



Boletim

Jurisprudencial

3

Rio de Janeiro, 31 de maio de 2019.

Sessões Plenárias de Julho a Dezembro de 2018.

Este informativo consolida, de forma sintética, algumas das decisões mais relevantes proferidas pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro no período destacado. Não representa, porém, resumo oficial das decisões noticiadas. Para uma análise aprofundada das decisões, é possível acessar o seu inteiro teor por meio dos *links* disponíveis.

SUMÁRIO

Plenário

1. É obrigatória a apresentação da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do profissional que elaborou os documentos relativos ao Projeto Básico balizador do certame.
2. Os efeitos de sanção aplicada no âmbito de licitações e contratos administrativos limitam-se ao ente estatal sancionador.
3. Não integram a remuneração do servidor, para fins de aplicação do art. 40, § 2º da Constituição, verbas de natureza indenizatória, temporária ou a retribuição pelo exercício de cargo em comissão ou função de confiança.
4. Em contratos para aquisição de gêneros alimentícios, não é possível a inserção de cláusula de prorrogação contratual com base no art. 57, II da Lei 8.666/1993.
5. Em contratos emergenciais, deve-se demonstrar que a contratação foi providenciada em tempo hábil a afastar os riscos detectados, bem como que não decorreu, total ou parcialmente, da falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis.
6. Deve-se realizar licitação por lotes apenas na hipótese de restar configurada a inviabilidade técnica ou econômica em realizar por itens, fazendo constar do processo administrativo as devidas justificativas.
7. A Administração Municipal deve respeitar os limites de alteração contratual impostos pelo art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.666/93, ainda que em conflito com a legislação municipal.
8. Não é possível desfazer ato complexo de concessão de aposentadoria já apreciado e registrado pelo TCMRJ pela manifestação unilateral de vontade da Administração.

PLENÁRIO

1. É obrigatória a apresentação da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do profissional que elaborou os documentos relativos ao Projeto Básico balizador do certame.

Em análise de edital de concorrência pública, restou constatada a ausência de ART e de identificação dos responsáveis técnicos no Projeto Básico. A jurisdicionada, em resposta à diligência proferida em voto anterior, informou não haver necessidade de apresentação da ART referente aos trabalhos desenvolvidos pelos servidores públicos municipais, com base em Manifestação Técnica da Procuradoria-Geral do Município (PGM). O corpo técnico contestou os argumentos da jurisdicionada e apontou que o STF, em decisão de 2016 (Repercussão Geral no RE 838.284), ao examinar a Lei nº 12.514/2011, entendeu pela adequabilidade da forma de cobrança da ART sem que venha a ferir o princípio da legalidade tributária, não permanecendo mais dúvida sobre a inconstitucionalidade da cobrança da taxa para o registro. Diante disso, o Relator, Conselheiro Antônio Carlos Flores de Moraes, em seu voto, em conformidade com a instrução da unidade técnica, acompanhada pela Secretaria Geral de Controle Externo e pela Douta Procuradoria Especial, concluiu que a ART deve ser apresentada pela jurisdicionada. Assim, o Plenário, acolhendo integralmente o Voto do Relator, determinou que a jurisdicionada “*providencie as Anotações de Responsabilidade Técnica – ART’s pertinentes aos documentos do projeto básico (incluindo a planilha de custos) e remeta cópias dos documentos de projeto básico contendo a assinatura do(s) respectivo(s) responsável(is) técnico(s) e seu(s) registro(s) no CREA*”.

PROCESSO 40/1527/2018, VOTO N.º 1000006/2018, RELATOR CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS FLORES DE MORAES, PLENÁRIO, JULGADO DE 19/07/2018.

ANEXOS:

- ▶ [Processo 40/1527/2018 – Voto n.º 1000006/2018 – Relator Conselheiro Antônio Carlos F. de Moraes;](#)
- ▶ [Processo 40/1527/2018 – Parecer da Procuradora Especial;](#)
- ▶ [Processo 40/1527/2018 – Instrução da 7ª IGE.](#)

2. Os efeitos de sanção aplicada no âmbito de licitações e contratos administrativos limitam-se ao ente estatal sancionador.

Em processo de análise de pregão realizado pela Companhia de Engenharia de Tráfego (CET-Rio), examinou-se a amplitude dos efeitos das sanções de suspensão de contratar e de declaração de inidoneidade, uma vez que a sociedade empresária vencedora da licitação havia sido declarada inidônea em âmbito federal. O Relator, Conselheiro Luiz Antonio Guaraná, ao considerar que o Brasil adotou a forma federativa de Estado, fixou o entendimento de que “*as sanções possuem efeitos restritivos, limitando-se ao ente estatal em que foram aplicadas, tendo em vista a autonomia federativa e o princípio da competitividade aplicável às licitações*”. Salientou o Relator, ainda, que a “*referida sanção não tem o condão de vincular o Município do Rio de Janeiro*”, bem como que o entendimento adotado possui respaldo na doutrina e na jurisprudência deste TCMRJ e do TCU. Diante disso, o Plenário, ao acolher de forma integral o voto do Relator, decidiu pelo conhecimento para fins de arquivamento dos autos.

PROCESSO 40/1423/2018, VOTO N.º 433/2018, RELATOR CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ, PLENÁRIO, JULGADO DE 07/08/2018.

ANEXOS:

- ▶ [Processo 40/1423/2018 – Voto n.º 433/2018 – Relator Conselheiro Luiz Antonio Guaraná;](#)
- ▶ [Processo 40/1423/2018 – Parecer da Procuradora Especial;](#)
- ▶ [Processo 40/1423/2018 – Instrução da 6ª IGE.](#)

3. Não integram a remuneração do servidor, para fins de aplicação do art. 40, § 2º da Constituição, verbas de natureza indenizatória, temporária ou a retribuição pelo exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Ao apreciar a concessão de aposentadoria de servidora pública municipal, constatou-se que a gratificação de insalubridade de que trata o art. 12, da Lei Municipal nº 1.883/1992, foi incorporada aos seus respectivos proventos de aposentadoria. A respeito da juridicidade da incorporação, o Relator, Conselheiro-Substituto Igor dos Reis Fernandes, ressaltou que, embora haja previsão de incorporação na lei municipal, “*tal regra deve ser confrontada, desde a edição da EC 20/1998, com o limite fixado no art. 40, §2º, da CF/88, bem como com o texto do art. 1º, inciso X, da Lei Nacional 9.717/1998, os quais expressamente vedam a incorporação de verbas temporárias*”. Em relação ao texto do art. 40, §2º, o Relator destacou que “*o conceito jurídico de remuneração do cargo efetivo [...] pode até coincidir com a definição da base de cálculo da contribuição previdenciária (recomendável que o seja), mas com ela não se confunde*” e fixou o entendimento de que “*a última remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria compreende o vencimento e as vantagens pecuniárias permanentes do respectivo cargo, estabelecidas em lei de cada ente, acrescidos dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes*”. Dessa forma, conforme explicitado no Voto, “*não compõe a remuneração do cargo efetivo qualquer verba de natureza indenizatória, ou temporária ou a retribuição pelo exercício de cargo em comissão ou função de confiança*”, não podendo ser incluída nos proventos a gratificação de insalubridade. No entanto, ao mencionar os princípios da segurança jurídica e da confiança, o Relator estabeleceu modulação dos efeitos da decisão no seguinte sentido: “*com relação àqueles que tenham preenchido os requisitos para a aposentação, juntamente com os relativos à regra de incorporação da parcela temporária*”, até a data da publicação da decisão, “*mantém-se o posicionamento anterior*”, segundo o qual a parcela temporária produz plenos efeitos financeiros, desde que componha a última retribuição do agente; quanto aos que completem os requisitos em até cinco anos da publicação da decisão, “*mantém-se de forma precária os benefícios decorrentes do excesso, sem prejuízo de que o valor excedente seja absorvido pelos futuros aumentos ou reajustes nos proventos dos interessados*”. Dessa forma, concluiu o Relator por excepcionalmente proceder ao registro do ato, aplicando a primeira regra de transição, sendo acompanhado de forma integral pelo Plenário.

PROCESSO 09/69/000068/2017, VOTO N.º 73/2018, RELATOR CONSELHEIRO-SUBSTITUTO IGOR DOS REIS FERNANDES, PLENÁRIO, JULGADO DE 16/08/2018.

ANEXOS:

- ▶ [Processo 09/69/000068/2017 – Voto n.º 73/2018 – Relator Conselheiro-Substituto Igor dos Reis Fernandes;](#)
- ▶ [Processo 09/69/000068/2017 – Parecer da Procuradora Especial;](#)
- ▶ [Processo 09/69/000068/2017 – Instrução da 5ª IGE.](#)

4. Em contratos para aquisição de gêneros alimentícios, não é possível a inserção de cláusula de prorrogação contratual com base no art. 57, II da Lei 8.666/1993.

Em exame de pregão e de atas de registro de preços objetivando a aquisição de gêneros alimentícios para entrega nas Coordenadorias Regionais de Educação, o TCMRJ constatou a existência de cláusula de prorrogação contratual com base no art. 57, II, da Lei n. 8.666/93, norma relativa à prestação de serviços de forma continuada. Ao contestar argumento apresentado pela jurisdicionada de que a contratação contemplaria também uma prestação de serviços logísticos agregados, a instrução técnica salientou que *“a logística de distribuição é custo que agrega valor ao produto, mas não o transforma em serviço”*. O corpo técnico salientou, ainda, não assistir razão à Jurisdicionada *“ao referir-se a precedentes distantes do TCM que, alegadamente, não teriam apontado a prática irregular, em lugar de decisões recentes que firmaram posição mais rigorosa, uma vez que não há direito adquirido a entendimento jurisprudencial”*. Diante disso, o Plenário, ao acompanhar o Voto do Relator, Conselheiro Nestor Guimarães Martins da Rocha, dentre outras deliberações, determinou *“que a jurisdicionada abstenha-se de inserir nos contratos para aquisição de gêneros alimentícios cláusula de prorrogação contratual com base no art. 57, II da Lei 8.666/1993, tendo em conta tratar-se de aquisição de bens de consumo e não de serviços de prestação continuada”*.

PROCESSO 40/2765/2016, VOTO N.º 715/2018, RELATOR CONSELHEIRO NESTOR GUIMARÃES MARTINS DA ROCHA, PLENÁRIO, JULGADO DE 25/09/2018.

ANEXOS:

- ▶ [Processo 40/2765/2016 – Voto n.º 715/2018 – Relator Conselheiro Nestor Guimarães M. da Rocha;](#)
- ▶ [Processo 40/2765/2016 – Parecer da Procuradora Especial;](#)
- ▶ [Processo 40/2765/2016 – Instrução da SGCE.](#)

5. Em contratos emergenciais, deve-se demonstrar que a contratação foi providenciada em tempo hábil a afastar os riscos detectados, bem como que não decorreu, total ou parcialmente, da falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis.

Em análise de contrato cujo objeto é a *“prestação de serviços de execução de obras emergenciais de contenção de encosta, drenagem, melhorias de acesso e canalização de esgoto”*, analisou-se a legalidade da contratação emergencial. A jurisdicionada alegou que a contratação direta teria como justificativa acidente geotécnico de deslizamento de encosta. Verificou-se que o contrato foi celebrado com base no art. 24, IV, da Lei nº 8666/93. No entanto, o lapso de tempo decorrido entre a data da ocorrência do acidente geotécnico, em 24/02/2016, e a celebração do contrato para a execução das obras, em 28/12/2017, foi de aproximadamente um ano e dez meses. Não obstante o laudo de vistoria, realizado em 25/02/2017, ter alertado acerca do risco iminente de novos desastres geotécnicos e afirmado que a situação se agravara, a contratação das obras só se deu vinte e dois meses depois, sob o pretexto de ser urgente. Diante de tais fatos, o Relator, Conselheiro-Substituto Dicler Forestieri Ferreira esclareceu que *“não há evidências, nos autos, de que, no período considerado (entre o acidente geológico da manhã do dia 24/02/2016 e a efetiva contratação, em 28/12/2017), foram tomadas providências, por parte*

da Jurisdicionada, para proceder ao processo licitatório, com vistas à contratação das obras”. Assim, o Relator conclui que “não basta que os requisitos legais dos artigos 24, 26 e incisos, da Lei nº 8666/93, estejam presentes como elementos que justifiquem a dispensa de licitação. Além da situação adversa e imprevisível que exija contratação imediata, sob riscos de dano ao erário e/ou à população, na caracterização da licitude do ato excludente de licitação, há de ficar evidenciado que: i) o agente público agiu em tempo célere a fim de evitar o dano; ii) foram tomadas providências com vistas à imediata efetivação da contratação, para afastar o risco iminente detectado e, por fim, iii) a contratação não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, de desídia administrativa ou de má gestão dos recursos disponíveis”. Dessa forma, o Plenário, ao acolher integralmente o Voto, decidiu baixar os autos em diligência para que a jurisdicionada envie informações e documentos necessários à comprovação de que foram tomadas as devidas providências visando à contratação das obras em tempo hábil, de modo a evitar os riscos iminentes de novos colapsos e agravamento da situação existente.

PROCESSO 40/292/2018, VOTO N.º 10182/2018, RELATOR CONSELHEIRO-SUBSTITUTO DICLER FORESTIERI FERREIRA, PLENÁRIO, JULGADO DE 06/11/2018.

ANEXOS:

- ▶ [Processo 40/292/2018 – Voto n.º 10182/2018 – Relator Conselheiro-Substituto Dicler Forestieri Ferreira;](#)
- ▶ [Processo 40/292/2018 – Parecer da Procuradora Especial;](#)
- ▶ [Processo 40/292/2018 – Instrução da 2ª IGE.](#)

6. Deve-se realizar licitação por lotes apenas na hipótese de restar configurada a inviabilidade técnica ou econômica em realizar por itens, fazendo constar do processo administrativo as devidas justificativas.

Em processo de análise de atas de registro de preços e de pregão, realizados para a aquisição de gêneros alimentícios, verificou-se a adoção do tipo menor preço por lote. O Corpo Instrutivo desta Corte de Contas salientou ser regra a licitação por item, sendo cabível o agrupamento dos itens em lotes apenas de forma excepcional e motivada. Apesar disso, verificou que, no certame em apreço, a jurisdicionada não apresentou justificativa plausível para a opção por lotes. Segundo ele, assim, constatou-se um possível óbice ao princípio da competitividade, tendo em vista que algumas empresas podem ter deixado de participar do certame, até mesmo com propostas de preços mais vantajosas, por não fornecerem todos os itens do lote. Dessa forma, o Corpo Técnico concluiu que “deve a Jurisdicionada efetuar, em futuros Certames, a licitação por item. Entretanto, considerando a especificidade do objeto – gêneros alimentícios – caso não seja possível a licitação por item, o procedimento mais adequado a fim de assegurar a ampla competitividade do Certame é a divisão dos itens por setor de mercado, ou seja, em lotes menores. Tal orientação justifica-se pelo fato de que a divisão dos itens por setor de mercado possibilitaria, por exemplo, a participação de uma empresa que forneça carnes, aves e peixe, mas não forneça leguminosas, cereais, hortaliças e frutas”. Diante disso, o Plenário, acolhendo integralmente o Voto do Relator, Conselheiro José de Moraes Correia Neto, em concordância com o corpo técnico e com a Doutra Procuradoria, decidiu, dentre outras deliberações, determinar que a jurisdicionada “licite por lotes, apenas diante da inviabilidade técnica ou econômica de licitar por itens, e faça constar as indispensáveis justificativas no processo administrativo”.

PROCESSO 40/2492/2018, VOTO N.º 1184/2018, RELATOR CONSELHEIRO JOSÉ DE MORAES CORREIA NETO, PLENÁRIO, JULGADO DE 04/12/2018.

ANEXOS:

- ▶ [Processo 40/2492/2018 – Voto n.º 1184/2018 – Relator Conselheiro José de Moraes Correia Neto;](#)
- ▶ [Processo 40/2492/2018 – Parecer da Procuradora Especial;](#)
- ▶ [Processo 40/2492/2018 – Instrução da 7ª IGE.](#)

7. A Administração Municipal deve respeitar os limites de alteração contratual impostos pelo art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.666/93, ainda que em conflito com a legislação municipal.

Em processo de análise de Termo Aditivo, o Corpo Técnico verificou modificação na planilha de quantitativos fundamentada no art. 482, II, “a” e “b” do RGCAF e no art. 65, I, “a”, da Lei n. 8.666/93. Quanto ao ponto, porém, o Relator, Conselheiro Felipe Galvão Puccioni, destacou que o art. 482 do RGCAF “*dispõe ser possível, no curso da execução de obras, alterações de até 30% da quantidade prevista no orçamento oficial e, em casos especiais, a superação de tal limite, desde que inexista acréscimo no valor global do contrato*”. No entanto, observou que a Carta Magna de 1988 prevê competência privativa da União para editar normas gerais sobre licitações e contratos, e o art. 65, §§1º e 2º, da Lei n. 8.666/93, estabelece que “*nos contratos administrativos, nenhum acréscimo ou supressão, decorrente de modificação contratual, pode exceder o limite legal de 25%*”. Ressaltou, ainda, que “*a jurisprudência é pacífica quanto à obediência aos limites definidos na Lei 8.666/1993, que é clara ao assumir que os acréscimos ou supressões nos montantes dos contratos da Administração Pública devem ser considerados de forma isolada, sendo calculados sobre o valor original do contrato, vedada a compensação entre seus valores*”. Ademais, salientou o Relator que “*o TCMRJ, nos autos do processo n.º 40/6086/2016, por meio do Voto n.º 420/2017, de relatoria do Exmo. Conselheiro Luiz Antonio Guaraná, decidiu emitir determinação a todos os órgãos da Administração Municipal para que da data de publicação daquela decisão em diante respeitassem os limites impostos pelo art. 65, §1º e §2º da Lei 8.666/1993, ainda que em conflito com a legislação municipal. Contudo, verifica-se que o aditivo contratual em questão foi firmado em 29/09/2016, data anterior ao julgamento, razão pela qual não é abraçado pelo novo entendimento exarado pela Corte de Contas desta Municipalidade*”. Diante disso, ratificando posicionamento contido no parecer da Procuradoria Especial, o Relator votou pelo conhecimento do Termo Aditivo para fins de arquivamento do processo, sendo acompanhado de forma unânime pelo Plenário.

PROCESSO 40/4755/2016, VOTO N.º 570/2018, RELATOR CONSELHEIRO FELIPE GALVÃO PUCCIONI, PLENÁRIO, JULGADO DE 11/12/2018.

ANEXOS:

- ▶ [Processo 40/4755/2016 – Voto n.º 570/2018 – Relator Conselheiro Felipe Galvão Puccioni;](#)
- ▶ [Processo 40/4755/2016 – Parecer da Procuradora Especial;](#)
- ▶ [Processo 40/4755/2016 – Instrução da 2ª IGE.](#)

8. Não é possível desfazer ato complexo de concessão de aposentadoria já apreciado e registrado pelo TCMRJ pela manifestação unilateral de vontade da Administração.

Em análise de aposentadoria de servidora pública municipal, o TCMRJ, em setembro de 2014, reconheceu a legalidade para fins de registro do ato. No entanto, verificou que, em março de 2015, a Secretaria Municipal de Educação promoveu a anulação do ato de aposentadoria, sem que houvesse contraditório do interessado ou comunicação a esta Corte de Contas. Como fundamento, alegou existir pedido de exoneração pretérito ao ato de registro de aposentadoria, o que o tornaria inócuo. Em maio de 2015, então, suspendeu o pagamento dos proventos da servidora e encaminhou o feito para ciência deste Tribunal. Em novembro de 2017, após intervenção da servidora nos autos, esta Corte de Contas manifestou-se pela manutenção da decisão prolatada em 2014 e determinou à SME que restaurasse a aposentadoria da servidora, com o pagamento retroativo das parcelas atrasadas, devidamente atualizadas. Sobre a questão, o Relator, Conselheiro Ivan Moreira dos Santos, afirmou que “*não está dentro da esfera de discricionariedade do administrador público deixar de atender a uma determinação do Tribunal de Contas no exercício fiel de uma atribuição constitucional (art. 71, inciso IX, CF88)*”. O Conselheiro fundamentou seu voto na Súmula nº 6 do Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, o Plenário, acolhendo integralmente o Voto, decidiu, dentre outras deliberações, que a SME cumpra imediatamente a decisão prolatada por esta Corte de Contas, em 30 de novembro de 2017, durante a 81ª Sessão Ordinária do Plenário, restaurando a aposentadoria da servidora, com o pagamento retroativo das parcelas atrasadas, devidamente atualizadas.

PROCESSO 07/8000789/2014, VOTO N.º 1321/2018, RELATOR CONSELHEIRO IVAN MOREIRA DOS SANTOS, PLENÁRIO, JULGADO DE 20/12/2018.

ANEXOS:

- ▶ [Processo 07/8000789/2014 – Voto n.º 1321/2018 – Relator Conselheiro Ivan Moreira dos Santos;](#)
- ▶ [Processo 07/8000789/2014 – Parecer da Procuradora Especial;](#)
- ▶ [Processo 07/8000789/2014 – Instrução da 5ª IGE.](#)