TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

SGCE/2ª Inspetoria Geral de Controle Externo - 2ª IGE

Processo: **40/202682/2018**
Data: **18/07/2022** Fls.
Rubrica:

EMENTA – *Análise de retorno da Citação* em atenção ao Voto nº 30.573/2022-IRF, proferido pelo Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Igor dos Reis Fernandes, referente à análise do Contrato nº 14/2018, decorrente de Dispensa de Licitação, firmado entre a Empresa Municipal de Urbanização - RIOURBE e a empresa Jeton Construções Ltda., que teve por objeto *"as obras emergenciais de implantação de barracas provisórias, incluindo instalações hidrossanitárias e elétricas e serviços complementares de recuperação da urbanização da Praça Miami"*.

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. SITUAÇÃO EMERGENCIAL CARACTERIZADA.

OBRAS EXTRAPOLARAM O LIMITE NECESSÁRIO AO ATENDIMENTO DO EVENTO DANOSO. SOLICITAÇÃO E AUTORIZAÇÃO INDEVIDA PARA INÍCIO DAS OBRAS. CARACTERIZAÇÃO DO ERRO GROSSEIRO DO DIRETOR DE OBRAS PREDIAIS E DO SUBSECRETÁRIO DE INFRAESTRUTURA À ÉPOCA DOS FATOS. **Pelo não acolhimento das razões de defesa, com a aplicação da multa prevista na Lei n.º 3.714/2003.**

NÃO CONFIGURAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS NECESSÁRIOS PARA A RESPONSABILIZAÇÃO DOS DEMAIS AGENTES PÚBLICOS CITADOS. **Pelo acolhimento das razões de defesa.**

Sr. Inspetor Geral,

Após realizada a revisão dos autos, ratifica-se parcialmente a proposta de encaminhamento contida na **Peça Eletrônica P052**, no sentido da aplicação da penalidade de multa prevista na Lei n.º 3.714/2003 para os agentes públicos constantes do Item 05 da Instrução, pelos motivos que passa a expor:

Trata-se do retorno das **Citações** promovidas nos termos do Voto nº 30.573/2022-IRF, proferido pelo Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Igor dos Reis Fernandes, fls. 200/217, do Processo TCMRio n.º40/002682/2018 (**Peça Eletrônica P025** do Processo Físico Digitalizado), referente à análise do Contrato nº 14/2018, decorrente de Dispensa de Licitação, firmado entre a RIOURBE e a empresa Jeton Construções Ltda., que teve por objeto *"as obras emergenciais de implantação de*

barracas provisórias, incluindo instalações hidrossanitárias e elétricas e serviços complementares de recuperação da urbanização da Praça Miami".

Através do Voto 30.573/2022-IRF, foi concedido individualmente o direito ao contraditório e à ampla defesa aos Agentes Públicos pelas supostas condutas irregulares descritos no quadro a seguir:

1.0 Dos Agentes Públicos Envolvidos e suas Supostas Condutas Irregulares.

Preliminarmente, cabe asseverar que todos os servidores supostamente envolvidos com a irregularidade identificada, foram devidamente citados dentro do prazo prescricional.

AGENTE PÚBLICO	SUPOSTA CONDUTA IRREGULAR
Mauro Alonso Duarte (Ex-Presidente da RIOURBE)	• Solicitar ao Sr. Sebastião Bruno, Subsecretário de Infraestrutura da Secretaria Municipal de Urbanização, Infraestrutura e Habitação (SMUIH), "autorização para dispensar os procedimentos de rotina e permitir o início imediato das intervenções emergenciais", conforme as fls. 31/32 do P.A. 02/700.320/2018, acostado à Capa de Documentos.
José Milton Almeida Couto (Ex-Diretor de Obras Prediais da RIOURBE)	• Solicitar ao Sr. Sebastião Bruno, Subsecretário de Infraestrutura da Secretaria Municipal de Urbanização, Infraestrutura e Habitação (SMUIH), "autorização para dispensar os procedimentos de rotina e permitir o início imediato das intervenções emergenciais", conforme as fls. 31/32 do P.A. 02/700.320/2018, acostado à Capa de Documentos.
Sebastião Bruno, (Ex-Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH)	• Conceder autorização para a inobservância do procedimento legal de dispensa de licitação, repita-se, fora das hipóteses legais, e para o início das obras sem contrato escrito (ajuste verbal), conforme documentos de fls. 31/32 do P.A. 02/700.320/2018.
Christoph Walter M. Hagemann (Ex-Coordenador de Próprios Municipais da RIOURBE e Fiscal do Contrato)	• Selecionar de forma supostamente irregular a empresa Jeton Construções Ltda. para a execução do objeto, sem observância dos procedimentos objetivos de escolha, conforme fl. 34 do P.A. 02/700.320/2018.
	• Dar ordem de início irregular da execução do objeto (fl. 347 do P.A. 02/700.320/2018 – Capa de Documentos), ocasião em que o ajuste verbal se perfectibilizou pela manifestação de vontade inequívoca da Administração.

AGENTE PÚBLICO	SUPOSTA CONDUTA IRREGULAR
Paulo Antonio de Macedo Junior (Fiscal do Contrato)	• Dar ordem de início irregular da execução do objeto (fl. 347 do P.A. 02/700.320/2018 – Capa de Documentos), ocasião em que o ajuste verbal se perfectibilizou pela manifestação de vontade inequívoca da Administração.
Rony Caminiti Ron Ren (Fiscal do Contrato)	• Dar ordem de início irregular da execução do objeto (fl. 347 do P.A. 02/700.320/2018 – Capa de Documentos), ocasião em que o ajuste verbal se perfectibilizou pela manifestação de vontade inequívoca da Administração.
Verena Vicentini Andreatta (Titular da SMUIH à época)	• Ratificar procedimento de dispensa de licitação manifestamente irregular, realizado fora das hipóteses legais de contratação direta e promovido e concluído posteriormente ao início das obras (documento de fl. 102 dos autos), manifestando sua anuência à inobservância do procedimento legal de dispensa e à celebração do ajuste verbal.
Fábio Lessa Rigueira (Ex-Diretor Presidente da RIOURBE)	• Autorizar um procedimento de dispensa de licitação manifestamente irregular (fl. 102 dos autos);
	• Assinar instrumento contratual manifestamente irregular (fls. 103/122 dos autos), haja vista que ambos, além de realizados fora das hipóteses legais de contratação direta, foram promovidos e concluídos posteriormente ao início das obras, manifestando, assim, sua anuência à inobservância do procedimento legal de dispensa de licitação e à celebração do ajuste verbal.
Júlio César Saíde de Melo (Ex-Diretor de Obra Prediais da RIOURBE)	• Assinar instrumento contratual manifestamente irregular (fls. 103/122 dos autos), celebrado fora das hipóteses legais de contratação direta e posteriormente ao início das obras, manifestando, assim, sua anuência à celebração do ajuste verbal.

Para a melhor compreensão da análise subjetiva de cada conduta supostamente irregular atribuída aos agentes públicos em comento, mister se faz um detalhamento da situação fática.

2.0 Dos Fatos.

A Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEOP), amparada pelo Princípio da Autoexecutoriedade dos atos administrativos[1], realizou, no dia 09 de março de 2018, uma operação de ordenamento do espaço urbano, denominada "Ação de Choque de

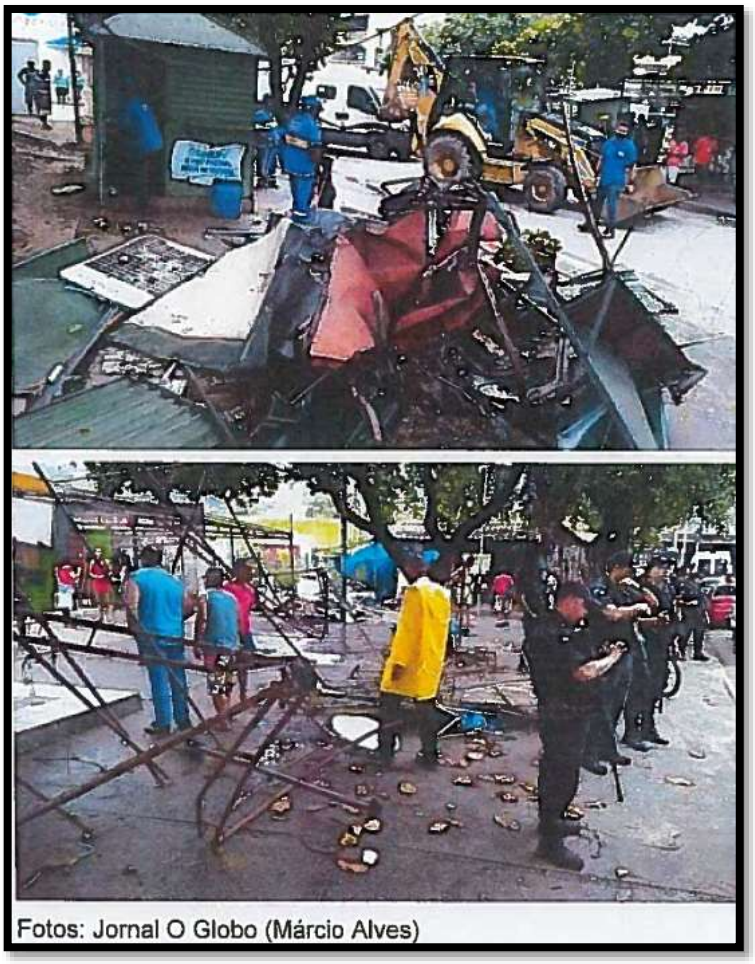
[1] Esse Princípio preceitua que a Administração Pública tem o poder de, por si só executar suas próprias decisões, sem que haja a necessidade da autorização prévia do Poder Judiciário.

Ordem", na Praça Miami, em Vila Kennedy, tendo sido derrubados cerca de 30 Quiosques que se encontravam no local.

Acontece que as estruturas demolidas pelo Poder Público representavam a fonte de renda e o sustento de mais de 50 famílias da Comunidade vizinha, conforme informação prestada pela Equipe da RIOURBE que esteve no local, materializada no Laudo de Vistoria presente na Capa de Documentos do Processo Físico 40/002682/2018.

A ação da SEOP gerou um clima de revolta e uma comoção na população local, principalmente dos comerciantes que atuavam na Praça Miami, que viram o único meio que possuíam de sobrevivência ser-lhes retirado de forma abrupta, sem prévia notificação por parte da Prefeitura.

Fotos extraídas do Relatório de Vistoria realizado pela RIOURBE.
(Pg. 05, da Peça Eletrônica P009, do Processo Físico Digitalizado 040/002682/2018)



Diversos relatos de trabalhadores prejudicados foram veiculados na Imprensa, demonstrando as consequências danosas advindas do "Choque de Ordem" promovido pela SEOP.

O Globo – 09/07/2018

> Um dos donos de um dos quiosques, (...), de 32 anos, entrou em desespero quando viu a retroescavadeira destruindo seu quiosque de venda de açaí. Ele se jogou na frente da máquina. Só conseguiu retirar um freezer e algumas mercadoria antes que o local virasse entulho.
>
> — Tinha este quiosque há 15 anos. Dali tiro o sustento do meu filho e esposa, além de dar emprego para oito pessoas. Uma destas pessoas saiu da vida errada para trabalhar dignamente comigo. Agora não sei como será o futuro - disse ele, que também soube da ação após um telefonema de um conhecido - O duro foi que não avisaram nada. Foi de surpresa. Vieram e quebraram todas as barracas. Agora, todo mundo vai ficar desempregado — lamentou ele, que conseguia faturar cerca de (...) por mês com as vendas, dinheiro que usavam para pagas funcionários e sustentar a família[2].

Jornal Extra – 09/07/2018

> [...], de 40 anos, conta que vendia quentinhas há 4 anos na praça, e que tirava dali o sustento de seus cinco filhos.
>
> - Ontem o Exército esteve aqui e me deu rosas pelo Dia da Mulher. Hoje, eles vieram com a Seop e arrancaram meu sustento do nada. Sou mãe de cinco filhos e tirava daqui o dinheiro do meu aluguel. Agora meu sonho acabou - disse, chorando.
>
> Por volta das 9h, diz ela, recebeu uma ligação avisando que a Seop estava na praça demolindo todas as barracas.
>
> - Quando cheguei, estavam derrubando tudo. Só consegui salvar algumas mercadorias e a geladeira. Agora não tenho ideia do que vai ser da minha vida. Arrancaram minha dignidade. O que vou dizer para meus filhos hoje, quando eles pedirem comida? - Questionou ela, que também alimentava as crianças com a comida vendida nas quentinhas.[3]

Como pode ser observado, a ação da Secretaria Municipal de Ordem Pública acabou gerando uma situação emergencial, qual seja, o restabelecimento dos Quiosques com a maior brevidade possível, eis que representavam o meio de subsistência daquela parcela da população Carioca.

---

[2] https://oglobo.globo.com/rio/crivella-critica-operacao-de-ordenamento-da-prefeitura-na-vila-kennedy-22474010

[3] https://extra.globo.com/casos-de-policia/prefeitura-derruba-quiosques-em-praca-na-vila-kennedy-22471968.html

À luz da doutrina de Marçal Justen Filho, *"emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico"*.[4]

No caso em tela, a demora na adoção das medidas, agravaria ainda mais a situação de todos aqueles que, direta ou indiretamente, se encontravam vinculados às atividades comerciais que eram desenvolvidas no local.

Na esteira desse entendimento, a despeito de se dar à situação emergencial o caráter de "fabricada" ou não, visto que, é notório que houve uma falta de planejamento da Administração Pública na ação realizada pela SEOP, as consequências danosas provenientes do "Choque de Ordem" deveriam ser sanadas com a maior brevidade possível, uma vez que tal medida administrativa não poderia gerar prejuízos ao interesse público do cidadão carioca, bem maior a ser tutelado por esta municipalidade, independentemente da apuração da responsabilidade dos agentes causadores da emergência.

O Prefeito da Cidade, à época, em nota encaminhada à Imprensa, repudia a ação da sua Secretaria, alegando o uso desproporcional da força e informa a adoção de providências em relação ao caso, como o afastamento imediato de todos os funcionários envolvidos, bem como o cadastramento dos proprietários dos quiosques afetados para a realocação imediata.

Jornal Extra – Edição de 09/03/18.

Crivella repudia ação de sua própria secretaria na Vila Kennedy: 'Uso desproporcional da força'

(...)

"Crivella também informou que determinou o afastamento imediato de todos os funcionários envolvidos na ação. Além disso, de acordo com o prefeito, será feito um cadastramento dos comerciantes afetados para "imediata realocação".

É importante deixar consignado, por oportuno, que a análise no presente processo se restringe à apreciação da regularidade da conduta dos agentes públicos diretamente ligados à contratação emergencial, não se estendendo àqueles vinculados

[4] Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17.ª Ed. Rev. Atual. Ampl. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2016. Pg. 476.

