

À PRESIDENCIA DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

TUTELA DE URGÊNCIA

DIEGO CAMPOS GONZALEZ, brasileiro, casado, advogado, inscrito no CPF nº 108.767.647-90, OAB/RJ nº 195.874, residente e domiciliado na Rua Luís de Camões, nº 54, bairro Alvarez, Nova Iguaçu/RJ, CEP 26255-570, vem, respeitosamente, com fundamento no art. 71 da Constituição da República, apresentar REPRESENTAÇÃO em face aos atos administrativos praticados pela Prefeitura Municipal de Saquarema, especialmente aqueles realizados pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia, relativos ao Programa Conexão Universitária e ao Edital nº 001/2026/SMECICT, bem como sobre as contratações de instituições de ensino superior realizadas no âmbito de tal programa ou de procedimentos que o antecederam, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

I - DA ADMISSÃO DA REPRESENTAÇÃO

A presente representação é encaminhada a este Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro por advogado na tutela dos direitos dos cidadãos interessados no exercício do controle social sobre a administração pública municipal.

Nos termos da legislação pertinente que regulamenta as competências desta Corte de Contas, a representação é cabível e deve ser admitida para fins de investigação e fiscalização dos atos administrativos praticados pela Prefeitura Municipal de Saquarema, em especial aqueles emanados da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia.

A matéria sob análise envolve questões de legalidade, legitimidade e economicidade no trato dos recursos públicos, traduzindo-se em interesse público manifesto que justifica a intervenção desta Corte de Contas.

II - DOS FATOS

No dia cinco de janeiro do ano de dois mil e vinte e seis, a Prefeitura Municipal de Saquarema, através de sua Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia, procedeu à publicação do Edital nº 001/2026/SMECICT com vistas a instituir um processo seletivo destinado à concessão de bolsas de estudo integrais para cursos de graduação no âmbito do Programa Conexão Universitária.

O Programa Conexão Universitária possuía objetiva de disponibilizar mil bolsas integrais de estudo para o primeiro semestre do ano de dois mil e vinte e seis.

Contudo, o referido edital apresenta uma restrição significativa quanto às instituições de ensino aptas a receber os beneficiários do programa, limitando-se exclusivamente à Universidade de Vassouras e à Universidade Estácio de Sá.

Notadamente, a restrição suscitou questionamentos por parte da comunidade municipal, que demanda pela ampliação das possibilidades de escolha de instituições de ensino, particularmente aquelas que possuem maior proximidade geográfica ao Município de Saquarema, visando atender de forma mais eficiente e democrática aos anseios da população.

Com o propósito de verificar a regularidade do vínculo jurídico mantido entre a municipalidade e as referidas instituições de ensino, procurou-se investigar os arquivos disponibilizados no Portal da Transparência do município.

Nessa busca, identificou-se que existe apenas um chamamento público relacionado ao Programa Conexão Universitário nos registros do ano de dois mil e vinte e dois, qual seja o Chamamento Público nº 008/2022, conduzido pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia.

A documentação disponível no Portal da Transparência relativa ao referido chamamento público compreende publicações no Diário Oficial, cópia integral do edital, termo de encerramento da vigência do chamamento, nota oficial emitida pela Secretaria Municipal, publicação de errata, atas do certame, publicação dos resultados alcançados, instrumentos contratuais celebrados e seus respectivos aditivos.

Porém, dentre toda a documentação consultada, emergiram fatos que demandam esclarecimento e investigação mais profunda por parte desta Corte de Contas.

O primeiro fato relevante refere-se à publicação do termo de encerramento do Chamamento Público nº 008/2022, ocorrido em vinte de outubro de dois mil e vinte e dois, marcando formalmente o encerramento do procedimento de seleção de instituições de ensino.

O segundo fato de grande relevância diz respeito à menção equivocada ou diversa nos instrumentos contratuais e em seus aditivos, que fazem referência ao Chamamento Público nº 026/2022, e não ao Chamamento Público nº 008/2022, como deveria ser o correto.

Preambularmente, essa discrepância sugere possível desorganização administrativa ou, em situação mais grave, irregularidade deliberada na documentação dos contratos.

O terceiro fato preocupante consiste na existência de múltiplos contratos celebrados após a realização do Chamamento Público nº 008/2022 com entidades que não participaram do procedimento seletivo, configurando aparente violação dos princípios de isonomia e publicidade que devem nortear as contratações públicas.

O quarto fato relevante refere-se à discrepância entre o número de instituições de ensino mencionadas nos contratos e aquelas que efetivamente constariam da Ata do Chamamento Público nº 008/2022.

