



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

PROCESSO:	1549/2020
UNIDADE JURISDICIONADA:	Secretaria de Estado da Educação – SEDUC
CATEGORIA:	Licitações e Contratos
SUBCATEGORIA:	Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação
INTERESSADO:	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE-RO
ASSUNTO:	Chamamento Público n. 48/2020 – SEI n. 00029.145464/2020-88 – Contratação de empresa especializada na prestação, administração, gerenciamento e fornecimento de cartões com tarja magnética
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:	Posterior
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 7.200.000,00 (sete milhões e duzentos mil reais) ¹
RESPONSÁVEIS:	Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu – Secretário de Estado da Educação, CPF n. 080.193.712-49; Francisléia Santos Murure – Gestora do Contrato n. 229/2020, CPF n. 290.293.172-72
RELATOR:	Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de análise de legalidade da dispensa de licitação, realizado através do Chamamento Público nº 048/2020 (SEI Nº 00029.145464/2020-88), cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação, administração, gerenciamento e fornecimento de cartões com tarja magnética, em atendimento às necessidades da Secretaria de Estado da Educação, visando atender aos alunos da rede estadual em situação de vulnerabilidade social, por meio de auxílio financeiro destinado a aquisição de alimentação, como complementação nutricional, devido ao cenário de pandemia do COVID-19.

2. A instauração e instrução inicial se deram por iniciativa da Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares (CECEX-7). Na instrução (ID 905672), foi

¹ Valor empenhado para fazer frente às despesas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

apontada a ocorrência de irregularidades, identificados os responsáveis e apresentada proposta de encaminhamento:

3.1. De responsabilidade de Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu, CPF n. 080.193.712-49, secretário estadual de Educação, por:

a. Não garantir o cumprimento do item 2.6 do Termo de Referência, uma vez que, transcorrida metade do período de vigência contratual, ainda não foi disponibilizada rede credenciada mínima em todo o estado, conforme abordado no tópico 2.3 deste relatório, infringindo o art. 67 da Lei n. 8.666/93;

3.2. Francisléia Santos Murure, gestora do contrato n. 229/2020, CPF n. 290.293.172-72, por:

a. Deixar de fiscalizar adequadamente a execução contratual, uma vez que, transcorrida metade do período de vigência do contrato n. 229/2020, a contratada ainda não disponibilizou rede credenciada mínima em todo o estado, infringindo o art. 67 da Lei n. 8.666/93, conforme abordado no tópico 2.3 deste relatório.

3. Finda a instrução preliminar, os autos foram remetidos ao gabinete do ministro relator, que assim determinou, por meio da DM n. 0125/2020/GCFCS/TCE-RO (ID 910710):

I – Determinar a Audiência do Senhor Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu - Secretário Estadual da Educação (CPF: 080.193.712-49), ou quem vier a substituí-lo, acerca da infringência ao art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93, por não garantir o cumprimento do item 2.6 do Termo de Referência, uma vez que transcorrido metade do período de vigência contratual sem que fosse disponibilizada rede credenciada mínima em todo o Estado de Rondônia, conforme consta do tópico 3 – Conclusão, do Relatório Técnico (ID=905672), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do seu recebimento, para apresentação de argumentos de defesa e/ou apresentação de documentos que entender necessários a regularização daquela impropriedade;

II – Recomendar ao Senhor Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu – Secretário de Estado da Educação (CPF n. 080.193.712-49), ou quem vier a substituí-lo, para que promova a reavaliação da taxa praticada pela empresa contratada em relação à rede de credenciados com o propósito de verificar se há prática de taxas abusivas, o que reflete na quantidade de estabelecimentos credenciados, devendo deixar os resultados do apurado em arquivo a disposição do Tribunal, para futura e eventual fiscalização;

