Voto n.º: 076/2025

Partes: Empresa Municipal de Urbanização - RIOURBE e Jeton Construções Ltda.

Natureza: Contrato (Contrato n° 14/2018)

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.

Valor: R$ 2.573.927,52

Prazo: 120 dias

SUMÁRIO: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. SITUAÇÃO EMERGENCIAL CARACTERIZADA. OBRAS EXTRAPOLARAM O LIMITE NECESSÁRIO AO ATENDIMENTO DO EVENTO DANOSO. SOLICITAÇÃO E AUTORIZAÇÃO INDEVIDAS PARA INÍCIO DAS OBRAS. CARACTERIZAÇÃO DE ERRO GROSSEIRO. NÃO ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE DEFESA. NÃO CONFIGURAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS NECESSÁRIOS PARA A RESPONSABILIZAÇÃO DOS DEMAIS AGENTES PÚBLICOS CITADOS. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE DEFESA.
Aplicação de Multa Simples. Ciência. Arquivamento com Resolução de Mérito.

RELATÓRIO

Tratam os autos da análise do Contrato nº 14/2018, celebrado em 28/06/2018 entre a Empresa Municipal de Urbanização - RIOURBE e a empresa Jeton Construções Ltda. em decorrência de dispensa de licitação, com base no inciso IV do artigo 24 da Lei n.º 8.666/1993, cujo objeto foi a execução de obras emergenciais de implantação de barracas provisórias, incluindo instalações hidrossanitárias e elétricas e serviços complementares de recuperação da urbanização da Praça Miami, em Vila Kennedy, no valor de R$ 2.573.927,52.

O Voto n.º 30.573/2022 – IRF (Peça P025 do processo físico nº 040/002682/2018), de lavra deste gabinete, aprovado unanimemente pelo Plenário desta Corte de Contas na 23ª Sessão Virtual, encerrada em 15/07/2022, decidiu pela instauração de Tomada de Contas Especial, com formação de autos em apartado (processo TCMRio n.º 040/101326/2022), pela abertura de fiscalização, também em autos apartados, acerca da atuação da Secretaria de Ordem Pública

Assinado digitalmente por: FELIPE GALVAO PUCCIONI em 05/11/2025

(SEOP) no evento que motivou as obras emergenciais, bem como pela citação dos responsáveis pela inobservância dos procedimentos regulares de dispensa de licitação e ampliação de escopo das obras emergenciais.

Transcreve-se, por pertinente, a parte dispositiva da decisão supra:

> Pelo exposto, em concordância com as manifestações do Corpo Técnico e da douta Procuradoria Especial, **VOTO**:
> 1) nos termos do art. 1º, XVII[1] c/c art. 219[2], III, do RITCMRJ, e do art 9º da Instrução Normativa TCMRJ nº 04/2022[3], pela **instauração de Tomada de Contas Especial, na forma de autos apartados**, com a **Citação** da empresa **Jeton Construções Ltda.** para que apresente alegações de defesa quanto à pretensão de ressarcimento da quantia de R$ 446.146,78, já atualizada até a data de hoje, relativa ao lucro por ela auferido na execução do objeto do Contrato RIO-URBE nº 14/2018, com fundamento no reconhecimento de sua má-fé na celebração do ajuste e na aplicação das diretrizes extraídas do Enunciado nº 08 da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.
> 2) nos moldes do art. 219, III, do RICTMRJ, pela **Citação, nos presentes autos**, dos seguintes reponsáveis:
> a) **Sr. Mauro Duarte, Presidente da RIO-URBE** à época, por expressamente solicitar ao Sr. Sebastião Bruno, Sub-secretário 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, o que, em tese, fez fora das hipóteses legais de contratação direta e em violação ao art. 26, *caput* e parágrafo único, e ao art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, e atraindo, também em tese, a incidência da multa prevista no art. 3º, III, da Lei Municipal nº 3.714/2003.
> b) **Sr. José Milton Almeida Couto, Diretor de Obras Prediais da RIO-URBE** à época, por expressamente solicitar ao Sr. Sebastião Bruno, Sub-secretário 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, o que, em tese, fez fora das hipótese legais de contratação direta e em violação ao art. 26, *caput* e parágrafo único, e ao art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, e atraindo, também em tese, a incidência da multa prevista no art. 3º, III, da Lei Municipal nº 3.714/2003.
> c) **Sr. Sebastião Bruno, Sub-secretário de Infraestrutura da SMUIH** à época, por conceder autorização para a inobservância do procedimento legal

[1] **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, órgão constitucional de controle externo, no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, compete, nos termos da legislação vigente, em especial da Lei nº 289, de 25 de novembro de 1981, com as alterações decorrentes da Lei Complementar nº 82, de 16 de janeiro de 2007:
XVII – determinar a instauração de tomada de contas especial, instaurá-la de ofício ou converter processos de fiscalização em tomada de contas especial, na forma dos arts. 158,159, parágrafo único, e 221;

[2] Art. 219. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de que trata este Capítulo, o Tribunal:
III – citará o responsável para, no prazo de quinze dias úteis, apresentar alegações de defesa, quando verificada a ocorrência de irregularidades decorrentes de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial.

[3] Art. 9º O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro poderá instaurar tomada de contas especial em autos apartados, sempre que os elementos colhidos na fiscalização sejam suficientes para caracterizar a irregularidade, a autoria da conduta e a consequência danosa, com a devida quantificação, nos termos do art. 5º.

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, em violação, em tese, ao art. 26, *caput* e parágrafo único, e ao art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, e atraindo, também em tese, a incidência da multa prevista no art. 3º, III, da Lei Municipal nº 3.714/2003.

d) **Sr. Christoph Walter Mueller Hagemann, matrícula 13.101821-7, Coordenador de Próprios Municipais da RIO-URBE** à época, pela seleção irregular da 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, em violação, em tese, ao art. 26, *caput* e parágrafo único, e ao art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, e atraindo, também em tese, a incidência da multa prevista no art. 3º, III, da Lei Municipal nº 3.714/2003;

e) mais uma vez, **o Sr. Christoph Walter Mueller Hagemann, matrícula 13.101821-7, Coordenador de Próprios Municipais da RIO-URBE** à época, pela 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, em violação, em tese, ao art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, e atraindo, também em tese, a incidência da multa prevista no art. 3º, III, da Lei Municipal nº 3.714/2003;

f) **Sr. Paulo Antonio de Macedo Junior, matrícula 13/156.731-2,** pela 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, em violação, em tese, ao art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, e atraindo, também em tese, a incidência da multa prevista no art. 3º, III, da Lei Municipal nº 3.714/2003;

g) **Sr. Rony Caminiti Ron Ren, matrícula 13/117.529-8,** pela 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, em violação, em tese, ao art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, e atraindo, também em tese, a incidência da multa prevista no art. 3º, III, da Lei Municipal nº 3.714/2003;

h) **Sra. Verena Vicentini Andreatta, Secretária Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação** à época, por 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, em violação, em tese, ao art. 26, *caput* e parágrafo único, e ao art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, e atraindo, também em tese, a incidência da multa prevista no art. 3º, III, da Lei Municipal nº 3.714/2003;

i) **Sr. Fábio Lessa Rigueira**, **Diretor Presidente da RIO-URBE** à época, por autorizar um procedimento de dispensa de licitação manifestamente irregular (fl. 102 dos autos) bem como 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, em violação, em tese, ao art. 26, *caput* e parágrafo único, e ao art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, e atraindo, também em tese, a incidência da multa prevista no art. 3º, III, da Lei Municipal nº 3.714/2003;

Assinado digitalmente por: FELIPE GALVAO PUCCIONI em 05/11/2025

j) **Sr. Júlio César Saíde de Melo, Diretor de Obra Prediais da RIO-URBE** à época, por assinar instrumento contratual manifestamente irregular (fls. 103/122 dos autos), celebrado fora das hipótese legais de contratação direta e posteriormente ao início das obras, manifestando, assim, sua anuência à celebração do ajuste verbal, em violação, em tese, ao art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, e atraindo, também em tese, a incidência da multa prevista no art. 3º, III, da Lei Municipal nº 3.714/2003;

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.