Enquanto existem contratos com cinco instituições de ensino diferentes, nem todas elas encontram registro na documentação oficial do certame, sugerindo possível inclusão de instituições sem a observância do procedimento regular de seleção.

O quinto fato, de particular gravidade, versa sobre a inexistência de contrato formal celebrado entre a municipalidade e a Universidade de Vassouras, ainda que a referida instituição tenha sido expressamente mencionada como participante no Edital nº 001/2026/SMECICT.

Este fato é especialmente preocupante porque a Universidade de Vassouras não se submeteu a qualquer procedimento regular de contratação e, conforme informações obtidas, não reuniria as condições essenciais de habilitação exigidas pela legislação aplicável.

Nesse contexto, cumpre destacar que a Universidade de Vassouras não dispõe de regularidade fiscal junto à Fazenda Estadual e, conseqüentemente, não possui a Certidão de Regularidade de Débito da Dívida Ativa da Fazenda Estadual, documento imprescindível para fins de habilitação em procedimentos de contratação com a administração pública estadual e municipal.

A falta de tal documento constitui óbice intransponível para a celebração de contrato válido e regular.

Diante dessas irregularidades, a parte Representante se viu obrigada de noticiar essas irregularidades para que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro exerça o controle externo.

III - DAS IRREGULARIDADES

III.1 - Da Inexistência de Procedimento Adequado de Credenciamento para as Contratações

A análise dos fatos descritos revela, em primeiro lugar, a inexistência de procedimento adequado de credenciamento para a realização das contratações das instituições de ensino superior.

A legislação que disciplina as contratações públicas, notadamente a Lei Federal nº 8.666/1993, e suas normas correlatas, exige a adoção de procedimentos que assegurem a publicidade, a transparência e a igualdade de tratamento entre os interessados.

O processo de credenciamento constitui mecanismo fundamental para a formalização de parcerias entre a administração pública e instituições privadas, funcionando como instrumento de controle e legitimação das escolhas administrativas.

Por meio do credenciamento, a administração pública estabelece parâmetros objetivos que permitem a identificação de potenciais parceiros, a avaliação de suas qualificações, e a seleção daqueles que atendem os critérios estabelecidos pelo Ente Público.

Nesse diapasão, o credenciamento pressupõe a publicidade do processo de seleção, permitindo que todas as instituições interessadas possam se candidatar em igualdade de condições, e que a comunidade possa acompanhar e questionar as decisões administrativas.

A prática de contratações diretas, sem a abertura de chamamento público ou a realização de procedimento concorrencial prévio, viola frontalmente tais princípios fundamentais.

Conforme constatado nos fatos descritos, existem contratos celebrados com instituições de ensino que não constam do Chamamento Público nº 008/2022, sugerindo que novas contratações foram realizadas sem qualquer procedimento de seleção anterior.

Esta prática configura desrespeito manifesto ao princípio da licitação, que, embora originariamente aplicável aos processos licitatórios formais, encontra analogia e fundamentação também nos procedimentos de contratação com dispensa de licitação quando há prévia seleção pública.

A impossibilidade de demonstrar a existência de qualquer procedimento prévio de credenciamento para as instituições mencionadas no Edital nº 001/2026/SMECICT evidencia a omissão administrativa em submeter tais decisões ao crivo da publicidade e da motivação.

A existência de cinco instituições de ensino com contratos, quando apenas duas foram mencionadas no edital inicial, e somente uma delas tendo participado de procedimento formalizado de credenciamento, caracteriza prática administrativa que afasta completamente a possibilidade de controle social e de verificação de legalidade.

Além disso, a ausência de credenciamento adequado impede o exercício efetivo do controle sobre a escolha das instituições e sobre a aplicação dos recursos públicos.

Sem um procedimento prévio documentado e publicizado, não é possível verificar se as instituições selecionadas eram as mais adequadas para os fins buscados pelo município, se ofereciam as melhores condições, ou se existiam outros interessados que poderiam ter participado e oferecido condições mais vantajosas a comunidade.

Esta deficiência administrativa cria ambiente propício para decisões baseadas em critérios subjetivos, preferências pessoais ou até mesmo ilícitas, comprometendo a moralidade e a legalidade dos atos administrativos.

A Lei Federal nº 8.666/1993, em seu artigo 1º, estabelece que as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da administração pública devem obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e, ainda, ao da vinculação ao instrumento convocatório.