III – Determinar a Audiência da Senhora Francisléia Santos Murure - Gestora do Contrato n. 229/2020 decorrente do Chamamento Público n. 048/2020 - SEI n. 00029.145464/2020-88 (CPF n. 290.293.172-72), ou quem vier a substituí-la, acerca da infringência ao art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93, por deixar de fiscalizar adequadamente a execução do contrato n. 229/2020 no tocante ao item 2.6 do Termo de Referência, uma vez que transcorrido metade do período de vigência contratual sem que fosse



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

disponibilizada rede credenciada mínima em todo o Estado de Rondônia, conforme consta do tópico 3 – Conclusão, do Relatório Técnico (ID=905672), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do seu recebimento, para apresentação de argumentos de defesa e/ou apresentação de documentos que entender necessários a regularização daquela impropriedade;

IV – Determinar ao Departamento da Segunda Câmara o que promova a adoção dos atos necessários à notificação dos gestores referidos nos itens I, II e III supra quanto às determinações contidas em cada item;

...

4. Ante a determinação transcrita alhures, foram expedidos os Mandados de Audiência n. 128 e 129/2020/GCFCS, destinados aos responsáveis, conforme faz prova a Certidão de Expedição de Ofício, ID 913281.
5. Recebidas as peças defensivas, encaminhou-se os autos a esta unidade técnica para manifestação conclusiva, a qual passa-se a fazê-la.
6. Por fim, esta unidade técnica registra que, com a finalidade de dar subsídios ao relator para eventual aplicação de penalidade aos agentes envolvidos (art. 22, §2º, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB), trouxe aos autos, no ID 969676, relatório emitido pelo sistema SPJ-e em que constam as imputações existentes neste Tribunal em desfavor do senhor Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu.
7. Registra-se, ainda, que não houve a juntada de relatório em relação a Francisléia Santos Murure, pois, em consulta ao sistema, não foram localizadas imputações em seu desfavor.

2. ANÁLISE TÉCNICA

2.1. Defesa apresentada pelo senhor Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu – Secretário de Estado da Educação, CPF n. 080.193.712-49 (ID 939254)

2.1.1. Síntese das justificativas

8. Preliminarmente, alega que lhe foram imputadas infringências relacionadas a atos que não lhe competem, sendo manifesta a sua ilegitimidade passiva e pontua que quaisquer responsabilizações administrativas devem levar em conta a individualização das condutas dos agentes, o que não teria ocorrido quando do relatório técnico preliminar.
9. Acrescenta que no caso em apreço, há que se ressaltar que a Secretaria de Estado de Educação não participa de quaisquer atos relacionados à fiscalização da execução de contratos, assim, não caberia, por medida de justiça, a sua responsabilização, à luz do princípio da individualização das condutas.
10. Ademais, defende não ser possível, também, a sua responsabilização solidária, ou mesmo subsidiária, eis que o presente gestor vem adotando todas as cautelas necessárias à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

garantia da correta fiscalização da execução dos serviços, em observância a todos os princípios de Direito Público.

11. No mérito, alega que agiu em fiel cumprimento ao estabelecido no art. 67, da Lei 8.666/93 e designou gestora do contrato, fiscal do contrato, comissão de recebimento do contrato nº 229/PGE/2020, conforme faz prova por meio da Portaria n. 2442, de 05 de Julho de 2020; Portaria n. 2344, de 28 de Maio de 2020; e Portaria n. 2345, também de 28 de Maio de 2020.

12. Pontua, nessa senda, que foram designados servidores ocupantes de cargos efetivos para desempenharem as funções, todos técnicos especializados, que gozam de expertise bastante.

13. Sustenta que incumbe ao gestor ou fiscal do contrato acompanhar a execução dos serviços de acordo com as cláusulas contratuais, não sendo de competência do Secretário de Estado fiscalizar direta e pessoalmente todos os procedimentos administrativos formalizados pelos servidores da SEDUC, vistoriar cada página, analisar cada feito, verificar todos os documentos para certificar-se de que estão em conformidade com as exigências legais.