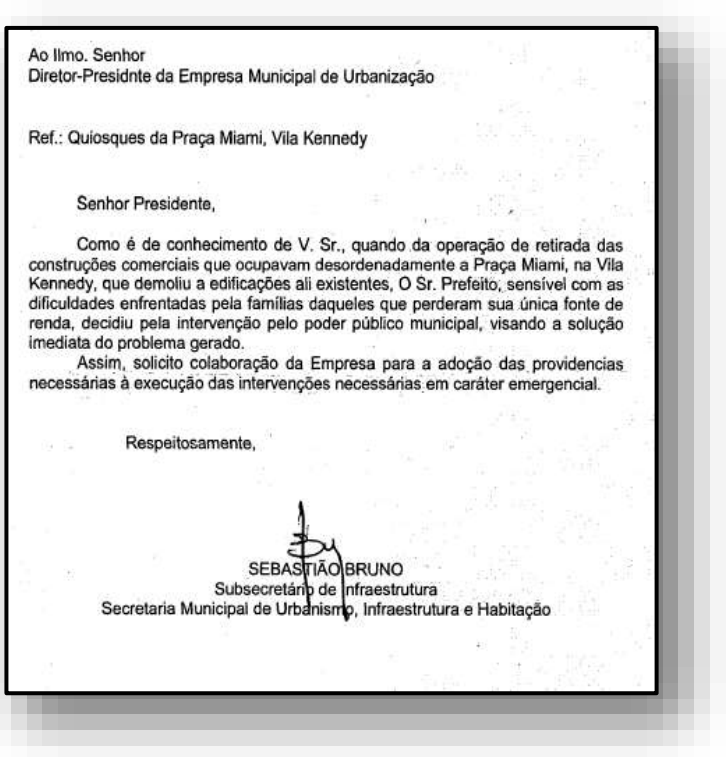
à Secretaria Municipal de Ordem Pública envolvidos no "Choque de Ordem" que culminou com a derrubada dos Quiosques localizados na Praça Miami.

Para esse mister, foi designada a abertura de fiscalização própria, em autos apartados, para a apuração dos fatos, por determinação interna, assinalada no já mencionado Voto n.º 30.753/2022-IRF, da lavra do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Igor dos Reis Fernandes, *in verbis:*

> 3) sem prejuízo das decisões supra, voto ainda, conforme item V desta decisão, pela abertura de fiscalização em autos apartados - formados a partir das cópias pertinentes - para que se proceda a manifestação prévia da Inspetoria responsável pela SEOP, qual seja, a 6ª IGE e, posteriormente, se for o caso, se proceda a citação dos responsáveis.

3.0 Da Irregularidade.

Seguindo a diretriz do Chefe do Executivo, à época, o Sr. Sebastião Bruno, Subsecretário de Infraestrutura da Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação – SMUIH, encaminhou o Ofício UIH/SUBI n.º 099/2018, de 12/03/2018[5], para o Diretor-Presidente da Empresa Municipal de Urbanização - RIOURBE nos seguintes termos:



Ao Ilmo. Senhor
Diretor-Presidnte da Empresa Municipal de Urbanização

Ref.: Quiosques da Praça Miami, Vila Kennedy

Senhor Presidente,

Como é de conhecimento de V. Sr., quando da operação de retirada das construções comerciais que ocupavam desordenadamente a Praça Miami, na Vila Kennedy, que demoliu a edificações ali existentes, O Sr. Prefeito, sensível com as dificuldades enfrentadas pela famílias daqueles que perderam sua única fonte de renda, decidiu pela intervenção pelo poder público municipal, visando a solução imediata do problema gerado.

Assim, solicito colaboração da Empresa para a adoção das providencias necessárias à execução das intervenções necessárias em caráter emergencial.

Respeitosamente,

SEBASTIÃO BRUNO
Subsecretário de Infraestrutura
Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação

[5] Pg. 03, da Peça Eletrônica P009, do Processo Físico Digitalizado 040/002682/2018.

Nesse momento, é importante deixar consignada a existência de duas premissas basilares para a continuidade da análise:

1. O fato de que a ação dos agentes da Secretaria Municipal de Ordem Pública, que resultou na derrubada dos quiosques da Praça Miami, **gerou a situação emergencial**;
2. Que a ação dos órgãos públicos nos casos de emergência, independentemente de ser considerada "fabricada" ou não, **deveria ficar restrita**, nos termos do art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93[6], **à sua reparação**, que, no caso concreto, seria a construção de novas estruturas comerciais (quiosques), com as respectivas instalações elétricas e hidrossanitárias pertinentes, bem como os serviços que pudessem estar diretamente ligados a esse mister.

No que tange **à restrição do escopo ao restabelecimento dos quiosques da Praça Miami, com a desconstituição do evento danoso**, não foi isso que ocorreu.

Nessa esteira, convém trazer à baila um trecho do Despacho Administrativo n.º 023/2021 – DFF, da lavra do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Dicler Forestieri Ferreira (fls. 185/186 do Processo Físico 040/002682/2018 e Pgs. 18/19 da Peça Eletrônica P017, após a sua digitalização).

> **4. Quarta Ilicitude: Contrato emergencial cujo objeto abrange parcelas não relacionadas ao atendimento da situação periclitante. Violação ao art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993.**
>
> O artigo 24, IV, da Lei nº 8.666/1993 é categórico em afirmar que o contrato emergencial deve contemplar apenas os "bens ou serviços necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa".
>
> Conforme destacado pela operosa 2ª IGE, o suposto desvio de finalidade (na modalidade tredestinação) na contratação emergencial já havia sido apontado na Auditoria de Conformidade na RIO-URBE, no exercício de 2018, que tramitou sob os autos de nº 40/100484/2018. Nos presentes autos, a Jurisdicionada buscou justificar a inclusão, no objeto do contrato, de medidas adicionais à reconstrução dos quiosques, sustentando que elas

[6] *"Art. 24. É dispensável a licitação:*
...
IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas , obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e ***somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa*** *e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos".* (Grifou-se)

seriam providências de viabilização estrutural do empreendimento, tais como a implantação de dutos enterrados de iluminação e de fornecimento de água e esgoto, ou estariam relacionadas à reparação de estragos oriundos da obra em si (fls. 90/91). Vejamos:

> Justificamos que o memorial Descritivo foi desenvolvido com diversos tipos de serviços de infraestrutura uma vez que para se ter êxito da ligação autônoma das barracas demandaram várias exigências das concessionárias. A demolição e remoção de pavimentação em concreto existente é consequência direta para a implantação dos dutos enterrados pela Praça que ligam a eletricidade das barracas aos armários com os relógios individualizados. Da mesma forma, os tubos de água e de esgoto estão espalhados pela praça, e também ligados aos armários dos hidrômetros.
>
> Observa-se que era oportuno aproveitar o momento para execução de 2 sanitários uma vez que despendiam das mesmas instalações. Acrescentamos que a iluminação também possui seus dutos enterrados e consequentemente oportuna a execução. Informamos ainda os danos causados pela movimentação de máquinas e caminhões já eram esperados quando da remoção do piso, atingindo mobiliários urbanos antigos e fragilizados, muro, etc., necessitando assim das devidas reposições.

Todavia, compulsando-se os documentos encartados aos autos, principalmente o Memorial Descritivo da obra (fls. 36/65 do p.a. 02/700.320/2018), **é possível notar que o objeto do contrato abrangeu medidas absolutamente desvinculadas do atendimento à situação de emergência**, tais como: (i) fornecimento e instalação de bicicletários; (ii) fornecimento de bancos com assento e encosto em ripas de madeira envernizada; (iii) recuperação de todo o meio fio em granito; (iv) execução de novas jardineiras ao piso da praça; (iv) implantação de academia da terceira idade; (v) implantação de ponto de moto-táxi, incluindo execução de cobertura de proteção contra raios de UVA e UVB.

Ou seja: **sob o manto do contrato emergencial, a praça Miami foi inteiramente revitalizada**. **Não se está aqui a combater a importância dessas medidas, mas fato é que a sua execução deveria ser precedida de procedimento ordinário de licitação, pois não vinculadas à situação emergencial.**

Portanto, **quanto a tais parcelas do objeto**, **a dispensa de licitação e a celebração do respectivo contrato emergencial foram irregulares**, por violação ao art. 24, IV, da Lei 8.666/1993. (Grifos nossos e originais)

Este, portanto, é o ponto nodal da irregularidade identificada nos procedimentos relativos à contratação, qual seja, **o escopo das obras extrapolou as parcelas relacionadas ao atendimento da situação emergencial, afrontando diretamente o que prevê o inciso IV, do artigo 24 da Lei de Licitações** para essas hipóteses.

Reitera-se aqui as palavras do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto, no sentido de que não se contesta a importância da revitalização da Praça Miami, bem como de todas as praças localizadas nesta cidade que necessitam de tal providência, no entanto, tal medida não pode ser adotada sob a égide de uma contratação emergencial, devendo sua execução ser precedida do devido e legítimo procedimento licitatório.

Nessa linha de raciocínio, serão feitas considerações a respeito das supostas condutas irregulares atribuídas aos agentes públicos, frente às razões de defesa por eles apresentadas e à análise realizada pelo Corpo Instrutivo desta Inspetoria, contida na **Peça Eletrônica P052**.

4.0 Da Análise do Elemento Subjetivo da Conduta dos Agentes Públicos Envolvidos.

4.1 – Mauro Alonso Duarte (Ex-Presidente da RIOURBE).
Suposta Conduta Irregular
- Solicitar ao Sr. Sebastião Bruno, Subsecretário de Infraestrutura da Secretaria Municipal de Urbanização, Infraestrutura e Habitação (SMUIH), "autorização para dispensar os procedimentos de rotina e permitir o início imediato das intervenções emergenciais", conforme as fls. 31/32 do P.A. 02/700.320/2018, acostado à Capa de Documentos.

Da sua manifestação presente na **Peça Eletrônica P035**, cabe destacar o seguinte:

> Aquela época fui demandado para implementar os procedimentos inerentes à realização de um empreendimento de natureza emergencial que se reportava ao seguinte objeto:
>
> "Execução de obras emergenciais de implantação de barracas provisórias, incluindo instalações hidrossanitárias e elétricas e serviços complementares de recuperação da urbanização da Praça Miami".
>
> Preliminarmente, impende registrar que a obra em questão **contemplou diversos outros serviços que não se referiam ao objeto principal** que deveria consistir, no meu entendimento, **somente na realização da reconstrução dos quiosques para comerciantes na Praça Miami**, em decorrência da demolição irregular de suas barracas pela Prefeitura, atingindo de maneira frontal o sustento das respectivas famílias.
>
> (...)
>
> Considerando a solicitação encaminhada aos meus cuidados, diante da análise levada a efeito no escopo dos serviços previstos para consecução dessa demanda, **constatei que a revitalização da Praça Miami, inquestionavelmente não era um objetivo que justificasse o enquadramento da desejada obra em uma intervenção de natureza emergencial**.
>
> **Diante da minha negativa** em atender à realização dessa demanda, por não considerá-la emergencial, **o que resultou na minha exoneração do cargo** de Diretor Presidente da Empresa Municipal de Urbanização – RIOURBE, nada mais restou a ser feito com relação ao empreendimento em questão, uma vez que não mais integrava os quadros funcionais da RIOURBE.
>
> Consequentemente, não poderia ter existido um processo aberto com a minha assinatura formalizando tal demanda. (Grifou-se)

Alguns pontos merecem destaque nas razões de defesa do Sr. Mauro Alonso Duarte, Diretor-Presidente da RIOURBE, à época dos fatos:

- Ele foi demandado para implementar os procedimentos relativos à realização de uma obra de natureza emergencial;
- Entendeu que a obra em questão contemplava diversos outros serviços que não se referiam ao objeto principal e que deveriam se restringir, no seu entendimento, somente à realização da reconstrução dos quiosques para comerciantes na Praça Miami;
- Constatou, então, que não era um objetivo que justificasse o enquadramento como uma intervenção emergencial;
- A negativa em atender à realização dessa demanda resultou na sua exoneração do cargo de Diretor-Presidente da RIOURBE;
- Não seria possível existir procedimento impulsionado com a sua assinatura.

Conforme pode ser verificado na página 05 da Peça P052, a assinatura constante do documento que solicita ao Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH a "autorização para dispensar os procedimentos de rotina e permitir o início imediato das intervenções emergenciais" não é a do Sr. Mauro Alonso Duarte e sim do Sr. José Milton Almeida Couto, Diretor de Obras Prediais da RIOURBE, naquela oportunidade.

Desta feita, não restou evidenciada a conduta irregular atribuída ao Ex-Titular da Empresa Municipal de Urbanização, com isso, não há o que se falar na existência de dolo ou erro grosseiro, nem tampouco de nexo de causalidade entre a conduta do agente público e a irregularidade identificada, a fim de responsabilizá-lo, com a aplicação da penalidade prevista na Lei n.º 3.714/2003.

Assim, em consonância com o Corpo Instrutivo, entende-se que **devem ser acolhidas as razões de defesa**, afastando-se a responsabilidade do agente público poIS, na análise do elemento subjetivo de sua conduta, não foi identificada a presença dos pressupostos legais para a sua responsabilização.

4.2 – José Milton Almeida Couto (Ex-Diretor de Obras Prediais da RIOURBE).
Suposta Conduta Irregular
- Solicitar ao Sr. Sebastião Bruno, Subsecretário de Infraestrutura da Secretaria Municipal de Urbanização, Infraestrutura e Habitação (SMUIH), "autorização para dispensar os procedimentos de rotina e permitir o início imediato das intervenções emergenciais", conforme as fls. 31/32 do P.A. 02/700.320/2018, acostado à Capa de Documentos.

No que tange à análise subjetiva da reprovabilidade da sua conduta é importante destacar alguns trechos de suas razões de defesa, ressaltando-se que, em virtude da diretriz da análise, não serão dispostos na mesma ordem constante da **Peça Eletrônica P031**:

> [...] com respeito à tese de que **as condições e circunstâncias não se enquadraram nas hipóteses previstas legalmente para contratação direta**, pondero com base nos registros constantes do Relatório de Vistoria, que após a operação desastrosa da SEOP e reconhecida pelo Prefeito, à época, como desproporcional, criou-se uma grave situação social, comprometendo não apenas a subsistência de diversas famílias, como também a degradação do espaço agravada pela ação de diversos equipamentos pesados, motivando um clima de revolta na população, o que gerou um ambiente de perturbação e ameaça à ordem pública, promovendo uma convulsão social, inclusive com diversas tentativas de bloqueio da Avenida Brasil. (Grifou-se)

Como já exposto anteriormente, não existe controvérsia em relação à questão da situação emergencial, tendo sido evidenciada a sua ocorrência, inclusive, pelos próprios argumentos sustentados pelo defendente, o que se refuta é o alargamento do escopo com a inclusão de itens que não guardavam a menor correlação com as parcelas necessárias ao atendimento do evento danoso, desrespeitando o limite imposto pelo art. 24, da Lei n.º 8.666/93.

> Quanto ao documento que assinei em nome do então Presidente, Mauro Duarte, **naquele momento demissionário**, este foi elaborado pela presidência, sendo uma simples reprodução do laudo de vistoria realizado pela Coordenadoria de Obras Prediais [...]
>
> [...] que o documento por mim assinado em nome do então Presidente e ratificado posteriormente pelo Subsecretário, **visava a autorização para dispensar procedimentos** devendo ser realizados todos os trâmites necessários, caso as demais áreas técnicas e jurídicas assim entendessem, para uma possível dispensa de licitação na forma do artigo 24 da Lei Federal 8.666/93, respeitados todos os ritos contidos na legislação o que este jurisdicionado não teve acesso visto estar em processo de exoneração no período conforme documento em anexo.