Embora o credenciamento não seja modalidade de licitação propriamente dita, a jurisprudência pacífica dos tribunais de contas reconhece que procedimentos de seleção de instituições deverão respeitar os princípios basilares do direito administrativo para receber os recursos públicos, ainda que sob a roupagem de credenciamento ou parceria.

O direcionamento de contratações sem fundamentação em procedimento prévio de seleção constitui irregularidade grave que compromete a aplicação adequada dos recursos públicos.

O fato de existirem quatro instituições de ensino contratadas e nenhuma delas foi indicada como possível para escolha dos universitários, evidencia que as decisões tomadas pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia careceram completamente de fundamentação legal e administrativa.

Sem procedimento de credenciamento prévio, sem publicação de edital, sem documentação que justifique as escolhas, a administração municipal agiu de forma manifestamente irregular, violando princípios constitucionais e legais que fundamentam a administração pública democrática e transparente.

III.2 - Da Inexistência de Análise da Regularidade da Habilitação das Universidades de Ensino

Em segundo lugar, constata-se a inexistência de procedimento de análise adequada da regularidade da habilitação das universidades de ensino envolvidas no programa.

As instituições de ensino que pretendem celebrar contratos com a administração pública devem comprovar sua regularidade fiscal, a regularidade de seus registros junto aos órgãos competentes e o atendimento a todos os requisitos legais de habilitação, conforme exigência expressa da legislação licitatória e contratual.

A Lei Federal nº 8.666/1993 estabelece, em seus artigos 27 a 31, requisitos de habilitação que devem ser observados em todo e qualquer procedimento de contratação com a administração pública.

Esses requisitos compreendem a comprovação de qualificação técnica e profissional, comprovação de capacidade econômica e financeira, comprovação de regularidade fiscal junto aos entes tributários federais, estaduais e municipais, bem como comprovação de regularidade junto à Seguridade Social.

A existência desses requisitos não é mera formalidade administrativa, mas constitui garantia fundamental de que os contratados possuem as condições mínimas para cumprir com suas obrigações e não estão inadimplentes com suas obrigações tributárias e previdenciárias.

A análise de habilitação é procedimento imprescindível que deve ser realizado antes de qualquer celebração de contrato, funcionando como filtro que garante que apenas instituições que atendem aos requisitos legais possam receber recursos públicos.

A omissão em realizar análise caracteriza grave violação dos padrões de legalidade administrativa, na medida em que permite que recursos públicos sejam repassados a entidades que não atendem aos requisitos legais estabelecidos.

A situação da Universidade de Vassouras é paradigmática desta irregularidade. Conforme informações obtidas, referida instituição carece da Certidão de Regularidade de Débito da Dívida Ativa da Fazenda Estadual, documento imprescindível para fins de habilitação em procedimentos de contratação com a administração pública.

Esta certidão constitui prova de que a instituição está adimplente com suas obrigações tributárias junto ao estado do Rio de Janeiro, não possuindo débitos registrados em dívida ativa que tenham sido inscritos pela Procuradoria Geral do Estado.

A falta de regularidade fiscal é óbice legal intransponível para a celebração de contratos com a administração pública.

De certo, o requisito é universalmente reconhecido como condição essencial de habilitação, não sendo possível qualquer dispensa ou flexibilização.

A Universidade de Vassouras, por não possuir a certidão mencionada, encontra-se em situação de desabilitação automática para qualquer contratação com o setor público, independentemente de qual seja a natureza da contratação.

Por outro lado, permitir que recursos públicos sejam repassados a instituição que não atende aos requisitos básicos de habilitação constitui irregularidade que afeta a própria validade dos atos administrativos e dos contratos eventualmente celebrados.

O fato de que a Universidade de Vassouras conste do Edital nº 001/2026/SMECICT como instituição elegível para receber bolsas, embora sabidamente não possua a documentação exigida de regularidade fiscal, evidencia grave falha na execução do dever administrativo de verificar habilitação.

Esta omissão sugere que nenhuma análise de habilitação foi realizada pela municipalidade antes da publicação do edital e da inclusão das instituições no programa.

Até por isso, a negligência é particularmente grave se considerar que a verificação de regularidade fiscal é procedimento simples, que pode ser realizado por consulta a bases de dados públicas disponibilizadas pelos órgãos de arrecadação.

A administração municipal não apenas deixou de verificar a habilitação das instituições antes de contratá-las, como ainda mantém, no edital de 2026, uma instituição que sabidamente não atende aos requisitos legais.

Este comportamento denota ou grave negligência administrativa, ou pior ainda, possível conluio ou direcionamento deliberado em favor de instituição específica.