14. Por fim, alega que se a ação dos servidores ocupantes de cargos efetivos encarregados por dever de ofício de proceder a fiscalização contratual e porventura deixaram de praticar os atos de suas competências que ensejaram irregularidades, eles pessoalmente devem ser notificados para justificarem quanto às impropriedades levantadas por essa respeitável Corte de Contas e não imputar responsabilidade solidária ao Secretário de Estado de Educação.

15. No que se refere à recomendação prevista no Item II da Decisão Monocrática, colacionou as providências tomadas e, inclusive, esclarece que foram prestadas informações ao Ministério Público Estadual acerca de denúncia sobre a cobrança de taxa abusiva.

2.1.2. Análise técnica

16. Quanto a preliminar de ilegitimidade passiva por falta de individualização da conduta do agente, entendemos que o argumento não merece prosperar.

17. Ocorre que o relatório de ID 905672 foi muito claro ao apontar que o senhor Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu *“não garantiu o cumprimento do item 2.6 do Termo de Referência, uma vez que, transcorrido metade do período de vigência contratual, ainda não foi disponibilizada rede credenciada mínima em todo o estado”*, ou seja, sua conduta está delimitada nestes autos.

18. Da mesma forma, não merece ser acatado o argumento de que não compete ao Secretário Estadual de Educação quaisquer atos relacionados à fiscalização da execução de contratos, e por esse motivo, não teria legitimidade para figurar passivamente nos autos.

19. É certo que não se pode exigir que o exercício da supervisão deva ser realizado de forma irrestrita e incondicional, sob pena de tornar sem sentido o instituto da delegação de competência e inviabilizar o exercício das tarefas próprias e privativas da autoridade pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

20. Todavia, certo também é que a delegação de competência não exclui de forma absoluta a possibilidade da autoridade pública ser responsabilizada solidariamente. Como exemplo, podemos trazer uma omissão dolosa, ou culposa grave, no sentido de não garantir os meios necessários para que o servidor execute suas atribuições de forma plena.
21. Assim, o senhor Suamy Vivecananda Lacerda de Abreu tem legitimidade para figurar no polo passivo desse processo.
22. Quanto ao mérito, a análise de sua conduta não pode ser realizada sem o cotejo com o Decreto 9.830/2019, que regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (LINDB).
23. No caso concreto, assiste razão ao defendente.
24. Conforme trazido nas justificativas, o secretário agiu conforme estabelecido no art. 67 da Lei 8.666/93 e designou formalmente o gestor do contrato, fiscal do contrato e comissão de recebimento do contrato (ID 939254, pág. 47/49), todos servidores do quadro efetivo e com experiência técnica.
25. Dessa forma, não restou caracterizada nesses autos uma conduta omissiva ou comissiva dolosa, tampouco, culposa grave, elementos necessários para responsabilização do agente público.
26. É o que nos diz o art. 12, do Decreto 9.830/2019, senão vejamos:
- Art. 12 (Decreto n. 9.830/2019). O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.
- § 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.**
- § 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não **restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização**, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.
- § 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.
- § 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.
- § 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.
- § 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

27. Não podemos considerar que a designação formal e específica de servidores (técnicos e do quadro efetivo) para gerir e fiscalizar o contrato é uma omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

28. Tampouco estamos diante de culpa *in vigilando* (omissão com dolo ou erro grosseiro), uma vez que não há evidência de que o gestor não tenha dado estrutura para que os servidores designados exercessem a *múnus* pública de forma satisfatória.

29. Na verdade, o que podemos extrair do conteúdo da documentação apresentada, é que a SEDUC procurou minimizar os efeitos negativos da suspensão das aulas presenciais, devido a pandemia de Covid-19, por meio da distribuição de gêneros alimentícios em estoque nas escolas estaduais ou de auxílio financeiro destinado a aquisição de alimentação, e que a política pública apresentou elevado nível de satisfação do usuário (ID 939254 págs. 76/101).

30. Além disso, a rede credenciada mínima foi atendida (cumprimento do item 2.6 do Termo de Referência) conforme se denota no ID 939671, págs.4/8, bem como em consulta ao sítio eletrônico da empresa contratada².