Com o fito de atender a esta Corte de Contas no que se refere às supramencionadas citações, os responsáveis encaminharam suas alegações de defesa, à exceção do Sr. Fábio Lessa Rigueira. A defesa do Sr. Júlio César Saíde de Melo se encontra à peça P023, a defesa do Sr. José Milton Almeida Couto se encontra à peça P031, a defesa do Sr. Christoph Walter Mueller Hagemann se encontra à peça P033, a defesa do Sr. Mauro Alonso Duarte se encontra à peça P035, a defesa do Sr. Paulo Antonio de Macedo Junior e do Sr. Rony Caminitini Ron Ren encontra-se à peça P037, a defesa do Sr. Sebastião Bruno encontra-se à peça P040 e a defesa da Sr.ª Verena Vicentini Andreatta encontra-se à peça P049.

Em posse das alegações de defesa enviadas, a 2ª Inspetoria Geral de Controle Externo examinou, à Peça P052, as justificativas apresentadas. O Auditor apresenta proposta pelo **acolhimento das razões de defesa** do Sr. Mauro Duarte, do Sr. Christoph Walter Mueller Hagemann, do Sr. Paulo Antonio de Macedo Junior e do Sr. Rony Caminiti Ron Ren e pela responsabilização, **com aplicação de multa**, ao Sr. José Milton Almeida Couto, ao Sr. Sebastião Bruno, à Sra. Verena Vicentini Andreatta, ao Sr. Fábio Lessa Rigueira e ao Sr. Júlio César Saide de Mello, e posterior **Arquivamento.**

Reproduzem-se abaixo os tópicos da responsabilização, incluindo sua matriz e a proposta de encaminhamento apresentada pelo Auditor da 2ª IGE:

4 – DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS RESPECTIVOS CITADOS

Quanto à responsabilização, como regra geral, existe a obrigação dos gestores públicos de demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos, ao passo que a responsabilidade de recompor o Erário surge após o descumprimento daquela obrigação ou dever jurídico originário.

Considerando que os novos argumentos trazidos pelos gestores: Sr. José Milton Almeida Couto, Sr. Sebastião Bruno, Sra. Verena Vicentini Andreatta, Sr. Fábio Lessa Rigueira e o Sr. Júlio César Saide de Mello não foram razoáveis e nem possuem a robustez necessária para afastar as suas responsabilidades, em virtude da anuência à inobservância do procedimento legal de dispensa de licitação e à celebração do ajuste verbal, em violação, ao art. 26, caput e parágrafo único, e ao art. 60, parágrafo único, da Lei nº

Assinado digitalmente por: FELIPE GALVAO PUCCIONI em 05/11/2025

8.666/1993, considera-se plausível incidência de multa prevista no art. 3º, III, da Lei Municipal nº 3.714/2003.

Deve-se destacar que, no âmbito da imputação de sanção, foram observadas a individualização das condutas, descrevendo-se o caso concreto e a contribuição de cada indivíduo para a configuração do ilícito.

É importante asseverar, por oportuno, que não restou configurado nenhum excludente de ilicitude, nem de culpabilidade, nem tampouco causas extintas de punibilidade.

4.1 Da Matriz de Responsabilização

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO	
Responsável	**Sr. José Milton Almeida Couto**
Cargo	Diretor de Obras Prediais da RIO-URBE à época
CPF/CNPJ	584.853.847-68
Irregularidade identificada	Ausência dos procedimentos de rotina, inclusive da formalização contratual, com o início imediato de obras não caracterizadas como emergenciais, nos termos previstos em lei para a dispensa de licitação, uma vez que escopo excedeu o necessário ao saneamento do evento danoso.
Conduta irregular praticada	Solicitar, em nome do então Presidente da RIOURBE, ao Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH, à época, autorização para início imediato, com a dispensa dos procedimentos de rotina, inclusive da formalização contratual, no caso de obras não caracterizadas como emergenciais, nos termos da lei, visto que o seu escopo não se restringiu ao saneamento do evento danoso, conforme cópia constante às fls. 31/32 do PA 02/700.320/2018, acostada à Capa de Documentos do Processo Físico 40/002682/2018.
Data da ocorrência	13/03/2018
Conduta esperada	Solicitar autorização para início imediato, com a dispensa dos procedimentos de rotina, tão somente nos casos em que a situação se configure como urgentíssima, sendo as obras efetivamente caracterizadas como emergenciais, nos termos da lei, e restringirem o seu escopo ao saneamento do evento danoso.
Fundamento Jurídico	ao art. 26, caput e parágrafo único, e ao art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, Art. 3.º, III, da Lei n.º 3.714/2003
Nexo de Causalidade	A solicitação, em nome do então Presidente da RIOURBE, de autorização ao Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH, à época, para início imediato, com a dispensa dos procedimentos de rotina, inclusive da formalização contratual, de obras não caracterizadas como emergenciais, nos termos da lei, visto que o seu escopo não se restringiu ao saneamento do evento danoso, foi

	o ato que deflagrou a irregularidade identificada.
Valor do Dano	Não aplicável.

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO	
Responsável	**Sr. Sebastião Bruno**
Cargo	Sub-secretário de Infraestrutura da SMUIH à época
CPF/CNPJ	663.845.917-15
Irregularidade identificada	Ausência dos procedimentos de rotina, inclusive da formalização contratual, com o início imediato de obras não caracterizadas como emergenciais, nos termos previstos em lei para a dispensa de licitação, uma vez que escopo excedeu o necessário ao saneamento do evento danoso.
Conduta irregular praticada	Autorizar o início imediato, com a dispensa dos procedimentos de rotina, inclusive da formalização contratual, no caso de obras não caracterizadas como emergenciais, nos termos da lei, visto que o seu escopo não se restringiu ao saneamento do evento danoso, conforme o "De Acordo" constante às fls. 32 do PA 02/700.320/2018, acostada à Capa de Documentos do Processo Físico 40/002682/2018.
Data da ocorrência	14/03/2018
Conduta esperada	Que o Gestor promovesse a contratação dos serviços amparados na legislação vigente.
Fundamento Jurídico	Art. 26, caput e parágrafo único, e ao art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, Art. 3.º, III, da Lei n.º 3.714/2003
Nexo de Causalidade	A autorização do início imediato, com a dispensa dos procedimentos de rotina, inclusive da formalização contratual, no caso de obras não caracterizadas como emergenciais, nos termos da lei, visto que o seu escopo não se restringiu ao saneamento do evento danoso, foi o ato que de efetividade a irregularidade identificada.
Valor do Dano	Não aplicável.

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO	
Responsável	**Sra. Verena Vicentini Andreatta**
Cargo	Secretária Municipal da SMUIH à época
CPF/CNPJ	550.006.067-87
Irregularidade identificada	Procedimento de dispensa de licitação e contratação direta, manifestamente irregulares, realizadas fora das hipóteses legais e concluídas após o início das obras.
Conduta irregular praticada	Ratificar a autorização de despesa, concordando com procedimento de dispensa de licitação

	manifestamente irregular, promovido e concluído após o início das obras.
Data da ocorrência	22/05/2018
Conduta esperada	Que o Gestor promovesse a contratação dos serviços amparados na legislação vigente.
Fundamento Jurídico	Art. 26, caput e parágrafo único, e ao art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, Art. 3.º, III, da Lei n.º 3.714/2003
Nexo de Causalidade	A ratificação da autorização de despesa, foi o ato que viabilizou o procedimento de dispensa de licitação e contratação direta, manifestamente irregulares, realizadas fora das hipóteses legais e concluídas após o início das obras.
Valor do Dano	Não aplicável.

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO	
Responsável	**Sr. Fábio Lessa Rigueira**
Cargo	Diretor-Presidente da Rio-Urbe à época
CPF/CNPJ	801.134.357-20
Irregularidade identificada	Procedimento de dispensa de licitação e contratação emergencial sem amparo nas condições estabelecidas no inciso IV do art. 24 c/c os incisos II e III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/1993.
Conduta irregular praticada	Autorizar a dispensa de licitação e firmar contrato emergencial sem amparo nas condições estabelecidas no inciso IV do art. 24 c/c os incisos II e III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/1993.
Data da ocorrência	22/05/2018
Conduta esperada	Autorizar a dispensa de licitação e firmar contrato em caráter emergencial nas hipóteses previstas na legislação vigente.
Fundamento Jurídico	Art. 26, caput e parágrafo único, e ao art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, Art. 3.º, III, da Lei n.º 3.714/2003
Nexo de Causalidade	O ato autorizativo e a assinatura do contrato emergencial pelo agente público guardam a relação de causa e efeito com a irregularidade identificada.
Valor do Dano	Não aplicável.