Em qualquer dos casos, configura irregularidade que compromete a legalidade dos atos administrativos praticados.

Conforme jurisprudência consolidada dos tribunais de contas, a habilitação constitui pré-requisito obrigatório para qualquer contratação, e sua verificação é responsabilidade inafastável da administração contratante.

A impossibilidade de demonstrar que tal verificação foi realizada, e mais ainda, a evidência de que instituição não habilitada foi incluída no programa, caracteriza violação grave dos princípios de legalidade e moralidade que devem nortear a administração pública.

A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 37, também estabelece deveres de prevenção de passivos contingentes, o que inclui a obrigação de verificar a capacidade das entidades contratadas de cumprir com suas obrigações.

Uma instituição que não possui regularidade fiscal pode estar em situação financeira precária ou estar envolvida em conflito com o Estado, comprometendo sua capacidade de oferecer os serviços contratados com qualidade e continuidade.

A verificação inadequada de habilitação também prejudica a possibilidade de exercício de controle externo posterior.

Se a Corte de Contas buscar questionar a legalidade da contratação, a administração municipal não poderá demonstrar que observou os requisitos legais, na medida em que a documentação não foi analisada previamente.

Esta deficiência administrativa, portanto, não apenas caracteriza irregularidade no momento da contratação, como também impossibilita que a própria administração comprove sua regularidade perante órgãos de controle.

III.3 - Da Inexistência de Procedimento de Credenciamento Permanente ou Sazonal

Em terceiro lugar, verifica-se a inexistência de procedimento de credenciamento permanente ou sequer sazonal que garanta a continuidade, a organização e a previsibilidade dos critérios de contratação de instituições de ensino.

A realização de contratações pontuais, sem a observância de critérios objetivos e previamente divulgados, impossibilita o exercício adequado do controle interno e externo sobre os gastos públicos, além de facilitar práticas discricionárias incompatíveis com a administração democrática.

O credenciamento permanente ou sazonal constitui mecanismo administrativo que permite à administração pública estabelecer, previamente, critérios objetivos para a seleção de parceiros em procedimentos sucessivos.

Por meio deste instrumento, a administração convida instituições interessadas a se candidatarem, submete-as a análise de seus requisitos de qualificação, habilitação e capacidade, mantém cadastro de instituições habilitadas, e realiza contratações através de procedimentos subsequentes que se fundamentam nesta habilitação prévia.

O credenciamento permanente é especialmente apropriado para situações nas quais a administração pública necessita de forma contínua ou previsível de serviços de mesma natureza, não sendo possível antecipar o volume ou a oportunidade exata de demanda.

Neste contexto, em vez de realizar novo procedimento de seleção a cada contratação pontual, a administração estabelece um procedimento único de credenciamento através do qual admite instituições ao cadastro de credenciadas, e depois, quando necessário, realiza contratações com base neste cadastro prévio.

O credenciamento sazonal opera de forma similar, porém com periodicidade pré-estabelecida, permitindo que a administração abra períodos específicos para inscrição de candidatos, realize seleção e habilitação, e mantenha, durante período determinado, cadastro de instituições habilitadas para contratar com a administração.

Findo o período sazonal, a administração realiza novo credenciamento, permitindo a entrada de novas instituições e a exclusão daquelas que não mais atendem aos requisitos.

No caso do Programa Conexão Universitária, a implementação de procedimento de credenciamento permanente ou sazonal seria particularmente apropriada.

O programa busca disponibilizar mil bolsas de estudo para o primeiro semestre de 2026, sugerindo que se trata de iniciativa com periodicidade definida e previsível.

Se o programa continuará a ser oferecido em semestres ou períodos subsequentes, nada mais lógico que a administração estabelecesse um credenciamento prévio de instituições de ensino habilitadas, publicasse os critérios de seleção, e abrisse processo formal para inscrição de instituições interessadas.

Desta forma, o programa funcionaria de forma regular, transparente e previsível, permitindo que potenciais beneficiários soubessem antecipadamente quais instituições estariam disponíveis, e que instituições de ensino pudessem planejar sua participação.

A ausência de tal procedimento é evidenciada pela desorganização documentada nos fatos acima descritos.

Não existe um marco regulatório claro definindo quais são as instituições credenciadas para o Programa Conexão Universitária.

O Chamamento Público nº 008/2022 foi publicado em 2022, mas o edital referente ao programa é de 2026, criando lacuna temporal de vários anos sem documentação clara.