> **Sobre a abrangência ou extrapolação do escopo de serviços, registro que, na fase de elaboração do edital, contratação e realização das obras, não mais integrava a Diretoria da Empresa**. Sendo que, naquele momento, a RIOURBE passava por um processo de alteração de seu quadro gestor, com a minha exoneração e do então Presidente, Sr. Mauro Duarte, oficializadas, respectivamente, em 27/04/18 e 23/03/18. (Grifou-se)

Em relação às considerações anteriores, é importante trazer luz às informações prestadas nos autos pelo Sr. Mauro Alonso Duarto, Ex-Titular da RIOURBE, à época, na Peça Eletrônica P035.

O agente público sustentou que **a obra em questão contemplou diversos outros serviços que não se referiam ao objetivo principal** e que este deveria consistir somente na reconstrução dos quiosques para os comerciantes da Praça Miami, em virtude da sua demolição irregular.

Continua, no sentido de que após a solicitação encaminhada aos seus cuidados e diante da análise levada a efeito no **escopo dos serviços previstos para a consecução dessa demanda**, constatou que não era um objeto que justificasse o seu enquadramento como uma intervenção de caráter emergencial.

Diante disso se negou a atender tal demanda, resultando na sua exoneração do cargo.

Tais afirmações fazem com que se conclua acerca da existência de um orçamento estimado com a previsão dos serviços a serem executados.

Este entendimento se reforça quando se depara com o Despacho do Coordenador de Próprios Municipais, datado de **15/03/2018**, presente na Capa de Documentos, anexa ao Processo Físico 40/002682/2018, que informa que foi procedida consulta a empresas de engenharia dotadas de qualificação técnica necessária para a execução do objeto, tendo sido escolhida a única com disponibilidade para a assunção imediata, razão pela qual foi dada à mesma ordem de início.

Observa-se que houve um descompasso entre a fala do ora defendente e a do Diretor-Presidente da RIOUBE naquela oportunidade, visto que, aquele alega que a abrangência e a extrapolação do escopo **só teriam ocorrido após a sua exoneração**, ao passo que este pondera **haver tomado conhecimento do escopo dos serviços** e concluído que o mesmo contemplava serviços que não se enquadravam nas exigências necessárias para a realização de uma obra emergencial através de uma contratação direta, sem a realização da licitação.

O fato de ter sido ordenado o início das obras dois dias após a assinatura do documento pelo Ex-Diretor de Obras Prediais, **que ocorreu em 13/03/2018**, atribuiu maior verossimilhança às informações trazidas aos autos pelo então Diretor-Presidente da RIOURBE, do que as prestadas por aquele agente público.

Quando o defendente menciona que apenas assinou o documento elaborado pela presidência, em nome do então Presidente, que se encontrava demissionário naquele momento, com base numa simples reprodução do laudo de vistoria, demonstra que negligenciou de forma grave no dever de zelo e cuidado de verificar a dimensão da obra para a qual estava buscando a autorização junto ao então Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH para a dispensa dos procedimentos de rotina, bem como a permissão para o início imediato das intervenções emergenciais.

Segue, ainda, na sua narrativa:

> ... **por se tratar de documento inicial para a realização de procedimentos de contratação, este não tem força de contrato com qualquer empresa**, foi tão somente reconhecida a situação grave decorrente da grave situação social.

Muito embora assista razão ao defendente quando sustenta que se tratava de um documento inicial que não teria força de contrato, não se pode olvidar de que foi exatamente essa solicitação, seguida da autorização do então Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH, que possibilitou a ordem para que a única empresa que tinha disponibilidade iniciasse de forma imediata a prestação dos serviços.

Tal conduta deflagrou, então, a **contratação verbal entre a Empresa Municipal de Urbanização – RIOURBE e a empresa Jeton Construções Ltda.** para a realização das obras emergenciais de restabelecimento dos quiosques derrubados de forma desordenada pela Secretaria de Ordem Pública-SEOP, com os respectivos serviços a elas inerentes, como, por exemplo, as instalações hidrossanitárias e elétricas.

No entanto, além de possibilitar o início da realização das obras efetivamente emergenciais, também desencadeou de forma irregular **a execução de serviços adicionais que extrapolaram as parcelas relacionadas ao atendimento do evento danoso**, em dissonância com o que alude o inciso IV, do artigo 24 da Lei de

Licitações e Contratos, como os mencionados no Despacho Administrativo n.º 023/2021 – DFF, da lavra do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Dicler Forestieri Ferreira, anteriormente referido:

> **(i)** o fornecimento e a instalação de bicicletários;
>
> **(ii)** o fornecimento de bancos com assento e encosto em ripas de madeira envernizada;
>
> **(iii)** a recuperação de todo o meio fio em granito;
>
> **(iv)** a execução de novas jardineiras ao piso da praça;
>
> **(iv)** a implantação de academia da terceira idade;
>
> **(v)** a implantação de ponto de moto-táxi, incluindo execução de cobertura de proteção contra raios de UVA e UVB.

Com melhorias, espaço voltou a ser um ponto comercial de referência
DIVULGAÇÃO/PREFEITURA DO RIO

- Implantação de academia da terceira idade e bicicletário[7].

[7] https://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/crivella-reinaugura-praca-miami-na-zona-oeste-do-rio-27072018

- Implantação de ponto de moto-táxi, incluindo execução de cobertura de proteção contra raios de UVA e UVB[8].

Assim, ainda que o defendente tente fazer crer que foi apenas a assinatura, em nome do Ex-Presidente da RIOURBE, de um documento elaborado pela presidência, sendo uma simples reprodução do laudo de vistoria, foi exatamente esse documento, com o "autorizo" do Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH, que deu causa à irregularidade identificada nos autos, evidenciando o nexo de causalidade entre esta e a conduta do agente público.

É importante destacar, que já não é mais controversa a possibilidade da realização de **contratos verbais**, em circunstâncias excepcionalíssimas, entre a Administração e o particular, a despeito da vedação constante do parágrafo único do artigo 60 da Lei n.º 8.666/93[9], sendo possível o início da execução de obras públicas antes da formalização do contrato.

No presente caso, o dano social gerado pelo "Choque de Ordem" realizado pela Secretaria Municipal de Ordem Pública foi de grande magnitude, que exigiu do gestor público um agir imediato, sendo, por vezes, forçado a realizar verdadeira ponderação de princípios entre a salvaguarda e o restabelecimento da integridade social dos comerciantes estabelecidos na Praça Miami e todos aqueles que direta ou

[8] https://www.google.com/maps/@-22.8562024,-43.4931387,3a,54.8y,142.6h,83.6t/data=!3m7!1e1!3m5!1svM-nWO5MGxj8ITfMktNbvg!2e0!5s20180901T000000!7i16384!8i8192?authuser=0&entry=ttu

[9] Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, Inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

indiretamente deles dependiam, frente à obediência literal da lei. Assim, não se poderia esperar deles atitude diversa da que foi adotada naquela oportunidade.

Nesse sentido seguem os precedentes desta Corte de Contas, cujos Votos condutores foram os de n.º 30.173/2023-IRF e de n.º 30.345/2023-IRF, ambos da lavra do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Igor dos Reis Fernandes, respectivamente, nos Processos TCMRio n.º 40/201033/2018 e n.º 40/200221/2018.

Acrescentando-se aos citados precedentes, faz-se mister trazer, ainda, os ensinamentos do Ilustre Administrativista Marçal Justen filho a respeito do tema.

> [...] Mas é necessário admitir a existência e validade de contratos verbais quando a formalização for materialmente impossível ou incompatível com os pressupostos da própria contratação. Tal como se apontou a propósito dos comentários ao art. 24, IV, existem situações emergenciais que demandam início imediato da execução da prestação pelo particular. Nesses casos, aguardar a formalização poderia acarretar a inutilidade da contratação, eis que algum dano irreparável poderia concretizar-se. **Quando estiverem presentes tais pressupostos, caberá a contratação verbal, a qual deverá ser formalizada no mais breve espaço de tempo.** (Grifou-se)[10]
>
> [...]
>
> Mas se pode imaginar situação de emergência de tal ordem que todas as formalidades sejam impossíveis de serem atendidas. [...]. Não se pode exigir que a Administração produza formalismos que delonguem o início da execução das providências indispensáveis. **A hipótese não pode afastar nem sequer a contratação verbal, a ser formalizada por escrito posteriormente**. A determinação do art. 60, parágrafo único, da Lei de Licitações não é obstáculo a tanto, eis que **nenhum dispositivo infraconstitucional poderia impedir o cumprimento de deveres de diligência impostos constitucionalmente à Administração Pública**. Entre realizar contrato escrito, propiciando a ocorrência de dano irreparável, e evitar o dano mediante contratação verbal, põe-se relação equivalente ao falso dilema entre cumprir as determinações das Leis ou as da Constituição. É evidente que **prevalecem as determinações constitucionais sobre as legais**.[11]
>
> (Grifou-se)

Segue, ainda, o defendente, em suas justificativas:

> [...] reafirmo que todos os atos foram praticados de boa-fé, no sentido da preservação do patrimônio público, sem danos ao erário, visto que, houve tão somente a autorização para procedimentos que deveriam se submeter à legislação vigente.

[10] Justen Filho. Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2016. Pg. 1149

[11] Justen Filho. Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2016. Pg. 488

A responsabilização do agente público não está diretamente ligada à boa ou má-fé em relação à sua conduta.

Com o advento da Lei n.º 13.655/2018, que inseriu os artigos 20 a 30 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942), fez-se necessária, no juízo de reprovabilidade da conduta, a **caracterização do dolo ou do erro grosseiro** do agente público.

A figura do "**dolo**", tem sua conceituação mais solidificada no ambiente jurídico, como sendo a conduta em que o **agente, por sua vontade, livre e consciente, visa produzir o resultado ilícito** (dolo direto) ou quando o agente não quer o resultado propriamente dito, assume o risco que ele se produza (dolo indireto ou eventual).

Entretanto, a definição de **erro grosseiro** tem gerado controvérsias acerca do seu significado.

Na busca de dirimirem-se os entraves conceituais, têm-se buscado alguns critérios e parâmetros para a definição de erro grosseiro para fins de responsabilização do agente público.

Um deles foi materializado pelo Decreto Federal n.º 9.830/2019, que regulamentou a referida Lei n.º 13.655/2018 no âmbito da União.

Seu art. 12 trata da responsabilização do agente público na hipótese de dolo ou erro grosseiro, trazendo em seus parágrafos definições que auxiliam na interpretação do Diploma Legal em comento.

Para o caso em tela, destacar-se-ão as disposições constantes do *caput* e dos parágrafos primeiro e segundo por entender pertinentes à matéria analisada.

> Art. 12. 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. (Grifou-se)
>
> § 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.

A Corte de Contas da União também vem se posicionando em seus julgados no sentido de buscar dirimir as dúvidas relacionadas à correta interpretação do termo "erro grosseiro".

Nessa diretriz, é salutar trazer à baila o excerto extraído do Acordão n.º 2.391/2018, do Plenário do TCU, da lavra do Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler, a saber:

> 80. Neste ponto, cabe ressaltar que a Lei 13.655/2018 introduziu vários dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, que diretamente alcançam a atividade jurisdicional desta Corte de Contas, em especial a atividade de aplicação de sanções administrativas e de correção de atos irregulares.
>
> 81. Segundo os arts. 22 e 28 da LINB, recém introduzidos pela referida norma:
>
> > "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.
> >
> > § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
> >
> > § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.
> >
> > § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.
> >
> > (...)
> >
> > **Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro**.
>
> 82. Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele "que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio" (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.
>
> 83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio**.**
>
> **O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário**, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, **o erro grosseiro é o que**

> **decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave**.
>
> (...)
>
> 84. Segundo Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, "culpa grave é caracterizada por uma conduta em que há uma imprudência ou imperícia extraordinária e inescusável, que consiste na omissão de um grau mínimo e elementar de diligência que todos observam" (FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil. São Paulo: Atlas, p. 169) .
>
> 85. Os aludidos autores invocaram a doutrina de Pontes de Miranda, segundo a qual a culpa grave é "**a culpa crassa, magna, nímia, que tanto pode haver no ato positivo como no negativo, a culpa que denuncia descaso, temeridade, falta de cuidados indispensáveis**". (PONTES DE MIRANDA. Tratado de direito privado, t. XXIII. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971, p. 72).
>
> *(Grifou-se)*

Dentre tantos outros Acórdãos do Plenário do TCU acerca dessa matéria, destaca-se, também, o de n.º 2.872/2019, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Aroldo Cedraz:

> 6. (...) segundo jurisprudência que vêm se consolidando neste Tribunal (Acórdãos 2.860/2018 e 2.391/2018, ambos de Plenário), **erro grosseiro seria aquele que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal**, ou seja, **que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário**, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, **o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave**, (...).
>
> (...)
>
> 15. Interpretando esse dispositivo legal, este Tribunal de Contas da União acertadamente reconheceu que o conceito de **erro grosseiro** extrapola a mera conduta culposa entendida como aquela que se espera do gestor médio, **caracterizando-se pela negligência extrema, pela conduta que poderia ser esperada até mesmo daquele homem extremamente descuidado e com nível de atenção aquém do normal**.
>
> (Grifou-se)

No caso em tela, o agente público, como dito anteriormente**, negligenciou de forma grave no dever de cuidado** em relação à análise prévia do escopo das obras emergenciais para as quais estava solicitando a não adoção dos procedimentos de praxe, possibilitando o seu início imediato, ao invés de verificar de forma diligente o que constava do orçamento estimado antes de formalizar tal solicitação, caracterizando o erro grosseiro em sua conduta, pois, qualquer Gestor, com diligência

aquém da ordinária seria capaz de identificar que existiam serviços a serem prestados que não estavam vinculados ao atendimento da situação emergencial em apreço.

À luz do primado da realidade, albergado no parágrafo primeiro, do artigo 22, do Decreto-Lei n.º 4.657/42 (LINDB), acrescido pela Lei n.º 13.655/2018[12], em que, para fins de avaliação sobre a regularidade da conduta do agente público, se busca verificar as circunstâncias práticas enfrentadas pelo defendente, observa-se que nada o obstava de fazer uma verificação com maior acuidade do orçamento estimado, principalmente, levando-se em consideração que assinava em nome do Ex-Presidente da RIOUBE, que havia se negado a assinar tal documento, por considerar que o escopo total da obras não se restringia ao atendimento das parcelas necessárias ao restabelecimento dos quiosques na Praça Miami.

Ressalta-se, ainda, que não foram observadas excludentes de ilicitude e de culpabilidade, nem tampouco causas extintivas de punibilidade.

Assim sendo, em consonância com o Corpo Instrutivo desta Inspetoria, entende-se **não ser cabível o acolhimento das razões de defesa**, nos termos do art. 219, §1.º, da Deliberação TCMRio n.º 266/2019[13] (RITCMRio), fazendo-se mister, por conseguinte, a aplicação da multa prevista no art. 3, III, da Lei n.º 3.714/2003[14], ao Sr. **José Milton Almeida Couto**, Ex-Diretor de Obras Prediais da RIOURBE, na dosimetria disposta no art. 239, III, do RITCMRio[15].