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO	
Responsável	**Sr. Júlio César Saide de Mello**
Cargo	Diretor de Obra Prediais da RIO-URBE à época
CPF/CNPJ	620.473.027-49
Irregularidade identificada	Contratação emergencial sem amparo nas condições estabelecidas no inciso IV do art. 24 c/c os incisos II e III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/1993.
Conduta irregular praticada	Assinar instrumento contratual manifestamente irregular, celebrado fora das hipóteses legais de

	contratação direta e posteriormente ao início das obras.
Data da ocorrência	28/06/2018
Conduta esperada	Firmar contrato em caráter emergencial nas hipóteses previstas na legislação vigente.
Fundamento Jurídico	Art. 26, caput e parágrafo único, e ao art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, Art. 3.º, III, da Lei n.º 3.714/2003
Nexo de Causalidade	A assinatura do contrato emergencial pelo agente público guarda a relação de causa e efeito com a irregularidade identificada.
Valor do Dano	Não aplicável.

5 –PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o não acolhimento das alegações de defesa, apresentadas pelo: Sr. José Milton Almeida Couto, Sr. Sebastião Bruno, Sra. Verena Vicentini Andreatta, Sr. Fábio Lessa Rigueira e o Sr. Júlio César Saide de Mello, citados pessoalmente, caso o Exmo. Sr. Conselheiro-Relator julgue pertinente, entende-se cabível que seja a ele aplicada a multa prevista no art. 3º, III, da Lei Municipal nº 3.714/93, na dosimetria estabelecida pelo art. 239, III, da Deliberação TCMRio nº 266/2019.

É oportuno observar que a multa, quando paga após o seu vencimento, será atualizada monetariamente e incidirá juros de mora, conforme estabelecido no art. 4º, da Lei Municipal nº 3.714/93, cabendo ao Exmo. Sr. Conselheiro-Relator, caso julgue pertinente, autorizar o parcelamento e o desconto em folha, conforme previsto no art. 180, da Deliberação TCMRio n.º 266/2019.

Por fim, sugere-se o arquivamento do presente processo, com resolução do mérito, nos termos do art. 219, I, do RITCMRio, tendo em vista não terem sido identificadas novas irregularidade.

Posteriormente, o Inspetor Setorial da 2ª IGE produziu Instrução Complementar (Peça P053) na qual discorda da Instrução supratranscrita quanto à aplicação de multa à Sr.ª Verena Vicentini Andreatta, ao Sr. Fábio Lessa Rigueira e ao Sr. Júlio Cesar Saide de Melo, conforme transcrito a seguir:

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) **Rony Caminiti Ron Ren** (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 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 público
Verena Vicentini Andreatta (Titular da SMUIH à época) **Fábio Lessa Rigueira** (Ex-Diretor Presidente 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

Júlio César Saíde de Melo (Ex-Diretor de Obras Prediais da RIOURBE)	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).

Assinado digitalmente por: FELIPE GALVAO PUCCIONI em 05/11/2025

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), aplicando-se, por conseguinte, a multa prevista no art. 3, III, da Lei n.º 3.714/2003, na dosimetria disposta no art. 239, III, do RITCMRio.
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, 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 recolhimento de qualquer das parcelas, conforme previsto no art. 180, §§ 1.º e 2.º, do Regimento Interno desta Corte.

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 a 26/04/2018.
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.

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO	
Responsável	**Sebastião Bruno**
Cargo	Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH, à época dos fatos.
Período de Exercício	07/06/2017 a 24/07/2018.
C.P.F.	663.845.917-15
Irregularidades 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.

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, 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.

O Sr. Inspetor Geral da 2ª IGE se manifestou de acordo com a Instrução Complementar (Peça P054).

Em seguida, a Secretaria Geral de Controle Externo, por intermédio da Coordenadoria de Análise de Responsabilização (Peça P056), concordou com a Instrução Complementar elaborada pelo Inspetor Setorial da 2ª IGE.

Recebidos os autos neste GCS-4, foram remetidos (Peça P058) à Procuradoria Especial, que opinou, à Peça P062, conforme a Instrução Complementar da 2ª IGE. Após, o processo retornou a este Gabinete para análise e providências para o devido encaminhamento.

É o Relatório.

VOTO

Tratam os autos da análise do Contrato nº 14/2018, celebrado em 28/06/2018 entre a Empresa Municipal de Urbanização - RIOURBE e a empresa Jeton Construções Ltda. em decorrência de dispensa de licitação, com base no inciso IV do artigo 24 da Lei n.º 8.666/1993, cujo objeto foi a execução de obras emergenciais de implantação de barracas provisórias, incluindo instalações hidrossanitárias e elétricas e serviços complementares de recuperação da urbanização da Praça Miami, em Vila Kennedy, no valor de R$ 2.573.927,52.

De início, vale repisar os fatos que envolveram a celebração do contrato sob análise. Em muito resumida síntese, relembra-se que as obras emergenciais para implantação de barracas provisórias na Praça Miami teriam sido necessárias apenas em razão da demolição irregular, promovida por agentes da SEOP, das barracas dos comerciantes que ali atuavam, atingindo de forma frontal e antijurídica a fonte de sustento desses trabalhadores, razão pela qual estar-se-ia diante de típico caso de emergência fabricada.

Aprofundada a instrução probatória e analisados os fatos, esta Corte de Contas entendeu, por meio da aprovação do Voto nº 30.573/2022 - IRF, ocorrida na 23ª Sessão Virtual do ano de 2022, haver indícios de irregularidades de diversas naturezas, situação que, em tese, atrairia a responsabilização das pessoas físicas e jurídicas que praticaram ou se beneficiaram dos atos ilícitos identificados.

Em primeiro plano, vislumbrou-se uma possível hipótese de ressarcimento ao erário imputável à empresa executora das obras pela parcela da remuneração correspondente aos lucros de sua atividade, pretensão veiculada por meio da instauração de TCE em autos apartados[4]. Ao fim do processo, concluiu-se, no entanto, que os elementos presentes na

[4] O processo relativo à Tomada de Contas Especial foi formado em autos apartados (TCMRio 040/101326/2022) com o objetivo de discutir a pretensão de ressarcimento ao erário da quantia relativa ao lucro auferido pela empresa contratada, a qual, segundo apuração promovida pela 2ª IGE na Instrução de fls. 190/192 do processo físico nº 040/002682/2018, alcança o montante atualizado de R$ 446.146,78. Em 27/03/2024, na 7ª Sessão Ordinária do Plenário de 2024, o processo foi arquivado.

contratação denotavam a boa-fé da empesa Jeton, razão pela qual seria inexigível a a devolução da margem de lucro paga pela Administração pela execução das obras[5].

Ademais, assentou-se a necessidade de averiguação junto à SEOP, também em autos apartados[6], que pudesse identificar responsabilidades pelo planejamento, pela elaboração, pela deliberação e pela coordenação da operação de ordem pública realizada na Praça Miami, em Vila Kennedy, no dia 09/03/2018, que culminou na destruição dos quiosques comerciais ali existentes, sem prévio estabelecimento, na fase de planejamento e deliberação, de medidas de mitigação dos prejuízos à subsistência das dezenas de famílias que neles tinham sua fonte de renda.

Por fim, nos autos do presente processo prosseguiu-se, de maneira residual, com a apuração das eventuais irregularidades relacionadas aos procedimentos formais prévios à celebração do Contrato nº 14/2018, assunto do qual se passa a ocupar daqui por diante. Portanto, feita esta breve contextualização, segue-se com a análise das possíveis irregularidades que inquinaram a celebração do contrato emergencial.

No atual estágio do presente processo, discute-se, em síntese, a responsabilização de diversos agentes por uma ou algumas das seguintes supostas ilicitudes: (1) **inobservância do procedimento de dispensa de licitação**, conforme previsão da Lei nº 8.666/1993, **irregularidade materializada pela realização das obras emergenciais por meio de contratação verbal**, (2) inclusão, no escopo dos serviços prestados, de itens totalmente dissociados da realização do estritamente necessário para a dissolução da situação calamitosa, com o objetivo de revitalizar a Praça Miami, (3) autorização/ratificação de procedimento de dispensa de licitação manifestamente irregular, promovido e concluído posteriormente ao início das obras e realizado fora das hipóteses legais de contratação direta em razão da (extrapolação do escopo da emergência) e (4) assinatura de instrumento contratual manifestamente irregular (fls. 103/122 dos autos), celebrado fora das hipótese legais de contratação direta e posteriormente ao início das obras.