Existem contratos com cinco instituições de ensino diferentes, porém nem todas constam da ata do chamamento de 2022. Contratos posteriores mencionam incorretamente o Chamamento Público nº 026/2022, quando não houve transparência do procedimento.

Esta multiplicidade de confusões sugere ausência completa de marco regulatório estruturado.

A falta de credenciamento permanente ou sazonal também prejudica a capacidade de planejamento e acompanhamento do programa.

Sem saber antecipadamente quais instituições estão habilitadas, a municipalidade não pode orientar candidatos, não pode prever custos, não pode garantir continuidade do programa, e não pode demonstrar transparência nas suas escolhas.

Candidatos ao programa desconhecem quais instituições estarão disponíveis, dificultando seu planejamento de vida acadêmica.

Instituições de ensino, por sua vez, não sabem se serão selecionadas ou quando, impedindo que façam planejamento de sua capacidade de acolhimento de bolsistas.

A inexistência de credenciamento estruturado permite que as contratações sejam realizadas de forma completamente discricionária.

Sem critérios objetivos pré-divulgados, a administração pode escolher quais instituições deseja contratar baseando-se em critérios subjetivos, preferências políticas, ou até mesmo em considerações de natureza ilícita.

A comunidade de Saquarema identifica que instituições de ensino mais próximas ao município foram excluídas do programa, sem que existisse justificativa pública para tal exclusão.

Esta exclusão infundada sugere que a seleção das instituições não se baseou em critérios objetivos, mas em decisões administrativas carentes de transparência.

A regularidade na administração pública exige que decisões envolvendo recursos públicos sejam baseadas em critérios claros, objetivos e previamente divulgados.

Além disso, a falta de credenciamento estruturado prejudica seriamente o exercício de controle externo.

Quando não existe procedimento formalizado de seleção de parceiros, fica impossível para a Corte de Contas verificar se a seleção foi realizada de forma isonômica, se todas as instituições interessadas tiveram oportunidade de se candidatar, ou se as escolhas foram baseadas em critérios objetivos.

A Corte fica, portanto, em posição muito mais frágil para questionar as decisões administrativas, na medida em que não pode demonstrar a existência de alternativas que foram desconsideradas.

A multiplicidade de contratos celebrados com instituições diversas, sem que exista marco regulatório claro para tal contratação, evidencia de forma incontestável a desorganização do procedimento de seleção e credenciamento.

A administração municipal simplesmente não possui sistema estruturado para a seleção, habilitação e contratação de instituições de ensino parceiras.

Isto é incompatível com a exigência de profissionalismo e organização que deve caracterizar a administração pública municipal.

III.4 - Da Quebra da Unicidade Contratual e Deficiência no Acompanhamento Orçamentário

Em quarto lugar, identifica-se a quebra da unicidade contratual, na medida em que as contratações se dão com diversos agentes sem que haja a consolidação dos dados relativos aos contratos em um sistema unificado que permita o acompanhamento orçamentário e a avaliação da regularidade das despesas.

Esta deficiência prejudica significativamente a capacidade de fiscalização desta Corte de Contas e da própria administração municipal, comprometendo a transparência e a accountability dos gastos públicos.

A unicidade contratual constitui princípio administrativo fundamental segundo o qual todas as operações de contratação e de gestão de despesas devem ser consolidadas em sistemas de informação que permitam visão integral das transações.

Este princípio fundamenta-se na necessidade de que a administração pública mantenha informações organizadas e centralizadas sobre seus compromissos e despesas, permitindo tanto o acompanhamento gerencial quanto o exercício de controle externo.

A Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece normas de direito financeiro para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, exige que a administração pública mantenha contabilidade organizada de forma a permitir a identificação de todos os gastos, sua classificação, e seu acompanhamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal complementa tal exigência ao demandar que a administração mantenha transparência sobre seus compromissos financeiros e que execute acompanhamento contínuo de seu endividamento e de suas despesas.

No caso específico do Programa Conexão Universitária, a falta de consolidação dos dados relativos aos contratos impede que se conheça com precisão a extensão total do compromisso financeiro da administração municipal com o programa.

Não é possível determinar sem investigação completa quantas instituições foram contratadas, em quais termos, por quanto tempo, qual é o valor total comprometido, ou qual é o percentual do orçamento municipal devotado ao programa.

A falta de clareza é incompatível com o dever de transparência que a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe aos gestores públicos.

A menção equivocada nos contratos ao Chamamento Público nº 026/2022, quando o procedimento correto seria o Chamamento Público nº 008/2022, exemplifica de forma paradigmática a falta de organização na gestão dos instrumentos contratuais.