---

[12] 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.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

[13] Art. 219. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de que trata este Capítulo, o Tribunal: (...)

§ 1º Não acolhidas as alegações de defesa, o Tribunal poderá aplicar ao responsável, no próprio processo de fiscalização, a multa prevista na Lei nº 3.714, de 2003, ressalvado o disposto no art. 167.

[14] Art. 3º O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R$ 20.000,00 (vinte mil reais), após constatada a tipificação concreta de infração e, ouvido o plenário que deverá aprová-la por maioria, aos responsáveis por:
(...)
III - ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, inclusive decorrente de editais de licitação, de que resulte ou possa resultar dano ao erário;

[15] Art. 239. O Tribunal poderá aplicar a multa, com base na UFIR-RJ ou em outro índice oficial de unidade fiscal de referência que venha a substituí-la, o máximo previsto no *caput* do art. 3º da Lei nº 3.714, de 2003, concedido o direito ao contraditório e à ampla defesa, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte graduação:
(...)
III – ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, inclusive decorrente de editais de licitação, de que resulte ou possa resultar dano ao erário, no valor compreendido entre um e cem por cento do montante referido no *caput*;

4.3 – Sebastião Bruno, (Ex-Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH).
Suposta Conduta Irregular
- Conceder autorização para a inobservância do procedimento legal de dispensa de licitação, repita-se, fora das hipóteses legais, e para o início das obras sem contrato escrito (ajuste verbal), conforme documentos de fls. 31/32 do P.A. 02/700.320/2018.

No que tange à análise subjetiva da reprovabilidade da sua conduta é importante, igualmente, destacar alguns trechos de suas razões de defesa, constante da **Peça Eletrônica P040**:

> Para tanto, apresentar-se-á a argumentação defensiva, no tocante aos dois aspectos direcionados ao ora Peticionário, cujas condutas descritas no voto em comento são:
>
> **a)** a inobservância do **procedimento legal de dispensa de licitação**, fora das hipóteses legais;
>
> **b)** o início das obras **sem contrato escrito** (ajuste verbal), conforme documentos de fls. 31/32 do p.a. 02/700.320/2018.
>
> (Grifos originais)

Preliminarmente, antes de adentrar na análise de mérito das razões de defesa apresentadas pelo defendente, por intermédio do seu advogado, é importante fazer algumas considerações acerca das condutas a ele imputadas.

Como restou demonstrado anteriormente, não se questiona a existência da situação emergencial causada pela ação desproporcional e não planejada da Secretaria Municipal de Ordem Pública, denominada "Choque de Ordem", na Praça Miami, culminando com a derrubada de cerca de 30 quiosques, que representavam a fonte de renda e o sustento de mais de 50 famílias da comunidade vizinha, gerando um clima de revolta e uma comoção na população local, principalmente dos comerciantes que ali atuavam, vendo o único meio que possuíam de sobrevivência ser-lhes retirado de forma abrupta, sem prévia notificação por parte da Prefeitura.

Nesse contexto, tanto a dispensa do procedimento licitatório, quanto a autorização para o início imediato das obras, sem a formalização do contrato, objetivando o restabelecimento dos quiosques derrubados, assim como os serviços a ele adstritos, como as instalações elétricas e hidrossanitárias, estariam amparados pelo arcabouço jurídico que rege as contratações emergenciais por parte do Poder Público.

No entanto, o escopo das obras não se restringiu aos *"bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa"*, como determina o inciso IV, do artigo 24, da Lei n.º 8.666/93, extrapolando esse limite, tendo sido incluídos serviços de revitalização e reurbanização da Praça Miami, que não poderiam ser contratados diretamente, sem a adoção das formalidades atinentes à licitação prévia para a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, que assegurasse a igualdade de condições a todos os concorrentes, como preceitua o art. 37, XXI, da Constituição Federal.

> 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998):
>
> [...]
>
> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação** pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Na esteira desse entendimento, é que se considera, no caso em tela, que o procedimento de dispensa de licitação e, por conseguinte, o início imediato das obras, sem a devida formalização, ocorreram fora das hipóteses legais, visto que, contemplava em seu escopo serviços não atinentes à emergência causada pela SEOP.

Dando seguimento à análise da Peça P040, observou-se que o defendente, no exercício do seu direito de defesa, buscou dar, em diversos trechos, um entendimento pessoal dos fatos, a fim de direcionar a uma interpretação que lhe seria mais favorável.

Destaca-se o trecho a seguir para demonstrar tal situação:

> *"Nesse particular, o escopo do "de acordo" do Defendente foi para, inicialmente, dispensar os procedimentos de rotina, ou, **em outras palavras**, autorizar a realização da obra sem a necessidade de licitação". (Grifou-se)*

Verifica-se que o Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH, à época do ocorrido, busca dar a sua interpretação à expressão "dispensar os procedimentos de rotina", que, na sua ótica, usando a expressão "**em outras palavras**", seria a simples autorização para a realização da obra sem a necessidade de licitação.

Segue, ainda, a mesma linha de raciocínio nos seguintes trechos de sua defesa:

> **O trâmite autorizado** pelo Defendente **é claro**: **primeiro**, pela dispensa de licitação, cujo procedimento prévio não era da sua alçada, mas era essencial, e, **segundo**, **após o cumprimento de tais pré-requisitos, é que se procederia à *imediata intervenção* no local**.
>
> [...]
>
> Ao assim proceder, o "de acordo" do Defendente **foi no sentido** de permitir à RIOURBE que realizasse a dispensa de licitação, **evidentemente** valendo-se dos mecanismos previstos no artigo 26 da Lei nº. 8.666/93.
>
> (Grifou-se)

O agente público deixa transparecer que desconhece o *modus operandi* pelo qual se processam as situações de emergência extrema na Administração Pública desta cidade, como se constatou no presente caso e ficou demonstrado anteriormente.

A solicitação da RIOURBE foi clara e objetiva, não cabendo segundas interpretações.

> *"[...] em face ao pedido emergencial, solicitamos a V.Sa. autorização para **dispensar os procedimentos de rotina** e permitir **o início imediato** das intervenções emergenciais".*

A interpretação é literal, qual seja, a RIOURBE buscava do então Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH a dispensa de **todos os procedimentos que rotineiramente são necessários à liberação do início das obras**, para que estas **se iniciassem de forma imediata**.

Não há o que se falar, por conseguinte, em "só após o cumprimento de tais pré-requisitos é que se procederia à imediata intervenção no local".

A acepção da palavra "imediato" está ligada a algo que acontece de forma instantânea, direta, sem intervalos. Logo, não há fundamento algum na alegação do defendente de que o trâmite autorizado teria sido no sentido de que se cumprissem pré-requisitos antes da imediata intervenção no local.

Tal "desconhecimento" não é razoável vindo de um servidor com larga experiência na contratação de obras públicas por parte deste Município, dentre elas as emergenciais, como no caso concreto.

Conforme consulta realizada no Sistema SICAP, foi possível identificar que o defendente detinha o cargo efetivo de **engenheiro civil** da Prefeitura, tendo o exercido de 01/01/1988 a 03/01/2022, quando se aposentou.

Matricula	Cargo	Órgão	Exercício	Vacância
118.472-0	**Engenheiro Civil**	Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação	**01/01/1988**	**03/01/2022**

Além disso, também exerceu diversos cargos comissionados durante a sua trajetória na Administração Pública até a sua aposentadoria, sendo, nos últimos anos que a antecederam, cargos do alto escalão da Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação, como o de Coordenador Geral de Técnica e Engenharia, Subsecretário de Habitação, Subsecretário de Infraestrutura e, por último, o de Titular da Pasta.

Diante de tal experiência nos setores vinculados às obras realizadas pela Prefeitura, não pode ser considerada a sua alegação de que ao conceder a autorização à RIOURBE para ***dispensar os procedimentos de rotina e permitir o início imediato das intervenções emergenciais***, conforme por ela solicitado, tinha como objetivo o cumprimento de pré-requisitos antes da execução dos serviços ser efetivamente iniciada, querendo fazer crer a esta Corte de Contas ser esta uma premissa verdadeira.

Seguindo a análise das suas alegações de defesa, destacam-se mais alguns trechos da Peça P040:

> [...]
>
> Esclarecido o primeiro ponto abordado no voto elaborado pelo Ilustre Relator, passa-se a perscrutar o segundo item lançado na referida decisão, a respeito do pretenso "**início das obras sem contrato escrito** (ajuste verbal), conforme documentos de fls. 31/32 do p.a. 02/700.320/2018".
>
> A esse respeito, além de reiterar os argumentos lançados nas linhas alhures, o Defendente também esclarece que a **obrigação de conduzir** os procedimentos prévios à dispensa de licitação era *exclusiva* da RIOURBE.
>
> [...]
>
> Nesse sentido, no que concerne à responsabilidade pela assinatura do instrumento contratual, está estampada no artigo 25, *m*, do Estatuto da RIOURBE, a **competência legal** da Diretoria Executiva.
>
> Não por acaso, o parágrafo único do artigo 26 estabelece que a "todos os atos e contratos que envolvam responsabilidade para a RIOURBE, **somente gerarão a obrigação** quando firmados pelo Diretor-Presidente e por mais um membro da Diretoria".
>
> [...]
>
> Nesse contexto, em relação aos dois aspectos aduzidos pelo Eminente Relator Igor Fernandes, colima-se dos autos que **não há se imputar qualquer responsabilidade** ao Defendente por eventuais irregularidades concernentes ao procedimento de dispensa de licitação, ou à realização das obras sem cobertura contratual, uma vez que:

> **a)** o "de acordo" firmado pelo Defendente restringiu-se à autorização para **realizar a obra sem a necessidade dos "procedimentos de rotina"**, quais sejam, a licitação da obra pública, tendo em vista a **urgência demandada** pelo Prefeito Municipal e corroborada pela vistoria técnica da RIOURBE;
>
> **b)** a eventual ausência de formalização do instrumento contratual também **não é pertinente ao Defendente**, considerando que, enquanto Subsecretário de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação, não contava com atribuição para firmar o instrumento ou fiscalizar a sua celebração.
>
> (Grifos originais)

É importante trazer à baila mais uma vez, que as irregularidades apontadas pelo Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Igor dos Reis Fernandes não estão alicerçadas em uma contratação emergencial que cumpre o limite estabelecido pela lei.

Dentro de um cenário regular de obras emergenciais, restritas ao atendimento do evento danoso, que, no caso em tela, seria o restabelecimento dos quiosques com os serviços complementares estritamente vinculados ao escopo principal, muitas das alegações do defendente seriam pertinentes.

No entanto, no caso concreto, não foram atendidos os pressupostos previstos no inciso IV, do artigo 24, da Lei n. 8.666/93, pois, a obra em questão, como já mencionado, por mais de uma vez, contemplou diversos serviços que não se referiam ao objetivo principal.

Como feito na análise das alegações de defesa do Sr. José Milton Almeida Couto, não se pode aqui deixar de se considerarem as informações trazidas pelo Sr. Mauro Alonso Duarte.

Segundo informações trazidas aos autos, ao analisar o escopo dos serviços previstos para a demanda, constatou que não era um objeto que justificasse o seu enquadramento como uma intervenção de caráter emergencial e, diante disso, se negou a atender a tal demanda, tendo resultado na sua exoneração.

Como já demonstrado, restou evidente que, naquele momento, havia a existência de um orçamento estimado, com a previsão dos serviços a serem executados. Tanto que a ordem de início dada à única empresa com disponibilidade para assunção imediata das obras ocorreu um dia após a autorização dada pelo defendente.

Nessa linha de raciocínio, ao inobservar a extensão de tais serviços, da mesma forma que o Sr. José Milton Almeida Couto, Diretor de Obras Prediais da RIOURBE, naquela oportunidade, que assinou a solicitação para *"dispensar os procedimentos de rotina e permitir o início imediato das intervenções emergenciais",* o Sr. Sebastião

Bruno, então Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH, que autorizou, também **negligenciou de forma grave no seu dever de cuidado** de verificar se as obras emergenciais atenderiam única e exclusivamente o objetivo previsto em lei.

Esperava-se de um gestor com a vasta expertise no setor de obras públicas na cidade do Rio de Janeiro, maior diligência no cumprimento dos ditames legais no que tange às exigências previstas para as contratações diretas fundamentadas no art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93, uma vez que, qualquer Gestor com diligência aquém da ordinária seria capaz de identificar que existiam serviços a serem prestados que não se encontravam vinculados com o atendimento da situação emergencial em apreço.

Diante disso, resta caracterizado o erro grosseiro em sua conduta, cabendo ressaltar que, na busca de verificar as circunstâncias práticas enfrentadas pelo defendente, à luz do parágrafo primeiro do artigo 22 da LINDB, não ficou evidenciado nos autos nenhum fator que o obstasse de fazer uma análise mais detalhada no escopo dos serviços antes de autorizar que os procedimentos de rotina fossem dispensados e os serviços fossem imediatamente iniciados.

É importante deixar registrado, por oportuno, que foi a referida autorização da solicitação promovida pela RIOURBE que teve o condão de deflagrar a irregularidade identificada nos autos, demonstrando o nexo de causalidade entre esta e a conduta do defendente.

Por fim, ressalta-se que não foram observados fatores que caracterizassem excludentes de ilicitude e de culpabilidade, nem causas extintivas de punibilidade.

Desta feita, em consonância com o Corpo Instrutivo desta Inspetoria, entende-se **não ser cabível o acolhimento das razões de defesa**, nos termos do art. 219, §1.º, da Deliberação TCMRio n.º 266/2019 (RITCMRio), fazendo-se mister, por conseguinte, a aplicação da multa prevista no art. 3, III, da Lei n.º 3.714/2003, ao Sr. **Sebastião Bruno**, Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH, na época dos fatos, na dosimetria disposta no art. 239, III, do RITCMRio.

4.4 - Christoph Walter M. Hagemann (Ex-Coordenador de Próprios Municipais da RIOURBE e Fiscal do Contrato).

Supostas Condutas Irregulares
1.ª - Selecionar de forma supostamente irregular a empresa JETON Construções Ltda. para a execução do objeto, sem observância dos procedimentos objetivos de escolha, conforme fl. 34 do P.A. 02/700.320/2018.
2.ª - Dar ordem de início irregular da execução do objeto (fl. 347 do P.A. 02/700.320/2018 – Capa de Documentos), ocasião em que o ajuste verbal se perfectibilizou pela manifestação de vontade inequívoca da Administração.