[5] A despeito do reconhecimento da boa-fé da empresa Jeton no âmbito do processo de Tomada de Contas Especial, fundada na teoria da aparência, o mesmo parâmetro de análise não se estende aos agentes públicos implicados nas irregularidades aqui identificadas, eis que esses, em oposição à Jeton, tinham pleno conhecimento de que não havia nenhum processo licitatório, tampouco de dispensa de licitação, em curso, como ser verá na fundamentação deste voto.

[6] Processo TCMRio 40/100103/2023 - Inspeção Extraordinária solicitada no Voto n.º 30.573/2022 deste processo, que teve como objetivo verificar eventuais responsabilidades quanto ao planejamento e execução da ação de "Choque de Ordem" realizada na Praça Miami. Os autos foram arquivados, nos termos do Voto n.º 576/2023 de lavra do Excelentíssimo Conselheiro Thiago K. Ribeiro, com recomendação à SEOP para que formalize processo administrativo para cada ação de demolição de quiosque ou qualquer outro equipamento irregular

Incluem-se, nos serviços realizados mediante a contratação verbal, os seguintes itens: (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; e (v) implantação de ponto de moto-táxi, incluindo execução de cobertura de proteção contra raios de UVA e UVB.

Na perspectiva das supostas irregularidades que se apresentam no presente processo, reconhece-se que, em que pese a vedação constante do parágrafo único do artigo 60 da Lei n.º 8.666/93[7] e do §2º do artigo 95 da Lei n.º 14.133/21[8], há a possibilidade da realização de contratos verbais entre a Administração e o particular, frisa-se, em circunstâncias excepcionalíssimas, sendo possível o início da execução de obras públicas antes da formalização do contrato.

Há de se considerar, no entanto, que não estamos diante de situação em que a contratação verbal se mostrou a única possibilidade viável, eis que o caso não apresenta as circunstâncias excepcionalíssimas que autorizariam a dispensa de qualquer procedimento de rotina, seja ele a licitação ou a sua dispensa.

Conforme já exposto anteriormente neste processo, no Voto n.º 30.573/2022, para a resolução do problema gerado, de cunho social, havia, à disposição dos gestores, soluções aptas a resguardar as necessidades inadiáveis das famílias afetadas , como, por exemplo, a inserção dos afetados em programas de renda mínima do Município. Enquanto isso, a PCRJ poderia avaliar, se fosse o caso, a reconstrução dos quiosques conforme a normativa urbanística e, principalmente, mediante regular certame licitatório ou, em não havendo tempo, sua dispensa, com todos todos os procedimentos cabíveis. Mas, sem qualquer justificativa ou esforço adicional, partiu-se para a execução imediata das obras, sem licitação, procedimento de dispensa ou contrato escrito (contratação verbal).

---

[7] Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.
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.

[8] Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:
[...]
§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R$ 10.000,00 (dez mil reais).

Adicionalmente, é relevante pontuar que a praça Miami foi inteiramente revitalizada, alargando o escopo da contratação para incluir serviços que, em nenhuma hipótese, poderiam ser considerados de cunho emergencial, como instalação de bicicletários, de academia da terceira idade, entre outros.

Os imputados, supostamente envolvidos com as irregularidades identificadas, foram devidamente citados dentro do prazo prescricional e apresentaram suas alegações de defesa, com exceção do Sr. Fábio Lessa Rigueira, cuja conduta foi analisada considerando os argumentos dos demais defendentes e as evidências do processo.

Da análise das respostas apresentadas pelo Sr. Mauro Duarte, Sr. José Milton Almeida Couto, Sr. Sebastião Bruno, Sr. Christoph Walter Mueller Hagemann, Sr. Paulo Antonio de Macedo Junior, Sr. Rony Caminiti Ron Ren, Sr.ª Verena Vicentini Andreatta e Sr. Júlio César Saide de Mello, foram elaboradas manifestações parcialmente divergentes entre, de um lado, os auditores da 2ª IGE (peça P052), e, de outro, o Inspetor Setorial da 2ª IGE (peça P053) e a Procuradoria Especial (peça P062).

Ambas manifestações acordavam no acolhimento das alegações de defesa do Sr. Mauro Duarte, do Sr. Christoph Walter Mueller Hagemann, do Sr. Paulo Antonio de Macedo Junior e do Sr. Rony Caminiti Ron Ren. Também opinavam no mesmo sentido quanto à responsabilização e aplicação de multa ao Sr. José Milton Almeida Couto e ao Sr. Sebastião Bruno.

Quanto às condutas da Sr.ª Verena Vicentini Andreatta, do Sr. Fábio Lessa Rigueira e do Sr. Júlio César Saíde de Mello, os auditores da 2ª IGE entenderam que as alegações apresentadas não foram suficientes para afastar a responsabilização dos agentes e opinaram pela aplicação de multa. O Inpetor Setorial da 2ª IGE e a Procuradoria Especial entendem, no entanto, que devem ser acolhidas as razões de defesa dos três agentes supracitados.

Isto posto, passa-se à análise da conduta dos agentes e à eventual demonstração de sua responsabilidade, em cotejo com as manifestações produzidas com o Corpo Técnico e a Procuradoria Especial.

Inicia-se pela conduta irregular imputada ao **Sr. Mauro Alonso Duarte**, ex-presidente da RIOURBE, de solicitar ao Sr. Sebastião Bruno, Subsecretário de Infraestrutura da Secretaria Municipal de Urbanização, Infraestrutura e Habitação (SMUIH), autorização para a dispensa dos procedimentos legais de rotina, permitindo o início imediato das intervenções emergenciais, incluindo o alargamento do escopo com a inclusão de itens que não guardavam correlação com as parcelas necessárias ao atendimento do evento danoso.

Assinado digitalmente por: FELIPE GALVAO PUCCIONI em 05/11/2025

O ex-presidente demonstrou que a assinatura no documento da solicitação de autorização para efetivar os serviços emergenciais não foi aposta por ele. Na realidade, o Sr. Sebastião Bruno foi quem solicitou ao referido agente que fosse realizada tal demanda e, diante de sua negativa, foi exonerado do cargo de Diretor Presidente da Empresa Municipal de Urbanização — RIOURBE. Dessa forma, o Sr. Mauro Alonso Duarte não mais integrava o quadro funcional da RIOURBE quando do empreendimento aqui discutido. Assim, não há que se falar em nexo de causalidade com a irregularidade identificada, tampouco de dolo ou erro grosseiro em sua conduta. Deste modo, de acordo com as manifestações do Corpo Técnico e da Procuradoria Especial, consideram-se acolhidas as suas razões de defesa**.**

Idêntica irregularidade foi imputada ao **Sr. José Milton Almeida Couto**, cuja assinatura, datada de 13/03/2023, consta do documento supramencionado de solicitação da autorização para dispensa dos procedimentos legais de rotina e início imediato das obras. O Sr. José Milton, em suas razões, reconheceu ter assinado a solicitação para autorizar a dispensa dos procedimentos interpretando, todavia, que seriam realizados previamente todos os trâmites necessários para a dispensa. Ocorre que a solicitação traz claramente a intenção de início imediato das obras e, portanto, sua justificativa não procede.

Quanto ao alargamento do escopo, o citado diz que a sua extrapolação só ocorreu em momento posterior a sua assinatura. Tal afirmação confronta-se com a defesa acolhida do ex-Diretor-Presidente da RIOURBE, o Sr. Mauro Alonso Duarte, que informa haver tomado conhecimento da inclusão de serviços excedentes à realização da obra emergencial em comento antes de sua exoneração e, portanto, antes da assinatura do Sr. José Milton no documento aludido, indicando a existência prévia de um orçamento estimado com a previsão dos serviços a serem executados.

O defendente menciona, ainda, que assinou o documento elaborado pela presidência, em nome do então Presidente que se encontrava demissionário naquele momento. Ora, subscrever um documento dessa relevância sem utilizar como base o que fora produzido até então no processo administrativo demonstra grave negligência no dever de zelo e cuidado. O que se esperava era que o servidor verificasse 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 e o início imediato das intervenções emergenciais.

Tal conduta deflagrou, então, a contratação verbal que, além de possibilitar o início da realização das obras sem qualquer procedimento licitatório ou mesmo de dispensa de licitação, também desencadeou a execução irregular de serviços adicionais que extrapolavam o

atendimento do evento danoso, em desrespeito ao inciso IV, do artigo 24 da Lei n.º 8.666/1993[9] e ao inciso VIII, do artigo 75 da Nova Lei de Licitações e Contratos[10].