Se a própria administração municipal não consegue identificar com precisão qual procedimento fundamentou a contratação, fica claro que não existe sistema adequado de gestão contratual.

A confusão não apenas prejudica o controle externo, como também impede que a própria administração municipal compreenda completamente suas obrigações e seus compromissos financeiros.

A inexistência de um registro único e consolidado dos contratos também dificulta a verificação de possíveis sobreposições, duplicações, ou conflitos entre diferentes instrumentos contratuais.

Por exemplo, caso exista contrato com uma instituição prevendo oferecimento de mesmos cursos com mesma quantidade de bolsas, tal duplicação seria ineficiente e desperdicial.

Porém, sem registro consolidado, tal ineficiência pode passar despercebida durante a execução do programa.

Além disso, a falta de consolidação dificulta o acompanhamento da execução contratual propriamente dita.

A administração municipal deveria manter informações consolidadas sobre quantas bolsas foram efetivamente oferecidas por cada instituição, quantas foram preenchidas, quantos beneficiários completaram seus cursos, qual foi a taxa de evasão, e qual foi o custo por beneficiário.

Sem tais informações consolidadas, a administração fica impedida de avaliar a qualidade e a eficácia do programa, impossibilitando que melhoras sejam implementadas em futuras edições.

A falta de consolidação dos dados contratuais também compromete a capacidade de auditoria tanto interna quanto externa.

Quando um auditor, seja da administração municipal ou desta Corte de Contas, procura investigar a regularidade do programa, espera encontrar documentação centralizada e organizada que facilite tal investigação.

A necessidade de procurar por contratos diversos, em locais diferentes, com referências a procedimentos diversos, com nomenclatura inconsistente, torna a auditoria muito mais difícil e aumenta significativamente o risco de que irregularidades não sejam identificadas.

A deficiência administrativa da Prefeitura Municipal de Saquarema em manter registros consolidados dos contratos do Programa Conexão Universitária compromete sua capacidade de responder aos requisitos de transparência e accountability estabelecidos pela legislação federal.

Além disso, a falta de registro consolidado dos contratos cria situação na qual não é possível verificar se o programa está sendo executado de forma econômica.

Sem dados consolidados sobre custos, quantidade de beneficiários, e resultados alcançados, não é possível fazer análise comparativa de desempenho entre diferentes instituições, não é possível verificar se todas estão oferecendo serviços de qualidade similar, e não é possível avaliar se o programa está atingindo seus objetivos de forma eficiente.

A gestão responsável dos recursos públicos exige precisamente tal análise comparativa e de resultados, impossível sem dados consolidados.

O princípio da economicidade, estabelecido no artigo 70 da Constituição Federal, demanda que a administração pública busque sempre a melhor relação custo-benefício na aplicação dos recursos públicos.

A avaliação de economicidade é impossível sem dados consolidados que permitam comparação entre diferentes opções de contratação.

A deficiência administrativa em manter tais dados viola, portanto, o princípio constitucional da economicidade.

III.5 - Do Direcionamento da Oferta de Bolsas sem Critérios Objetivos

Em quinto lugar, constata-se o direcionamento da oferta de bolsas de estudos a instituições de ensino específicas, sem que sejam adotados critérios objetivos, transparentes e previamente divulgados para a distribuição da demanda entre as potenciais contratados.

Evidentemente, essa prática configura aparente violação dos princípios constitucionais de isonomia e impessoalidade, valores fundamentais que devem orientar toda e qualquer ação da administração pública moderna.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, estabelece que 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.

Dentre estes, o princípio da impessoalidade é de particular relevância quando se trata de decidir sobre a alocação de recursos públicos.

Este princípio estabelece que as decisões administrativas não devem ser baseadas em preferências pessoais do agente público, em relações políticas, em vantagens particulares, ou em qualquer critério que não seja fundamentado em interesse público objetivo.

O princípio da isonomia, por sua vez, é fundamento constitucional estabelecido no artigo 5º da Constituição, segundo o qual "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza".

No contexto da administração pública, este princípio exige que instituições em posição similar sejam tratadas de forma similar, e que, caso sejam tratadas de forma diversa, tal tratamento tenha fundamento em diferença objetiva e relevante que justifique o trato diferenciado.

No caso do Programa Conexão Universitária, a restrição do Edital nº 001/2026/SMECICT a apenas duas instituições de ensino, a Universidade de Vassouras e a Universidade Estácio de Sá, não é justificada por parâmetros técnicos ou legais explícitos divulgados pela administração municipal.