Quanto à análise subjetiva da reprovabilidade da sua conduta destaca-se, igualmente, alguns trechos de suas razões de defesa, constante da **Peça Eletrônica P033.**

> [...]
> O procedimento se deu da seguinte forma:
>
> A empresa JETON interessada, antes vistoriou o local da intervenção e como é conhecedora de quem é o gestor dos recursos, se dirigiu à Subsecretaria de Infraestrutura e se assegurou primeiramente com o Subsecretário da existência de recursos para esta obra, que, por conhecer a seriedade da autoridade gestora, e por ter o capital equivalente para o investimento inicial, se disponibilizou a pedido, ao atendimento na Modalidade Emergencial.
>
> O presidente da RIOURBE já estando informado da SELEÇÃO DA EMPRESA, já tendo estartado rapidamente o planejamento desta obra solicitada pelo Subsecretário, conforme comprovado no supracitado ofício, conduz a empresa JETON providenciando junto aos respectivos setores da RIOURBE, todas as exigências administrativas para a elaboração do contrato, inclusive o planejamento financeiro espelhado no cronograma financeiro da obra.
>
> [...]
>
> Neste mercado, as empresas estão atentas, sabedoras de todas as obras que se apresentam no mercado, e neste caso a JETON foi a única empresa com capital, disponível para o início imediato, na Modalidade Emergência, **não se dispondo de nenhuma outra empresa interessada, de forma que, NÃO ALTERA OS PROCEDIMENTOS OBJETIVOS POR NÃO EXISTIR, e sim por tratar-se de uma só propositura, não existindo outra empresa querendo participar disputando neste certame.**
>
> Eu como coordenador NÃO SELECIONEI a JETON Construções Ltda. para a execução deste objeto, a empresa já tinha sido selecionada e conduzida para se dispor à RIOURBE, vinda antes primeiramente da Subsecretaria de Infraestrutura por ela ser a gestora de recursos, onde lá a empresa primeiramente se assegura junto com o Secretário, dos recursos públicos para esta obra e se compromete, a pedido, na Modalidade Emergência.
>
> Somente o Subsecretário de Infraestrutura, gestor dos recursos, sendo a obra nesta Modalidade Emergência, é que possui a autoridade e a capacitação de

SELECIONAR e assegurar a empresa no cumprimento desta responsabilidade.

Após a Tomada de Decisão pelo Subsecretário de Infraestrutura, da Modalidade da intervenção ser Obra de Emergência, e também pela concordância da empresa JETON com as condições propostas pelo Subsecretário, é o que justifica entender a segurança na iniciativa do Subsecretário de Infraestrutura e da Presidência da RIOURBE, na determinação da ORDEM DE INÍCIO IMEDIATO da obra.

A ORDEM DE INÍCIO foi DETERMINADA por já terem a segurança do início imediato dos serviços, com a JETON Construções Ltda. empresa SELECIONADA pelo Subsecretário de Infraestrutura, caso contrário, se não existisse a empresa que garantisse o início imediato, o próprio Subsecretário de Infraestrutura e a Presidência da RIOURBE, ambos não teriam como se comprometerem formalmente com o INÍCIO IMEDIATO da obra.

[...]

Esta Coordenação de Próprios Municipais, através deste coordenador, comprovadamente pela sequência dos fatos comprobatórios no ofício supracitado, NÃO DETERMINOU o INÍCIO IMEDIATO, e também NÃO SELECIONOU a respectiva empresa para execução do objeto, porque a empresa interessada somente se proporia a executar esta Emergência nesta Modalidade, antes checando os recursos na Subsecretaria de Infraestrutura que era a gestora de recursos e na confiabilidade com o cumprimento do proposto pelo Subsecretário, se comprometendo o empresário, sustentar o início imediato da obra até a formalização do contrato para o devido faturamento.

A Coordenação de Próprios Municipais não possui esta competência de SELEÇÃO da empresa nesta Modalidade Emergência, por não assegurar o empenho financeiro deste contrato, consequentemente, não garantir logo de início, o ressarcimento dos serviços executados desde o dia do DETERMINADO início imediato, que também a Ordem de Início é somente assinada pelas fiscalizações após toda a definição formal do contrato, empenho, respectivas assinaturas e Portaria publicada no DO. com a designação de quais serão ao certo os fiscais desta obra, portanto, SEM A MÍNIMA CONDIÇÃO DAS EMPRESAS QUE SE INTERESSAREM SEREM SELECIONADAS pelo coordenador da Coordenação de Próprios Municipais.

[...]

A JETON Construções Ltda. antes de se dispor à RIOURBE, primeiramente via na Subsecretaria de Infraestrutura, por ela ser a gestora dos recursos, para se assegurar dos respectivos recursos para esta obra, se comprometendo lá, em executá-la na Modalidade Emergência.

O Subsecretário de Infraestrutura encaminha o Ofício UIH/SUBI n.º 099, de 12 de março de 2018, à presidência da RIOURBE, formalizando a DETERMINAÇÃO da Modalidade Emergência utilizada contratualmente nesta obra, sendo no mesmo ofício ratificada com o Subsecretário a data da Ordem de Início, sendo de **imediato o início dos serviços**.

O presidente da RIOURBE DETERMINA junto com o Diretor da DOP à Coordenação de Próprios Municipais e aos respectivos engenheiros, o início imediato.

[...]

DETERMINADO ser imprescindível pelo Subsecretário de Infraestrutura, O INÍCIO IMEDIATO DOS SERVIÇOS, com isto, este coordenador encaminha um engenheiro para acompanhamento técnico, até a formalização em DO. do contrato, empenho, respectivas assinaturas e a Portaria designando a comissão de fiscalização.

Diante das alegações trazidas pelo defendente, concorda-se com o Corpo Instrutivo no sentido de que não caberia à Coordenação de Próprios Municipais a incumbência de determinar qual empresa seria destinada à realização das obras emergenciais em apreço, devido à relevância dos serviços a serem executados e do seu nível hierárquico dentro da Empresa Municipal de Urbanização.

Cabe, porém, fazer uma consideração a respeito da seleção da empresa Jeton Construções Ltda.

O defendente sustenta em suas razões que a *"JETON foi a única empresa com capital, disponível para o início imediato, na Modalidade Emergência, não se dispondo de nenhuma outra empresa interessada[...], não existindo outra empresa querendo participar disputando neste certame"*.

Nessas condições, existia a impossibilidade de realizar uma cotação com outras empresas igualmente aptas a realizarem os serviços.

Considerando que o Orçamento se deu com base no Catálogo de Preços da Prefeitura desta Cidade (SCO-RIO), com mês de referência 2018/02, não se vislumbra irregularidade na escolha da contratada.

No que tange à Ordem de Início, consideram-se pertinentes as justificativas apresentadas pelo defendente, visto que a decisão de se iniciar de forma imediata não partiu exatamente do Coordenador de Próprios Municipais, como pode ser observado na sequência a seguir:

- **Primeiro**: O Diretor de Obras Prediais da RIOURBE, assinando em nome do ex-Presidente, solicitou a dispensa dos procedimentos de rotina e a permissão para o início imediato das intervenções emergenciais (13/03/18);

- **Segundo:** O Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH autorizou o início imediato das obras (14/03/18);

- **Terceiro:** O Chefe de Gabinete da RIOURBE despacha para a Diretoria de Obras Prediais (RU/DOP) no sentido de serem adotadas as providências pertinentes, tendo em vista a autorização do Sr. Subsecretário de Infraestrutura para o início imediato das intervenções (14/03/18);

- **Quarto:** O Coordenador de Próprios Municipais (o defendente) despacha de volta à Presidência da RIOURBE (RU/PRE) informando haver dado à ordem de início à empresa JETON Construções Ltda., a única com disponibilidade para a assunção imediata.

Como se observa, muito embora a cadeia de eventos tenha se ultimado na Coordenadoria de Próprios Municipais, não foi esta que decidiu a respeito do início imediato das obras, apenas executou o comando, após a autorização do Sr. Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH, à época.

Assim sendo, não foram identificadas nos autos, evidências capazes de atribuir a reprovabilidade das condutas imputadas ao Coordenador de Próprios Municipais da RIOURBE, naquela oportunidade, não havendo sido, portanto, constatado dolo ou erro grosseiro, nem tampouco o nexo causal entre elas e a irregularidade tratada no presente processo, capaz de responsabilizá-lo, com a aplicação da penalidade prevista na Lei n.º 3.714/2003.

Desta feita, em consonância com o Corpo Instrutivo, entende-se que **devem ser acolhidas as razões de defesa**, afastando-se a responsabilidade.

4.5 - Paulo Antonio de Macedo Junior e Rony Caminiti Ron Ren (Fiscais do Contrato).
Suposta Conduta Irregular
- Dar ordem de início irregular da execução do objeto (fl. 347 do P.A. 02/700.320/2018 – Capa de Documentos), ocasião em que o ajuste verbal se perfectibilizou pela manifestação de vontade inequívoca da Administração.

Na busca de avaliar o elemento subjetivo da conduta dos agentes públicos referenciados, serão reproduzidos, a seguir, alguns trechos de suas razões de defesa, apresentadas de forma conjunta na **Peça Eletrônica P037:**

> [...]
>
> Inicialmente explicitamos que não nos seria possível recusar a participar da fiscalização das obras na Praça Miami posto que somos obrigados, na qualidade de agentes públicos, a cumprir ordens superiores, sem prejuízo de acúmulo de nossas tarefas normais na administração pública com as de fiscal de contrato, sob pena de, não o fazendo, cometermos insubordinação

consoante o Manual de Gestão e Fiscalização dos Contratos da Controladoria Geral do Município.

Nesse sentido segue o entendimento do TCU:

> **Acórdão 468/2007 – Plenário.** O servidor designado para exercer o encargo de fiscal **não pode oferecer recusa**, porquanto não se trata de ordem ilegal. Entretanto, tem a opção de expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações que possam impedi-lo de cumprir diligentemente suas obrigações. A opção que não se aceita é uma atuação a esmo (com imprudência, negligência, omissão, ausência de cautela e de zelo profissional), sob pena de configurar grave infração à norma legal.

[...]

Esclarece-se que a Ordem de Início para a realização da obra ocorreu em 15.03.2018, a qual NÃO contou com a nossa participação, conforme despacho à fls. 347, do processo n.º 02/700.320/2018, reproduzido abaixo:

(Imagem)

Vê-se que, com todo o respeito, nós NÃO ordenamos início da execução das obras na Praça Miami, que, segundo V.Exª, teria permitido o ajuste verbal entabulado com a Jeton Construções Ltda., conforme consignado na citação que nos fora endereçada.

[...]

Explicita-se que a Comissão de Fiscalização, da qual fizemos parte, fora publicada no D.O. n.º 72 de **04/07/2018**, portanto, quase quatro meses após o início das obras e também após **a formalização do contrato.**

[...]

Com todo respeito, nossa atuação não foi decisiva na realização da obra, a qual teria ocorrida da maneira que ocorreu, independente da nossa participação nos eventos, sendo certo que sequer tivemos meios para impedir o início das obras em 15.03.2018.

Mesmo que sejam eventualmente considerada irregular a concessão de efeito retroativo à Ordem de Início, nos termos que efetuamos, pelo que pedimos sinceras escusas a V.Exª, esta ordem de início **não passou de reconhecimento de uma situação de fato que, por si só, como atestação, neste contexto, fora insuscetível de trazer algum prejuízo ao Poder Público**.

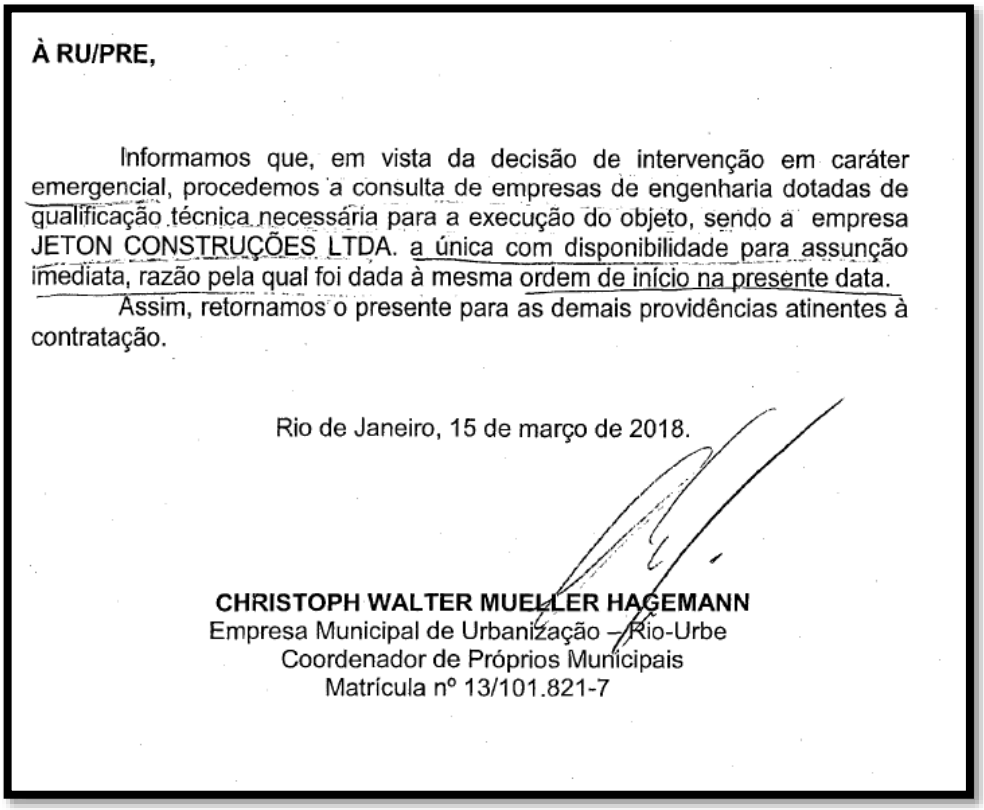
[...]

Enfim, na qualidade de fiscais do contrato, com todo respeito, não poderíamos responder pelos fatos ocorridos antes de nossa atuação nas obras. Por conseguinte, se encontraria fora do âmbito de nossa responsabilidade o início das mesmas em 15/03/2018. Igualmente, se encontra for do feixe de atribuições da fiscalização as irregularidades suscitadas a respeito das propostas de preços e assinatura de contrato escrito (que é datado de 28/06/2018).

(Grifou-se)

Observa-se aqui a efetiva demonstração de cumprimento de etapas formais, dentro de um fluxo processual engessado, que se chocam com a realidade dos fatos, buscando uma legitimidade de todo o processo de contratação.

No caso concreto, como já citado anteriormente, após a solicitação de dispensa dos procedimentos de rotina e início imediato das obras e autorização do então Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH, a ordem foi concedida à JETON Construções Ltda. pelo Coordenador de Próprios Municipais, na data de 15/03/2018, como última etapa da cadeia de eventos nesse sentido, em cumprimento dos comandos hierarquicamente superiores, sendo, portanto, essa a data que deve ser considerada para fins de deflagração da contratação verbal.



À RU/PRE,

Informamos que, em vista da decisão de intervenção em caráter emergencial, procedemos a consulta de empresas de engenharia dotadas de qualificação técnica necessária para a execução do objeto, sendo a empresa JETON CONSTRUÇÕES LTDA. a única com disponibilidade para assunção imediata, razão pela qual foi dada à mesma ordem de início na presente data.

Assim, retornamos o presente para as demais providências atinentes à contratação.

