

# Boletim Jurisprudencial

5

COJUS

COMISSÃO DE  
JURISPRUDÊNCIA  
E SÚMULA

TCM/RJ

Rio de Janeiro, 17 de março de 2020.

### **Sessões do Plenário de Agosto a Dezembro de 2019, incluído julgado de 19 de fevereiro de 2020.**

Este informativo consolida, de forma sintética, as decisões proferidas pelo Colegiado do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ) consideradas relevantes sob o aspecto jurisprudencial. Não representam, porém, o compêndio oficial da decisão referenciada. Para uma análise mais aprofundada, é possível acessar o inteiro teor do Voto proferido por meio dos *links* disponíveis.

## **S U M Á R I O**

---

### **Plenário**

1. Deve ser observado o prazo limite de 180 dias, contados do evento danoso, para a execução de serviços emergenciais com fulcro no art. 24, IV da Lei no 8.666 de 1993.
2. A omissão no dever de prestar contas implica culpa presumida do gestor e, conseqüentemente, a presença de dano ao erário no valor total do contrato.
3. A licitude do parcelamento do objeto da licitação deve ser avaliada sempre no caso concreto, analisando-se a viabilidade técnica e econômica da fragmentação.
4. A partir de 23/10/2019, a fixação de proventos que contenham a Rubrica 151 (Gratificação Insalubridade Caráter Transitório) deverá rejeitar a combinação de benefícios e requisitos de diferentes modalidades de aposentadoria.
5. É necessária a individualização da conduta praticada para fins de responsabilização no âmbito do Tribunal de Contas.
6. A condenação do responsável revel deve estar fundamentada em provas que caracterizem sua conduta irregular, uma vez que os elementos dos autos são analisados em busca da verdade material.
7. Em caso de incerteza da demanda com utilização do Sistema de Registro de Preços, a Administração deve se abster de realizar contratação única do quantitativo total estimado.
8. No âmbito dos processos de fiscalização que tramitam no TCMRJ, aplica-se o prazo prescricional de cinco anos ao julgamento de contas e às providências a ele relacionadas. Quanto aos fatos posteriores à edição da Emenda no 57/2014 à CERJ, inicia-se a contagem a partir do término do exercício seguinte ao da efetiva prestação de contas ou àquele em que as contas deveriam ter sido prestadas. Quanto aos fatos anteriores à referida Emenda, o termo inicial será a data de 01.01.2017.

## PLENÁRIO

**1. Deve ser observado o prazo limite de 180 dias, contados do evento danoso, para a execução de serviços emergenciais com fulcro no art. 24, IV da Lei no 8.666 de 1993.**

Em análise de Relatório de Inspeção Ordinária realizado pelo Corpo Instrutivo desta Corte de Contas, concluiu-se que contratos celebrados com dispensa de licitação, em razão de suposta situação emergencial, tiveram vigência superior ao limite legal de 180 dias. Diante disso, a unidade técnica opinou pela emissão de determinação à Jurisdicionada para que elaborasse um Plano de Ação formal, estabelecendo datas e responsáveis para revisão dos procedimentos de contratação emergencial. O Relator, Conselheiro Felipe Galvão Puccioni, ressaltou que *“na aferição da legitimidade e legalidade da contratação emergencial com base no art. 24, IV, pressupõe-se uma situação adversa, calamitosa, decorrente de fato imprevisível e incerto, que exija contratação imediata, por período não superior a 180 dias, com intuito de sanar a situação emergencial, eliminando os riscos de dano, à população e/ou ao erário. A contratação emergencial não se justifica, tampouco deve decorrer de inércia, de falta de planejamento, de desídia administrativa ou omissão do agente público do dever de agir, quando conhece previamente a essencialidade e necessidade dos serviços a serem contratados”*. Dessa forma, esclareceu que *“não há mandamento específico que determine quando deve ser a data de celebração do contrato emergencial, desde que o término dos serviços ocorra dentro do limite de 180 dias contados da ocorrência do fato causador da emergência ou calamidade”*. Assim, o Relator, buscando um alcance mais amplo que a sugestão da Especializada, julgou oportuno determinar que *“seja dada ciência a todos os órgãos da Administração Municipal para que todas as Jurisdicionadas atendam, nos casos de dispensa de licitação fundamentada no Art. 24, IV da Lei 8.666/93, ao prazo limite de 180 dias, contado do evento danoso, para a execução dos serviços emergenciais, conforme a literalidade do dispositivo, visando a impedir que os gestores desta municipalidade sejam responsabilizados”*. O voto foi acompanhado de forma integral pelo Plenário, que decidiu por Tomada de Contas Especial com Determinação.