31. Pelos motivos expostos, concluímos que a irregularidade indicada no item 3.1, “a”, do relatório inicial, deve ser afastada.

32. Quanto ao item II da DM n. 0125/2020/GCFCS/TCE-RO, consistente na recomendação ao gestor para que promova a reavaliação da taxa praticada pela empresa contratada em relação à rede de credenciados com o propósito de verificar se há prática de taxas abusivas, a defendente apresentou informação elaborada pelo economista da SUPEL (ID 939671, Pág. 56), bem como, resposta da empresa contratada acerca da taxa de administração por ela praticada nos últimos 12 (doze) meses (ID939671, págs. 64/65).

33. Consta na pesquisa de preços realizada pela SUPEL, as seguintes taxas de administração: Informação Blog STONE: Até 8%; Informação Blog VR: 6% a 13%; Contrato VR: 6,85%, Informação Reclame Aqui – Sodexo: 6,90%, Informação FISPAL: 6% a 13% ((ID939671, págs. 68).

34. Dessa forma, as informações trazidas acerca da taxa de administração praticada pela contratada, aliadas ao nível de satisfação e aprovação de 94,5% dos entrevistados, bem como a atualização da rede credenciada mínima conforme termo de referência, nos permite concluir que a recomendação da citada DM foi satisfatoriamente atendida.

² <https://lp.eucard.com.br/onde-usar-rondonia/>, acessado em 25/11/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

2.2. Defesa apresentada pela senhora Francisléia Santos Murure – Gestora do Contrato n. 229/2020, CPF n. 290.293.172-72 (ID 939671)

2.2.1. Síntese das justificativas

35. De forma bastante sucinta, a defendente encaminha lista com a rede credenciada de estabelecimentos atualizada (28/08/2020), comprovando a ocorrência do credenciamento pela empresa contratada do número mínimo de 03 (três) estabelecimentos em todos os municípios do Estado.

36. Alega, em síntese, ter desempenhado suas funções administrativas de forma idônea durante 30 (trinta) anos de serviço público, tendo aceitado o encargo de gerir o contrato, sem qualquer remuneração, em razão da importância de seu objeto.

37. No entanto, aduz que as equipes de trabalho não foram aumentadas durante a pandemia, embora o volume de trabalho tenha aumentado significativamente, tendo em vista o atendimento de clientela de mais de 48.775 (quarenta e oito mil, setecentos e setenta e cinco) alunos em situação de vulnerabilidade social com os cartões alimentação.

38. Nesse cenário, justifica que atuou ativamente como gestora do contrato, acompanhando os trabalhos da equipe de fiscalização, para assegurar o atendimento de alunos carentes e a distribuição dos cartões.

39. Ademais, alega que conjuntamente com a fiscal do contrato e a comissão de recebimento acompanhou diariamente os procedimentos de entrega dos cartões, orientações quanto a forma de utilização dos cartões, desbloqueios, consulta a rede credenciada no site da SEDUC, os relatórios de fiscalização SEDUC-SAE, termos de recebimento e entrega por Município.

40. Aduz que as informações e ocorrências detectadas foram devidamente registradas em Relatório SEDUC-ATC – Gestora do Contrato 0012178010 e 0012730351.

41. Acrescenta que acompanhou, junto à Contratada, a necessidade de substituição de cartões dos alunos indígenas por outros alunos cadastrados em situação de vulnerabilidade³. Acompanhou junto à Gerência de Programas – GPROG e a Contratada para devolução e substituição dos cartões que pais e alunos não foram retirar nas escolas, e substituição para benefício de outros alunos cadastrados no Bolsa Família.

42. Sustenta que elaborou relatórios de gestora de contrato, acompanhou a tramitação processual na Controladoria Geral do Estado, na Diretoria Administrativa e no Gabinete SEDUC.

43. Por fim, defende que sua atuação se deu de forma responsável e zelosa, não tendo ocasionado nenhum dano ao erário ou aos alunos beneficiados pelo Programa Cartão-Alimentação.

³ Pois os alunos indígenas não puderam ser beneficiados com os cartões porque foram isolados nas tribos e tiveram que receber kit alimentação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

2.2.2. Análise Técnica

44. As justificativas merecem ser acatadas, de modo que a irregularidade inicialmente apontada deve ser afastada.

45. A defendente juntou lista com a rede credenciada de estabelecimentos atualizada (em 28/08/2020), de modo que há agora, no mínimo, 3 (três) credenciadas em cada município do Estado de Rondônia (ID 939671, págs. 4/8).

46. Saneada a irregularidade, caberia então eventual aplicação de penalidade à defendente por não ter cobrado o cumprimento dos requisitos do termo de referência desde o início da vigência contratual (prazo inicial de 2 meses).

47. Nesse ponto, entendemos que não se tratou de uma omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia, ou seja, a senhora Francisléia Santos Murure não agiu com culpa grave.

48. Para entender o contexto vivido pela justificante, cabe aqui transcrever trecho de sua argumentação: *in verbis*:

“Nesse ponto, vale mencionar que o Programa Cartão - Alimentação trata-se de um serviço novo no âmbito do Estado e teve o intuito de evitar aglomerações em filas para retirar cestas básicas se ainda, proporcionar bem estar aos beneficiários e lhe assegurar que a liberdade de escolha para adquirir seus itens de alimentação de acordo com suas preferências de gosto (respeitando-se o rol de produtos estabelecido pela Nutricionistas/SEDUC).

Importante salientar, durante a situação de calamidade pública devido à Pandemia da Covid-19 as equipes de trabalho na SEDUC não foram aumentadas, pelo contrário, com a pandemia, apenas houve aumento da demanda dos serviços e situação de estresse, haja vista no presente caso a necessidade de atendimento de clientela de mais de 48.775 alunos em situação de vulnerabilidade social com os cartões alimentação”. (ID 939671, pág. 9)

49. Ou seja, trata-se da gestão de um contrato novo, não experimentado anteriormente e só existente no contexto da pandemia, e que após a atuação inicial desta Corte de Contas foi saneado em suas pendências (rede credenciada mínima).

50. Dessa forma, considerando que a irregularidade inicialmente apontada foi corrigida, e que o objetivo da contratação foi atendido com elevado nível de satisfação, e ainda, que a omissão inicial não foi praticada com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia, concluímos que a responsabilidade da senhora Francisléia Santos Murure deve ser afastada.

3. CONCLUSÃO

51. Encerrada a análise das defesas apresentadas, conclui-se que a irregularidade descrita no item 3.1, “a”, do relatório de ID 905672 deve ser afastada, e ainda, que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

irregularidade descrita no item 3.1, “b”, do relatório de ID 905672 foi devidamente corrigida, e por consequência, as responsabilidades devem ser afastadas.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

52. Ante todo o exposto, propõe-se ao relator:

4.1. Considerar formalmente legal o Chamamento Público n. 48/2020 –SEI n. 00029.145464/2020-88, uma vez que as irregularidades inicialmente apontadas nos autos foram afastadas;

4.2. Afastar a responsabilidade dos servidores chamados aos autos.

Porto Velho, 30 de novembro de 2020.

Alexandre Henrique Marques Soares
Auditor de Controle Externo
Matrícula 496

SUPERVISIONADO:

Wesler Andres Pereira Neves
Auditor de Controle Externo
Matrícula 492

Rossana Denise Iuliano Alves
Auditora de Controle Externo – Matrícula 543
Coordenadora – Portaria 64/2020

Em, 30 de Novembro de 2020



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

ALEXANDRE HENRIQUE MARQUES
~~SOARES~~

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 30 de Novembro de 2020



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

ROSSANA DENISE IULIANO ALVES
Mat. 543
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 8