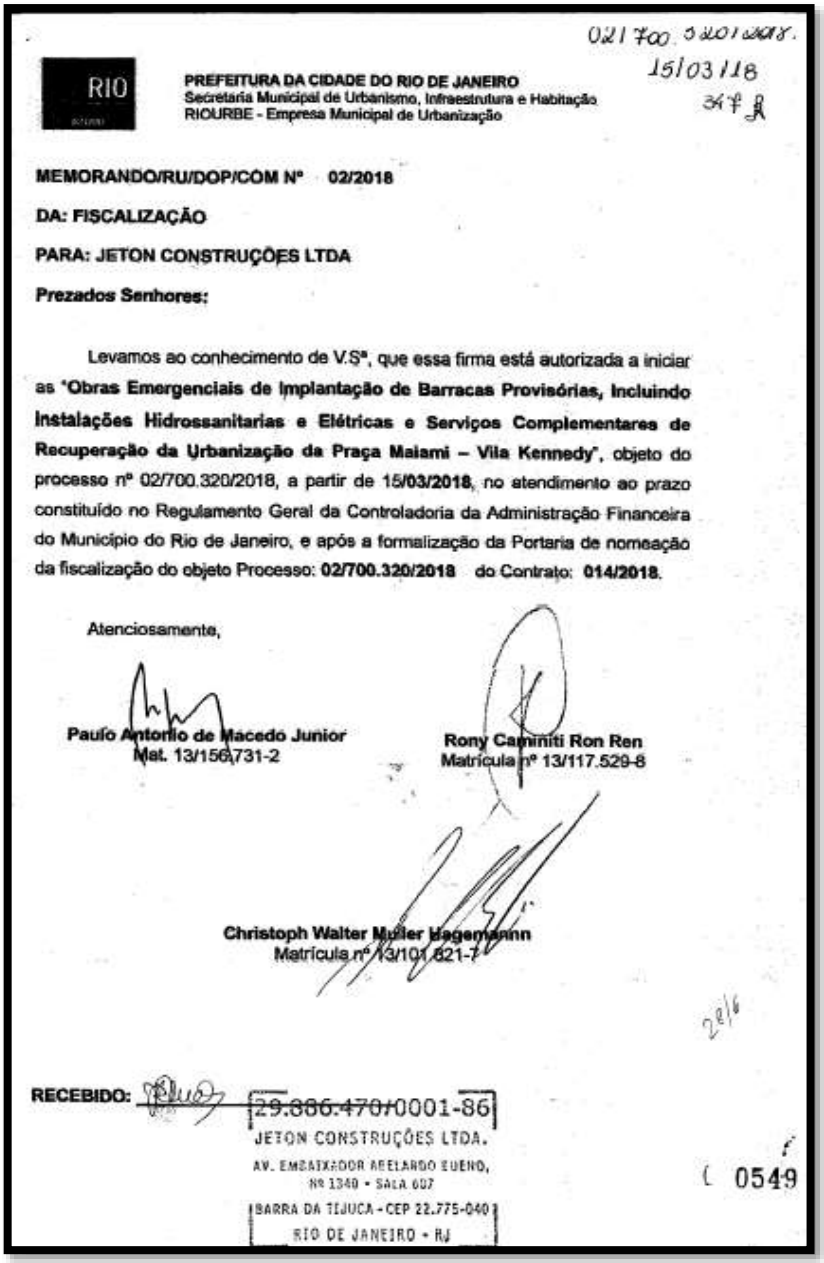
Rio de Janeiro, 15 de março de 2018.

CHRISTOPH WALTER MUELLER HAGEMANN
Empresa Municipal de Urbanização – Rio-Urbe
Coordenador de Próprios Municipais
Matrícula nº 13/101.821-7

Porém, após a adoção das obrigações de caráter orçamentário e dando sequência aos procedimentos de rotina, foi nomeada a Comissão de Fiscalização através da Portaria "P" n.º104/2018 – RU/PRE, publicada na Página 43 do DO Rio de 04/07/2018.

Após essa nomeação, a Comissão de Fiscalização das obras emergenciais em apreço, composta pelos defendentes e pelo Coordenador de Próprios Municipais, como pode ser verificado na figura a seguir, expediu nova ordem de início, sem muito

sentido, visto que, a prestação dos serviços pela empresa escolhida já havia sido iniciada desde março de 2018.



021700.320/2018.
15/03/18
34

RIO

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação
RIOURBE - Empresa Municipal de Urbanização

MEMORANDO/RU/DOP/COM Nº 02/2018

DA: FISCALIZAÇÃO

PARA: JETON CONSTRUÇÕES LTDA

Prezados Senhores:

Levamos ao conhecimento de V.Sª, que essa firma está autorizada a iniciar as **"Obras Emergenciais de Implantação de Barracas Provisórias, Incluindo Instalações Hidrossanitarias e Elétricas e Serviços Complementares de Recuperação da Urbanização da Praça Maiami – Vila Kennedy"**, objeto do processo nº 02/700.320/2018, a partir de **15/03/2018**, no atendimento ao prazo constituído no Regulamento Geral da Controladoria da Administração Financeira do Município do Rio de Janeiro, e após a formalização da Portaria de nomeação da fiscalização do objeto Processo: **02/700.320/2018** do Contrato: **014/2018**.

Atenciosamente,

Paulo Antonio de Macedo Junior
Mat. 13/156.731-2

Rony Camiriti Ron Ren
Matrícula nº 13/117.529-8

Christoph Walter Muller Hagemann
Matrícula nº 13/101.821-7

2º/6

RECEBIDO:

29.886.470/0001-86
JETON CONSTRUÇÕES LTDA.
AV. EMBAIXADOR ABELARDO BUENO,
Nº 1340 - SALA 607
BARRA DA TIJUCA - CEP 22.775-040
RIO DE JANEIRO - RJ

0549

Nessa linha de raciocínio, pelas evidencias encontradas nos autos, entende-se que não é possível considerar que a "ordem de início" acima, dada apenas como o cumprimento de uma formalidade, foi o ato que "perfectibilizou" o ajuste verbal para a realização das obras emergenciais do restabelecimento dos quiosques derrubados na Praça Miami, em Vila Kennedy, acrescidas de serviços de reurbanização e revitalização, que extrapolaram o limite previsto em lei.

Assim, não se pode atribuir a reprovabilidade às condutas imputadas aos defendentes, que figuraram como Fiscais do Contrato, naquela oportunidade, não havendo sido, portanto, constatado dolo ou erro grosseiro, nem tampouco o nexo causal entre elas e a irregularidade tratada no presente processo, capaz de responsabilizá-los, com a aplicação da penalidade prevista na Lei n.º3.714/2003.

Diante disso, em consonância com o Corpo Instrutivo, entende-se que **devem ser acolhidas as razões de defesa**, com o afastamento da responsabilidade.

4.6 - Verena Vicentini Andreatta (Titular da SMUIH à época).
Suposta Conduta Irregular
- Ratificar procedimento de dispensa de licitação manifestamente irregular, realizado fora das hipóteses legais de contratação direta e promovido e concluído posteriormente ao início das obras (documento de fl. 102 dos autos), manifestando sua anuência à inobservância do procedimento legal de dispensa e à celebração do ajuste verbal.

4.7 - Fábio Lessa Rigueira (Ex-Diretor Presidente da RIOURBE).
Supostas Condutas Irregulares
1.ª - Autorizar um procedimento de dispensa de licitação manifestamente irregular (fl. 102 dos autos).
2.ª - Assinar instrumento contratual manifestamente irregular (fls. 103/122 dos autos), haja vista que ambos, além de realizados fora das hipóteses legais de contratação direta, foram promovidos e concluídos posteriormente ao início das obras, manifestando, assim, sua anuência à inobservância do procedimento legal de dispensa de licitação e à celebração do ajuste verbal.

4.8 - Júlio César Saíde de Melo (Ex-Diretor de Obra Prediais da RIOURBE).
Suposta Conduta Irregular
- Assinar instrumento contratual manifestamente irregular (fls. 103/122 dos autos), celebrado fora das hipóteses legais de contratação direta e posteriormente ao início das obras, manifestando, assim, sua anuência à celebração do ajuste verbal.

Considerando que a análise subjetiva da conduta dos agentes públicos referidos nos subitens 4.6, 4.7 e 4.8 possui pontos em comum, considerou-se necessário fazê-la de forma conjunta.

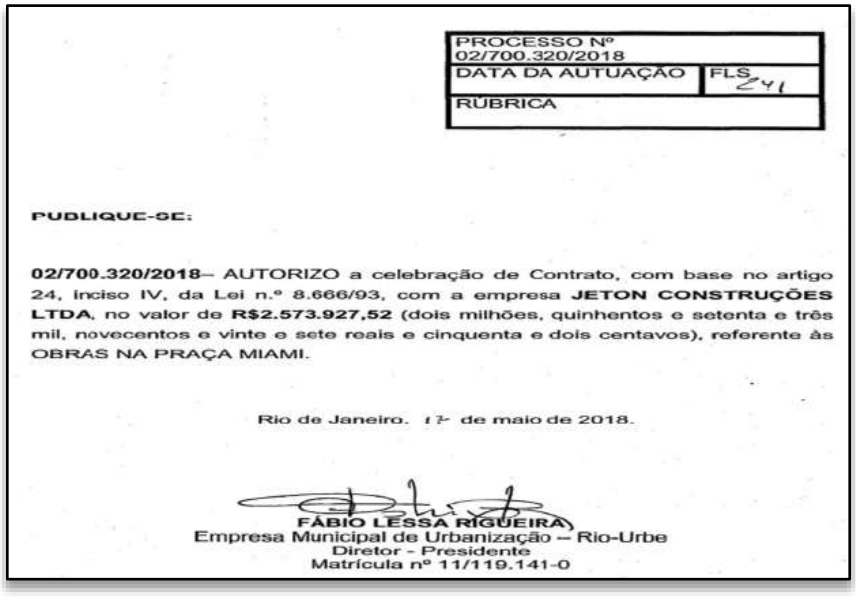
Preliminarmente, cabe destacar, que não foram apresentadas as razões de defesa do Sr. Fábio Lessa Rigueira, no entanto, nos termos do artigo 137, combinado com o parágrafo 5.º, do artigo 163 do RITCMRio, com a redação dada pela Resolução TCMRio n.º 73, de 02/08/2023[16], muito embora o responsável que não atender à citação ficar sujeito aos efeitos da revelia, *"havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles aproveitará a todos, mesmo ao revel, no que concerne às circunstâncias objetivas"*, além disso, é dever deste Tribunal a busca da verdade material na instrução do processo, sendo, portanto, nessa diretriz que será conduzida esta análise.

Levando-se em conta que muitos dos argumentos apresentados nas razões de defesa dos agentes públicos em questão tratam de assuntos já abordados em outras justificativas apresentadas, será dado destaque a aspectos pontuais das alegações dos defendentes e, em seguida, a matéria será tratada de forma geral.

A defendente **Verena Vicentini Andreatta**, **na Peça Eletrônica P049**, levanta uma prejudicial de mérito, qual seja, a sua ilegitimidade para figurar no polo passivo da presente demanda, alegando que, uma vez que a SMUIH atuava em regime de desconcentração, o Presidente da Empresa Municipal de Urbanismo seria o *"responsável pela homologação, emissão do emprenho, assinatura do contrato, bem como fiscalização da execução do contrato, e implementação das atividades atinentes ao funcionamento dos Programas anotados à sua pasta"*, apresentado como prova a cópia do despacho presente na folha 241 do Processo Administrativo n.º 02/700.320/2018.

---

16 Art. 163. Nos processos de contas, caso verificada irregularidade, o Tribunal:
(...)
§ 5º O responsável que não atender à citação sofrerá os efeitos da revelia, considerando-se verdadeiros os fatos apurados, não afastando o dever de o Tribunal buscar a verdade material na instrução do processo.



PROCESSO Nº 02/700.320/2018
DATA DA AUTUAÇÃO FLS. 241
RUBRICA

PUBLIQUE-SE:

02/700.320/2018– AUTORIZO a celebração de Contrato, com base no artigo 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93, com a empresa **JETON CONSTRUÇÕES LTDA**, no valor de **R$2.573.927,52** (dois milhões, quinhentos e setenta e três mil, novecentos e vinte e sete reais e cinquenta e dois centavos), referente às OBRAS NA PRAÇA MIAMI.

Rio de Janeiro, 17 de maio de 2018.

FÁBIO LESSA RIGUEIRA
Empresa Municipal de Urbanização – Rio-Urbe
Diretor - Presidente
Matrícula nº 11/119.141-0

Cumpre asseverar, por considerar pertinente, que não é imputada à defendente a conduta praticada pelo citado agente delegado no aludido despacho, mas, sim, por ato próprio, qual seja, a ratificação da Dispensa da Licitação, nos termos do art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93, firmada por ela na data de 22/05/2018, às fls. 251 do Processo Administrativo n.º 02/700.320/2018 (Cópia na Capa de Documentos anexa ao Processo Físico TCMRio n.º 40/002682/2018).

Em cumprimento ao disposto no artigo 26 da Lei 8666 de 21/06/93, ratifico a Dispensa de Licitação nos termos do inciso V do artigo 24 da mesma Lei.

EM, 22 / 05 / 18

VERENA VICENTINI ANDREATTA
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE URBANISMO, INFRAESTRUTURA E HABITAÇÃO

AUTORIZO
De acordo
Marcelo Crivella

18700320

Diante disso, entende-se que **deve ser rejeitada a preliminar de mérito** levantada pela defendente Verena Vicentini Andreatta, por carecer de fundamentação adequada para prosperar.

Em suas alegações de defesa em relação ao mérito, sustentou, em linhas gerais, a pertinência da contração emergencial para sanar potencial dano à coletividade, bem como não ser *"todo ato administrativo ilegal que autoriza a punição a título de improbidade administrativa, sobremodo aqueles que são classificados como mera irregularidade, dissociados da noção de desonestidade"*.

Quanto ao ponto relacionado à necessidade de atuação do Poder Público no sentido de reparar a situação emergencial causada pela operação Choque de Ordem da Secretaria Municipal de Ordem Pública, já foi demonstrado que a irregularidade não se concentrou nesse quesito, mas no alargamento do escopo com a inclusão de itens não relacionados à emergência, extrapolando o limite imposto pela lei.

No que tange à "improbidade administrativa" alegada pela defendente, ressalta-se, que a penalidade à qual ela estaria sujeita no presente processo não seria a da Lei Federal n.º 8.429/1992, por ela referida, e sim a aplicação da multa estabelecida na Lei Municipal n.º 3.714/2003. Portanto, para fins de responsabilização do agente público, nessas circunstâncias, não seria necessária a configuração da má-fé em sua conduta propriamente dita, bastando ser caracterizado que o agente público agiu, minimamente, com "erro grosseiro", conforme dispõe o art. 28 da LINDB, já mencionado anteriormente.

O defendente **Júlio César Saíde de Melo**, por sua vez, também sustenta, na **Peça Eletrônica P023**, a necessidade das intervenções emergenciais, no entanto, entende não ter sido irregular a inclusão das obras de infraestrutura e urbanização da Praça Miami, fazendo a seguinte ponderação:

> Diante dessas considerações, cabe, pois, concluir, **não ser irregular a inclusão das obras de infraestrutura e urbanização da Praça Miami**, uma vez que os quiosques demolidos tinham instalações precárias, como exposto no aludido relatório de vistoria, isto é: **o esgotamento sanitário era lançado *in natura* na rede de águas pluviais; o abastecimento de água potável era realizado através de "gatos" (violações) na rede pública; e, o fornecimento de energia elétrica se fazia através de "gambiarras" penduradas na rede pública de baixa tensão das quadras vizinhas**.
> (Grifou-se)

É de suma importância tecer considerações acerca do entendimento exposto pelo defendente.

O objeto do Contrato nº 14/2018 foi a realização das *"obras emergenciais de implantação de barracas provisórias, incluindo instalações hidrossanitárias e elétricas e serviços complementares de recuperação da urbanização da Praça Miami"*.