A administração não apresentou motivação técnica explicando por que apenas estas duas instituições atendem aos critérios de qualidade acadêmica, acreditação, proximidade geográfica, ou qualquer outro critério relevante.

A comunidade de Saquarema identifica a existência de outras instituições de ensino com maior proximidade geográfica ao município, que ofereceriam alternativas de qualidade, mas que foram excluídas do programa sem justificativa adequada.

Esta exclusão infundada de instituições não é mero detalhe administrativo, mas tem implicações significativas para o interesse público.

A restrição a duas instituições limita as possibilidades de escolha dos beneficiários do programa.

Um estudante que desejaria cursar determinada carreira, que só é oferecida em instituição que não foi credenciada, fica impedido de utilizar sua bolsa.

Um estudante que poderia frequentar instituição mais próxima de sua residência, economizando tempo e dinheiro, é forçado a aceitar instituição mais distante.

É notória que as limitações a duas instituições de ensino sem a devida motivação causam prejuízo direto aos beneficiários do programa.

Além disso, a restrição a duas instituições prejudica a concorrência e pode resultar em qualidade inferior dos serviços oferecidos.

Quando existe competição entre múltiplos oferecedores de um serviço, naturalmente cada um deles procura melhorar sua qualidade e sua eficiência para atrair mais clientes.

Quando apenas duas instituições são permitidas, reduz-se a pressão concorrencial, e ambas podem se sentir confortáveis em manter qualidade inferior ou preços mais elevados, sabendo que não existe alternativa disponível.

Do ponto de vista do interesse público, a restrição a apenas duas instituições é, portanto, prejudicial.

A falta de justificção pública para a exclusão de outras instituições também prejudica a possibilidade de exercício de controle social.

Quando uma decisão administrativa não é justificada, a comunidade fica impossibilitada de questionar se tal decisão foi apropriada.

Se a administração tivesse divulgado publicamente os critérios utilizados para selecionar as duas instituições, a comunidade poderia verificar se tais critérios eram objetivos, se outras instituições deveriam ter sido incluídas segundo os mesmos critérios, e se a exclusão foi apropriada.

Até por isso, a ausência de tal justificção torna impossível tal controle social.

A jurisprudência dos tribunais de contas é cristalina no sentido de que a administração pública não pode exercer discricionariedade administrativa sem limite.

Ainda que a lei confira ao administrador público certa liberdade de decisão, tal liberdade nunca é absoluta.

O administrador está sempre vinculado aos princípios constitucionais e legais que orientam sua ação, e sua discricionariedade é controlável pelo exercício de controle externo.

Particularmente quando se trata de decisões que envolvem recursos públicos significativos, a administração deve ser capaz de justificar suas escolhas baseando-se em critérios objetivos.

No caso específico, a exclusão de instituições de ensino sem critérios explícitos sugere que a seleção das duas instituições pode ter se baseado em considerações que não eram de interesse público.

Além disso, cumpre notar que a própria Universidade de Vassouras, uma das duas instituições selecionadas, não atende aos requisitos legais de habilitação, conforme discutido acima.

Se a administração municipal selecionou uma instituição que sabidamente não era elegível legalmente, isto evidencia que o processo de seleção não se baseou em análise objetiva de critérios legais e técnicos.

A evidência reforça a conclusão de que o direcionamento das bolsas a estas duas instituições não se basearam em critérios objetivos.

A falta de critérios para a distribuição das mil bolsas entre as instituições participantes também é preocupante.

O edital deveria especificar quantas bolsas seriam destinadas a cada instituição, e qual seria o fundamento para tal distribuição.

A distribuição poderia ser igualitária, poderia ser baseada na capacidade de cada instituição em receber bolsistas, poderia ser baseada em critérios de qualidade acadêmica ou de custos.

Porém, sem tal especificação, fica impossível determinar se a distribuição realizada foi apropriada, porque a ausência de transparência nos critérios de distribuição compromete a legitimidade do programa.

O Tribunal de Contas da União, em diversos acórdãos, estabeleceu que a administração pública deve observar critérios objetivos e publicizados quando realiza atividades de contratação que envolvem recursos significativos.

A jurisprudência é no sentido de que, ainda que a lei confira discricionariedade administrativa, tal discricionariedade não dispensa a observância de critérios objetivos e o respeito aos princípios de publicidade e isonomia.

A administração municipal de Saquarema, ao selecionar apenas duas instituições para participar do Programa Conexão Universitária, sem critérios objetivos e sem justificção pública, violou frontalmente tais exigências.

IV - DA TUTELA DE URGÊNCIA

A presente representação demanda a adoção de medidas que garantam a transparência administrativa e permitam o exercício adequado do controle social sobre os atos praticados pela Prefeitura Municipal de Saquarema no tocante ao Programa Conexão Universitária.

A existência de múltiplas irregularidades identificadas torna imperativa a disponibilização pública de toda documentação que fundamentou a seleção das duas instituições de ensino contratadas.

Nesse sentido, recomenda-se que seja determinado ao Município de Saquarema, com a maior urgência, a publicação integral, no Portal da Transparência do município, de toda documentação que fundamentou a seleção e a contratação das instituições de ensino Universidade de Vassouras e Universidade Estácio de Sá para participação no Programa Conexão Universitária.

A documentação a ser publicada deverá incluir, sem limitação:

- a) Decisões ou pareceres que justificassem a escolha destas duas instituições em detrimento de outras;
- b) Atas de reuniões ou deliberações administrativas nas quais tal seleção foi discutida e aprovada;
- c) Consultas realizadas a órgãos de controle;
- d) Análises de alternativas consideradas;
- e) Estudos de impacto ou viabilidade;
- f) Qualquer outro documento que tenha sido utilizado para fundamentar as decisões administrativas relativas ao programa.

Recomenda-se, outrossim, que seja determinada a disponibilização pública integral de todos os contratos celebrados entre a Prefeitura Municipal de Saquarema e as instituições de ensino superior no âmbito do Programa Conexão Universitária, bem como de todos os aditivos a tais contratos.

Os documentos deverão ser publicados de forma consolidada no Portal da Transparência, permitindo que qualquer cidadão possa acessá-los e analisá-los sem necessidade de realizar consultas adicionais ou requerer informações específicas.

Recomenda-se, ainda, que seja determinada a apresentação, pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia, de documentação completa esclarecendo os critérios técnicos, econômicos e de qualidade que foram utilizados para a seleção das duas instituições de ensino.

Essa documentação deverá incluir análise comparativa das instituições candidatas, demonstração do cumprimento de requisitos de habilitação, comprovação de análise de regularidade fiscal e de conformidade com a legislação aplicável, e explicação fundamentada das razões pelas quais outras instituições de ensino foram excluídas do programa.

Recomenda-se, por fim, a realização de auditoria de verificação acerca da regularidade fiscal das instituições de ensino contratadas, com especial ênfase na Universidade de Vassouras, a fim de que se confirme ou se refute a informação de que referida instituição carece da Certidão de Regularidade de Débito da Dívida Ativa da Fazenda Estadual.

Caso se confirme tal irregularidade, deverão ser adotadas as providências legais necessárias para a adequação da situação contratual.

A publicidade da documentação acima descrita não implica em paralisação ou suspensão da execução do programa, mas constitui medida de transparência que permitirá ao Tribunal de Contas e à comunidade analisar adequadamente a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos praticados.

A disponibilização de tais informações é fundamental para que o exercício de controle externo possa ser realizado de forma eficaz, e para que a comunidade possa exercer seu direito de controle social.

V - DA CONCLUSÃO

À vista de tudo quanto foi exposto, requer-se formalmente a este Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro que proceda à instauração de procedimento de fiscalização ordinária ou extraordinária tendo por objeto as contratações realizadas pela Prefeitura Municipal de Saquarema no tocante ao Programa Conexão Universitária, especialmente quanto aos procedimentos que originaram os contratos celebrados e à regularidade das instituições de ensino envolvidas.

Requer-se, outrossim, que seja determinada a adoção das medidas de publicidade e transparência acima descritas, como forma de assegurar o exercício adequado do controle externo e do controle social sobre os atos administrativos praticados.

Requer-se, por fim, que, ao final da investigação conduzida por esta Corte de Contas, seja procedida à responsabilização dos agentes públicos que agiram em contrariedade à lei e aos princípios que regem a administração pública, bem como a implementação de recomendações que assegurem a futura conformidade dos procedimentos com a legislação aplicável e com os princípios fundamentais que orientam o trato dos recursos públicos.

Diante do exposto, espera-se que esta representação seja devidamente acolhida e que as investigações necessárias sejam prontamente iniciadas, visando ao saneamento das irregularidades identificadas e à proteção do patrimônio público municipal.

Termos em que, pede deferimento.

Nova Iguaçu/RJ, 13 de janeiro de 2025.



DIEGO CAMPOS GONZALEZ

OAB/RJ 195.874