**PROCESSO 40/5297/2015, VOTO Nº 364/2019, RELATOR CONSELHEIRO FELIPE GALVÃO PUCCIONI, PLENÁRIO, JULGADO DE 21/08/2019.**

**ANEXOS:**

- ▶ [Processo 40/5297/2015 – Voto n.º 364/2019 – Relator Conselheiro Felipe Galvão Puccioni;](#)
- ▶ [Processo 40/5297/2015 – Parecer da Procuradora Especial;](#)
- ▶ [Processo 40/5297/2015 – Instrução da 2ª IGE.](#)

**2. A omissão no dever de prestar contas implica culpa presumida do gestor e, conseqüentemente, a presença de dano ao erário no valor total do contrato.**

Em processo de análise de Contrato de Gestão, verificou-se que houve omissão no dever de prestar contas, uma vez que a Jurisdicionada não apresentou relatórios de fiscalização atestando o adequado emprego dos recursos públicos e os resultados obtidos na execução contratual. O Corpo Instrutivo, acompanhado pelo Secretário Geral de Controle Externo, sugeriu a citação da Jurisdicionada, bem como de seu representante legal, por entender presente dano ao erário, tendo em vista a ausência de prestação de contas. O Relator, Conselheiro Luiz Antonio Guaraná, em concordância com o Corpo Instrutivo, salientou que *“a omissão no dever de prestar contas implica culpa presumida do gestor e, conseqüentemente, a*

ocorrência de débito no valor total do contrato”, mencionando jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) no mesmo sentido. Dessa forma, o Plenário, ao acolher integralmente o voto, decidiu pela citação dos gestores.

**PROCESSO 40/4302/2016, VOTO Nº 533/2019, RELATOR CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ, PLENÁRIO, JULGADO DE 30/08/2019.**

**ANEXOS:**

- ▶ [Processo 40/4302/2016 – Voto n.º 533/2019 – Relator Conselheiro Luiz Antônio Guaraná;](#)
- ▶ [Processo 40/4302/2016 – Parecer da Procuradora Especial;](#)
- ▶ [Processo 40/4302/2016 – Instrução da 1ª IGE.](#)

---

**3. A licitude do parcelamento do objeto da licitação deve ser avaliada sempre no caso concreto, analisando-se a viabilidade técnica e econômica da fragmentação.**

Em sede de representação, alegou-se, entre outras supostas irregularidades, violação à obrigatoriedade de divisão da licitação disposta no art. 23, §1º, da Lei nº 8.666, e no enunciado de Súmula nº 247 do TCU, tendo em vista que o objeto licitado se destinava a atender onze Coordenadorias Regionais de Educação (CRE). Ao analisar o ponto, o corpo técnico, acompanhado pela Procuradoria Especial, entendeu não haver restrição de competição no caso concreto, além de não parecer viável a divisão de itens sugerida pela representante, “*uma vez que a SME teria que gerir 22 Atas de Registro de Preços referentes ao mesmo objeto, com a possibilidade de se ter dezenas de empresas diferentes vencedoras, inclusive com diferentes preços, podendo ainda ocorrer perda da economia de escala*”. O relator, Conselheiro Nestor Rocha, alinhou-se ao raciocínio exposto e, colacionando jurisprudência do TCU no mesmo sentido, esclareceu que “*o parcelamento, ou não, do objeto da licitação deve ser auferido sempre no caso concreto, perquirindo-se essencialmente acerca da viabilidade técnica e econômica do parcelamento e da divisibilidade do objeto*”. Entendeu que, no caso, “*a jurisdicionada dimensionou o custo de administrativo e os reflexos de uma licitação fragmentada, elegendo o melhor modelo para o tipo de item adquirido*”. Dessa forma, o Plenário, ao acolher o voto do relator, decidiu pela improcedência da representação.