Os serviços de esgotamento sanitário, abastecimento de água potável e fornecimento de energia elétrica, pelo defendente aludidos, estariam abarcados pelas

instalações hidrossanitárias e elétricas, que se entende necessários para o pleno funcionamento dos Quiosques que seriam instalados na Praça Miami, estando contidos, por conseguinte, no escopo da emergência.

O que se contestou e que se considerou como não atendimento ao limite da contratação emergencial, nos termos da Lei de Licitações e Contratos, foi a inclusão indevida de *serviços complementares de recuperação da urbanização*, como por exemplo, o fornecimento e a instalação de bicicletários, a implantação de academia da terceira idade, a implantação de ponto de moto-táxi, incluindo execução de cobertura de proteção contra raios UVA e UVB, dentre outros.

Dando continuidade à análise, serão feitas a seguir, considerações que buscam medir o grau de reprovabilidade da conduta dos agentes públicos mencionados nos subitens 4.6, 4.7 e 4.8, tratados aqui de forma conjunta, diante das evidências obtidas da verificação do caso concreto, tomando-se por base a busca da verdade material, na possível responsabilização dos envolvidos.

Nessa diretriz, serão levados em conta os atos processuais ocorridos após o efetivo início das obras emergenciais, com a adição indevida dos serviços de reurbanização e revitalização da Praça Miami, na Vila Kennedy, em março de 2018.

Uma vez dada a ordem de início pelo então Coordenador de Próprios Municipais, na data de 15/03/2018, iniciaram-se os procedimentos de rotina, no afã de formalizar a contratação verbal realizada entre a RIOURBE e a empresa JETON Construções Ltda., inicialmente dispensados pelo Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH, à época.

Com isso, foram providenciados[17]:

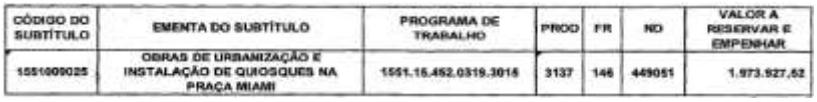
- Memorial Descritivo das Obras, contendo: (I) Disposições Gerais; (II) Diretrizes Básicas para a Execução dos Serviços; (III) Termo de Referência para a Execução dos Serviços.
- Disposições acerca da Qualificação Técnica e Parcelas de Maior Relevância;
- Orçamento definitivo, mantendo o ano/mês de referência em 2018/02;
- Memória de Cálculo;
- Composição do Item Especial – IE 024723 (Quiosque);

[17] Cópias constantes na Capa de Documentos do Processo Físico Microfilmado 40/002682/2018.

- Cotação de Preços com 3 empresas para a composição do Item Especial;
- Proposta de preços de 3 empresas afim de justificar o preço da contratação da empresa JETON, ressalvando-se que a pesquisa não serviu de base para a sua escolha, visto que era a única com disponibilidade para a prestação dos serviços emergenciais naquela oportunidade, buscando apenas cumprir a formalidade descrita no art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n.º8.666/93.
- Documentação relativa à Qualificação da Empresa JETON Construções Ltda.

Após a juntada da documentação supracitada, deu-se prosseguimento para o cumprimento dos requisitos de caráter orçamentário, assim como as demais formalidades pré-contratuais, como pode ser verificado pela cronologia descrita na tabela a seguir:

Data	Descrição
25/04/2018	– O Assessor-Chefe de Planejamento e Orçamento da RIOURBE, despacha ao Gabinete da Presidência com a seguinte informação: Tendo em vista a solicitação deste Gabinete, informo que na data de 25 de abril de 2018 foi solicitado o crédito orçamentário de n.º 02/700.423/2018 para atendimento do Programa de Investimentos desta unidade e em consonância com as reuniões coordenadas pela Casa Civil na condução do Plano Geral de Desembolso financeiro para as obras paradas e suspensas na Cidade do Rio de Janeiro e os investimentos novos.
16/05/2018	– Manifestação Técnica RU/AJU/CT/036/2018/LCI.
17/05/2018	– Autorização para a celebração do contrato com a empresa JETON Construções Ltda., por parte do Sr. Fábio Lessa Rigueira, Diretor-Presidente da RIOURBE, com base no art. 24, IV, da Lei n.º8.666/93
18/05/2018	– Publicação da autorização na página 34 do DOMRJ. **DESPACHO DO DIRETOR PRESIDENTE** **EXPEDIENTE DO DIA 17.05.2018** 02/700.320/2018– AUTORIZO a celebração de Contrato, com base no artigo 24, Inciso IV, da Lei n.º 8.666/93, com a empresa JETON CONSTRUÇÕES LTDA, no valor de R$2.573.927,52 (dois milhões, quinhentos e setenta e três mil, novecentos e vinte e sete reais e cinquenta e dois centavos), referente às OBRAS NA PRAÇA MIAMI.
21/05/2018	– Despacho do Assessor-Chefe de Planejamento e Orçamento da RIOURBE para a DAF/CFI: Tendo em vista a autorização do processo de crédito n.º 02/700.423/2018, por meio do Decreto Rio n.º44.515, de 14 de maio de 2018, publicado no DO RIO de 15 de maio de 2018, às fls. 10, informo os dados para a elaboração do conjunto de Reservas de Dotação para os subtítulos autorizados conforme tabela abaixo: [...]

Data	Descrição
21/05/2018	 [...] Desta forma, os subtítulos apontados e os valores indicados estão aptos a serem reservados no sistema FINCON pela Coordenadoria de Finanças da RIOURBE e possibilitar o prosseguimento deste processo em sede dos demais procedimentos licitatórios e ou de contratação.
22/05/2018	- Solicitação de Despesa n.º 000161/2018..... R$ 2.573.927,52.
	- Reserva de Dotação n.º 2018/1551/000186..... R$ 600.000,00.
	- Nota de Autorização de Despesa n.º 155/2018..... R$ 2.573.927,52.
	- Despacho Autorizando a Despesa..... R$ 2.573.927,52. Autorização: Fábio Lessa Rigueira Ratificação: Verena Vicentini Andreatta
29/05/2018	- Nota de Empenho 2018/000169..... R$ 600.000,00.
30/05/2018	- Publicação da Autorização da Despesa na pag. 42 do DO RIO.
28/06/2018	- Despacho do Assessor-Chefe de Planejamento e Orçamento da RIOURBE para a DAF/CFI: Tendo em vista a autorização do processo de crédito n.º 02/700.423/2018, por meio do Decreto Rio n.º44.655, de 25 de junho de 2018, publicado no DO RIO de 26 de junho de 2018, às fls. 8, informo os dados para a elaboração do conjunto de Reservas de Dotação para o subtítulo autorizado conforme tabela abaixo:  Solicito reservar e empenhar a despesa, comunicando ao setor jurídico da RIOURBE para preparação da lavratura do contrato.
	- Reserva de Dotação n.º 2018/1551/000223 ..... R$ 600.000,00.
	- Nota de Empenho 2018/000202..... R$ 1.973.927,52.
	- Assinatura do Contrato – Signatários pela RIOURBE: Fábio Lessa Rigueira e Júlio César Saíde de Melo, respectivamente, Diretor-Presidente e Diretor de Obras Prediais, à época.
03/07/2018	- Publicação do Extrato do Termo de Contrato na Página 98 do DO Rio:

Data	Descrição
	EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO - RIO-URBE **EXTRATO DE INSTRUMENTO DE CONTRATO** **(Decreto n.º 3.221, de 18.09.81)** **PROCESSO ORIGEM:** 02/700.320/2018 **TERMO DE CONTRATO:** Contrato nº 014/2018 **ASSINATURA:** 28/06/2018 **PARTES:** EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO – RIO-URBE e a JETON CONSTRUÇÕES LTDA. **OBJETO:** Obras Emergenciais de Implantação de Barracas Provisórias, Incluindo Instalações Hidrossanitárias e Elétricas e Serviços Complementares de Recuperação da Urbanização da Praça Miami **PRAZO:** 120 (cento e vinte) dias corridos **VALOR DO CONTRATO:** R$ 2.537.927,52 (dois milhões e quinhentos e trinta e sete mil e novecentos e vinte e sete reais e cinqüenta e dois centavos) **PROGRAMA DE TRABALHO:** 15.51.15.452.0319.3015 **NATUREZA DA DESPESA:** 4.4.90.51.01 **FONTE DE RECURSO:** 146 **VALOR DO EMPENHO:** R$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) **NOTA DE EMPENHO:** 2018/000169 **VALOR DO EMPENHO:** R$ 1.973.927,52 (hum milhão e novecentos e setenta e três mil e novecentos e vinte e sete reais e cinqüenta e dois centavos) **NOTA DE EMPENHO:** 2018/000202 **FUNDAMENTO:** Art. 24, IV, Lei nº 8.666/93
03/07/2018	- O Coordenador de Obras Municipais solicita ao Diretor da RU/DOP a nomeação dos Fiscais do Contrato. - O Diretor de Obras Prediais redireciona a solicitação à Presidência da RIOURBE. - É expedida a Portaria "P" n.º104/2018 – RU/PRE, com a nomeação da Comissão de Fiscalização do contrato: **SERVIDOR** — **matrícula** **PAULO ANTÔNIO DE MACEDO JUNIOR** — matrícula n.º 13/156.731 -2 **RONY CAMINITI RON REN** — matrícula n.º 13/117.529-8 **CHRISTOPH WALTER MUELLER HAGAMANN** — matrícula n.º 13/101.821 7
04/07/2018	- Publicação da Portaria "P" supracitada na Página 43 do DO Rio.
06/07/2018	- Apresentação da Garantia Contratual por parte da empresa JETON Construções Ltda.
s/data	- Memorando/RU/DOB/COM n.º 02/2018. A Comissão de Fiscalização encaminha para a empresa JETON Construções Ltda. memorando objetivando "autorizar" o início das obras "a partir de 15/03/2018".
09/07/2018	Cronograma Físico Financeiro

Como se observa, foram adotadas pela Empresa Municipal de Urbanização, todas as providências necessárias à formalização contratual.

É importante deixar evidenciado, que a contratação, mesmo que informal, já havia efetivamente sido concretizada quando da autorização da dispensa dos procedimentos de rotina com a ordem para a empresa contratada iniciar de forma imediata a execução dos serviços e o início efetivo das obras emergenciais.

Uma vez constituído o ajuste verbal, surge para a Administração a obrigação de prestar a contrapartida financeira pelos serviços executados pela empresa JETON Construções Ltda., sob pena de enriquecimento ilícito.

Para tanto, se fazia necessária a adoção das formalidades de caráter orçamentário, bem como a autorização da dispensa de licitação, da despesa e a formalização do respectivo contrato a fim de legitimar tal contrapartida.

Verificou-se que entre o início efetivo das obras e a assinatura do contrato decorreram mais de três meses. Tal atraso ocorreu devido à demora na liberação dos recursos financeiros para custear a obra.

O pedido do crédito foi realizado através do Processo n.º 02/700.423/2018, tendo sido liberada a primeira parte dos recursos, no valor de R$ 600.000,00, conforme Decreto Rio n.º44.515, de 14 de maio de 2018, publicado no DO RIO de 15 de maio de 2018 (Nota de Empenho n.º 2018/000169) e a segunda parcela, no valor de 1.973.927,52, por meio do Decreto Rio n.º44.655, de 25 de junho de 2018, publicado no DO RIO de 26 de junho de 2018 (Nota de Empenho 2018/000202).

Nessa linha de raciocínio, diante da situação em tela, ainda que as condutas atribuídas aos gestores referidos nos subitens 4.6, 4.7 e 4.8 pudessem ser consideradas irregulares, por estarmos diante de uma contratação emergencial cujo objeto extrapolou os limites do atendimento à situação calamitosa, não se podia esperar deles atitude diversa da que foi adotada naquela oportunidade, ao providenciarem todas as medidas necessárias à formalização da contratação para viabilizar o pagamento pelos serviços prestados pela empresa JETON Construções Ltda.

Impende destacar que a inexigibilidade de conduta diversa pode ser considerada como cláusula supralegal de **exclusão da culpabilidade** para obstar a adoção de decisões injustas e de consequências adversas, ainda que não reste configurada nem a coação irresistível nem a obediência hierárquica, hipóteses previstas na lei penal.

Sob a ótica do primado da realidade, já evocado anteriormente, que prevê que sejam *consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente*, deve ser salientado que, naquele momento, se

impunha um dever de agir aos defendentes no sentido de se tornar viável o cumprimento das obrigações impostas ao Município.

Diante de todo o exposto, em dissonância com a opinião do Corpo Instrutivo desta Inspetoria, entende-se que devam ser **acolhidas as razões de defesa** dos agentes públicos mencionados nos subitens 4.6, 4.7 e 4.8, com o afastamento de sua culpabilidade.

Muito embora seja considerada afastada a culpabilidade dos agentes públicos em apreço, é necessário deixar evidenciada uma impropriedade formal constatada por ocasião da celebração do contrato.

Conforme o **Enunciado PGM n.º 21**, aprovado pela Resolução PGM n.º 884, de 11/07/2018, publicada no DO Rio de 12/07/2018[18], é vedada a atribuição de efeito financeiro retroativo aos contratos administrativos.

Assim, a Empresa Municipal de Urbanização não deveria incluir no escopo do contrato os serviços prestados de forma anterior à sua assinatura, para os quais caberia o reconhecimento da dívida, ficando a contratação exclusivamente adstrita àqueles executados à *posteriori*.

Desta feita, considera-se necessária, ainda, a **Ciência** da Empresa Municipal de Urbanização, nos termos do art. 219, IV, do Regimento Interno desta Corte de Contas[19], acerca dessa impropriedade formal, objetivando induzir a prevenção de situações futuras análogas.

---

[18] **Enunciado PGM nº 21 – Aplicação do art. 51 do Decreto-Lei nº 2.300/86. Atribuição de efeitos financeiros retroativos aos contratos administrativos.**
O art. 51 do Decreto-Lei nº 2.300/86 revogou o §1º, do art. 287, do CAF e os §§1º, 2º, 4º, e 5º do art. 444 do RGCAF, sendo vedada a atribuição de efeito financeiro retroativo aos contratos administrativos. Esse entendimento entrou em vigor em 12.12.2000, data da publicação da Orientação Técnica nº 24/2000 no Diário Oficial do Município.
Referências: Parecer PG/PSE/012/1996/MSM. (Antiga Orientação Técnica nº 24/2000).
Resolução PGM 884, 11.07.2018 – D.O.RIO 12.07.2018, p. 29

[19] Art. 219. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de que trata este Capítulo, o Tribunal:
(...)
IV - dará ciência ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, da ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas.

5.0 Da Conclusão.

Após a revisão da instrução realizada pelo Corpo Instrutivo desta Inspetoria Geral, chegou-se ao entendimento de que não era possível ratificar, em todos os seus termos, a proposta de encaminhamento contida na Peça Eletrônica P052.

Diante disso, realizou-se uma nova análise das razões de defesa apresentadas em razão das **Citações** promovidas nos termos do Voto nº 30.573/2022-IRF, proferido pelo Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Igor dos Reis Fernandes, na **Peça Eletrônica P025** do Processo Físico Digitalizado, referente à análise do Contrato nº 14/2018.

Procedida a reanálise, concluiu-se que restou **comprovada a existência da situação emergencial**, motivada pela Ação da Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEOP), denominada "Choque de Ordem", deflagrando para o Poder Público Municipal a responsabilidade de serem restabelecidos, com a maior brevidade possível os quiosques derrubados, pois, representavam o meio de sobrevivência dos comerciantes diretamente afetados.

Com isso, se fazia necessária a contratação direta, com a dispensa de licitação, respaldada pelo inciso IV, da Lei n.º 8.666/93, a fim de que se buscasse no mercado empresa capaz de sanar o evento danoso de forma mais célere possível. No entanto, o escopo dos serviços prestados não se limitou à realização do estritamente necessário para a dissolução da situação calamitosa, tendo sido incluídos itens totalmente dissociados ao objetivo principal da contratação, no afã de se proceder à reurbanização e à revitalização da Praça Miami.

Assim, entendeu-se ter sido essa **a única irregularidade efetivamente materializada nos autos**, restando, por conseguinte, a necessidade da **responsabilização dos agentes públicos que contribuíram para a sua ocorrência.**

Apreciados os argumentos apresentados pelos agentes públicos, depreendeu-se o seguinte:

Agente Público	Conclusão
Mauro Alonso Duarte (Ex-Presidente da RIOURBE)	• Uma vez que a assinatura que constava do documento que solicitou a autorização para a dispensa dos procedimentos de rotina e início imediato das intervenções emergenciais não era do defendente, não restou comprovada a conduta irregular a ele atribuída pelo Voto nº 30.573/2022-IRF, anteriormente referido, tendo sido, portanto, em consonância com o Corpo Instrutivo, acolhidas as suas razões de defesa e afastada a sua responsabilização.
José Milton Almeida Couto (Ex-Diretor de Obras Prediais da RIOURBE)	• Restou evidenciado que o agente público negligenciou de forma grave no seu dever de cuidado, ao deixar de observar previamente o escopo das obras emergenciais para as quais estava solicitando, em nome do ex-Presidente da RIOURBE, a liberação dos procedimentos de rotina e o início imediato das obras, incluindo serviços que não estavam adstritos ao atendimento do evento danoso, algo que poderia ser identificado por um gestor público com diligência mínima, caracterizando o erro grosseiro em sua conduta e os demais pressupostos necessários para a sua responsabilização, tendo sido, por conseguinte, em consonância com o Corpo Instrutivo, rejeitadas as suas alegações de defesa.
Sebastião Bruno, (Ex-Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH)	• Ao autorizar o início imediato das obras emergenciais com serviços que extrapolavam o necessário ao restabelecimento da situação encontrada antes do evento danoso, sem verificar de forma diligente a extensão do escopo da obra que estava autorizando, algo que qualquer gestor público com diligência aquém da ordinária o faria, negligenciou de forma grave no seu dever de cuidado, caracterizando o erro grosseiro em sua conduta, passível de responsabilização, com a aplicação da multa prevista na Lei n.º 3.714/2003, tendo sido, diante disso, em consonância com o Corpo Instrutivo, rejeitadas as suas razões de defesa.
Christoph Walter M. Hagemann (Ex-Coordenador de Próprios Municipais da RIOURBE e Fiscal do Contrato)	• Pelo que foi constatado, não caberia ao defendente, pelo nível hierárquico que se encontrava a Coordenadoria de Próprios Municipais na estrutura da RIOURBE, a incumbência de determinar qual seria a empresa destinada a realizar a obra. • No que tange à ordem de início das obras, não partiu dele a decisão de iniciá-las de forma imediata, apenas deu seguimento ao comando advindo da Subsecretaria de Infraestrutura da SMUIH, após solicitação da Presidência da RIOURBE. • Assim, não se pode atribuir às condutas apontadas no Voto nº 30.573/2022-IRF a relação de causa e efeito direto com a irregularidade identificada nos autos, necessária para a imputação da responsabilidade ao defendente, acolhendo-se, concordando com o entendimento do Corpo Instrutivo, as justificativas apresentadas pelo defendente.
Paulo Antonio de Macedo Junior (Fiscal do Contrato)	• Em relação à conduta atribuída aos defendentes, constatou-se que os atos que efetivamente deram causa à irregularidade foram a solicitação por parte da Presidência da RIOURBE e a autorização por

Agente Público	Conclusão
Rony Caminiti Ron Ren (Fiscal do Contrato)	parte do Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH, liberando os procedimentos de rotina com início imediato das obras em apreço. • Tanto a ordem de início dada em 15 de março de 2018, quando a prestação dos serviços efetivamente começou, quanto a segunda ordem, assinada pela Comissão de Fiscalização, da qual os defendentes faziam parte, se trataram apenas de cumprimento de requisitos formais do processo instrutivo. • Diante disso, igualmente, considerou-se que tal conduta não teve relação direta com a referida irregularidade, não sendo possível, portanto, identificar a presença de todos os pressupostos necessários à responsabilização dos agentes públicos, concordando com o Corpo Instrutivo no sentido do acolhimento das alegações de defesa dos agentes públicos.
Verena Vicentini Andreatta (Titular da SMUIH à época) **Fábio Lessa Rigueira** (Ex-Diretor Presidente da RIOURBE) **Júlio César Saíde de Melo** (Ex-Diretor de Obras Prediais da RIOURBE)	• Inicialmente, entendeu-se que deve ser rejeitada a preliminar de mérito levantada pela defendente Verena Vicentini Andreatta, por ausência de respaldo adequado para prosperar, visto que não se atribuiu a ela conduta irregular por ato praticado por agente delegado, mas sim, por ato próprio. • Outro ponto a ser destacado, foi o fato do Sr. Fábio Lessa não ter apresentado suas razões de defesa, tendo, no entanto, sido considerados os argumentos dos demais defendentes, bem como todas as evidências encontradas nos autos do processo. • No que tange ao mérito da análise das condutas atribuídas aos agentes públicos em referência, constatou-se que a contratação de fato já havia sido materializada por ocasião da autorização e do efetivo início das obras. • Os atos posteriores ocorreram em razão do cumprimento das formalidades legais, a fim de se dar legitimidade à avença objetivando a contrapartida financeira pelos serviços prestados pela contratada, sob pena de enriquecimento ilícito da Prefeitura. • Ainda que se considerassem irregulares os atos praticados pelos agentes públicos em apreço, levando-se em consideração o primado da realidade, sua culpabilidade estaria afastada pela inexigibilidade de conduta diversa, considerada como cláusula supralegal, com o objetivo de se evitar decisões injustas. • Assim, discordando do entendimento do Corpo Instrutivo desta Inspetoria, consideram-se acolhidas as razões de defesa apresentadas pelos defendentes, afastando-se sua culpabilidade. • Apesar de se considerar afastada a culpabilidade dos defendentes, contatou-se uma impropriedade formal, no sentido de ter sido dado efeito financeiro retroativo ao contrato, em dissonância com o **Enunciado PGM n.º 21**, aprovado pela Resolução PGM n.º 884, de 11/07/2018, ao invés de ser feito um Termo de Reconhecimento de Dívida em relação à parte já executada e o Instrumento Contratual abarcando apenas os serviços que ainda seriam prestados pela contratada, cabendo a Ciência à RIOURBE.

6.0 – Da Proposta de Encaminhamento.

I- Pela **rejeição da preliminar de mérito** interposta pela Titular da SMUIH à época dos fatos, Verena Vicentini Andreatta;

II- Pelo **acolhimento das razões de defesa e afastamento da responsabilidade** dos agentes públicos abaixo descritos:

a. Sr. Mauro Alonso Duarte (Ex-Presidente da RIOURBE);
b. Sr. Christoph Walter M. Hagemann (Ex-Coordenador de Próprios Municipais da RIOURBE e Fiscal do Contrato);
c. Sr. Paulo Antonio de Macedo Junior (Fiscal do Contrato);
d. Sr. Rony Caminiti Ron Ren (Fiscal do Contrato);
e. Sra. Verena Vicentini Andreatta (Titular da SMUIH à época);
f. Sr. Júlio César Saíde de Melo (Ex-Diretor de Obras Prediais da RIOURBE).

III- Pelo **afastamento da responsabilidade** do Sr. Fábio Lessa Rigueira (Ex-Diretor Presidente da RIOURBE);

IV- Pela **rejeição das razões de defesa**, do **Sr. José Milton Almeida Couto**, Ex-Diretor de Obras Prediais da RIOURBE e do **Sr. Sebastião Bruno**, Ex-Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH, nos termos do art. 219, §1.º, da Deliberação TCMRio n.º 266/2019 (RITCMRio)[20], aplicando-se, por conseguinte, a multa prevista no art. 3, III, da Lei n.º 3.714/2003[21], na dosimetria disposta no art. 239, III, do RITCMRio[22].

Ressalta-se, por oportuno, que a multa, quando paga após o seu vencimento, será atualizada monetariamente e incidirá juros de mora, conforme estabelecidos no art. 4.º da Lei Municipal supracitada[23], cabendo, ainda, ao Exmo. Sr. Conselheiro-Relator, caso julgue pertinente, autorizar o parcelamento e, no caso de servidor, o desconto em folha de pagamento, importando no vencimento antecipado do saldo devedor, no caso de falta de

---

[20] Art. 219 (...) § 1º Não acolhidas as alegações de defesa, o Tribunal poderá aplicar ao responsável, no próprio processo de fiscalização, a multa prevista na Lei nº 3.714, de 2003, ressalvado o disposto no art. 167.

[21] Art. 3º O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R$ 20.000,00 (vinte mil reais), após constatada a tipificação concreta de infração e, ouvido o plenário que deverá aprová-la por maioria, aos responsáveis por:
(...)
III - ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, inclusive decorrente de editais de licitação, de que resulte ou possa resultar dano ao erário;

[22] Art. 239. O Tribunal poderá aplicar a multa, com base na UFIR-RJ ou em outro índice oficial de unidade fiscal de referência que venha a substituí-la, o máximo previsto no *caput* do art. 3º da Lei nº 3.714, de 2003, concedido o direito ao contraditório e à ampla defesa, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte graduação: (...)
III – ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, inclusive decorrente de editais de licitação, de que resulte ou possa resultar dano ao erário, no valor compreendido entre um e cem por cento do montante referido no *caput*;

[23] *Art. 4º As multas aplicadas pelo Tribunal de Contas nos termos do art. 3.º, quando pagas após o vencimento, serão atualizadas monetariamente, na data do efetivo pagamento, e acrescidas dos juros moratórios.*

recolhimento de qualquer das parcelas, conforme previsto no art. 180, §§ 1.º e 2.º, do Regimento Interno desta Corte[24].

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO	
Responsável	**José Milton Almeida Couto**
Cargo	Diretor de Obras Prediais da RIO-URBE, à época dos fatos.
Período de Exercício	15/05/2017[25] a 26/04/2018[26].
C.P.F.	584.853.847-68 .
Irregularidades identificadas	Solicitação de autorização do Subsecretário da SMUIH para liberação dos procedimentos de rotina e início imediato de obras emergenciais, acrescidas de serviços que extrapolavam as parcelas relacionadas ao atendimento da situação emergencial.
Data da ocorrência	13/03/2018.
Conduta Praticada	Solicitar autorização do Subsecretário da SMUIH para liberação dos procedimentos de rotina e início imediato de obras emergenciais, acrescidas de serviços que ultrapassavam o limite necessário à erradicação do evento danoso.
Conduta Esperada	Solicitar autorização para liberação dos procedimentos de rotina e início imediato das obras, limitando-se às parcelas necessárias ao atendimento da situação emergencial, deixando os demais serviços para serem contratados através de processo licitatório ordinário.
Fundamento Jurídico	Art. 24, Inciso IV, da Lei nº 8.666/1993; Art. 3.º, III, da Lei n.º 3.714/2003; Art. 239, III, da Deliberação TCMRIO n.º 266/2019 (RITCMRIO).
Nexo de Causalidade	A solicitação da autorização para a liberação dos procedimentos de rotina e início imediato das obras, foi o que viabilizou o começo da execução das obras com a inclusão de serviços não adstritos ao atendimento da situação emergencial.
Valor do Dano	Não aplicável.

[24] *Art. 180. Em qualquer fase do processo, o Relator ou o Tribunal poderá autorizar o recolhimento parcelado da importância devida, em até trinta e seis parcelas, incidindo sobre cada uma delas os correspondentes acréscimos legais, desde que o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial.*
§ 1º Em se tratando de servidor, havendo solicitação do mesmo, o Relator ou o Tribunal poderá autorizar o desconto em folha.
§ 2º A falta de recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor.

[25] Publicado no Diário Oficial de 16/05/2017 - Edição 41 - Pág. 39.

[26] Publicado no Diário Oficial de 27/04/2018 - Edição 29 - Pág. 10.

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO	
Responsável	**Sebastião Bruno**
Cargo	Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH, à época dos fatos.
Período de Exercício	07/06/2017[27] a 24/07/2018[28]
C.P.F.	663.845.917-15
Irregularidade identificadas	Autorização para a liberação dos procedimentos de rotina e início imediato de obras emergenciais acrescidas de serviços que extrapolavam as parcelas relacionadas ao atendimento da situação emergencial.
Data da ocorrência	14/03/2018
Conduta Praticada	Autorizar a liberação dos procedimentos de rotina e início imediato de obras emergenciais acrescidas de serviços que ultrapassavam o limite necessário à erradicação do evento danoso.
Conduta Esperada	Autorizar a liberação dos procedimentos de rotina e início imediato das obras, limitando-se às parcelas necessárias ao atendimento da situação emergencial, deixando os demais serviços para serem contratados através de processo licitatório ordinário.
Fundamento Jurídico	Art. 24, Inciso IV, da Lei nº 8.666/1993; Art. 3.º, III, da Lei n.º 3.714/2003; Art. 239, III, da Deliberação TCMRIO n.º 266/2019 (RITCMRIO)
Nexo de Causalidade	A autorização para a liberação dos procedimentos de rotina e início imediato das obras, foi o que viabilizou o começo da execução das obras com a inclusão de serviços não adstritos ao atendimento da situação emergencial.
Valor do Dano	Não aplicável.

[27] Publicado no Diário Oficial de 08/06/2017 - Edição 58 - Pág. 12.

[28] Publicado no Diário Oficial de 25/07/2018 - Edição 87 - Pág. 146.

V- Pelo Arquivamento do presente processo, com resolução do mérito, sem prejuízo da **Ciência** proposta no quadro a seguir, fundamentada no art. 219, IV, do RITCMRio[29], para que a Empresa Municipal de Urbanização-RIOURBE tome conhecimento do achado identificado na presente análise.

CIÊNCIA	
Destinatário	**RIOURBE** – Empresa Municipal de Urbanização.
Dar Ciência do Achado	Atribuição de efeito financeiro retroativo ao Contrato n.º 14/2018.
Motivação	**Enunciado PGM n.º 21**, aprovado pela Resolução PGM n.º 884, de 11/07/2018.

À consideração de Vossa Senhoria,

2ª IGE, 23 de agosto de 2023.

(Assinado eletronicamente)
William Arantes da Rocha
Inspetor Setorial – 2.ª IGE/SGCE
Matr. 40/901856-5

[29] *Art. 219. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de que trata este Capítulo, o Tribunal:*
(...)
IV - dará ciência ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, da ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas.