serviços de forma remota, bem ainda que o contrato possuiria vigência até o término do programa, em 31/12/23, com base na prorrogação a ele conferida pela Lei Estadual nº 9.941, de 29/12/22, e que “*não houve qualquer prejuízo à administração pública ou benefício ao contratado, uma vez que os serviços continuaram plenamente operantes.*”

Conforme já esclarecido nos autos pela atual Secretária de Estado, “o Programa Supera RJ surge num contexto de calamidade causado pela pandemia de Covid-19”¹⁶, o que poderia justificar, quando da primeira contratação, o caráter emergencial do serviço, considerando que no ano de 2021 o ERJ ainda vivia em estágio pandêmico, não sendo aconselhável, à época, o atendimento presencial a público.

Reforço que no ano de 2023, quando celebrados os Contratos emergenciais nº 003/2023 e nº 023/2023, a pandemia do Coronavírus (COVID-19) já havia se encerrado, sendo reestabelecida a totalidade dos serviços presenciais no Estado. Não se justifica, pois, a necessidade emergencial de contratação de serviços de call center, findo o cenário pandêmico, sob a alegação de restrição ao atendimento presencial, a fim de evitar contato físico.

Ademais, consoante igualmente já informado, o advento da Lei Estadual nº 10.069, de 19/07/23, tornou sem efeito a Lei Estadual nº 9.941/22, que antes havia previsto que o Supera RJ seria prorrogado até 31/12/23, veio redefinir a vigência do programa até julho de 2023, só que estendendo os seus efeitos por mais 60 (sessenta) dias, contados da sua publicação.

Assim sendo, a alegação de ausência de prejuízo à Administração porque os serviços continuaram plenamente operantes também não deve prosperar, posto que já não deveriam mais estar sendo prestados, em razão do fim da concessão dos benefícios quando do término do programa.

Tem-se, pois, que os esclarecimentos prestados não justificam o fato de a contratação haver perdurado até dezembro de 2023, ou seja, 3 (três) meses após o término estendido da vigência do programa (setembro), e 2 (dois) meses depois do período permitido para a utilização dos saldos eventualmente existentes nos cartões de benefícios (outubro), considerando o disposto no artigo 6º da Lei Estadual nº 10.069/23.

Em relação ao **item (b)** - *execução orçamentária irregular do contrato nº 023/2023, que contava, à época da apuração desta Corte, com mais de 90% do valor empenhado, mesmo com somente 50% do prazo total* -, tal qual realizado nas razões de defesa da Sra. Rosângela de Souza Gomes, entendo que, em que pese o empenho representar a vinculação de recursos orçamentários a uma determinada despesa, a fim de garantir em momento futuro lastro ao seu pagamento, caso seja devido, o fornecimento de bens ou prestação de serviços efetivamente não comprovados e liquidados em tese induz o seu cancelamento.

Por tal razão, reputo cabível *in casu* o acolhimento das razões de defesa quanto a este ponto específico, o que não impede, contudo, consoante bem apontado pelo corpo técnico, que a execução

¹⁶ Conforme Documento TCE-RJ nº 24.340-2/2023.

destas despesas, com base em critérios de materialidade, oportunidade, relevância e risco, possa eventualmente vir a ser objeto de futuras ações de fiscalização por parte desta Corte.

Acerca do **item (c)** - *utilização indevida, de forma contínua, da dispensa de licitação para contratação da sociedade empresária ATN Contact Center para a prestação de serviços de call center no âmbito do Programa Supera RJ, em detrimento de processo licitatório, contrariando o art. 37, XXI, da Constituição da República, bem como o art. 2º da Lei Federal nº 8.666/93* -, informa o jurisdicionado que tomou a decisão de formalizar novo ato de dispensa com base nas informações fornecidas pela área técnica.

Verifico, contudo, que tal alegação não possui o condão de eximi-lo do dever que tinha de tomar providências com uma antecedência razoável para abrir e finalizar o processo licitatório que deveria escolher novo prestador de serviços habilitado para atender a necessidade da Administração.

Da leitura da narrativa apresentada, depreende-se que a equipe técnica se limitou apenas a mencionar o fato de que o prazo do contrato estava aproximando-se do fim, sem qualquer tipo de interferência aparente sobre a tomada de decisão quanto ao processo de contratação que seria adotado para atender à necessidade de continuação do serviço de call center, ou seja, por via licitatória ou não.

É de se reforçar, ainda, que o jurisdicionado não poderia se isentar do conhecimento da Lei nº 10.069, de 19/07/23, que revogou a Lei nº 9.191, de 02 de março de 2021, e que necessariamente deveria exigir a adoção de providências para adequar o tempo de duração da contratação emergencial por dispensa e o valor empenhado para fazer face às respectivas despesas, neste novo cenário no qual não se justificaria mais a duração de 180 dias.

Conclui-se, pois, que a celebração de mais um ato de dispensa de licitação após expirado o prazo da contratação emergencial anterior, em um contexto de contínua postergação da finalização do procedimento licitatório, representa um ciclo vicioso em que a Administração, de forma desarrazoada e ineficiente, vem descumprindo prazos e estendendo de forma irregular a prestação dos serviços sempre com a mesma sociedade empresária.

Repiso, à saciedade, que as sucessivas dispensas de licitações de maneira emergencial, sem que se procedesse à conclusão do processo licitatório, demonstram que aparentemente não houve qualquer interesse em inibir tal prática corriqueira no âmbito da SEDSODH, apontando clara desídia dos gestores na hipótese vertente, ou ao menos um planejamento inadequado por parte da Administração Pública, porquanto não é razoável que em mais de dois anos não seja possível concluir um processo licitatório, inclusive porque não se trata de um objeto complexo.

No tocante ao **item (d)** - *significativa morosidade do processo licitatório SEI-310003/003736/2021, que resultou nas sucessivas dispensas de licitação, todas fundamentadas no art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93* -, reitero que o relato feito acerca das circunstâncias fáticas existentes, em meio à abertura e à tramitação do processo e à formalização dos atos administrativos a ele inerentes, toca em questões sensíveis, quais sejam, sucessivas trocas de titularidade da pasta e da equipe técnica, que, de fato, podem estar interferindo de forma sistêmica no cumprimento de prazos, deveres e objetivos da Secretaria como um todo.

Por ser o Secretário em exercício da SEDSODH à época das sucessivas prorrogações emergenciais que antecederam os contratos assinados em 2023, entendo que não cabe ao gestor alegar circunstâncias de ordem administrativa e de formação e qualificação acadêmica para justificar limitações de cunho técnico-profissional, posto que a ele incumbe, sim, o dever legal de zelar pela conformidade à lei dos atos de gestão sob sua esfera de competência e responsabilidade.

Quanto ao **item (e)** - *ausência de adoção de medidas para apurar as responsabilidades dos agentes públicos que deram causa à não conclusão do procedimento licitatório SEI-310003/003736/2021, conforme orientação emanada pela d. Procuradoria Geral do Estado* -, adiro ao entendimento da instância técnica de que a *“leitura da resposta apresentada pelo jurisdicionado revela a sua intenção em adotar providências com vistas à apuração de responsabilidades, cuja materialização, contudo, poderá eventualmente vir a ser objeto de futuras ações de fiscalização por parte desta Corte, com base em critérios de materialidade, oportunidade, relevância e risco, razão pela qual entende esta coordenadoria, s.m.j., que o presente item possa ser considerado por ora saneado.”*

Por fim, no que se refere ao **item (f)** - *necessidade emergencial de contratação de serviços de call center no âmbito do Programa Supera RJ no contexto do ano de 2023, quando já encerrada a pandemia do Coronavírus (COVID-19) no ERJ e não mais exigido o afastamento social* -, identificou o corpo técnico que parte dos esclarecimentos prestados pelo jurisdicionado reproduzem as respostas apresentadas para os itens anteriores, voltando a citar a situação emergencial que surgiu da ausência de conclusão do processo licitatório SEI 310003/003736/2021 em tempo hábil, ou seja, antes de expirado o prazo em que vigia a contratação anterior amparada em ato de dispensa fundamentada no mesmo motivo.

Portanto, mais uma vez se percebe que a necessidade de contratação em caráter emergencial a que se refere é basicamente oriunda da conjuntura organizacional administrativa, e não de algum fato novo capaz de justificar a manutenção da prestação dos serviços sem licitação prévia, razão pela qual os esclarecimentos prestados não se mostraram hábeis a afastar a irregularidade apontada, qual seja, a necessidade emergencial ficta.

Deste modo, é possível concluir que as razões de defesa apresentadas pelo Sr. José Carlos Costa Simonin em relação aos **itens II (a), (c), (d) e (f) da decisão de 04/03/2024 não foram capazes de elidir as irregularidades ou eximir a sua responsabilidade**. As irregularidades identificadas se referem a elementos essenciais da legislação em vigor e boas práticas de gestão e, portanto, configuram **erro grosseiro**, devido à falta de diligência e ao descuido, sujeitando o jurisdicionado à aplicação de multa prevista no inciso III do artigo 63 da Lei Complementar Estadual nº 63/90.

Passo, então, avaliar a culpabilidade dos gestores.

- IV -

RESPONSABILIZAÇÃO DOS NOTIFICADOS, APLICAÇÃO DE SANÇÃO E RESPECTIVA DOSIMETRIA

A proposição de aplicação de multa à **Sra. Rosângela de Souza Gomes**, atual Secretária de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e signatária do despacho de ratificação da dispensa de licitação em favor da sociedade empresária ATN Contact Center, que deu origem ao Contrato nº 023/2023, e ao **Sr. José Carlos Costa Simonin**, então Secretário em exercício da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e signatário do despacho de ratificação da dispensa de licitação em favor da sociedade empresária ATN Contact Center, que deu origem ao Contrato nº 003/2023, sendo ainda a autoridade signatária dos Contratos nº 003/2023 e nº 023/2023, merece acompanhamento. Com efeito, **as irregularidades narradas nos autos são graves, ensejando a aplicação de multa aos responsáveis, na forma do art. 63, III, da Lei Complementar nº 63/90**.

Do artigo 28 da LINDB se extrai a regra segundo a qual o agente público será responsabilizado por suas decisões e opiniões técnicas em havendo dolo ou erro grosseiro em seu agir. O dolo, para os fins do artigo 28 da LINDB, pode ser conceituado como a vontade finalisticamente dirigida a praticar um ato contrário à Administração Pública¹⁷. O agente público deseja atuar em contrariedade ao ordenamento jurídico, de maneira consciente e livre, com desígnio de agir contra as normas de gestão pública.

O erro grosseiro previsto na parte final do dispositivo, por sua vez, é o erro facilmente perceptível a partir da realidade dos fatos, evidente e inescusável¹⁸. Como apontado pelo Tribunal de

¹⁷ BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André Rodrigues. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. In: *Revista de Direito Administrativo* – edição especial – Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655 de 2018), p. 203-224, nov. 2018.

¹⁸ MENDONÇA, José Vicente Santos de. A responsabilidade pessoal do parecerista público em quatro standards. In: *Revista da AGU*, a. 09, n. 24, abril/jun. 2010.

Contas da União:

É preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele *“que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio”* (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave. (TCU, Acórdão nº 2.391/2018, Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, julgamento em 17/10/2018)

Neste sentido, ainda, vale mencionar o artigo 12, § 1º, do Decreto nº 9.830/19, que, ao regulamentar a Lei nº 13.655/2018, conceitua o erro grosseiro como *“aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”*. **Busca-se, com isso, reconhecer a possibilidade de erro pelo gestor público, afastando sua responsabilidade na hipótese de erro escusável.**

A interpretação do elemento subjetivo do agente público para fins de responsabilização por decisões e opiniões técnicas, com efeito, deve observar, também, o disposto no artigo 22 da LINDB, a considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. Exige-se, pois, interpretação pragmática dos órgãos de controle, tornando-os mais próximos da realidade da Administração Pública quando da análise do agir dos gestores públicos.

Nesse contexto, por força do art. 28 da LINDB, o elemento subjetivo da responsabilização pressupõe, minimamente, uma conduta omissiva ou comissiva não intencional, porém realizada em um contexto em que uma falsa representação da realidade seria facilmente perceptível mediante o emprego de diligência ordinária.

Conforme tenho me manifestado nos processos de minha relatoria, há alguns critérios que podem ser utilizados para delimitar o conceito de erro grosseiro, em especial, para se dizer quais

espécies de erro podem ser tolerados¹⁹.

O primeiro parâmetro para tanto é o atendimento a um grau mínimo de diligência na realização de uma decisão. Quanto mais intensa for a diligência do gestor na instrução de seu processo decisório, maior será o espaço de tolerância no cometimento de erros.

O segundo parâmetro de análise diz respeito às específicas exigências do cargo ocupado. Quanto menos próximo for o erro das funções e conhecimentos exigidos para o cargo, maior será o espaço de tolerância jurídica ao erro.

O terceiro parâmetro para aferição da tolerabilidade do erro do administrador público é o grau de incerteza fática ou jurídica envolvida na decisão em questão. Quanto maior o nível de incerteza, maior também deve ser o espaço de tolerância ao cometimento de equívocos. A probabilidade da existência de erros é proporcional ao nível de incerteza da decisão administrativa a ser tomada.

O quarto e último parâmetro útil à verificação da escusabilidade do erro é o grau de aderência da escolha realizada em relação aos dados coletados pelo administrador ao longo de seu processo decisório. Quanto mais coerente for a decisão em relação às informações obtidas, maior também deverá ser o espaço de tolerância ao cometimento de equívocos.

No caso em tela, as razões de defesa apresentadas pela **Sra. Rosângela de Souza Gomes** não foram capazes de elidir as irregularidades ou eximir a sua responsabilidade em relação aos **itens I (a), (c), (d), (f) e (g) do *decisum* de 04/03/2024**. De igual maneira, as razões defensivas apresentadas pelo **Sr. José Carlos Costa Simonin** não foram capazes de elidir as irregularidades ou eximir a sua responsabilidade em relação aos **itens II (a), (c), (d) e (f) da decisão de 04/03/2024**.

As irregularidades identificadas se referem a elementos essenciais da legislação em vigor e boas práticas de gestão e, portanto, configuram **erro grosseiro**, devido à falta de diligência e ao descuido. **Tais falhas na gestão da SEDSODH representam um grau de diligência diminuto e incompatível com as exigências do cargo ocupado pelos jurisdicionados. Verifico se tratar de irregularidades nítidas, posto dizer respeito a formalidades básicas e essenciais à gestão pública, e que, inclusive, revelam-se indispensáveis para o exercício do controle externo. Sua preterição, com efeito, configura falha muito elementar.**

Dessa forma, reputo como baixo o grau de tolerabilidade ao erro na hipótese dos autos. A ausência dos cuidados necessários por parte dos gestores no sentido de assegurar a observância do

¹⁹ Tais critérios são trazidos por Pedro de Hollanda Dionísio (DIONÍSIO, Pedro de Holanda. *O direito ao erro do administrador público no Brasil*. Salvador: JusPODIVM, 2020, p. 158-162).

escorreito procedimento de contratação e resguardar o erário estadual quanto ao risco de eventuais danos, redundando em **erro grosseiro e inescusável**, segundo interpretação razoavelmente ponderada, que deve ser punido com a pena de multa prevista no art. 63, da Lei Complementar nº 63/90.

No que se refere ao nexo de causalidade entre as condutas omissivas dos gestores e o resultado produzido, pode-se afirmar que a ausência dos cuidados devidos em relação à observância aos ditames legais e regramentos para as contratações públicas contribuiu decisivamente para a ocorrência das irregularidades narradas.

Passo então à dosimetria da sanção a ser aplicada aos responsáveis.

Sobre esse aspecto, cumpre esclarecer que o Plenário desta Corte, de acordo com o art. 65 da Lei Complementar nº 63/90, deve fixar o *quantum* sancionatório levando em conta a estrita correlação da irregularidade com a conduta do agente, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação profissional, bem como a eventual concorrência de dolo ou culpa, respeitando os princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade.

Como dito, a conduta omissiva da **Sra. Rosângela de Souza Gomes**, atual Secretária de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e signatária do despacho de ratificação da dispensa de licitação em favor da sociedade empresária ATN Contact Center, que deu origem ao Contrato nº 023/2023, caracterizada pela ausência dos cuidados necessários quanto à observância aos ditames legais para as contratações públicas, foi indispensável para a caracterização das irregularidades apontadas em relação ao procedimento de contratação emergencial para prestação de serviços de *call center* no âmbito do Supera RJ, na medida em que a jurisdicionada, por exercer a Chefia da Pasta estadual à época dos fatos, possuía poder decisório para inquirir acerca do escorreito procedimento de contratação pública em obediência ao regramento legal.

Assim, entendo apropriada a fixação da multa em **5.000 UFIR-RJ** à **Sra. Rosângela de Souza Gomes**, considerando que não logrou êxito em desconstituir as irregularidades apontadas ao longo do processo. Deve-se ter em conta, também, a função da gestora, a formação profissional exigida para tanto e a importância da contratação em questão. A conduta da responsável é significativamente reprovável, mormente considerando-se a gravidade das infrações cometidas, e configura, **no mínimo, erro grosseiro do agente público**.

Já a conduta omissiva do **Sr. José Carlos Costa Simonin**, então Secretário em exercício da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e signatário do despacho de ratificação da dispensa de licitação em favor da sociedade empresária ATN Contact Center, que deu

origem ao Contrato nº 003/2023, sendo ainda a autoridade signatária dos Contratos nº 003/2023 e nº 023/2023, igualmente caracterizada pela ausência dos cuidados necessários quanto à observância aos ditames legais para as contratações públicas, de igual maneira foi indispensável para a caracterização das irregularidades apontadas em relação ao procedimento de contratação emergencial para prestação de serviços de *call center* no âmbito do Supera RJ, na medida em que o jurisdicionado, por exercer a Chefia da Pasta estadual à época dos fatos, mesmo que interinamente, possuía poder decisório para inquirir acerca do escorreito procedimento de contratação pública em obediência ao regramento legal.

Deste modo, reputo acertada a fixação da multa em **4.000 UFIR-RJ** ao **Sr. José Carlos Costa Simonin**, considerando que não logrou êxito em desconstituir as irregularidades apontadas ao longo do processo. Deve-se ter em conta, também, a função do gestor, a formação profissional exigida para tanto, a importância da contratação em questão e a quantidade de irregularidades a ele atribuídas. A conduta do responsável é significativamente reprovável, mormente considerando-se a gravidade das infrações cometidas, e configura, **no mínimo, erro grosseiro do agente público**.

Ainda quanto ao tema, faz-se necessária a definição da competência para execução das multas aqui aplicadas, na hipótese de seu não pagamento, em razão da decisão do Supremo Tribunal Federal a respeito do Tema 642, com tese em repercussão geral.

Essa matéria foi submetida ao Plenário desta Corte de Contas na sessão de 01/06/2022, no âmbito do processo TCE-RJ nº 295.668-0/15, e posteriormente na sessão plenária de 17/08/2022, no bojo do processo TCE-RJ nº 200.667-4/02²⁰, em que restou assentado que:

(i) nas decisões futuras a serem proferidas por este Tribunal, as condutas dos jurisdicionados que acarretem, de forma direta e imediata, a configuração de dano ao erário, poderão ser objeto da sanção pecuniária prevista no art. 62 da LOTCERJ, não sendo possível cumular em tais casos a aplicação das multas previstas no art. 63 da LOTCERJ, a menos que fundamentada

²⁰ Vide a amentada do Voto-Vista proferida na sessão de 17/08/2022:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM FACE DE DECISÃO PLENÁRIA QUE REJEITOU AS RAZÕES DE DEFESA E APLICOU MULTA AO RECORRENTE. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO NO REFERIDO *DECISUM*, QUE NÃO TERIA INDICADO O ENTE COMPETENTE PARA EXECUÇÃO DA MULTA APLICADA EM DECORRÊNCIA DO DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO DESTE TRIBUNAL. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DO RECURSO. COMUNICAÇÃO AO EMBARGANTE PARA CIÊNCIA DA DECISÃO.

LEGITIMIDADE PARA A EXECUÇÃO DAS MULTAS APLICADAS PELO TCE-RJ. TEMA 642 COM TESE DE REPERCUSSÃO GERAL APROVADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO RE 1003433/RJ. PARÂMETROS ESTABELECIDOS EM PRECEDENTE DESTA CORTE NO PROCESSO TCE-RJ Nº 295.668-0/15.

ENTENDIMENTO PROPOSTO PELA CONSELHEIRA-RELATORA NO SENTIDO DA **LEGITIMIDADE DO ENTE LESADO, SEJA MUNICÍPIO OU ESTADO, PARA EXECUTAR A MULTA EMBASADA NO ART. 62 DA LOTCERJ, E DA FAZENDA ESTADUAL PARA EXECUÇÃO DE MULTA FUNDAMENTADA EM QUALQUER DOS INCISOS DO ART. 63 DA LOTCERJ. IMPOSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DA MULTA DO ART. 62 COM AS SANÇÕES PECUNIÁRIAS DO ART. 63 EM CASO DE CONFIGURAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO, SOB PENA DE SE INCORRER EM *BIS IN IDEM*. ORIENTAÇÃO QUE DEVE SER OBSERVADA EM DECISÕES FUTURAS DESTE TRIBUNAL.**

NECESSIDADE DE DEFINIR O ENTENDIMENTO A SER ADOTADO NOS PROCESSOS EM QUE TENHAM SIDO APLICADAS MULTAS ANTERIORMENTE À POSIÇÃO ORA FIRMADA. **APLICAÇÃO DOS PARÂMETROS ESTABELECIDOS NO PROCESSO TCE-RJ Nº 295.668-0/15 NO CASO DO ART. 63, INCISOS II E III, DA LOTCERJ. AFERIÇÃO QUE DEVE SER FEITA NO CASO CONCRETO QUANTO À EXISTÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO, COM VISTAS A IDENTIFICAR O ENTE FEDERATIVO COMPETENTE PARA A EXECUÇÃO DA MULTA.** CIÊNCIA À PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO A RESPEITO DO ENTENDIMENTO ORA FIRMADO.”

em condutas diversas e fatos geradores distintos;

(ii) as sanções do art. 63, incisos II e III, da LOTCERJ poderão ser aplicadas apenas quando os atos ilegais apenados não tenham dado azo, de forma direta e imediata, à configuração de dano ao erário;

(iii) em razão do entendimento firmado nos itens (i) e (ii), que deverá orientar as decisões futuras deste Tribunal, a competência para a execução das multas aplicadas com base no art. 62 da LOTCERJ recairá sobre o ente lesado, seja município ou estado, e, **quando aplicadas com fundamento no art. 63, em todos os incisos, a legitimidade será da fazenda pública estadual;**

In casu, considerando que as multas possuem como fundamento o art. 63, inciso III, da Lei Complementar nº 63/90, que trata de grave infração a ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, inclusive editais de licitação, de que resulte, ou possa resultar, dano, ao erário, bem ainda que os gestores responsáveis ocupavam a Chefia da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, na hipótese de ausência de pagamento das penalidades aplicadas aos jurisdicionados, caberá ao Estado do Rio de Janeiro, por meio de seu órgão responsável pela dívida ativa, proceder à respectiva inscrição em dívida ativa.

Ultrapassado o ponto, resta, então, examinar a documentação apresentada pela sociedade empresária ATN Contact Center, em atenção ao item III da decisão de 04/03/2024.

- v -

RESPOSTA ENCAMINHADA PELA SOCIEDADE EMPRESÁRIA ATN CONTACT CENTER

Em linhas gerais, a sociedade empresária ATN Contact Center, por meio do Documento TCE-RJ nº 6.635-7/24, limitou-se a relatar a forma como tomou conhecimento da necessidade da prestação dos serviços de *call center* para a Administração, como ocorreu o processo de prorrogação do contrato e como a empresa externou sua preocupação em ser tratada pelo Poder Público, de acordo com os princípios da igualdade, legalidade, impessoalidade, moralidade e probidade administrativa.

Não obstante a manifestação da empresa contratada, tem-se, conforme bem pontuado pelo corpo técnico, que nenhum fato novo foi por ela aduzido com o condão de justificar as reiteradas contratações emergenciais realizadas pela Pasta estadual.

- VI -

CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendo que:

(i) deve ser proferida decisão meritória em sede de cognição exauriente pela procedência da representação, com a confirmação da tutela provisória concedida em decisão de 22/11/2023, sendo declarada a ilegalidade do ato de dispensa formalizado no Processo SEI-RJ nº 310003/001255/2023 e do Contrato nº 023/23, dele decorrente;

(ii) devem as razões de defesa apresentadas serem parcialmente acolhidas, com a consequente aplicação de multas aos jurisdicionados, no âmbito de suas respectivas responsabilidades, com fundamento o art. 63, inciso III, da Lei Complementar nº 63/90, pelas irregularidades elencadas ao longo deste voto; e

(iii) deve a sociedade empresária ATN Contact Center ser cientificada desta decisão.

Desta forma, posiciono-me **DE ACORDO** com a manifestação do corpo instrutivo e com o parecer do Ministério Público Especial, e

VOTO:

I – pela **PROCEDÊNCIA**, no mérito, da Representação, confirmando-se a tutela provisória anteriormente deferida, com a declaração da ilegalidade do ato de dispensa formalizado no Processo SEI-RJ nº 310003/001255/2023 e do Contrato nº 023/23, dele decorrente;

II – pelo **CANCELAMENTO** do Certificado de Revelia nº 110/2024;

III – pelo **ACOLHIMENTO PARCIAL** das razões de defesa apresentadas pela **Sra. Rosangela de Souza Gomes**, atual Secretária Estadual de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro, em relação aos **itens I (b) e (e)** da decisão de 04/03/2024;

IV – pelo **ACOLHIMENTO PARCIAL** das razões de defesa apresentadas pelo Sr. José Carlos da Costa Simonin, Secretário em exercício da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, à época dos fatos, em relação aos **itens II (b) e (e)** da decisão de 04/03/2024;

V – pela **APLICAÇÃO DE MULTA** à **Sra. Rosangela de Souza Gomes**, atual Secretária de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e signatária do despacho de ratificação da dispensa de licitação em favor da sociedade empresária ATN Contact Center, que deu origem ao Contrato nº 023/2023, no valor de **5.000 UFIR-RJ**, com fulcro no art. 63, III, da Lei Complementar nº 63/90, a ser recolhida com recursos próprios ao erário estadual, **no prazo de 30 (trinta) dias, DETERMINANDO-SE**, desde logo, a **COBRANÇA EXTRAJUDICIAL OU JUDICIAL** no caso de não recolhimento, consoante o disposto no artigo 28, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, observado o procedimento recursal, pelas seguintes irregularidades:

- a)** publicação do Contrato nº 023/2023 apenas 03 (três) dias antes da publicação Lei Estadual nº 10.069/23 que encerrou o Programa Supera RJ, com prazo de vigência bastante superior aos prazos estabelecidos pela referida Lei Estadual para as últimas atividades do programa, sendo certo que a Pasta estadual já tinha conhecimento sobre o respectivo processo legislativo que deu origem àquele diploma;
- b)** utilização indevida, de forma contínua, da dispensa de licitação para contratação da sociedade empresária ATN Contact Center para a prestação de serviços de *call center* no âmbito do Programa Supera RJ, em detrimento de processo licitatório, contrariando o art. 37, XXI, da Constituição da República, bem como o art. 2º da Lei Federal nº 8.666/93;
- c)** significativa morosidade do processo licitatório SEI-310003/003736/2021, que resultou nas sucessivas dispensas de licitação, todas fundamentadas no art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93;
- d)** ato de ratificação de dispensa de licitação apenas publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 27/09/2023, dois meses após a publicação do Contrato nº 023/2023, que se deu em 17/07/2023; e

e) necessidade emergencial ficta de contratação de serviços de *call center* no âmbito do Programa Supera RJ no contexto do ano de 2023, quando já encerrada a pandemia do Coronavírus (COVID19) no ERJ e não mais exigido o afastamento social;

VI – pela APLICAÇÃO DE MULTA ao Sr. José Carlos Costa Simonin, então Secretário em exercício da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e signatário do despacho de ratificação da dispensa de licitação em favor da sociedade empresária ATN Contact Center, que deu origem ao Contrato nº 003/2023, sendo ainda a autoridade signatária dos Contratos nº 003/2023 e nº 023/2023, no valor de 4.000 UFIR-RJ, com fulcro no art. 63, III, da Lei Complementar nº 63/90, a ser recolhida com recursos próprios ao erário estadual, no prazo de 30 (trinta) dias, DETERMINANDO-SE, desde logo, a COBRANÇA EXTRAJUDICIAL OU JUDICIAL no caso de não recolhimento, consoante o disposto no artigo 28, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, observado o procedimento recursal, pelas seguintes irregularidades:

a) publicação do Contrato nº 023/2023 apenas 03 (três) dias antes da publicação Lei Estadual nº 10.069/23 que encerrou o Programa Supera RJ, com prazo de vigência bastante superior aos prazos estabelecidos pela referida Lei Estadual para as últimas atividades do programa, sendo certo que a Pasta estadual já tinha conhecimento sobre o respectivo processo legislativo que deu origem àquele diploma;

b) utilização indevida, de forma contínua, da dispensa de licitação para contratação da sociedade empresária ATN Contact Center para a prestação de serviços de *call center* no âmbito do Programa Supera RJ, em detrimento de processo licitatório, contrariando o art. 37, XXI, da Constituição da República, bem como o art. 2º da Lei Federal nº 8.666/93;

c) significativa morosidade do processo licitatório SEI-310003/003736/2021, que resultou nas sucessivas dispensas de licitação, todas fundamentadas no art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93; e

d) necessidade emergencial ficta de contratação de serviços de *call center* no âmbito do Programa Supera RJ no contexto do ano de 2023, quando já encerrada a pandemia do Coronavírus (COVID19) no ERJ e não mais exigido o afastamento social.

VII – pela COMUNICAÇÃO à sociedade empresária ATN Contact Center, na pessoa de seu representante legal, nos termos regimentais, para que tome **ciência** desta decisão.

GC-5,

MARIANNA M. WILLEMANN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente