

## ACÓRDÃO Nº 028745/2024-PLEN

1 PROCESSO: 100506-9/2023

2 NATUREZA: REPRESENTAÇÃO

3 INTERESSADO: SGE-SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO, 1ª CAP - COORD AUD ADMISSAO GESTAO PESSO

4 ÓRGÃO JURISDICIONADO/ENTIDADE: FUNDAÇÃO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

5 RELATORA: ANDREA SIQUEIRA MARTINS

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO

8 ACÓRDÃO:

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

9 ATA Nº: 15

10 QUÓRUM:

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

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

11 DATA DA SESSÃO: 15 de Maio de 2024

12 CONDENAÇÃO:

12.1 ÓRGÃO DE INSTRUÇÃO: COORDENADORIA DE AUDITORIA EM ADMISSÃO E GESTÃO DE PESSOAL

12.2 TIPO DE CONDENAÇÃO: APLICAÇÃO DE MULTA

12.3 RESPONSÁVEL: CLEDSON SAMPAIO BITENCOURT

12.4 VALOR: 1.000 UFIR-RJ, correspondente, nesta data, a R\$ 4.537,30 (quatro mil quinhentos e trinta e sete reais e trinta 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. II.

## **12.7 PRAZO PARA RECOLHIMENTO: 30 (trinta) dias**

APLICAR MULTA, com fulcro no inciso II, do artigo 63 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, Sr. Cledson Sampaio Bitencourt, Diretor de Projetos de Engenharia do DER-RJ à época dos fatos e signatário do Contrato nº 017/2022, no valor de R\$ 4.537,30 (quatro mil, quinhentos e trinta e sete reais e trinta centavos), equivalente, nesta data, a 1.000 vezes o valor da UFIR/RJ-2024 (4,5373), que deverá ser recolhida aos cofres públicos estaduais, com recursos próprios, DETERMINANDO-SE, desde logo, a COBRANÇA JUDICIAL, nos termos do artigo 3º da Deliberação TCE-RJ nº 267/16, inclusive com a expedição de ofício à dívida ativa estadual, caso a presente 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.

## **13 CONDENAÇÃO:**

**13.1 ÓRGÃO DE INSTRUÇÃO:** COORDENADORIA DE AUDITORIA EM ADMISSÃO E GESTÃO DE PESSOAL

**13.2 TIPO DE CONDENAÇÃO:** APLICAÇÃO DE MULTA

**13.3 RESPONSÁVEL:** HERBERT MARQUES DA SILVA

**13.4 VALOR:** 3.000 UFIR-RJ, correspondente, nesta data, a R\$ 13.611,90 (treze mil seiscentos e onze reais e noventa 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. II.

**13.7 PRAZO PARA RECOLHIMENTO:** 30 (trinta) dias

APLICAR MULTA, com fulcro no inciso II, do artigo 63 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, ao Sr. Herbert Marques da Silva, Presidente do DER-RJ à época dos fatos e signatário do Contrato nº 017/2022, no valor de R\$ 13.611,90 (treze mil, seiscentos e onze reais e noventa centavos), equivalente, nesta data, a 3.000 vezes o valor da UFIR/RJ-2024 (4,5373), que deverá ser recolhida aos cofres públicos estaduais, com recursos próprios, DETERMINANDO-SE, desde logo, a COBRANÇA JUDICIAL, nos termos do artigo 3º da Deliberação TCE-RJ nº 267/16, inclusive com a expedição de ofício à dívida ativa estadual, caso a presente 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.

## **14 CONDENAÇÃO:**

**14.1 ÓRGÃO DE INSTRUÇÃO:** COORDENADORIA DE AUDITORIA EM ADMISSÃO E GESTÃO DE PESSOAL

**14.2 TIPO DE CONDENAÇÃO:** APLICAÇÃO DE MULTA

**14.3 RESPONSÁVEL:** PEDRO HENRIQUE DE OLIVEIRA RAMOS

**14.4 VALOR:** 2.000 UFIR-RJ, correspondente, nesta data, a R\$ 9.074,60 (nove mil e setenta e quatro reais e sessenta centavos), a ser recolhido, com recursos próprios, ao erário estadual.

**14.5 ENTE COMPETENTE PARA EXECUÇÃO FISCAL:** ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**14.6 FUNDAMENTO:** Lei Complementar nº 63/1990, art. 63, inc. II.

#### 14.7 PRAZO PARA RECOLHIMENTO: 30 (trinta) dias

APLICAR MULTA, com fulcro no inciso II, do artigo 63 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, Sr. Pedro Henrique de Oliveira Ramos, atual Presidente do DER-RJ e responsável pela prorrogação Contrato nº 017/2022, no valor de R\$ 9.074,60 (nove mil e setenta e quatro reais e sessenta centavos), equivalente, nesta data, a 2.000 vezes o valor da UFIR/RJ-2024 (4,5373), que deverá ser recolhida aos cofres públicos estaduais, com recursos próprios, DETERMINANDO-SE, desde logo, a COBRANÇA JUDICIAL, nos termos do artigo 3º da Deliberação TCE-RJ nº 267/16, inclusive com a expedição de ofício à dívida ativa estadual, caso a presente 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.

**Andrea Siqueira Martins**

Relatora

**Rodrigo Melo do Nascimento**

Presidente

Fui presente,

**Henrique Cunha de Lima**

Procurador-Geral de Contas

## VOTO GCS-2

**PROCESSO: TCE-RJ Nº 100.506-9/2023**

**ORIGEM: FUNDAÇÃO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM – DER-RJ**

**ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO**

**REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DESTA CORTE QUANTO AOS AJUSTES DE 2014. ACOLHIMENTO DA PRELIMINAR. BURLA À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. TERCEIRIZAÇÃO DE FUNÇÕES DO QUADRO PERMANENTE. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA VANTAJOSIDADE E DA ECONOMICIDADE. IRREGULARIDADES NÃO AFASTADAS PELAS RAZÕES DE DEFESA. NÃO ACOLHIMENTO. PROCEDÊNCIA. ILEGALIDADE DOS CONTRATOS. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA.**

Trata-se de **Representação** formulada pela Secretaria Geral de Controle Externo – SGE do TCE-RJ, em face de possíveis irregularidades ocorridas na formalização dos **Contratos nº 117/2014, nº 119/2014 e nº 017/2022**, firmados pela Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER-RJ, relacionados à contratação de pessoal e no bojo dos quais teriam sido terceirizadas funções previstas no plano de cargos e salários da entidade (Lei Estadual nº 4.688/2005).

A laboriosa Coordenadoria de Auditoria em Admissão e Gestão de Pessoal (1ª CAP) informa que tomou conhecimento das impropriedades suscitadas em sua exordial por intermédio da Solicitação Interna Eletrônica nº 219/2022, remetida pela CAD-MOBILIDADE, da qual consta documentação coletada no âmbito de auditoria de acompanhamento especial, tombada sob o processo TCE-RJ nº 105.574-9/22, realizada no DER-RJ, que teve como objetivo verificar o andamento do projeto “Planejamento, Estudos e Projetos Rodoviários”, que contempla dezoito contratos de serviços de engenharia, dentre eles, aqueles citados.

Segundo a peça inaugural, durante a análise preliminar dos aludidos documentos e, bem assim, daqueles disponíveis no Sistema Estadual de Informação (SEI-17/003.002931/2013, SEI-17/003.003333/2013), **foram detectados graves indícios de impropriedades no âmbito dos ajustes que compõem o objeto desta Representação, com o potencial de caracterizar burla ao princípio republicano do concurso público**, cristalizado no art. 37, inciso II, da Carta Cidadã de 1988, na medida em que estaria evidenciado *“que a finalidade precípua das contratações é a substituição de mão de obra, visando suprir a carência do quadro de pessoal da entidade decorrente das aposentadorias”*, sem olvidar que o almejado *“é o exercício de atividades contínuas, essenciais para o desenvolvimento da atividade-fim do DER-RJ”*.

O **Contrato nº 117/2014** foi celebrado, no valor de **R\$ 4.320.132,52**, em 04.11.2014, com o Consórcio Concremat/JDS, contratado para a execução de serviços técnicos especializados de supervisão e controle ambiental, social e dos serviços de restauração/implantação/pavimentação/melhoramentos em rodovias da Região Metropolitana, pelo prazo inicial de 420 dias, contados da autorização para início das atividades. O Corpo Instrutivo verificou que os serviços foram paralisados em 01.03.2015, tendo sido retomados em 12.11.2021.

O **Contrato nº 119/2014**, por sua vez, foi assinado, em 24.11.2014, com a empresa Prodec Consultoria para Decisão Sociedade Civil Ltda., tendo o mesmo objeto do ajuste anterior, a ser executado na Região do Médio Paraíba Fluminense, pelo valor de **R\$ 5.380.166,80** e no prazo de 480 dias, contados de autorização, a qual foi publicada em 12.11.2021.

O **Contrato nº 017/2022**, a seu turno, foi firmado em 23.02.2022 com a empresa Dynatest Engenharia Ltda., pelo total de **R\$ 12.300.000,00**, para a prestação de serviços técnicos especializados, de natureza contínua, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, voltados ao apoio técnico em projetos, para a Diretoria de Projetos de Engenharia do DER-RJ, pelo prazo inicial de 12 meses, também contados da autorização para início das atividades.

Na última apreciação do feito, ocorrida em 18.09.2023, tendo em vista que a manifestação da entidade não foi capaz de afastar as irregularidades que deram ensejo ao presente feito, foram comunicadas as contratadas, bem como notificados os signatários dos ajustes em exame, nos seguintes termos:

**VOTO:**

**I. Pela NOTIFICAÇÃO** do Sr. Henrique Alberto Santos Ribeiro, ex-Presidente da Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER-RJ, signatário dos Contratos nº 117/2014 e nº 119/2014, na forma do art. 15, inciso II, do Regimento Interno do TCE-RJ, a fim de que apresente razões de defesa, no prazo 15 (quinze) dias, pela realização de contratações de mão de obra terceirizada em substituição a servidores efetivos, em afronta ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e sem comprovar a vantajosidade do modelo adotado e tampouco a economicidade dos valores contratados;

**II. Pela NOTIFICAÇÃO** do Sr. Aécio Castro da Rocha, Diretor de Operação e Conservação Metropolitana do DER-RJ à época dos fatos, signatário do Contrato nº 117/2014, na forma do art. 15, inciso II, do Regimento Interno do TCE-RJ, a fim de que apresente razões de defesa, no prazo 15 (quinze) dias, pela realização de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores efetivos, em afronta ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e sem comprovar a vantajosidade do modelo adotado e tampouco a economicidade dos valores contratados;

**III. Pela NOTIFICAÇÃO** do Sr. Ângelo Monteiro Pinto, Diretor de Obras e Conservação do DER-RJ à época dos fatos, signatário do Contrato nº 119/2014, na forma do art. 15, inciso II, do Regimento Interno do TCE-RJ, a fim de que apresente razões de defesa, no prazo 15 (quinze) dias, pela realização de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores efetivos, em afronta ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e sem comprovar a vantajosidade do modelo adotado e tampouco a economicidade dos valores contratados;

**IV. Pela NOTIFICAÇÃO** do Sr. Herbert Marques da Silva, então Presidente da Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER-RJ, signatário do Contrato nº 017/2022, na forma do art. 15, inciso II, do Regimento Interno do TCE-RJ, a fim de que apresente razões de defesa, no prazo 15 (quinze) dias, pela realização de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores efetivos, em afronta ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e sem comprovar a vantajosidade do modelo adotado e tampouco a economicidade dos valores contratados;

**V. Pela NOTIFICAÇÃO** do Sr. Cledson Sampaio Bitencourt, Diretor de Projetos de Engenharia do DER-RJ à época dos fatos, signatário do Contrato nº 017/2022, na forma do art. 15, inciso II, do Regimento Interno

do TCE-RJ, a fim de que apresente razões de defesa, no prazo 15 (quinze) dias, pela realização de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores efetivos, em afronta ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e sem comprovar a vantajosidade do modelo adotado e tampouco a economicidade dos valores contratados;

**VI. Pela NOTIFICAÇÃO** do Sr. Pedro Henrique de Oliveira Ramos, atual Presidente da Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER-RJ, responsável pela prorrogação Contrato nº 017/2022, na forma do art. 15, inciso II, do Regimento Interno do TCE-RJ, a fim de que apresente razões de defesa, no prazo 15 (quinze) dias, pela prorrogação de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores efetivos, em afronta ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e sem comprovar a vantajosidade do modelo adotado e tampouco a economicidade dos valores contratados; e

**VII. Pela COMUNICAÇÃO** ao Consórcio Concremat/JDS e às empresas Prodec Consultoria para Decisão Sociedade Civil Ltda. e Dynatest Engenharia Ltda, nos termos do art. 15, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, para que tenham ciência desta decisão e, no prazo 15 (quinze) dias, se assim entenderem pertinente, se pronunciem sobre os fatos discutidos nesta Representação, especialmente no que se refere à legalidade e à economicidade, respectivamente, dos Contratos nº 117/2014, nº 119/2014 e nº 017/2022, celebrados com a Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER-RJ.

Os notificados apresentaram razões de defesa através dos documentos TCE-RJ nº 23.197-6/2023, nº 24.757-9/2023, nº 23.916-0/2023, nº 24.032-7/2023, nº 23.483-3/2023 e nº 23.347-3/2023, enquanto as empresas se quedaram inertes. Ao analisar a documentação, o Corpo Instrutivo entendeu que as impropriedades apuradas não foram afastadas, **opinando pela procedência desta Representação**. De todo modo, parte das razões de defesa foi acolhida pela verificação da **prescrição da pretensão punitiva em relação a alguns responsáveis, tendo sido recomendada a aplicação de multa aos demais**, conforme proposta de encaminhamento datada de 17.01.2024:

Ante o exposto, sugere-se:

I. A PROCEDÊNCIA desta representação, em virtude das irregularidades identificadas nos contratos analisados, com o envio de COMUNICAÇÃO ao atual Presidente da Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro (DER-RJ), nos termos do art. 15, I, do RITCERJ, para que adote as seguintes medidas:

a) se abstenha de prorrogar o Contrato Administrativo nº 17/2022;



b) promova a adequação do quadro permanente de servidores efetivos, de modo a dimensioná-lo conforme as necessidades dos serviços do DER-RJ, em atendimento ao art. 3º, inciso XVIII, de seu Regimento Interno;

II. O ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE DEFESA do Sr. Henrique Alberto Santos Ribeiro, ex-Presidente do DER-RJ e signatário dos Contratos nº 117/2014 e nº 119/2014, com o RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO da pretensão punitiva quanto a irregularidade confirmada nos autos, conforme exposto no bojo desta instrução;

III. O ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE DEFESA do Sr. Aécio Castro da Rocha, Diretor de Operação e Conservação Metropolitana do DER-RJ à época dos fatos e signatário do Contrato nº 117/2014, com o RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO da pretensão punitiva quanto a irregularidade confirmada nos autos, conforme exposto no bojo desta instrução;

IV. O ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE DEFESA do Sr. Ângelo Monteiro Pinto, Diretor de Obras e Conservação do DER-RJ à época dos fatos e signatário do Contrato nº 119/2014, com o RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO da pretensão punitiva quanto a irregularidade confirmada nos autos, conforme exposto no bojo desta instrução;

V. O NÃO ACOLHIMENTO das razões de defesa do Sr. Herbert Marques da Silva, Presidente do DER-RJ à época dos fatos e signatário do Contrato nº 017/2022, em razão das irregularidades apontadas no bojo desta instrução;

VI. A APLICAÇÃO DE MULTA ao Sr. Herbert Marques da Silva, Presidente do DER-RJ à época dos fatos e signatário do Contrato nº 017/2022, em quantum a ser definido pelo Plenário desta Corte, com fulcro no artigo 63, IV, da Lei Complementar Estadual nº 63/1990, destinada ao FEM/TCE-RJ, na forma do art.3º, VII, da Lei Estadual nº 6.113/2011, DETERMINANDO-SE, desde logo, a COBRANÇA JUDICIAL, nos termos do art. 3º da Deliberação TCE-RJ n.º 267/2016, 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;

VII. O NÃO ACOLHIMENTO das razões de defesa do Sr. Cledson Sampaio Bitencourt, Diretor de Projetos de Engenharia do DER-RJ à época dos fatos e signatário do Contrato nº 017/2022, em razão das irregularidades apontadas no bojo desta instrução;

VIII. A APLICAÇÃO DE MULTA ao Sr. Cledson Sampaio Bitencourt, Diretor de Projetos de Engenharia do DER-RJ à época dos fatos e signatário do Contrato nº 017/2022, em quantum a ser definido pelo Plenário desta Corte, com fulcro no artigo 63, IV, da Lei Complementar Estadual nº 63/1990, destinada ao FEM/TCE-RJ, na forma do art.3º, VII, da Lei Estadual nº 6.113/2011, DETERMINANDO-SE, desde logo, a COBRANÇA JUDICIAL, nos termos do art. 3º da Deliberação TCE-RJ n.º 267/2016, 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;

IX. O NÃO ACOLHIMENTO das razões de defesa do Sr. Pedro Henrique de Oliveira Ramos, atual Presidente do DER-RJ e responsável pela prorrogação Contrato nº 017/2022, em razão das irregularidades apontadas no bojo desta instrução;

X. A APLICAÇÃO DE MULTA ao Sr. Pedro Henrique de Oliveira Ramos, atual Presidente do DER-RJ e responsável pela prorrogação Contrato nº 017/2022, em quantum a ser definido pelo Plenário desta Corte, com fulcro no artigo 63, IV, da Lei Complementar Estadual nº 63/1990, destinada ao FEM/TCE-RJ, na forma do art.3º, VII, da Lei Estadual nº 6.113/2011, DETERMINANDO-SE, desde logo, a COBRANÇA JUDICIAL, nos termos do art. 3º da Deliberação TCE-RJ n.º 267/2016, 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.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, representado por seu Procurador-Geral, Dr. Henrique Cunha de Lima, acompanhou a instrução técnica.

## **É o Relatório.**

### **1. Da prescrição da pretensão punitiva**

O instituto da prescrição no âmbito da Administração Pública também alcança esta Corte, e não poderia ser diferente, na medida em que consiste em um instrumento assecuratório da segurança jurídica, cuja finalidade precípua é a estabilização das relações jurídicas pelo decurso de determinado lapso temporal, o que importa dizer, sucintamente, que se impõe a incidência do princípio da segurança jurídica, consubstanciado na utilização do instituto da prescrição, sempre que o mister de fiscalizar – verdadeiro poder-dever a cargo deste Tribunal de Contas –, implicar na pretensão de punir consumida pelos efeitos do tempo.

Nesse sentido, inclusive, é o entendimento prevalecente do Tribunal de Contas da União – TCU, consoante enunciado do Acórdão nº 6201/2016 – Primeira Câmara, publicado no Boletim de Jurisprudência nº 146, de 17.10.2016, *verbis*:

Todas as multas aplicadas pelo TCU possuem natureza sancionatória e, dessa maneira, estão sujeitas à prescrição da pretensão punitiva, inclusive a multa proporcional ao débito (art. 57 da Lei 8.443/1992).

E não é outra, aliás, a compreensão desta Corte de Contas sobre o tema, firmada nos termos do venerando voto da lavra da eminente Conselheira Marianna Montebello Willeman, proferido nos autos do processo TCE-RJ nº 210.470-1/02<sup>1</sup>, que estabeleceu os seguintes parâmetros para análise de eventual incidência de prescrição na atuação sancionatória deste Tribunal:

- 1) **A pretensão punitiva desta Corte de Contas está sujeita à prescrição;**
- 2) A Lei Complementar Estadual nº 63/90 é omissa em relação ao prazo aplicável;
- 3) A Lei Estadual nº 5.427/09 não se aplica à atividade de controle externo deste TCE/RJ, mas apenas à função administrativa;
- 4) Diante da omissão legislativa, torna-se necessário o emprego da analogia com outras normas existentes em nosso ordenamento jurídico;
- 5) A analogia deve ser feita com as normas de direito público, mais próximas das características que envolvem a atividade de controle externo;
- 6) O art. 205 do Código Civil se aplica às lacunas existentes em matéria relacionada ao direito privado;
- 7) **O prazo quinquenal é uma constante em diplomas legislativos de direito administrativo e deverá ser aplicado ao exercício da pretensão punitiva por este Tribunal;**
- (...)
- 9) Nas demais hipóteses, o termo a quo do prazo prescricional será a data em que o Tribunal tomar conhecimento dos fatos envolvidos;
- 10) As causas interruptivas e suspensivas deverão observar, de forma analógica, a disciplina prevista no art. 74 da Lei Estadual nº 5.427/09, mais próxima à hipótese em exame;
- 11) No curso do processo, a prescrição intercorrente encontra-se sujeita ao art. 125, §5º, da Constituição Estadual, que trata da paralisação do processo, por mais de 5 (cinco) anos, por inércia desta Corte.

*Grifos acrescentados*

---

<sup>1</sup> Decisão de plenária de 01.09.2016.

Tem-se, assim, que, diante da lacuna legislativa acerca da matéria, o Plenário consolidou o entendimento de que se deve recorrer à aplicação analógica de normas de direito público, uma vez que se assemelham mais às atividades praticadas em sede de controle externo que os diplomas normativos de direito privado, notadamente a Lei Estadual nº 5.427/2009, que versa sobre os atos e processos administrativos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

No presente caso, embora a auditoria (processo TCE-RJ nº 105.574-9/22) que deu origem a esta Representação tenha sido iniciada apenas em 14.09.2022, o Corpo Instrutivo constatou que esta Corte tomou ciência acerca do Contrato nº 117/2014 e do Contrato nº 119/2014, respectivamente, através do processo TCE-RJ nº 112.533-7/14, cadastrado no TCE-RJ em **13.11.2014**, e do processo TCE-RJ nº 112.975-9/14, cadastrado em **27.11.2014**. Ambos foram arquivados sem resolução do mérito<sup>2</sup>, passando a constituir banco de dados da SGE para fins de seleção de objetos de auditorias futuras.

No bojo do processo TCE-RJ nº 112.533-7/2014, apenas o Sr. Ângelo Monteiro Pinto, ora notificado pela subscrição do Contrato nº 119/2014 e então Presidente do DER-RJ, recebeu comunicação, para a apresentação de documentos, esclarecimentos e justificativas, em **23.11.2016**. No que tange aos processos TCE-RJ nº 112.975-9/14 e nº 105.574-9/22, **não foi expedido qualquer ofício aos demais notificados responsáveis pelos ajustes de 2014.**

Levando em conta que **já transcorreram mais de cinco anos desde que este Tribunal tomou conhecimento dos Contratos nº 117/2014 e nº 119/2014, é forçoso reconhecer, assim como o Corpo Instrutivo, a incidência da prescrição da pretensão punitiva na vertente hipótese, em consonância com os critérios expostos, em relação aos signatários de ambos os ajustes, quais sejam:**

---

<sup>2</sup> Através, respectivamente, dos processos TCE-RJ nº 207.195-5/18 e nº 100.689-1/20.

a. Sr. Henrique Alberto Santos Ribeiro, ex-Presidente da Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER-RJ, signatário dos Contratos nº 117/2014 e nº 119/2014;

b. Sr. Aécio Castro da Rocha, Diretor de Operação e Conservação Metropolitana do DER-RJ à época dos fatos, signatário do Contrato nº 117/2014; e

c. Sr. Ângelo Monteiro Pinto, Diretor de Obras e Conservação do DER-RJ à época dos fatos, signatário do Contrato nº 119/2014.

Nota-se que, ainda que se considere o disposto no artigo 74, § 2º, da já citada Lei Estadual nº 5.427/2009 – que estabelece como uma das causas interruptivas da prescrição da pretensão punitiva a prática de qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato –, igualmente transcorreram mais de cinco anos desde que o Sr. Ângelo Monteiro Pinto foi comunicado no âmbito do processo TCE-RJ nº 112.533-7/2014, inclusive em relação à instauração da auditoria, restando, com efeito, consumida a pretensão punitiva desta Corte pelos efeitos do tempo.

## **2. Da análise do Corpo Instrutivo**

### **i. Contratos nº 117/2014 e nº 119/2014**

Em consonância com o exposto, o Sr. Henrique Alberto Santos Ribeiro, por meio do documento TCE-RJ nº 23.197-6/23, além de defender que o transcurso de aproximadamente nove anos desde a celebração dos Contratos nº 117/2014 e nº 119/2014 prejudica o pleno exercício do seu direito de defesa, suscita a configuração da prescrição da pretensão punitiva desta Corte.

Ademais, assevera que os ajustes foram submetidos a rigorosos trâmites processuais, tendo sido avaliados pela assessoria jurídica do órgão, pela diretoria responsável, pela auditoria interna e pelos demais órgãos competentes. Sendo assim,

existiria “*pertinência técnica, legal e motivada para o melhor atendimento do interesse público e desenvolvimento das atividades*” da entidade.

Com fulcro na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, assenta ainda a ausência de dolo ou erro grosseiro, uma vez que “*não houve decisão ou opinião deste jurisdicionado que corroborassem para os ‘achados’ do Voto*”.

O Sr. Aécio Castro da Rocha, através do documento TCE-RJ nº 24.757-9/23, também defendeu o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva. Especificamente no que se refere ao Contrato nº 117/2014, assinalou que a Diretoria de Operação e Conservação Metropolitana não teve qualquer relação com a contratação, não tendo participado da abertura do processo licitatório ou da administração e execução do ajuste.

Do mesmo modo, o Sr. Ângelo Monteiro Pinto, em suas razões de defesa materializadas no documento TCE-RJ nº 23.916-0/23, argumentou que a pretensão punitiva deste Tribunal restou alcançada pelo instituto da prescrição, uma vez que decorreram mais de nove anos deste que esta Corte tomou ciência da contratação.

Quanto ao mérito, aduz que as atividades contratadas envolvem apenas atividades de apoio, relacionadas à engenharia consultiva, as quais não se confundiriam com as atividades de competência dos servidores do DER-RJ. Além disso, afirma que a execução do Contrato nº 119/2014, em decorrência da crise financeira do Estado, foi iniciada apenas em 01.02.2021, quando o notificado não mais ocupava cargo na Fundação.

Tendo em mente a já assentada configuração da prescrição da pretensão punitiva desta Corte no que concerne aos Contratos nº 117/2014 e nº 119/2014, o Corpo Instrutivo **opinou pelo acolhimento das razões de defesa, entendimento ao qual me filio**, tendo em vista que se trata de uma questão preliminar ao exame do mérito e à identificação dos responsáveis. **Observe, de toda sorte, que as**

**manifestações dos notificados não foram capazes de afastar as irregularidades apontadas na última apreciação deste feito.**

## **ii. Contrato nº 017/2022**

Desde já adianto que acompanho a 1ª CAP quanto à **rejeição das razões de defesa dos Srs. Herbert Marques da Silva, Cledson Sampaio Bitencourt e Pedro Henrique de Oliveira Ramos**, as quais tampouco desconstituíram as impropriedades representadas ou suas respectivas responsabilidades enquanto signatários do ato celebrado em 2022 e de seu aditivo.

Segundo a instância técnica, o Sr. Pedro Henrique de Oliveira Ramos, atual Presidente da Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER-RJ, responsável pela prorrogação Contrato nº 017/2022, e o Sr. Herbert Marques da Silva, então Presidente do DER-RJ e signatário do Contrato nº 017/2022, ofertaram razões de defesa semelhantes, respectivamente através dos documentos TCE-RJ nº 23.347-3/23 e nº 24.032-7/23, as quais foram assim sintetizadas:

- (1) A gestão da Fundação foi assumida pelo atual Presidente em 05/01/2023, oportunidade em que os contratos objeto de apontamentos de supostas irregularidades já se encontravam em execução;
- (2) As atividades desempenhadas nos contratos em apreço não se coadunam com a atividade fim da fundação, sendo somente atividades de apoio, de suporte especializado aos servidores de carreira na ativa. Assim, não haveria superposição de funções entre os controlados e os servidores;
- (3) Houve vedação de realização de concurso público em face do Regime de Recuperação Fiscal;
- (4) A gestão enfrenta diversos problemas devido ao déficit de mão de obra qualificada para o desenvolvimento de seus trabalhos, ocasionado pelo expressivo número de aposentadorias requeridas ao longo dos anos;
- (5) Os impactos da pandemia ocasionada pelo Coronavírus (COVID-19) geraram restrições na Administração Pública, tendo sido reconhecido o estado de calamidade pública no estado do Rio de Janeiro, através do Decreto nº 46.973/2020;
- (6) Não houve ilegalidade na prorrogação do Contrato nº 17/2022, consoante o princípio da continuidade dos serviços públicos e a supremacia do interesse público;
- (7) O jurisdicionado foi notificado das recomendações do Contrato nº 17/2022 somente em 24/03/2023, oportunidade em que o contrato já havia sido prorrogado, sendo que a assinatura do instrumento contratual se deu em 03/03/2023;

(8) As tarefas e as atribuições a serem desenvolvidas pelas empresas terceirizadas de engenharia consultiva (apoio aos serviços técnicos profissionais especializados) não se confundem com as atividades de competência e responsabilidade dos servidores do DER-RJ;

(9) A contratação de serviços de apoio às atribuições e atividades de responsabilidade da Administração é prática corrente e instrumento necessário e imprescindível para que se possa atender as necessidades e crescentes demandas da sociedade, sem comprometimento do orçamento público na rubrica de "pessoal", imprimindo a celeridade que cada ente necessita, em face do constante incremento das demandas e pressões sociais sobre a Administração;

(10) Houve desproporcionalidade do chamamento por notificação, considerando o ânimo de cumprir e colaborar por parte do jurisdicionado.

Como bem ressaltado pelo Corpo Instrutivo, **os notificados se limitaram a repetir os argumentos já submetidos pelo próprio Sr. Pedro Henrique de Oliveira Ramos a este feito, não encaminhando quaisquer documentos aptos a comprovar suas alegações.**

Nesse aspecto, a instância técnica reiterou que as atividades que compõem o objeto do Contrato nº 017/2022 estão **relacionadas a necessidades permanentes da Fundação e se assemelham às atribuições de cargos existentes no quadro de pessoal do DER-RJ.**

Foi ainda reiterado que não há óbice ao provimento dos cargos cuja vacância tenha se dado durante o período de vigência do Regime de Recuperação Fiscal, em decorrência de aposentadoria ou falecimento do servidor. Além do concurso público, também poderia ter sido realizada contratação temporária ou a readequação do quadro de pessoal.

Ao assinarem o Contrato nº 017/2022 e seu aditivo de prorrogação, o Sr. Herbert Marques da Silva e o Sr. Pedro Henrique de Oliveira Ramos, respectivamente, **tornaram-se responsáveis por se certificarem de que o instrumento contratual se encontrava em conformidade com o arcabouço jurídico vigente**, como já pacificado neste Tribunal<sup>3</sup>. Nesta toada, o Corpo Instrutivo ressaltou que **configura erro grosseiro a falta de minuciosa verificação sobre a conformidade com as leis**

---

<sup>3</sup> Processo TCE-RJ nº 204.722-1/2017, decisão plenária de 15.06.2022.



que regem a **Administração Pública** antes de assinar qualquer documento que possa comprometer o **órgão público** que representa, em consonância com o entendimento consolidado no processo TCE-RJ nº 102.851-1/2017:

**DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO.  
ERRO GROSSEIRO. AGENTE PÚBLICO. APURAÇÃO.  
RESPONSABILIDADE. SANÇÃO.**

Incorre em erro grosseiro o agente público que deixa de proceder a uma acurada averiguação acerca da conformidade com o arcabouço jurídico vigente que rege a Administração Pública, antes de apor sua assinatura com vistas à efetivação de ato que resulte em comprometimento do ente público que representa, devendo ser responsabilizado nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), sujeitando-se à apenação por este Tribunal, com base no art. 63, inciso II, da Lei Complementar nº 63/90. (Relator: Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento - Plenário Virtual: 11/04/2022)

Considerando que as razões de defesa não afastaram a conclusão de que as contratações realizadas têm como objetivo a substituição de mão de obra, no intuito de suprir carência resultante de aposentadorias, para o exercício de atividades contínuas e essenciais ao desenvolvimento das atividades que fazem parte das necessidades permanentes do DER-RJ, **a instância técnica opinou pela procedência da presente Representação, aplicando-se multa aos signatários do Contrato nº 017/2022 e de seu aditivo e impondo-se a vedação à prorrogação de tal ajuste.**

No mesmo sentido, o Corpo Instrutivo registrou que os elementos apresentados pelo Sr. Cledson Sampaio Bitencourt, Diretor de Projetos de Engenharia do DER-RJ à época dos fatos e signatário do Contrato nº 017/2022, **tampouco foram suficientes para comprovar a legalidade da avença.**

O notificado, por meio do documento TCE-RJ nº 23.483-3/23, afirmou que o Contrato nº 017/2022 foi embasado em procedimento licitatório regular, precedido de termo de referência e estudo técnico preliminar, os quais seriam aptos a demonstrar a necessidade e a viabilidade técnica e econômica da contratação. Assim como os demais notificados, defendeu que o serviço contratado contempla atividades

acessórias, instrumentais e complementares à principal, o que viabilizaria a sua terceirização.

De acordo com o jurisdicionado, a contratação envolveria assuntos técnicos ordinários e com nível de complexidade que extrapolava, quantitativa e qualitativamente, os recursos próprios do quadro permanente da Administração. A instância técnica, por sua vez, observou que **não foi demonstrada a ausência de interseção entre as atividades contratadas e as atribuições previstas para os cargos efetivos da instituição.**

Compulsando as informações constantes do Termo de Referência<sup>4</sup>, a 1ª CAP procedeu à avaliação das funções contratadas:

Item	Função	Qualificação mínima
01	<b>Engenheiro/Profissional Sênior Especializado</b>	Diploma de Nível Superior com pós-graduação lato sensu (Especialização) ou stricto sensu (Mestrado ou Doutorado) ou profissional Sênior com mais de 15 (quinze) anos de formado e de atuação na área de conhecimento.
02	<b>Engenheiro Coord. Geral/ Setorial.</b>	Diploma de Nível Superior em Engenharia ou Arquitetura, com pós-graduação lato sensu (Especialização) ou stricto sensu (Mestrado ou Doutorado) ou profissional Sênior com mais de 10 (dez) anos de formado e de atuação na área de conhecimento.
03	<b>Engº./ Profs. Seniores</b>	Diploma de Nível Superior com pós-graduação lato sensu (Especialização) ou stricto sensu (Mestrado ou Doutorado) ou mais de 10 (dez) anos de formado e de atuação na área de conhecimento.
04	<b>Engº./Profs. Plenos</b>	Diploma de Nível Superior com pós-graduação lato sensu (Especialização) ou stricto sensu (Mestrado ou Doutorado) ou mais de 5 (cinco) anos de formado e de atuação na área de conhecimento.

<sup>4</sup> Documento TCE-RJ nº 23483-3/2023 PDF #4226199 – página 41.

05	<b>Técnicos Especializados</b>	Diploma de curso técnico (estradas, edificações e/ou segurança do trabalho) com 2 anos de formado ou 2 anos de atuação na função.
06	<b>Auxiliares Técnicos</b>	Diploma de curso técnico (estradas, edificações, ou áreas afins) com 2 anos de formado ou 2 anos de atuação na função.
07	<b>Projetistas Cadistas</b>	Diploma de curso técnico (estradas, edificações, ou áreas afins) com 2 anos de formado ou 2 anos de atuação na função.

Em que pese o respondente alegue que a contratação decorreu da necessidade de profissional especializado e com nível de complexidade que extrapolava, quantitativa e qualitativamente, os recursos próprios do quadro permanente da Administração, é notório que em todas as qualificações exigidas nos casos de profissionais de nível superior, o tempo de atuação na área de conhecimento é tratado como alternativa à formação acadêmica (pós-graduação) do profissional.

Portanto, da forma como figura na retromencionada tabela, qualquer profissional com graduação na área de exigência e pós-graduado (Stricto ou Latu Sensu) atenderia às demandas dos itens 01, 02, 03 e 04.

Além disso, quando observado o item 3 do Termo de Referência, que versa sobre o objetivo da contratação, verifica-se que os serviços ali descritos são *“(...) imprescindíveis para subsidiar os estudos técnicos, projetos e demais serviços especializados de engenharia e arquitetura, sem os quais se torna obstáculo intransponível ao atendimento das demandas de competência desta Diretoria de Projetos de Engenharia, em face dos empreendimentos e da malha rodoviária estadual.*

Em adendo a todo o exposto, necessário se faz colacionar trecho do item 4 do referido Termo de Referência, que versa sobre a justificativa para a contratação:

Esta Diretoria de Projetos de Engenharia - DPE vem enfrentando diversos problemas para o desenvolvimento de seus trabalhos, ocasionados pelo déficit de mão de obra qualificada devido ao expressivo número de aposentadorias que ocorreram ao longo dos últimos anos, acarretando assim em uma grande redução do quadro efetivo deste órgão, principalmente os relativos às funções que demandam maior especialização e experiência técnica na área de Projeto de Engenharia Rodoviária.

Aliada a grande quantidade de aposentadorias, a impossibilidade de realização de concursos públicos em virtude do Ajuste Fiscal por que passa o Estado do Rio de Janeiro torna a situação ainda mais complexa.

Esta carência de pessoal impede que a Diretoria consiga exercer de forma eficaz as Competências a ela conferidas.

Pois bem. Dito isso, observa-se que a documentação apresentada pelo jurisdicionado não possui o condão de afastar as irregularidades que

deram ensejo à presente representação, uma vez que é patente que a contratação almeja o exercício de atividades de caráter contínuo, sem as quais a Fundação não conseguiria desempenhar sua atividade-fim e está sendo realizada em face da escassez de mão de obra que ocorre em virtude do grande número de aposentadorias.

*Grifos no original*

Destarte, a instância técnica **reiterou sua conclusão pela procedência desta Representação, considerando também cabível a aplicação de multa ao Sr. Cledson Sampaio Bitencourt.**

### **3. Das conclusões**

#### **3.1. Do mérito**

Em breve síntese, conforme exposto, os jurisdicionados se limitaram a repetir os argumentos previamente arrolados no presente feito, defendendo que o objeto das contratações em apreço, as quais constituiriam prática corrente em outros órgãos ferroviários e rodoviários, abrangem atividade de apoio, isto é, de suporte aos servidores efetivos e que as competências dos profissionais contratados não se confundem com as competências daqueles. Além disso, diante da suposta impossibilidade de realização de concurso público, os ajustes teriam o intuito de suprir o déficit de mão de obra decorrente de aposentadorias.

**Não foram encaminhados, contudo, quaisquer elementos capazes de demonstrar que as atribuições previstas para os cargos efetivos da instituição não compõem os serviços contratados,** não restando refutada a seguinte incongruência indicada na exordial que deu ensejo à presente Representação:

Nesse momento, será feita uma análise comparativa entre as categorias profissionais abrangidas pelos três contratos, consoante informações extraídas dos documentos anexados aos presentes autos, com cargos similares previstos no Plano de Cargos e Vencimentos da entidade. Cabe ressaltar que não há, nos processos SEI analisados, dados sobre as atribuições propriamente ditas dos profissionais contratados, havendo apenas referência aos requisitos que devem ser preenchidos para algumas funções:

**I – Engenheiro Consultor** – deve possuir conhecimento e experiência em projetos e execução de obras rodoviárias em suas diversas disciplinas.

**II – Engenheiro Coordenador** – engenheiro com perfil de gerente e larga experiência em cargos semelhantes, nos quais tenha exercido poder de gestão sobre empregados subordinados. Deve possuir larga experiência na área rodoviária, com conhecimento genérico sobre todas as disciplinas contempladas no exercício da função.

**III – Demais engenheiros** – devem possuir experiência anterior em obras de terraplanagem, drenagem, pavimentação, obras complementares de sinalização, meio ambiente, orçamento, planejamento e estrutura. Este conhecimento não precisa estar, necessariamente, afeto a cada um deles, mas sim a todo o grupo, permitindo que cada profissional possua especializações distintas.

**IV – Engenheiro Ambiental Sênior** – deve possuir experiência em meio ambiente, com conhecimento da legislação ambiental e das exigências emanadas dos órgãos oficiais de controle. Além disso, deve ter capacidade para diagnosticar passivos ambientais e para propor medidas mitigadoras, além de ter experiência no acompanhamento da execução de medidas e programas ambientais, e em detectar questões porventura não tratadas adequadamente ou previstas no projeto ambiental, sendo capaz de propor sugestões de aprimoramento.

**V – Profissional especialista em Comunicação Social** – profissional de nível universitário com formação em curso superior de comunicação, jornalismo ou equivalente, devidamente registrado no conselho profissional competente, com experiência em assessoria e/ou consulta a órgãos da Administração Pública direta ou indireta, empresas privadas ou outras entidades, em matéria de comunicação social, para planejar, desenvolver e implantar estratégias de comunicação, atuar em assessoria de imprensa e comunicação integrada, produção de textos para abastecer as mídias impressa, eletrônica e digital, preferencialmente relacionados com empreendimentos rodoviários e/ou outros empreendimentos de infraestrutura.

O Plano de Cargos do DER-RJ listou as atribuições dos cargos de engenheiro e de técnico de comunicação social da seguinte maneira:

CARGO	ATRIBUIÇÕES
Engenheiro	Atividades que envolvem criatividade, supervisão, pesquisa, planejamento, coordenação, orientação, execução especializada, sob supervisão superior, bem como, elaboração de projetos, em geral, do campo de engenharia civil, rodoviária, de trabalhos topográficos e geodésicos, de obras de drenagem e irrigação, sob execução direta ou indireta do Estado, e a fiscalização dessas atividades.

Técnico de Comunicação Social	Atividades que envolvem coordenação, planejamento, orientação, execução especializada, relativas a trabalhos de relações públicas, de pesquisas e campanhas de opinião pública com fins institucionais, de coleta de dados e preparo de informações sobre o órgão e seus públicos para divulgação oficial escrita, falada ou televisada.
-------------------------------	--

O poder hierárquico confere ao gestor a prerrogativa de ordenar a atuação de seus subordinados. Dessa maneira, **levando em consideração a descrição genérica das atribuições do cargo de engenheiro, entende-se que a lei possibilita que a atuação dos ocupantes do referido cargo seja direcionada ao cumprimento das atividades objeto das contratações.**

Outrossim, em relação ao cargo de técnico de comunicação social, cabe apontar que, apesar da nomenclatura, **a lei exige formação de nível superior, havendo similitude entre as suas funções e as do profissional especialista em comunicação social inserido nos contratos.**

Da mesma maneira, **há a previsão do cargo de arquiteto na Lei 4.688/05**, com as seguintes atribuições, também genéricas, sendo cabíveis as mesmas explanações aduzidas para o cargo de engenheiro:

Atividades que envolvem criatividade, supervisão, pesquisa, planejamento, coordenação, orientação, execução especializada, relativas a projetos de construção e fiscalização de obras, sob execução direta ou indireta do Estado, especialmente as que ofereçam caráter artístico ou monumental, bem como de elaboração de normas para administração e conservação dos próprios estaduais.

Em relação às demais funções, não foram localizadas maiores informações na documentação inserida nos processos SEI. Contudo, cabe ressaltar que existem cargos homônimos ou quase homônimos a algumas delas, quais sejam: (i) topógrafo, (ii) auxiliar de trabalhos de topografia, (iii) desenhista, (iv) laboratorista de solos e materiais e (v) auxiliar de laboratorista de solos e materiais. Entretanto, cumpre informar que o cargo de auxiliar de laboratorista de solos e materiais está em processo de extinção, conforme art. 6º da Lei 4.688/05:

Art. 6º Ficam também extintos os seguintes cargos efetivos:

I - Do Grupo I:

- a) Artífice Auxiliar;
- b) Auxiliar Administrativo de Serviços de Saúde;
- c) **Auxiliar de Laboratorista de Solos e Materiais;**
- d) Auxiliar Operacional de Serviços de Saúde.

*Grifos acrescentados*

Ademais, embora - retificando sua manifestação anterior no sentido de que as atividades ora em apreço fazem parte das necessidades permanentes da Fundação - o atual Presidente do DER-RJ tenha afirmado que as contratações têm prazo certo e determinado, sendo sua execução de natureza transitória, **contraditoriamente também asseverou que a gestão carece de profissionais qualificados para o desenvolvimento de seus trabalhos, ante o expressivo número de aposentadorias, o qual reduziu seu quadro de pessoal especialmente no que se refere às funções que demandam maior especialização.**

Em consulta materializada no processo TCE-RJ nº 202.186-0/22<sup>5</sup>, este Tribunal assentou que, com o advento da Lei Federal nº 13.429/2017<sup>6</sup>, **foi superada a dicotomia atividade-meio/atividade-fim** para fins de identificação de possibilidade de terceirização de mão de obra, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal. Ocorre que também foi assentado que **a regularidade da terceirização depende da realização de estudo técnico que demonstre que ela é a forma mais eficiente de prestar o serviço e de que ela seja voltada à execução de serviços não inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade contratante.**

Sobre o tópico, cabe lembrar que esta Corte já entendia que **não é admitida a terceirização de atividades previstas nos planos de cargos e salários:**

Constitui burla à regra constitucional do concurso público a terceirização de serviços visando a suprir carência de servidores, quando houver efetiva identidade de atribuições entre o serviço contratado e o cargo paradigma do quadro permanente do ente público<sup>7</sup>.

Quanto à realização de concurso público, o Sr. Pedro Henrique de Oliveira Ramos alega a sua inviabilidade em face do Regime de Recuperação Fiscal. Neste

---

<sup>5</sup> Decisão plenária de 03.05.2023.

<sup>6</sup> Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros.

<sup>7</sup> Processo TCE-RJ nº 211.071-5/14, Boletim de Jurisprudência nº 06, Ano 2, de junho de 2021, do TCE-RJ.



aspecto, argumenta que a ADI 6930-DF/STF, aludida na última apreciação deste feito, possibilitou a reposição de cargos vagos e não a realização de concursos públicos<sup>8</sup>.

No que tange ao tema, vale rememorar as considerações consignadas na decisão prolatada nestes autos em 18.09.2023:

No que se refere à viabilidade de realização de concurso público, foi ressaltado que a Lei Complementar Federal nº 159, de 19.05.2017, a qual instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, **permitia a promoção de concursos, desde que para reposição de vacância, decorrente de aposentadoria ou falecimento do servidor.**

A efetivação de concursos públicos foi vedada apenas com o advento da Lei Complementar nº 178, de 13.01.2021, a qual, no entanto, não incidiu sobre o Estado do Rio de Janeiro até a publicação de sua regulamentação (Decreto nº 10.681, de 20.04.2021), em decorrência de decisão do Supremo Tribunal Federal proferida nos autos do ACO 3457-RJ 0111869-78.2020.1.00.0000.

Em 06.05.2021, a LC nº 159/2017 ainda foi alterada pela Lei Complementar nº 181, viabilizando os concursos públicos, desde que observada necessária compensação financeira, previamente aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, ou que a realização esteja prevista expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor. Além disso, a Suprema Corte, em 21.11.2021, no âmbito da ADI 6930-DF, permitiu liminarmente a realização de concurso para preenchimento de cargos vagos.

**A retomada do Contrato nº 117/2014 e a autorização para início do Contrato nº 119/2014, as quais ocorreram em 12.11.2021, são posteriores à mitigação da vedação aos concursos. A celebração desses ajustes, inclusive, é anterior à instauração do Regime de Recuperação Fiscal. O Contrato nº 017/2022, por sua vez, celebrado em 23.02.2022, sucede a liminar do STF.**

*Grifos no original*

Na ocasião ainda foi registrado que o julgamento da ADI 6930 fora finalizado em 30.06.2023, quando os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, autorizaram os Estados participantes do Regime de Recuperação Fiscal a promover concursos para repor cargos vagos<sup>9</sup>, de modo a garantir a continuidade dos serviços públicos. A Corte entendeu que a submissão do preenchimento de cargos vagos à

---

<sup>8</sup> Documento TCE-RJ nº 23.347-3/23, Outros Documentos (PDF) #4222113.

<sup>9</sup> V. <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6221519>>. Acesso em: 21.02.2024.

autorização prévia de órgãos federais fere a autonomia dos demais entes federativos. Como apontado pelo jurisdicionado, foram opostos embargos de declaração contra tal decisão, ainda pendentes de julgamento. Os embargos, no entanto, em regra não possuem efeito suspensivo<sup>10</sup>.

De toda forma, como disposto no trecho transcrito, **à época da celebração dos contratos de 2014, a lei que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal permitia a promoção de concursos, desde que para reposição de vacância, decorrente de aposentadoria ou falecimento do servidor. O Contrato nº 017/2022, por sua vez, foi celebrado após a Suprema Corte permitir liminarmente, no bojo da citada ADI, a realização de concurso para preenchimento de cargos vagos.**

Na última apreciação do feito também foram indicadas **alternativas à realização de concurso público, acerca das quais os notificados não se pronunciaram.**

A despeito de o inciso II do art. 37 da Constituição<sup>11</sup> estabelecer que a admissão de pessoal no serviço público, em regra, depende de aprovação em concurso público, **o inciso IX do mesmo artigo<sup>12</sup> também permite a contratação por tempo determinado quando houver uma necessidade temporária de excepcional interesse público – o que até mesmo se coadunaria com o suposto caráter transitório dos serviços ora contratados, alegado pelo Presidente da entidade.**

---

<sup>10</sup> CPC, art. 1.026. Os embargos de declaração não possuem efeito suspensivo e interrompem o prazo para a interposição de recurso.

<sup>11</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

<sup>12</sup> IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Na mencionada consulta consubstanciada no processo TCE-RJ nº 202.186-0/22, inclusive foi registrado, no âmbito da ADI 5686, cujo pedido era a declaração de inconstitucionalidade da citada Lei Federal nº 13.429/2017, que a Corte Suprema julgou pela sua improcedência e considerou viável a contratação, pela Administração Pública, de empresa que forneça serviço temporário, **desde que observados os demais princípios do art. 37 da Constituição, como o atendimento ao interesse público e à eficiência administrativa.**

Na peça inaugural desta Representação, o Corpo Instrutivo ainda **ressaltou a insuficiência do atual quadro de pessoal da entidade para o fiel cumprimento de suas competências.** A título de exemplificação, registrou que, consoante dados extraídos do Portal BI, Painel AudFopag, o DER-RJ contava, em dezembro de 2022, com 31 engenheiros ocupantes de cargos efetivos. Por outro lado, nos três contratos analisados nestes autos, foram admitidos 45 profissionais de engenharia, sendo 33 apenas no âmbito do Contrato nº 017/2022.

A Lei Estadual nº 4.688/2005<sup>13</sup>, por sua vez, prevê 235 cargos efetivos de engenheiro, **sendo o quantitativo de 100 profissionais o ideal fixado.** À época da instauração da Representação, portanto, **o número de 31 engenheiros representava menos de um terço do ideal.**

Nesse contexto, além do concurso público e da contratação temporária, **o administrador poderia adequar o quadro de pessoal da instituição,** de modo a atender às suas respectivas demandas, em consonância com o art. 3º, inciso XVIII, do Regimento Interno do DER-RJ, o qual prevê que **a entidade deve manter quadro de técnicos diversificado e dimensionado segundo as necessidades dos serviços, zelando pela perfeita capacitação e constante treinamento do pessoal.** Tal adequação pode ser alcançada através de decreto, desde que não implique em aumento de despesa, nos termos do art. 84, inciso VI, alínea 'a', da Constituição

---

<sup>13</sup> Dispõe sobre a organização e reestruturação do quadro de pessoal da Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro - DER-RJ, e dá outras providências.

Federal<sup>14</sup> e conforme já realizado pelo próprio DER-RJ através do art. 1º do Decreto nº 47.140, de 24 de junho de 2020:

Art. 1º - Ficam transformados, sem aumento de despesa, na estrutura básica da Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro - DER, os cargos em comissão, vagos e/ou ocupados, relacionados no Anexo I a este Decreto e na forma ali mencionada.

A Representante ainda asseverou que o quantitativo contratado por meio das avenças ora alvejadas se revelou exíguo, tendo em vista que **a Fundação planejava contratar mais 13 profissionais de engenharia por meio do Pregão Eletrônico nº 022/2022**, objeto de Representação também formulada pela SGE, materializada no **processo TCE-RJ nº 107.559-3/22**.

O referido pregão foi deflagrado para a contratação de serviços técnicos especializados voltados ao apoio técnico em processos de avaliação de bens imóveis e projetos de desapropriação e reassentamento. Naquela Representação também foi **constatada violação ao princípio republicano do concurso público, sob os mesmos fundamentos delineados no presente feito, tendo sido declarada a ilegalidade do instrumento convocatório e determinada a regularização da recomposição do quadro permanente de servidores efetivos**<sup>15</sup>.

Cumpre também reiterar, conforme igualmente consta da peça inicial, que o valor somado dos três contratos ora analisados totaliza R\$ 22.000.299,32, representando um dispêndio mensal de R\$ 1.699.841,32. O gasto mensal com o quadro de servidores ativos da entidade, por sua vez, no mês de novembro de 2022, foi de R\$ 3.236.753,70, o que demonstra que **as despesas com aqueles ajustes são superiores a 50% da folha mensal com pessoal ativo da Fundação**. Os notificados, entretanto, não se pronunciaram sobre tais apontamentos, **não tendo restado**

---

<sup>14</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

<sup>15</sup> Decisão plenária de 31.07.2023.

**demonstradas a economicidade e a vantajosidade das avenças, notadamente em relação às demais alternativas existentes**, quais sejam, concurso público, contratação temporária e readequação do quadro de pessoal. Caracterizada ainda, portanto, **violação ao art. 70 da Carta Magna<sup>16</sup>**.

Sendo assim, levando em conta que, como averiguado pelo Corpo Instrutivo, os Contratos nº 117/2014, nº 119/2014 e nº 017/2022 foram celebrados para a contratação de serviços que abrangem atividades de caráter contínuo, essenciais ao desempenhos da atividade-fim do DER-RJ, em decorrência da escassez de mão de obra resultante do grande número de aposentadorias, **julgo procedente a presente Representação. No mesmo sentido, e em consonância com a instrução técnica de 11.05.2023, reputo patente a ilegalidade dos mencionados ajustes.**

### **3.2. Da vedação a uma nova prorrogação do Contrato nº 017/2022**

O Contrato nº 017/2022, conforme publicado no DOERJ de 21.03.2023, foi prorrogado pelo atual Presidente do DER-RJ, Sr. Pedro Henrique de Oliveira Ramos, por 12 meses, contados do dia 08.03.2023, até o dia 08.03.2024.

Em suas razões de defesa, o Presidente da entidade defende aquela prorrogação com fulcro no princípio da continuidade do serviço público e na relevância dos serviços contratados, enumerando diversos projetos e obras que estariam sendo executados por meio do ajuste. Por esses motivos, a paralisação da avença geraria *“danos sem precedentes”*.

Assevera, ademais, que, em atenção à primeira decisão proferida nestes autos, em 27.02.2023, foi instaurado o processo administrativo SEI nº 3300320059072023, cujo objeto é estudo de viabilidade para a realização de concurso

---

<sup>16</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

público. Também aduz que, na decisão prolatada em 18.09.2023, foi imposto o prazo de 180 dias para a realização de concurso público, o qual seria insuficiente.

Embora, na instrução técnica de 11.05.2023, o Corpo Instrutivo tenha sugerido que fosse determinada a realização de concurso público naquele prazo, na sessão plenária de 18.09.2023, o Corpo Deliberativo se limitou a notificar os responsáveis pelas irregularidades apuradas e a promover a comunicação às contratadas. Na oportunidade, em consonância com o determinado no processo TCE-RJ nº 107.559-3/22, inclusive restaram consignadas, na fundamentação do voto, outras alternativas legais para a regularização do quadro de pessoal, repita-se, contratação temporária e readequação daquele quadro, além do concurso público.

No que se refere ao processo administrativo SEI nº 3300320059072023<sup>17</sup>, cujo acesso aos respectivos autos está restrito, observo que foi instaurado apenas em 09.08.2023, apesar de o gestor ter tomado ciência da decisão de 27.02.2023 em 24.03.2023<sup>18</sup>, mesma data em que foi cientificado das impropriedades ora em comento no âmbito do processo TCE-RJ nº 107.559-3/22<sup>19</sup>.

Aplicando-se o princípio da continuidade administrativa, suscitado pelo próprio jurisdicionado e segundo o qual as alterações na direção de um órgão não devem afetar o cumprimento de suas obrigações, vale ainda notar que a primeira decisão prolatada no processo TCE-RJ nº 107.559-4/23 - a qual já apontava indícios de burla ao concurso público em contratação com objeto semelhante às avenças que compõem esta Representação – foi recebida pelo então gestor, Sr. Herbert Marques da Silva, ora notificado, em 21.11.2022<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup>V. <[https://sei.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_exibir.php?IC2o8Z7ACQH4LdQ4jJLJzjPBiLtP6l2FsQacIlhUf-duzEubalut9yvd8-CzYYNLu7pd-wiM0k633-D6khhQNUK\\_mssqblYf8ruqULxB1Uf7rc168VqdzpcMQiljn6NH](https://sei.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?IC2o8Z7ACQH4LdQ4jJLJzjPBiLtP6l2FsQacIlhUf-duzEubalut9yvd8-CzYYNLu7pd-wiM0k633-D6khhQNUK_mssqblYf8ruqULxB1Uf7rc168VqdzpcMQiljn6NH)>. Acesso em: 20.02.2024.

<sup>18</sup> Ofício PRS/SSE/CGC nº 5536/2023.

<sup>19</sup> Ofício PRS/SSE/CGC nº 7583/2023.

<sup>20</sup> Ofício PRS/SSE/CGC nº 31288/2022.

Além disso, no estudo técnico preliminar<sup>21</sup> no qual foi embasado o Contrato nº 017/2022, datado de 18.10.2021, consta que os serviços a serem contratados teriam “*natureza continuada*”, sendo “*essenciais, necessários e imprescindíveis*” ao cumprimento das obrigações do DER-RJ, relacionados às “*necessidades permanentes*” de competência legal da Diretoria de Projetos de Engenharia – DPE.

No tópico “*levantamento de soluções de mercado*” do ETP, **foi inclusive considerada como uma das opções possíveis a promoção de concurso público**, mas optou-se pela terceirização apenas sob o fundamento de que, “*por razões estruturais, operacionais e de tempo*”, a demanda não poderia ser atendida por concurso público. Como já apontado, **não foi demonstrada, contudo, a vantajosidade ou a economicidade da solução escolhida.**

**A despeito de a insuficiência do quadro de pessoal estar caracterizada há anos, apenas em agosto de 2023 foram iniciados estudos acerca da viabilidade de realização de concurso público e sequer foram avaliadas, de acordo com os elementos acostados a este feito, as possibilidades de contratação temporária e de readequação do quadro.**

Diante das inúmeras irregularidades que maculam o Contrato nº 017/2022 desde os respectivos atos preparatórios, bem como de sua recorrência no âmbito da fundação, considero justificável a sugestão instrutiva para expedição de determinação ao jurisdicionado para que se abstenha de prorrogar o ajuste.

Não é demais registrar que, no bojo do processo TCE-RJ nº 107.161-4/23, suscitado nas próprias razões de defesa do Sr. Pedro Henrique de Oliveira Ramos, este Tribunal observou que **a dotação inicial para o DER-RJ na Lei Orçamentária Anual de 2023 era insuficiente para fazer frente ao valor do saldo de contratações remanescentes de 2022** e que o DER-RJ sequer possui saldo suficiente para executar as contratações emergenciais em curso. Sendo assim, foi deferida tutela provisória para que a entidade se abstenha de licitar ou iniciar contratos novos enquanto não haja

---

<sup>21</sup> Documento TCE-RJ nº 24.032-7/2023, Outros Documentos (PDF) #4243839.



dotação suficiente para executar as obras em andamento, ressalvados apenas os contratos emergenciais e os contratos de conservação devidamente fundamentados em necessidades concretas<sup>22</sup>.

No entanto, tendo em vista a proximidade do termo final do ajuste (08.03.2024) e levando em consideração a relevância dos serviços prestados, a partir de uma **análise consequencialista do Direito**<sup>23</sup>, entendo que os efeitos de tal determinação podem gerar prejuízos ao interesse público primário, cuja tutela é a razão principal para a existência deste Órgão de Controle Externo.

Desta forma, por considerar que **o prazo de 180 dias é suficiente para a regularização da prestação dos serviços**, nos moldes expostos na fundamentação do presente voto, entendo que a prorrogação do ajuste poderá ser realizada somente por tal período máximo, caso o jurisdicionado considere pertinente e desde que tal medida se alinhe aos limites orçamentários da entidade e às determinações desta Corte realizadas no âmbito do processo TCE-RJ nº 107.161-4/23.

### **3.3. Da aplicabilidade de multa**

Como já assentado, a pretensão punitiva desta Corte em face dos signatários dos Contratos nº 117/2014 e nº 119/2014 já prescreveu. Cumpre avaliar, portanto, a responsabilidade dos demais notificados.

O Sr. Herbert Marques da Silva e o Sr. Cledson Sampaio Bitencourt, Presidente do DER-RJ e Diretor de Projetos de Engenharia, respectivamente, à época da celebração do Contrato nº 017/2022, subscreveram o ajuste, a despeito das irregularidades identificáveis desde o estudo técnico preliminar que subsidiou o procedimento licitatório que deu origem à avença. O Sr. Pedro Henrique de Oliveira Ramos, por sua vez, procedeu à assinatura do 1º Aditivo àquele contrato, prorrogando-o pelo prazo de 12 meses e perpetuando as ilegalidades.

---

<sup>22</sup> Decisão de 15.09.2023.

<sup>23</sup> Neste sentido, cito os comandos insculpidos nos artigos 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Como já mencionado e bem apontado pelo Corpo Instrutivo, esta Corte entende que **incorre em erro grosseiro o agente público que assina ato antes de aferir sua conformidade com o arcabouço jurídico vigente**. Neste diapasão, a instância técnica procedeu à análise das ações dos responsáveis à luz dos arts. 22 e 28 da LINDB, bem como da jurisprudência deste Tribunal:

O art. 22 da LINDB, estabelece que, *“na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”*.

Por outro lado, o art. 28 estabelece que o agente público será responsabilizado por suas decisões e opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro em sua conduta.

No que tange ao dolo, define-se como a vontade finalisticamente dirigida a praticar um ato contrário à Administração Pública, conforme didaticamente explanado no voto condutor da decisão plenária de **28/03/2022**, proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 207.682-6/2017, *in verbis*:

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 Pública. 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.

Por outro lado, o erro grosseiro é compreendido como um equívoco facilmente perceptível a partir da realidade dos fatos, evidente e inescusável, conforme também dilucidados no voto acima mencionado, nos seguintes termos:

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 inescusável

Complementarmente, é pertinente citar entendimento deste Tribunal, proferido no Processo TCE-RJ nº 237.565-2/2019, de relatoria da Conselheira Marianna Montebello Willeman. *Ipsis litteris*:

**AUDITORIA. AUSÊNCIA DE DOLO OU MÁ-FÉ. CONDUTA IRREGULAR. RESPONSABILIDADE.**

A ausência de dolo ou má-fé por parte do gestor não exclui a responsabilidade quando da prática de algum ato contrário às normas legais. Se caracterizada a conduta ilegal e culposa grave do agente, estarão presentes os elementos autorizadores à aplicação da penalidade prevista no artigo 63, inciso II, da Lei Complementar nº 63/90.

Certamente, ao opor a sua assinatura no Contrato nº 17/2022, o Sr. Herbert Marques da Silva, Presidente do DER-RJ à época dos fatos, tinha

o dever de se certificar que o instrumento se encontrava em conformidade com o arcabouço jurídico vigente.

(...)

Situação análoga se repete com o Sr. Pedro Henrique, atual Presidente do DER-RJ. Em sua defesa, o interessado justifica que assumiu a presidência do DER tão somente em 05/01/2023, oportunidade em que o Contrato 017/2022 já estava em execução, o que o impossibilitou de adotar as medidas adequadas a fim de evitar possíveis irregularidades. Contudo, como veremos a seguir, tal argumento não é sustentável.

(...)

Pois bem. O atual Presidente da Fundação busca se eximir da responsabilidade sob a justificativa de que os ajustes já se encontravam em execução. No entanto, desconsidera o fato de que ele mesmo prorrogou por mais doze meses a validade do contrato irregular, com o término previsto para 08/03/2024.

De igual maneira, ao opor a sua assinatura no Termo Aditivo de Prorrogação do Contrato nº 17/2022, tinha o dever de se certificar que o instrumento se encontrava em conformidade com o arcabouço jurídico vigente.

(...)

Desse modo, sugerir-se-á a procedência da representação, bem como a aplicação de multa ao Sr. Cledson Sampaio Bitencourt, Diretor de Projetos de Engenharia do DER-RJ à época dos fatos e signatário do Contrato nº 17/2022, em razão do não acolhimento das razões de defesa.

*Sublinhados acrescentados*

Destarte, sob os pertinentes fundamentos expostos pela 1ª CAP, reputo cabível a aplicação de multa aos signatários do Contrato nº 017/2022, com fulcro **no inciso II<sup>24</sup> do art. 63 a Lei Orgânica do TCE-RJ**, que assim dispõe:

Art. 63. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 1.000 (mil) vezes o valor da UFERJ aos responsáveis por<sup>25</sup>:

(...)

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

<sup>24</sup> Observa-se que o inciso IV, constante da proposta de encaminhamento do Corpo Instrutivo, se refere apenas às hipóteses de não atendimento a diligência ou decisão deste Tribunal.

<sup>25</sup> A UFERJ foi extinta por ocasião da criação da UFIR-RJ, conforme Decreto nº 27.518, de 28 de novembro de 2000 (DORJ 29.11.00). No artigo 2º da Deliberação TCE-RJ nº 219/00 ficou estabelecido o valor de até 44.265,5 (quarenta e quatro mil, duzentas e sessenta e cinco vírgula cinco) vezes o valor da UFIR-RJ para multas aplicadas pelo TCE-RJ.

No que tange à **dosimetria das multas** a serem impostas aos responsáveis pela perpetração das infrações, consigno que o art. 65 da Lei Orgânica deste Tribunal<sup>26</sup>, bem como o citado art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>27</sup>, dispõem que o *quantum* da penalidade pecuniária deverá refletir, entre outras condições, as de exercício da função, relevância da falta, grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, natureza e gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a Administração Pública, circunstâncias agravantes ou atenuantes, antecedentes do agente, bem assim se o mesmo agiu com dolo ou culpa.

Considerando tais parâmetros, entendo que os elementos constantes dos autos apontam que os agentes públicos atuaram **com grave culpa, à míngua do dever de cuidado que deve permear a atividade administrativa, ao assinarem o Contrato nº 017/2022**, a despeito das inúmeras irregularidades ora apuradas, que maculam o ajuste desde sua origem e configuram burla à regra do concurso público, consubstanciada no art. 37, inciso II da CRFB/88, bem como violação ao princípio da economicidade, materializado no art. 70 da Carta Magna.

O Sr. Herbert Marques da Silva assumiu a presidência do DER-RJ em 17.06.2021 e **não logrou êxito em demonstrar a adoção de quaisquer providências durante a sua gestão para a regularização da situação** a qual precedia e na qual foi embasada a celebração do Contrato nº 017/2022 em 23.02.2022, qual seja, o reduzido quadro efetivo do órgão. O Sr. Pedro Henrique de Oliveira Ramos, por sua vez, que o sucedeu, em 05.01.2023, **deu início a estudos relacionados à viabilidade de concurso público, mas apenas em agosto do mesmo ano, deixando de avaliar as demais alternativas e prorrogando o ajuste ilegal por mais 12 meses.**

---

<sup>26</sup> Art. 65. O Tribunal de Contas, na conformidade do que dispuser seu Regimento Interno, em atos específicos ou, ainda, in casu, levará em conta, na fixação de multas, entre outras condições, as de exercício da função, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, bem assim se agiu com dolo ou culpa.

<sup>27</sup> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

A despeito de ser responsável pela diretoria à qual estão vinculados os serviços contratados e a qual dependia, para o exercício de suas competências, dos profissionais ora em debate, o Sr. Cledson Sampaio Bitencourt **tampouco comprovou a elaboração de quaisquer estudos voltados à resolução do déficit de mão de obra** qualificada decorrente de aposentadorias, consignado no termo de referência como justificativa da contratação<sup>28</sup> - o que, por sua vez, reforça a constatação de que o objeto do Contrato nº 017/2022 é a terceirização de mão de obra em substituição de servidores efetivos.

Nessa ordem de raciocínio, sobrepesa, em face dos responsáveis, sua posição hierárquica dentro entidade, além da relevância das funções por eles ocupadas, sendo responsáveis pela definição e pela implementação de políticas públicas concernentes à malha rodoviária estadual, impondo-se zelo pela legalidade dos contratos.

Diante da gravidade da conduta e da culpabilidade dos responsáveis, notadamente dos ocupantes da presidência, nos termos do art. 65 da Lei Orgânica deste Tribunal, bem como dos arts. 22 e 28<sup>29</sup> da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, **fixo as seguintes penas de multa:**

---

<sup>28</sup> Documento TCE-RJ nº 24.032-7/23, Outros Documentos (PDF) #4243840, fl. 6:

“4. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO:

**Esta Diretoria de Projetos de Engenharia - DPE vem enfrentando diversos problemas para o desenvolvimento de seus trabalhos, ocasionados pelo déficit de mão de obra qualificada devido ao expressivo número de aposentadorias** que ocorreram ao longo dos últimos anos, acarretando assim em uma grande redução do quadro efetivo deste órgão, principalmente os relativos às funções que demandam maior especialização e experiência técnica na área de Projeto de Engenharia Rodoviária.

Aliada a grande quantidade de aposentadorias, a impossibilidade de realização de concursos públicos em virtude do Ajuste Fiscal por que passa o Estado do Rio de Janeiro torna a situação ainda mais complexa.

Esta carência de pessoal **impede que a Diretoria consiga exercer de forma eficaz as Competências a ela conferidas**”. *Grifos acrescentados*

<sup>29</sup> Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

(i) Ao Sr. Herbert Marques da Silva, pela ausência total de adoção de medidas aptas a regularizar o quadro de pessoal, tendo procedido à terceirização irregular: 3.000 UFIR;

(ii) Ao Sr. Pedro Henrique de Oliveira Ramos, pela morosidade na tomada de providências para regularizar o quadro de pessoal, iniciando estudos que sequer abrangem todas as alternativas possíveis, tendo prorrogado terceirização irregular: 2.000 UFIR; e

(iii) Ao Sr. Cledson Sampaio Bitencourt, por não ter comprovado que tomou qualquer medida para garantir que sua respectiva Pasta exercesse suas competências de forma regular, tendo subscrito contrato de terceirização irregular: 1.000 UFIR.

Igualmente acompanho o Corpo Instrutivo no sentido da **pertinência de determinar ao jurisdicionado que promova a adequação do quadro permanente de servidores efetivos, de modo a dimensioná-lo conforme as necessidades dos serviços do DER-RJ**, devendo ser dada ciência sobre tal determinação ao respectivo órgão de controle interno.

Por derradeiro, reputo cabível que as contratadas sejam cientificadas acerca da presente decisão, assim como os notificados beneficiados pela prescrição da punição punitiva desta Corte.

Pelo exposto, posiciono-me **parcialmente de acordo** com a proposta do Corpo Instrutivo e com o parecer do douto Ministério Público de Contas, residindo minha parcial divergência em admitir a suspensão do contrato pelo prazo máximo de 180 dias para que não haja prejuízo ao interesse público primário, desde que observados os parâmetros fixados por esta Corte no âmbito do processo TCE-RJ nº 107.161-4/23, bem como em acrescentar ciência às contratadas, ao Controle Interno da entidade e aos beneficiados pela prescrição da punição punitiva, além da ilegalidade dos ajustes, em consonância com a instrução técnica de 11.05.2023.

**VOTO:**

I. Pelo **ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE DEFESA** do Sr. Henrique Alberto Santos Ribeiro, consubstanciadas no documento TCE-RJ nº 23.197-6/23;

II. Pelo **ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE DEFESA** do Sr. Aécio Castro da Rocha, consubstanciadas no documento TCE-RJ nº 24.757-8/23;

III. Pelo **ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE DEFESA** do Sr. Ângelo Monteiro Pinto, consubstanciadas no documento TCE-RJ nº 23.916-0/23;

IV. Pelo **NÃO ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE DEFESA** do Sr. Herbert Marques da Silva, consubstanciadas no documento TCE-RJ nº 24.032-7/23;

V. Pelo **NÃO ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE DEFESA** do Sr. Cledson Sampaio Bitencourt, consubstanciadas no documento TCE-RJ nº 23.483-3/23;

VI. Pelo **NÃO ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE DEFESA** do Sr. Pedro Henrique de Oliveira Ramos, consubstanciadas no documento TCE-RJ nº 23.347-3/23;

VII. Pelo **RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA** desta Corte, com a consequente extinção da punibilidade do Sr. Henrique Alberto Santos Ribeiro, do Sr. Aécio Castro da Rocha e do Sr. Ângelo Monteiro Pinto, e de quaisquer outros possíveis responsáveis, por irregularidades concernentes à ilegalidade dos Contratos nº 117/2014 e nº 119/2014;

VIII. Pela **PROCEDÊNCIA** da presente Representação;

IX. Pela **ILEGALIDADE** dos Contratos nº 117/2014, nº 119/2014 e nº 017/2022;

X. Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Herbert Marques da Silva,



Presidente do DER-RJ à época dos fatos e signatário do Contrato nº 017/2022, no valor de R\$ 13.611,90 (treze mil, seiscentos e onze reais e noventa centavos), equivalente nesta data a 3.000 vezes o valor unitário da UFIR-RJ (4,5373), **a ser recolhida com recursos próprios ao erário estadual**<sup>30</sup>, **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, caso a presente 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, com fulcro no art. 63, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 63/90, pela realização de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores efetivos, em afronta ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e sem comprovação da vantajosidade do modelo adotado e tampouco da economicidade dos valores contratados, em afronta ao art. 70 da Carta Magna;

**XI. Pela APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Cledson Sampaio Bitencourt, Diretor de Projetos de Engenharia do DER-RJ à época dos fatos e signatário do Contrato nº 017/2022, no valor de R\$ 4.537,30 (quatro mil, quinhentos e trinta e sete reais e trinta centavos), equivalente nesta data a 1.000 vezes o valor unitário da UFIR-RJ (4,5373), **a ser recolhida com recursos próprios ao erário estadual**<sup>31</sup>, **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, caso a presente 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, com fulcro no art. 63, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 63/90, pela realização de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores efetivos, em afronta ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e sem comprovação da vantajosidade do modelo adotado e tampouco da economicidade dos valores contratados, em afronta ao art. 70 da Carta Magna;

---

<sup>30</sup> Multa cujo recolhimento haverá de ser efetuado aos cofres públicos estaduais, em conformidade com o entendimento fixado no Processo TCE-RJ nº 200.667-4/2002, decisão de 17.08.2022.

<sup>31</sup> Multa cujo recolhimento haverá de ser efetuado aos cofres públicos estaduais, em conformidade com o entendimento fixado no Processo TCE-RJ nº 200.667-4/2002, decisão de 17.08.2022.

**XII. Pela APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Pedro Henrique de Oliveira Ramos, atual Presidente do DER-RJ e responsável pela prorrogação Contrato nº 017/2022, no valor de R\$ 9.074,60 (nove mil e setenta e quatro reais e sessenta centavos), equivalente nesta data a 2.000 vezes o valor unitário da UFIR-RJ (4,5373), **a ser recolhida com recursos próprios ao erário estadual**<sup>32</sup>, **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, caso a presente 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, com fulcro no art. 63, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 63/90, pela prorrogação de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores efetivos, em afronta ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e sem comprovação da vantajosidade do modelo adotado e tampouco da economicidade dos valores contratados, em afronta ao art. 70 da Carta Magna;

**XIII. Pela COMUNICAÇÃO** ao atual Presidente da Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 15, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, para que tome ciência da deliberação desta Corte e, ainda, adote as providências de estilo com vistas ao cumprimento das **DETERMINAÇÕES** abaixo indicadas, alertando-o para a possibilidade de verificação futura por meio de outras ações fiscalizatórias desta Corte de Contas e que o não atendimento às decisões plenárias do TCE-RJ torna seus responsáveis passíveis de aplicação de multa:

- a) se abstenha de prorrogar o Contrato nº 017/2022 por prazo superior ao necessário para a regularização da prestação dos serviços, nos moldes expostos na fundamentação deste voto, **fixando-se o prazo máximo para a prorrogação em 180 dias**.
- b) promova a adequação do quadro permanente de servidores efetivos, de

---

<sup>32</sup> Multa cujo recolhimento haverá de ser efetuado aos cofres públicos estaduais, em conformidade com o entendimento fixado no Processo TCE-RJ nº 200.667-4/2002, decisão de 17.08.2022.

modo a dimensioná-lo conforme as necessidades dos serviços do DER-RJ, em atendimento ao art. 3º, inciso XVIII, de seu Regimento Interno;

**XIV.** Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual titular do Controle Interno do DER-RJ, na forma do art. 15, inciso I, do Regimento Interno do TCE-RJ, para que acompanhe o atendimento à presente decisão, alertando-o que o não atendimento às decisões plenárias do TCE-RJ torna seus responsáveis passíveis de aplicação de multa;

**XV.** Pela **COMUNICAÇÃO** aos Srs. Henrique Alberto Santos Ribeiro, Aécio Castro da Rocha e Ângelo Monteiro Pinto, nos termos do art. 15, inciso I, do Regimento Interno desta Corte, para que sejam cientificados acerca deste voto; e

**XVI.** Pela **COMUNICAÇÃO** ao Consórcio Concremat/JDS e às empresas Prodec Consultoria para Decisão Sociedade Civil Ltda. e Dynatest Engenharia Ltda, nos termos do art. 15, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, para que tenham ciência desta decisão.

**GCS-2,**

**ANDREA SIQUEIRA MARTINS**  
**CONSELHEIRA SUBSTITUTA**