Portanto, de acordo com as manifestações do Corpo Técnico e da Procuradoria Especial, não é possível acolher suas alegações de defesa, o que atrai a incidência da multa prevista no inciso III, artigo 3º da Lei Municipal nº 3.714/2003.

Na sequência, o **Sr. Sebastião Bruno**, Ex-Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH, assinou o documento concedendo a aludida autorização para a dispensa dos procedimentos de rotina e o início imediato das intervenções emergenciais.

Sobre a conduta do referido agente, é possível entender, conforme aduzido pela defesa, que, diante da emergência instaurada na Praça Miami após a operação da Secretaria Municipal de Ordem Pública, o Sr. Sebastião Bruno atuou em cumprimento a determinação do Chefe do Poder Executivo, que demandou a adoção de medidas imediatas para restabelecer as condições de subsistência da comunidade atingida.

A urgência da situação foi formalmente reconhecida pelo próprio Prefeito, por meio do Decreto nº 44.291/2018, e, posteriormente, corroborada pela vistoria técnica realizada pela RIOURBE, a qual identificou a necessidade de reparos imediatos na Praça Miami.

Nesse contexto, o Sr. Sebastião Bruno se manifestou, por meio do Ofício UIH/SUBI nº 99/2018, no sentido de solicitar à RIOURBE a adoção das providências necessárias às intervenções emergenciais. Num segundo momento, o seu "de acordo", datado de 14 de março de 2018, parece se restringir à anuência quanto à realização de obras emergenciais, sob a premissa da urgência já reconhecida pelas instâncias superiores.

Cumpre ressaltar, nesse ponto, que a expressão "dispensa dos procedimentos de rotina", constante do pedido da RIOURBE e referendada pelo "de acordo" do defendente,

---

[9] 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;

[10] Art. 75. É dispensável a licitação:
[...]
VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos 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 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

Assinado digitalmente por: FELIPE GALVAO PUCCIONI em 05/11/2025

comporta interpretação razoável no sentido de se referir à dispensa de licitação e não à dispensa de todos os demais atos preparatórios da contratação, tampouco à autorização para início imediato das obras, independentemente de formalização prévia. Assim, não há como inferir, automaticamente, que o "de acordo" representava anuência com o descumprimento integral do rito legal aplicável à contratação direta.

Tampouco há nos autos elementos que demonstrem que o ex-subsecretário tinha conhecimento de que o escopo dos serviços extrapolava os limites da emergência justificada, o que impede que se impute a ele responsabilidade pela extrapolação do objeto das obras. Sua atuação se deu com base nas informações disponíveis à época, não havendo indícios de má-fé, dolo ou erro grosseiro em sua conduta.

Assim, considerando a natureza do ato praticado, o contexto emergencial fático, a inexistência de obrigação do defendente de autorizar ou validar a contratação, a razoabilidade da interpretação dada ao “de acordo” emitido, e a ausência de qualquer elemento que indique dolo ou erro grosseiro em sua conduta, consideram-se acolhidas as suas razões de defesa**.**

O **Sr. Christoph Walter Hagemann**, Ex-Coordenador de Próprios Municipais da RIOURBE e Fiscal do Contrato em análise, se defende pela suposta seleção irregular da empresa Jeton Construções Ltda. para execução do objeto contratual, isto é, sem observância dos procedimentos objetivos de escolha, e pela irregular ordem de início das obras.

Embora o ex-coordernador supra tenha informado que, à época, não existiam outras empresas querendo participar do referido certame, o esclarecimento mais relevante trazido se concentra no fato de que a Coordenação de Próprios Municipais não possuía competência para a seleção da empresa por não conseguir assegurar o empenho financeiro deste contrato e, consequentemente, não ser capaz de garantir o ressarcimento dos serviços executados desde o dia do determinado início, anterior à formalização.

Em vista dos fatos apresentados, parece pouco plausível que, diante da relevância da obra, do nível hierárquico da Coordenadoria de Próprios Municipais e por não responder pela gestão financeira dos orçamentos destinados às obras no Município do Rio de Janeiro, o ex-Coordenador pudesse ter ingerência sobre o processo de escolha e contratação da empresa executora dos serviços emergenciais.

Apesar de a cadeia de eventos se ter ultimado na Coordenadoria de Próprios Municipais, também a ordem de início, pela mesma razão acima defendida, não parece ter sido decidida pela Coordenadoria, mas tão somente assinada pela fiscalização após toda a definição formal do contrato, empenho e Portaria publicada no D.O. com a designação de quais seriam os fiscais da obra. Reforça o argumento o fato de que as obras começaram a partir da autorização

Assinado digitalmente por: FELIPE GALVAO PUCCIONI em 05/11/2025

do Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH, sendo a Coordenadoria apenas executora do comando.

Assim, não há que se falar em nexo de causalidade com a irregularidade identificada, tampouco de dolo ou erro grosseiro em sua conduta. Deste modo, de acordo com as manifestações do Corpo Técnico e da Procuradoria Especial, consideram-se acolhidas as suas razões de defesa**.**

Aos **senhores Paulo Antonio de Macedo Junior** e **Rony Caminiti Ron Ren**, fiscais do contrato em análise, também foi imputada a responsabilidade pela suposta ordem de início irregular da execução do objeto. Em defesa conjunta, os citados esclareceram que a ordem de início para a realização da obra ocorreu, na prática, em 15/03/2018 (conforme despacho à fl.34, do processo nº 02/700.320/2018 – Capa de Documentos) e, portanto, não contou com a participação dos defendentes.

Como parte da Comissão de Fiscalização, os senhores Paulo Antonio de Macedo Junior e Rony Caminiti Ron Ren, nomeados no D.O. nº 72 de 04/07/2018, apenas formalizaram retroativamente a ordem de início após quase quatro meses do efetivo início das obras. Eles acrescentam ainda que, a essa data, 90% dos serviços já se encontravam concluídos, não restando a eles outra escolha a não ser reconhecer uma situação de fato como atestação.

Assim, diante das defesas apresentadas, de acordo com as manifestações do Corpo Técnico e da Procuradoria Especial, entende-se que os atos proferidos pelos citados, Sr. Paulo Antonio de Macedo Junior e Sr. Rony Caminiti Ron Ren, não seriam suficientes para uma possível responsabilização, sendo consideradas, por conseguinte, acolhidas ambas as razões de defesa.

Por fim, pela pertinência, dada a estreita relação entre as supostas irregularidades cometidas, analisa-se conjuntamente a conduta dos responsáveis **Sr.ª Verena Vicentini Andreatta** (ex-Titular da SMUIH), **Sr. Fábio Lessa Rigueira** (Ex-Diretor Presidente da RIOURBE) e **Sr. Júlio César Saíde de Melo** (Ex-Diretor de Obra Prediais da RIOURBE).

Aqui é necessário realizar um corte temporal. De agora em diante, não mais são discutidas as ilegalidades perpetradas até o início da execução da obra, a saber, a inobservância dos procedimentos legais prévios, sejam eles atrelados à licitação ou à sua dispensa, bem como a ordem de início da execução do seu objeto antes da celebração do contrato. Tais condutas são atribuídas a outros agentes.

O que se discute doravante são condutas diversas, ocorridas após o início da execução da obra, e atribuídas a agentes também diferentes, a saber: (i) a autorização/ratificação de dispensa de licitação manifestamente irregular por englobar, no escopo das obras, itens

totalmente dissociados do estritamente necessário para a dissolução da situação periclitante, bem como por ter sido promovida e concluída após a execução das obras; (ii) a assinatura de contrato manifestamente irregular por ter sido praticada posteriormente à execução do objeto.

Ao Sr. Júlio César Saíde de Melo foi imputada a conduta de assinar instrumento contratual manifestamente irregular, celebrado fora das hipóteses legais de contratação direta e posteriormente ao início das obras, anuindo assim com o ajuste verbal. Ao Sr. Fábio Lessa Rigueira, além da mesma irregularidade atribuída ao Sr. Júlio César, foi imputada a conduta de autorizar dispensa de licitação manifestamente irregular, porque, além de realizada fora das hipóteses legais de contratação direta, foi promovida e conluídas posteriormente ao início das obras. Por fim, à Sr.ª Verena Vicentini Andreatta fora atribuída a ratificação da dispensa de licitação manifestamente irregular, pelos mesmos motivos há pouco expostos.