**PROCESSO 40/1323/2019, VOTO Nº 1692/2019, RELATOR CONSELHEIRO NESTOR GUIMARÃES MARTINS DA ROCHA, PLENÁRIO, JULGADO DE 16/10/2019.**

**ANEXOS:**

- ▶ [Processo 40/1323/2019 – Voto n.º 1692/2019 – Relator Conselheiro Nestor Guimarães M. da Rocha;](#)
- ▶ [Processo 40/1323/2019 – Parecer da Procuradora Especial;](#)
- ▶ [Processo 40/1323/2019 – Instrução da 3ª IGE.](#)

---

**4. A partir de 23/10/2019, a fixação de proventos que contenham a Rubrica 151 (Gratificação Insalubridade Caráter Transitório) deverá rejeitar a combinação de benefícios e requisitos de diferentes modalidades de aposentadoria.**

Em análise de concessão de aposentadoria, examinou-se a possibilidade ou não de incorporação da parcela atinente à insalubridade transitória (Rubrica 151). Verificou-se

que a servidora havia reunido os requisitos para se aposentar proporcionalmente antes de 01/01/2007, data a partir da qual a incorporação do adicional passou a ser devida apenas aos ocupantes de cargos privativos da área de saúde. No entanto, requereu a aposentação na modalidade integral. Inicialmente, o processo foi relatado pelo Conselheiro-Substituto Igor dos Reis Fernandes, que acompanhou o entendimento da Procuradoria Especial no sentido de não ser cabível “*que esta incorpore de qualquer maneira a Rubrica, uma vez que o fato gerador que possibilitou a incorporação não é o mesmo fato gerador que embasou a concessão da aposentadoria*”. No entanto, foi aberta divergência no que tange à modulação dos efeitos da decisão. O redator do voto, Conselheiro Antonio Carlos de Moraes, destacou que, “*por razões de segurança jurídica, boa fé dos administrados e possibilidade de a esfera administrativa implementar a nova interpretação, levada a cabo pela esfera controladora, o novo entendimento deva valer apenas para os casos futuros que sejam análogos aos destes autos*”. Além disso, salientou que a doutrina especializada e a jurisprudência desta Corte de Contas recomenda a modulação temporal de novos entendimentos. Dessa forma, o Plenário acompanhou de forma majoritária o Voto-Vista, decidindo dar ciência à jurisdicionada de que esta Corte “*somente efetuará o registro de aposentadorias, cuja fixação de proventos contenham a Rubrica 151 (Gratificação Insalubridade Caráter Transitório), para aqueles servidores que [...] reúnam as condições para se inativarem de forma proporcional ou integral até 31/12/2006 e tenham adquirido os requisitos para a aposentação até a data desta Decisão, caso o E. Plenário a aprove; e reúnam as condições para se inativarem de forma integral até 31/12/2006 e tenham adquirido os requisitos para a aposentação após a data desta Decisão*”, restando “*mantida a aludida parcela para aquelas aposentadorias já concedidas com base no critério até então aceito por esta Corte*”.

**PROCESSO 09/64000267/2016, VOTO Nº 957/2019, REDATOR CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS FLORES DE MORAES, PLENÁRIO, JULGADO DE 23/10/2019.**

#### **ANEXOS:**

- ▶ [Processo 09/64000267/2016 – Voto n.º 957/2019 – Relator Conselheiro Antonio Carlos Flores de Moraes;](#)
- ▶ [Processo 09/64000267/2016 – Parecer da Procuradora Especial;](#)
- ▶ [Processo 09/64000267/2016 – Instrução da 5ª IGE.](#)

## **5. É necessária a individualização da conduta praticada para fins de responsabilização no âmbito do Tribunal de Contas..**

Em sede de recurso de reconsideração, foi suscitada reforma de decisão plenária de aplicação de multa. Após a Secretaria Geral de Controle Externo opinar pela admissibilidade do recurso, o Corpo Instrutivo asseverou que “*a decisão atacada não avalia de modo individualizado a conduta praticada pela recorrente, levando-se em conta os deveres que lhes foram atribuídos, o nexo de causalidade e a sua culpabilidade, para fins do exercício pleno da ampla defesa e do contraditório*”. A Procuradoria Especial endossou o entendimento do corpo técnico, esclarecendo ser necessário “*que a prova indique a existência de todos os elementos objetivos e subjetivos descritivos da norma penal e também da inexistência de qualquer elemento capaz de excluir a culpabilidade e a pena, ou seja, deveria haver prova de que o agente citado praticou uma conduta típica e culpável*”. Acrescentou que o ônus probatório é do autor da tese que propõe a denúncia, bem como que deve ser concedido o benefício da dúvida ao acusado caso não haja provas acusatórias suficientes, com base no princípio da presunção de inocência. O Relator, Conselheiro José de

Moraes Correia Neto, admitiu o recurso, conferindo-lhe efeito suspensivo. No mérito, votou em consonância com o corpo instrutivo e a Doutra Procuradoria Especial. O Plenário, ao acolher integralmente o voto, decidiu pelo conhecimento do recurso de reconsideração e, no mérito, pelo seu provimento, reformando a decisão anteriormente proferida.

**PROCESSO 40/1300/2019, VOTO Nº 1.683/2019, RELATOR CONSELHEIRO JOSÉ DE MORAES CORREIA NETO, PLENÁRIO, JULGADO DE 08/11/2019.**

**ANEXOS:**

- ▶ [Processo 40/1300/2019 – Voto n.º 1683/2019 – Relator Conselheiro José de Moraes Correia Neto;](#)
- ▶ [Processo 40/1300/2019 – Parecer da Procuradora Especial;](#)
- ▶ [Processo 40/1300/2019 – Instrução da 4ª IGE.](#)

---

**6. A condenação do responsável revel deve estar fundamentada em provas que caracterizem sua conduta irregular, uma vez que os elementos dos autos são analisados em busca da verdade material.**

Em análise de convênio, verificou-se que restaram pendentes as razões de defesa do gestor à época da celebração do ajuste em apreço. Ao examinar o caso, o Relator, Conselheiro Antônio Carlos Flores de Moraes, aduziu que a conduta do gestor “*não violou qualquer dispositivo legal a possibilitar que esta Corte venha a lhe imputar sanção por fato típico previsto na legislação de regência*”. Concluiu, ainda, que “*o efeito da revelia nos processos do controle externo difere daquele previsto no Código de Processo Civil. No âmbito civil, a ausência de manifestação do réu gera presunção de veracidade dos fatos a ele imputados, de modo que sua inércia opera contra sua defesa. Nos Tribunais de Contas, a condenação do responsável revel deve estar fundamentada em provas que caracterizam sua conduta irregular, vez que, independentemente de o citado ter apresentado alegações de defesa, os elementos nos autos são analisados em busca do princípio da verdade material, como no caso destes autos*”. Destacou, por fim, jurisprudência do TCU no sentido de que o referido princípio faz com que, mesmo diante de revelia, não sejam reputados verdadeiros os fatos antes da análise dos elementos constantes dos autos. Diante disso, considerando cumpridas as formalidades legais atinentes ao convênio em questão, o Plenário, nos termos do voto do Relator, decidiu pelo conhecimento para fins de arquivamento do processo.

**PROCESSO Nº 40/0262/2013, VOTO Nº 422/2019, RELATOR CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS FLORES DE MORAES, PLENÁRIO, JULGADO EM 04/12/2019.**

**ANEXOS:**

- ▶ [Processo 40/0262/2013 – Voto n.º 422/2019 – Relator Conselheiro Antonio Carlos Flores de Moraes;](#)
- ▶ [Processo 40/0262/2013 – Parecer da Procuradora Especial;](#)
- ▶ [Processo 40/0262/2013 – Instrução da 4ª IGE.](#)

---

**7. Em caso de incerteza da demanda com utilização do Sistema de Registro de Preços, a Administração deve se abster de realizar contratação única do quantitativo total estimado.**

Em análise de contrato derivado de ata de registro de preços cujo objeto é a prestação de serviço de oxigenoterapia hiperbárica, a Inspeção de Controle Externo questionou a assinatura de um só contrato pelo valor total da despesa prevista para o serviço. Após diligência para esclarecimento, considerou-se que “a Administração optou pelo Sistema de Registro de Preços, que por sua característica pressupõe que a execução dos serviços ocorrerá de forma parcelada e que não se tem certeza do valor total a ser contratado, a opção da Administração pela celebração do instrumento contratual [...], sugere a existência de um contrato para cada demanda”. Ao mencionar cláusulas específicas do contrato que apontariam para contratações parceladas, o corpo técnico ressaltou que “a administração adotou o Sistema de Registro de Preços, e nesse sistema, a princípio, não haveria uma contratação única e total para cada item, pois as demandas seriam parceladas”. O Relator, Conselheiro Ivan Moreira dos Santos, em consonância com o corpo instrutivo e a Procuradoria Especial, entre outras deliberações, votou pela determinação para a jurisdição “abster-se, nos casos futuros, da contratação do quantitativo total das demandas solicitadas, uma vez que o Sistema de Registro de Preços tem por característica a entrega parcelada de bens e serviços devido à incerteza da demanda pela Administração”, no que foi acompanhado pelos demais Conselheiros.

**PROCESSO 40/0486/2018, VOTO Nº 1926/2019, RELATOR CONSELHEIRO IVAN MOREIRA DOS SANTOS, PLENÁRIO, JULGADO DE 13/12/2019.**

#### **ANEXOS:**

- ▶ [Processo 40/0486/2018 – Voto n.º 1926/2019 – Relator Conselheiro Ivan Moreira dos Santos;](#)
- ▶ [Processo 40/0486/2018 – Parecer da Procuradora Especial;](#)
- ▶ [Processo 40/0486/2018 – Instrução da 7ª IGE.](#)

- 
- 8. No âmbito dos processos de fiscalização que tramitam no TCMRJ, aplica-se o prazo prescricional de cinco anos ao julgamento de contas e às providências a ele relacionadas. Quanto aos fatos posteriores à edição da Emenda no 57/2014 à CERJ, inicia-se a contagem a partir do término do exercício seguinte ao da efetiva prestação de contas ou àquele em que as contas deveriam ter sido prestadas. Quanto aos fatos anteriores à referida Emenda, o termo inicial será a data de 01.01.2017.**

Em análise realizada no âmbito de Inspeção Ordinária, o Relator, Conselheiro Felipe Galvão Puccioni, entendeu necessário enfrentar a questão do prazo prescricional aplicável aos processos de controle externo no âmbito do TCMRJ. A respeito do tema, aduziu o Relator que “a imprescritibilidade prevista no art. 37, §5º da CRFB, exceção no ordenamento brasileiro, aplica-se, conforme literalidade do citado parágrafo, às ‘ações de ressarcimento’, nada tendo a ver com as ações de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas”. Dessa forma, por conta da incidência do disposto no art. 125, inciso XII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (CERJ) – aplicável ao TCMRJ por força do art. 124, §3º, da Carta Política estadual –, “o poder de julgar contas, bem como de tomar providências relacionadas ao julgamento das contas (como imputar débito), prescreve no prazo de cinco anos [...]. O marco inicial da contagem será, para os fatos ou atos posteriores à edição da Emenda no 57/2014 à CERJ, o término do exercício seguinte ao da efetiva prestação de contas ou o término do exercício seguinte àquele em que as

*contas deveriam ter sido prestadas, caso o gestor fosse obrigado*”. Quanto aos fatos anteriores à vigência da Emenda no 57/2014, “*considerar-se-á que as contas deveriam ter sido prestadas em 2015 e que o prazo de 5 anos definido pela CERJ começou a contar a partir do final do ano de 2016, ou seja, o termo a quo será a data de 01.01.2017. Desse modo, os fatos anteriores à vigência da referida emenda prescreverão em 01.01.2022*”. Por fim, esclareceu que “*o artigo 125, XII, da CERJ é aplicável a todo e qualquer processo de “contas” que tramite na Corte de Contas carioca, e não apenas aos processos específicos de “prestação ou tomada de contas” com base em interpretação sistemática*”. Pelo exposto, no caso concreto, o Plenário, ao acompanhar o voto do Relator, considerou não consumada a prescrição, razão pela qual decidiu pela conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, com citação do responsável.

**PROCESSO 40/0487/2011, VOTO Nº 295/2020, RELATOR CONSELHEIRO FELIPE PUCCIONI, PLENÁRIO, JULGADO DE 19/02/2020.**

**ANEXOS:**

- ▶ Processo 40/0487/2011 – Voto n.º 295/2020 – Relator Conselheiro Felipe Galvão Puccioni;
- ▶ Processo 40/0487/2011 – Parecer da Procuradora Especial;
- ▶ Processo 40/0487/2011 – Instrução da CAD.



# **EXPEDIENTE**

## **TRIBUNAL PLENO**

Presidente: Conselheiro Thiers Vianna Montebello  
Vice-Presidente: Conselheiro Nestor Guimarães Martins da Rocha  
Corregedor: Conselheiro Ivan Moreira dos Santos  
Conselheiro Antônio Carlos Flores de Moraes  
Conselheiro José de Moraes Correia Neto  
Conselheiro Luiz Antônio Chrispim Guaraná  
Conselheiro Felipe Galvão Puccioni  
Conselheiro-Substituto Dicler Forestieri Ferreira  
Conselheiro-Substituto Igor dos Reis Fernandes  
Conselheiro-Substituto Emil Leite Ibrahim

## **PROCURADORIA ESPECIAL**

Procurador-Chefe: Carlos Henrique Amorim Costa

## **SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA**

Secretário-Geral: Sérgio Domingues Aranha

## **SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO**

Secretário-Geral: Fabio Furtado de Azevedo

## **SECRETARIA GERAL DE ADMINISTRAÇÃO**

Secretário-Geral: Heleno Chaves Monteiro

## **COJUS**

Presidente: Bruno Maia de Carvalho  
Álvaro Augusto Couri Barbosa  
Ana Paula de Biase Torres  
Armando Eduardo Ito Cordeiro  
Arthur José Pereira Bompert  
Carlos Alberto B. Delgado Júnior  
Carlos Maurício Raposo  
Cássio das Neves Monteiro  
Dicler Forestieri Ferreira  
Emil Leite Ibrahim  
Ercole Silva Brandimarte  
Filipe Nascimento e Silva  
Flávio Torres Nunes  
Giuliano Barbirato Alvim Viana  
Igor dos Reis Fernandes  
Laila Rainho de Oliveira  
Luciano Viana Nunes  
Luiz Antônio de Freitas Júnior  
Maurício C. de Alvarenga Filho  
Rafael Sorosini de Oliveira  
Ricardo do Espírito Santo  
Rodolfo Luiz Pardo dos Santos  
Victor Bello Accioly

## **DIRETORIA DE PUBLICAÇÕES**

Diretora: Maria da Graça Paes Leme Saldanha  
Diagramação: Luiza de Abreu Correia