Preliminarmente, cabe destacar que o Sr. Fábio Lessa Rigueira não apresentou suas razões de defesa. No entanto, serão analisadas em seu proveito as defesas apresentadas pelo Sr. Júlio César Saíde de Melo e pela Sr.ª Verena Vicentini Andreatta, uma vez que, nos termos do artigo 137 do RITCMRio, "*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*".

Em sua defesa, a Sr.ª Verena Vicentini Andreatta alega que, uma vez que a SMUIH atuava em regime de desconcentração, o Presidente da RIOURBE seria o verdadeiro responsável pela homologação, emissão do empenho, assinatura e execução do contrato. Cabe salientar, no entanto, que não é imputada à gestora a conduta praticada pelo citado agente delegado, mas, sim, por ato próprio, qual seja, a ratificação da Dispensa da Licitação.

A defendente alega ainda que a sua ratificação por dever de ofício não implica a assunção de responsabilidade pelos atos intermediários praticados por outros agentes administrativos. Ora, considerando a relevância do tema – que, segundo a própria defendente, era de grande interesse da municipalidade, uma vez que acarretou incontornáveis problemas de ordem econômica e social –, não seria plausível a sua alegação de desconhecimento das ações subsequentes à autorização do Subsecretário para dispensar os procedimentos de rotina e permitir o início imediato dos serviços emergenciais.

O Sr. Júlio César Saíde de Melo, por sua vez, entende não ter sido irregular a sua conduta de assinar o instrumento contratual uma vez que decisão em contrário poderia se configurar ato de insubordinação. Esse argumento, entretanto, não é suficiente para justificar a assinatura de contrato manifestamente irregular, celebrado fora das hipótese legais de

Assinado digitalmente por: FELIPE GALVAO PUCCIONI em 05/11/2025

contratação direta e posteriormente ao início das obras, manifestando, assim, sua anuência à celebração do ajuste verbal.

A assinatura posterior do contrato escrito e autorização/ratificação da dispensa de licitação não passaram de expedientes por meio do qual, artificiosamente, tentou-se dar aparência de legalidade ao ajuste, que, em verdade, constituiu-se em contrato verbal, o que é vedado pelo art. 60 da Lei nº 8.666/1993.

O procedimento adequado seria o de instauração de procedimento de reconhecimento de dívida, na forma do Enunciado Enunciado PGM n.º 21, publicado no D.O. Rio de 12/07/2018[11], que pressupões a instauração de uma sindicância administrativa para analisar quais as circunstâncias envolveram a contratação verbal.

Diante disso, resta caracterizado o erro grosseiro na conduta dos três agentes, não tendo sido observado nenhum fator que os obstasse de não autorizar/ratificar *a posteriori* dispensa de licitação manifestamente irregular ou de não assinar contrato igualmente irregular. Também não foram encontrados excludentes de ilicitude e de culpabilidade ou causas extintivas de punibilidade.

Portanto, em acordo com a Instrução dos auditores da 2ª IGE (peça P052), constata-se que os atos proferidos pela Sr.ª Verena Vicentini Andreatta, pelo Sr. Fábio Lessa Rigueira e pelo Sr. Júlio César Saíde de Melo se encontram fora das hipóteses legais, não sendo possível acolher suas alegações de defesa e atraindo a incidência da multa prevista no inciso III, artigo 3º da Lei Municipal nº 3.714/2003.

Acrescento, ainda, conforme sugestão do Inspetor Setorial da 2ª IGE, **ciência** à RIOURBE de que não deveria incluir no escopo do contrato os serviços prestados anteriormente à sua assinatura, para os quais caberia o reconhecimento da dívida, conforme Enunciado PGM n.º 21, publicado no D.O. Rio de 12/07/2018.

Aplicação de multa

Após analisadas as alegações de defesa e fixada a autoria das infrações, passa-se à fase da dosimetria da pena. Nesse ponto, ganha relevância o disposto no art. 5º da Lei Municipal nº 3.714/2003, que preconiza:

[11] 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 §§1°, 2°, 4°, e 5° 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

> [...]
> **Art. 5º** O Tribunal de Contas, na conformidade do que dispuser seu Regimento Interno, em atos específicos ou, ainda, *in casu*, levará em conta, na gradação e na fixação de multas, entre outras **condições**, as **de exercício da função**, a **relevância da falta**, o **grau de instrução do servidor** e sua **qualificação funcional**, bem assim se agiu com **dolo ou culpa**.
> [...]

Como se vê, o diploma legal dá concretude ao princípio da individualização da pena ao impor que sejam levadas em conta, no momento da fixação do quantum da multa, determinadas circunstâncias nele encartadas, ainda que em rol não exaustivo.

Assim, ao aplicar a multa, cabe a este Tribunal de Contas valorá-la, necessariamente, em razão de cinco aspectos:

i) o exercício da função pública;

ii) a relevância da falta, considerados, sobretudo, os seus motivos, as suas finalidades específicas e as suas consequências;

iii) o grau de instrução do servidor;

iv) a qualificação funcional do servidor, ou seja, o cargo por ele exercido, bem como seu tempo de serviço público e sua colocação na carreira; e

v) o elemento subjetivo genérico, a saber, dolo ou culpa.

No presente caso, faz-se oportuno adotar a mesma sistemática vislumbrada no âmbito do processo TCMRio nº 040/0529/2019. Naquela ocasião, por meio do Voto nº 447/2020, de minha lavra, aprovado em Plenário em 29/07/2020, decidiu-se, após extensa fundamentação, que a pena de multa seria agravada em 1/5 para cada uma das cinco circunstâncias desfavoráveis previstas no art. 5º da Lei Municipal nº 3.714/2003, acima reproduzido, e eventualmente incidentes no caso concreto. Essa fração incidiria sobre o intervalo entre o mínimo e o máximo de pena, parâmetro relacionado à gravidade da conduta e adequado, portanto, a ser utilizado no processo de quantificação e individualização da sanção.

Impende salientar que não se trata de critério determinante ou exato, de modo que é plenamente facultado a esta Corte, no exercício de discricionariedade motivada, adotar *quantum* de incremento diverso diante das peculiaridades do caso concreto e do maior ou menor desvalor da conduta do responsável, como também assentado pelo STJ[12].

[12] AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DOSIMETRIA DA PENA. (...).
1. No silêncio do legislador, a jurisprudência e a doutrina entendem como critério ideal para individualização da reprimenda-base o aumento na fração de 1/8 por cada circunstância judicial negativamente valorada, a incidir sobre o intervalo de pena abstratamente estabelecido no preceito secundário do tipo penal incriminador. Todavia, trata-se de patamar meramente norteador e não determinante ou exato, que busca apenas garantir a segurança jurídica e a proporcionalidade do aumento da pena, é facultado ao juiz, no exercício de sua discricionariedade motivada, adotar quantum de incremento diverso diante das peculiaridades do caso concreto e do maior desvalor do agir do réu.

Feitas essas considerações introdutórias e antes de adentrar na dosimetria da pena relativa à conduta de cada imputado, cumpre, pois, mencionar a evolução jurisprudencial que o primeiro dos parâmetros de valoração, referente ao exercício da função pública, vem sofrendo no âmbito deste Tribunal.

Num primeiro momento, entendeu-se que o exercício da função pública teria o condão de agravar automaticamente a reprovabilidade da conduta, conforme os votos de minha lavra nº 320/2024 – FGP (Processo TCMRio nº 40/101714/2021) e nº 100/2024 – FGP (Processo TCMRio nº 40/100305/2023). Tal compreensão parte da premissa de que o fato de o agente exercer função pública, por si só, implicaria maior reprovabilidade, em razão da confiança e da responsabilidade inerentes ao cargo.

Em um segundo momento, conforme o Voto nº 87/2025 – BMC (Processo TCMRio nº 40/100335/2019), de lavra do Conselheiro Bruno Maia de Carvalho, o entendimento evoluiu no sentido de que a circunstância do exercício da função pública não deveria ser valorada negativamente quando a infração só pudesse ser cometida no exercício da própria função pública. Tal posição se fundamenta na vedação ao *bis in idem*, uma vez que, nesses casos, o exercício da função pública constituiria uma elementar do tipo infracional, de que modo que essa circunstância não poderia servir, na mesma oportunidade, para respaldar o juízo sobre a tipicidade e também o juízo sobre a reprovabilidade pessoal do agente, aumentando sua pena. O agravamento da pena para os agentes públicos deixa, portanto, de ser automático.

Entretanto, na 33ª Sessão Ordinária do Plenário de 2025 entendeu-se que a discussão sobre o alcance desse parâmetro se encontra suficientemente amadurecida para ensejar nova evolução interpretativa, em linha com a literalidade do art. 5º, que elenca as condições de exercício da função como um dos fatores de valoração da conduta[13]. Assim, compreende-se que a valoração deve recair sobre as circunstâncias concretas em que a função pública foi desempenhada, e não sobre o fato de o agente ocupar cargo público, aliado ao tipo de conduta (própria de servidor público ou não) praticado.

Isto é, deve-se investigar se, no caso concreto, as condições sob as quais o servidor desempenhava sua função, tais como situações de sobrecarga, deficiência estrutural ou falhas de treinamento, a natureza de suas atribuições, o grau de responsabilidade envolvido, a posição hierárquica, o nível de autonomia decisória, o dever específico de cuidado, aumentam ou atenuam a reprovabilidade da conduta.

[13] Art. 5º. O Tribunal de Contas, na conformidade do que dispuser seu Regimento Interno, em atos específicos ou, ainda, in casu, levará em conta, na gradação e na fixação de multas, entre outras condições, as de exercício da função, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, bem assim se agiu com dolo ou culpa.

Nessa perspectiva, o exercício da função, em si, não configura elemento automaticamente agravante, mas parâmetro de valoração contextual, que pode resultar em aumento, redução ou neutralidade na dosimetria, conforme o exame das condições efetivas do caso. Adota-se, portanto, interpretação mais aderente ao texto do art. 5º, segundo a qual a análise deve recair sobre as **condições concretas do exercício funcional**, o que amplia a margem de análise desta Corte.

Trata-se, portanto, de evolução interpretativa que reforça o princípio da proporcionalidade e da individualização da conduta, sem afastar a sistemática até então aplicada, mas requalificando o alcance do primeiro parâmetro legal em conformidade com sua redação e com os valores de justiça material que orientam a atuação deste Tribunal.

Dito isto, e consideradas as explicações introdutórias acerca da evolução jurisprudencial sobre o tema, passa-se à análise da dosimetria da pena de cada um dos imputados.

Quanto à responsabilização do **Sr. José Milton Almeida Couto** por ter negligenciado de forma grave o seu dever de cuidado ao solicitar autorização para o início imediato das obras, incluindo ainda em seu escopo obras que sequer seriam emergenciais, caracterizando erro grosseiro em sua conduta, considerando a sistemática supra, vislumbra-se como potenciais ocorrências desfavoráveis ao imputado:

> **(i)** o fato de a conduta omissiva ter se operado no exercício de sua função de Diretor de Obras Prediais da RIOURBE, à época; e
>
> **(ii)** o grau de instrução do agente, que possui ensino superior em Engenharia.

Adotando o entendimento acima exposto, verifica-se que as ações e omissões ilícitas praticadas no exercício da função pública não devem, no caso concreto, ser valoradas desfavoravelmente na dosimetria da multa. Não há nos autos elementos que indiquem que as condições sob as quais exercia suas atribuições tenham, por si, agravado a reprovabilidade da conduta, razão pela qual a circunstância é considerada neutra.

No que concerne ao grau de instrução, entende-se que deve incidir no caso concreto, pois tem relação direta com suas capacidades de vislumbrar o fato em tela como erro grosseiro. Ora, a graduação em curso de Engenharia capacita o agente a compreender de forma nítida a extrapolação de escopo das obras emergenciais.

Dessa forma, quanto ao Sr. José Milton Almeida Couto, está presente 1 circunstância desfavorável prevista na Lei nº 3.714/2003 e a fração de aumento deve corresponder a 1/5 do intervalo entre os patamares mínimo e máximo da multa.

Consoante art. 239, II[14], do Novo RITCMRio, o patamar de apenação é estabelecido entre 1% e 100% do valor previsto no art. 3º, *caput*, da Lei 3.714/2003, atualizado pela Resolução nº 1.238, de 22/01/2025[15], para o montante de R$ 63.655,52.

Assim, o mínimo valor da multa seria de R$ 636,56 e o máximo valor chegaria a R$ 63.655,52, encontrando-se, entre eles, a diferença de R$ 63.018,96, sobre a qual deverá incidir a fração de aumento de 1/5, obtendo-se, pois, o valor de aumento de R$ 12.603,80.

Como última operação, resta somar ao valor mínimo de R$ 636,55 (1%), os valores de aumento acima apurados, chegando-se ao **valor final da multa de R$ 13.240,34** ao Sr. José Milton Almeida Couto.

Quanto à responsabilização da **Srª. Verena Vicentini Andreatta** por ter negligenciado de forma grave o seu dever de cuidado ao ratificar um procedimento de dispensa de licitação manifestamente irregular, eis que promovido e concluído após o início das obras, quando deveria ter instaurado o procedimento de reconhecimento de dívida, caracterizando erro grosseiro em sua conduta, considerando a sistemática supra, vislumbra-se como potenciais ocorrências desfavoráveis ao imputado:

(i) o fato de a conduta ter se operado no exercício de sua função de Secretária Municipal da SMUIH, à época;

(ii) o grau de instrução do agente, que possui ensino superior em Arquitetura; e

(iii) suas elevadas qualificações funcionais, haja vista ocupar o posto de Secretária Municipal quando do cometimento da irregularidade.

Quanto à responsabilização do **Sr. Fabio Lessa Rigueira** por ter negligenciado de forma grave o seu dever de cuidado ao autorizar um procedimento de dispensa de licitação e firmar contrato manifestamente irregulares, eis que formalizados após o início das obras, caracterizando erro grosseiro em sua conduta, considerando a sistemática supra, vislumbra-se como potenciais ocorrências desfavoráveis ao imputado:

[14] 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: [...]
II – ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, no valor compreendido entre um e cem por cento a que se refere o *caput;*

[15] Art. 3º - O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 63.655,52 (sessenta e três mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais e cinquenta e dois centavos), após constatada a tipificação concreta de infração e, ouvido o plenário que deverá aprová-la por maioria, aos responsáveis por: (redação do caput alterada pela Resolução nº 1.238, de 22/01/2025): [...]

(i) o fato de a conduta ter se operado no exercício de sua função de Diretor-Presidente da RIOURBE, à época;

(ii) o grau de instrução do agente, que possui ensino superior em Engenharia; e

(iii) suas elevadas qualificações funcionais, haja vista ocupar o posto de Diretor-Presidente quando do cometimento da irregularidade.

Quanto à responsabilização do **Sr. Júlio César Saide de Mello** por ter negligenciado de forma grave o seu dever de cuidado ao firmar contrato manifestamente irregular, eis que formalizado após o início das obras, caracterizando erro grosseiro em sua conduta, considerando a sistemática supra, vislumbra-se como potenciais ocorrências desfavoráveis ao imputado:

(i) o fato de a conduta ter se operado no exercício de sua função de Diretor de Obras Prediais da RIOURBE, à época; e

(ii) o grau de instrução do agente, que possui ensino superior em Engenharia.

Embora se tratem de irregularidades, e respectivas consequências, praticamente semelhantes, buscou-se individualizar acima os aspectos desfavoráveis a cada um dos imputados.

Adotando o entendimento acima exposto, constata-se que as ações e omissões ilícitas praticadas no exercício da função pública não devem, no caso concreto, ser valoradas desfavoravelmente na dosimetria da multa. Não se verificam condições de exercício das funções que agravem a reprovabilidade das condutas de ratificar e autorizar procedimento de dispensa de licitação manifestamente irregular, bem como de firmar contrato igualmente irregular.

Portanto, entende-se que a cirscunstância é considerada neutra no dosimetria da multa da Sr.ª Verena Vicentini Andreatta, do Sr. Fabio Lessa Rigueira e do Sr. Júlio César Saide de Mello.

No que concerne ao grau de instrução dos agentes, entende-se que não devem incidir no caso concreto, pois não tem relação direta com suas capacidades de vislumbrar o fato em tela como erro grosseiro.

Por derradeiro, a elevada qualificação funcional da Sr.ª Verena Vicentini Andreatta deve servir, no caso concreto, como fator de aumento da pena. A circunstância desfavorável revelada pela elevada qualificação funcional do agente é a abrangência e capilaridade que potencializam os efeitos nocivos da prática de ato irregular por ocupante de elevado posto.

No caso concreto, a ratificação indevida do procedimento de dispensa pela Sra.

Verena, ex-Secretária da SMUIH, inviabilizou toda e qualquer medida de apuração e sancionamento que, ordinariamente, seria levada a efeitos pelos estratos operacionais da Pasta em casos semelhantes de contratação verbal.

Por sua vez, a elevada qualificação funcional do Sr. Fábio Lessa Rigueira não deve servir, no caso concreto, como fator de aumento da pena. Na prática, o ato irregular praticado pelo responsável se aproxima da avaliação de nivel técnico. Tanto é assim que a lei exige a prática de ratificação do ato, isto é, a vontade final administrativa só se considera consumada após um outro ato de confirmação. Não é o caso, portanto, da incidência desse aspecto como fator de aumento da pena.

Dessa forma, quanto ao Sr. Julio Cesar Saide de Mello e ao Sr. Fábio Lessa Rigueira, não estão presentes nenhuma circunstância desfavorável prevista na Lei nº 3.714/2003. Quanto à Sr.ª Verena Vicentini Andreatta, está presente 1 circunstância desfavorável e a fração de aumento deve corresponder a 1/5 do intervalo entre os patamares mínimo e máximo da multa.

Consoante art. 239, II[16], do Novo RITCMRio, o patamar de apenação é estabelecido entre 1% e 100% do valor previsto no art. 3º, *caput*, da Lei 3.714/2003, atualizado pela Resolução nº 1.238, de 22/01/2025[17], para o montante de R$ 63.655,52.

Assim, o mínimo valor da multa seria de R$ 636,56 e o máximo valor chegaria a R$ 63.655,52, encontrando-se, entre eles, a diferença de R$ 63.018,96, sobre a qual deverá incidir a fração de aumento de 1/5 para a Sr.ª Verena Vicentini Andreatta, obtendo-se, pois, o valor de aumento de R$ 12.603,79.

Como última operação, resta somar ao valor mínimo de R$ 636,55 (1%) os valores de aumento acima apurados, chegando-se ao **valor final da multa de R$ 636,55** ao Sr. Júlio Cesar Saide de Mello e ao Sr. Fábio Lessa Rigueira e ao **valor final da multa de R$ 13.240,34** à Sr.ª Verena Vicentini Andreatta.

Com todo o exposto, após a análise da documentação acostada aos autos, permitidos o Contraditório e a Ampla Defesa por parte de todos os citados, em parcial concordância com a manifestação da Especializada e com o Parecer da douta Procuradoria Especial, **VOTO:**

---

[16] 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: [...]
II – ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, no valor compreendido entre um e cem por cento a que se refere o *caput;*

[17] Art. 3º - O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 63.655,52 (sessenta e três mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais e cinquenta e dois centavos), após constatada a tipificação concreta de infração e, ouvido o plenário que deverá aprová-la por maioria, aos responsáveis por: (redação do caput alterada pela Resolução nº 1.238, de 22/01/2025): [...]

i) pela **aplicação de multa simples ao Sr. José Milton Almeida Couto**, com base no art. 3º, inciso II, da Lei Municipal 3.714/2003 e no art. 219, § 1º[18], art. 239, II[19], art. 240, parágrafo único[20] e art. 241[21], todos do RITCMRio, por solicitar, em nome do então Presidente da RIOURBE, ao Subsecretário de Infraestrutura da SMUIH, à época, autorização para início imediato, com a dispensa dos procedimentos de rotina, inclusive da formalização contratual, de obras não caracterizadas como emergenciais, nos termos da lei, visto que o seu escopo não se restringiu ao saneamento do evento danoso, conforme cópia constante às fls. 31/32 do PA 02/700.320/2018, acostada à Capa de Documentos do Processo Físico 40/002682/2018, devendo, **no prazo de 30 dias**, comprovar, perante o TCMRio, o recolhimento do valor de **R$ 13.240,34**, acima calculados, correspondentes a **2.786,97 UFIR-RJ[22]**, acrescido dos juros de mora, contabilizados a partir da data da imputação da multa até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

ii) pela **aplicação de multa simples ao Sr. Júlio César Saide de Mello**, com base no art. 3º, inciso II, da Lei Municipal 3.714/2003 e no art. 219, § 1º, art. 239, II, art. 240, parágrafo único e art. 241, todos do RITCMRio, por assinar instrumento contratual manifestamente irregular, celebrado fora das hipóteses legais de contratação direta (parcela das obras não relacionadas ao atendimento da situação periclitante) e posteriormente ao início das obras, devendo, **no prazo de 30 dias**, comprovar, perante o TCMRio, o recolhimento do valor de **R$ 636,55**, acima calculados, correspondentes a **133,99 UFIR-RJ**, acrescido dos juros de mora, contabilizados a partir da data da imputação da multa até a data do recolhimento, na forma prevista

[18] 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.
[19] 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: [...]
II – ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, no valor compreendido entre um e cem por cento a que se refere o *caput;*
[20] Art. 240. A decisão de que resulte cominação de multa indicará o nome do responsável, o dispositivo legal ou regulamentar infringido, a decisão ou prazo descumpridos e o valor da multa.
Parágrafo único. O Tribunal levará em conta na fixação da multa, in casu, entre outras condições, as de exercício da função, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, bem assim se agiu com dolo ou culpa.
[21] Art. 241. O responsável será notificado, na forma do art. 179, para efetuar o recolhimento da multa, com recursos próprios, ao Tesouro municipal e comprovar ao Tribunal.
[22] De acordo com a Resolução SEFAZ nº 746, de 27/12/2024, publicada em 30/12/2024 no D.O.E., o valor fixado para viger em 2025 de cada Unidade Fiscal de Referência (UFIR) é de R$ 4,7508.

na legislação em vigor;

iii) pela **aplicação de multa simples ao Sr.ª Verena Vicentini Andreatta**, com base no art. 3º, inciso II, da Lei Municipal 3.714/2003 e no art. 219, § 1º, art. 239, II, art. 240, parágrafo único e art. 241, todos do RITCMRio, por ratificar a autorização de dispensa, concordando com procedimento de dispensa de licitação manifestamente irregular, haja vista que, além de realizado fora das hipóteses legais de contratação direta (parcela das obras não relacionadas ao atendimento da situação periclitante), foi promovido e concluído posteriormente ao início das obras , devendo, **no prazo de 30 dias**, comprovar, perante o TCMRio, o recolhimento do valor de **R$ 13.240,34**, acima calculados, correspondentes a **2.786,97 UFIR-RJ**, acrescido dos juros de mora, contabilizados a partir da data da imputação da multa até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

iv) pela **aplicação de multa simples ao Sr, Fábio Lessa Rigueira**, com base no art. 3º, inciso II, da Lei Municipal 3.714/2003 e no art. 219, § 1º, art. 239, II, art. 240, parágrafo único e art. 241, todos do RITCMRio, por autorizar a dispensa de licitação manifestamente irregular, bem como assinar instrumento contratual manifestamente irregular, haja vista que ambos, além de realizados fora das hipóteses legais de contratação direta (parcela das obras não relacionadas ao atendimento da situação periclitante), foram promovidos e concluídos posteriormente ao início das obras devendo, **no prazo de 30 dias**, comprovar, perante o TCMRio, o recolhimento do valor de **R$ 636,55**, acima calculados, correspondentes a **133,99 UFIR-RJ**, acrescido dos juros de mora, contabilizados a partir da data da imputação da multa até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

v) pela **ciência**, fundamentada no art. 219, IV, do RITCMRio[23], para que a Empresa Municipal de Urbanização – RIOURBE não inclua, no escopo de seus contratos, serviços prestados anteriormente à assinatura, para os quais cabe o reconhecimento da dívida, conforme Enunciado PGM n.º 21, publicado no D.O. Rio de 12/07/2018[24];

[23] 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.

[24] 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 §§1°, 2°, 4°, e 5° 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

Assinado digitalmente por: FELIPE GALVAO PUCCIONI em 05/11/2025

e

vi) com base no art. 143, inc. III do RITCMRio[25], considerando o acolhimento das razões de defesa do Sr. Mauro Alonso Duarte, do Sr. Sebastião Bruno, do Sr. Christoph Walter M. Hagemann, do Sr. Paulo Antonio de Macedo Junior e do Sr. Rony Caminiti Ron Ren, pelo **arquivamento com resolução de mérito** do presente processo.

Rio de Janeiro, de de 2025.

Felipe Galvão Puccioni
Conselheiro

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

[25] Art. 143. O Tribunal pode determinar o arquivamento do processo nas seguintes situações:
[...]
III – quando o processo tenha cumprido o objetivo para o qual foi constituído.