



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, representado pelo Procurador infra assinado, no exercício do poder-dever constitucional e legal, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 127 da Constituição da República c/c art. 99, § 1º, inciso VI, da Lei Complementar n. 621/12, oferecer

**REPRESENTAÇÃO**  
com pedido de provimento liminar cautelar  
*inaudita altera parte*

em face de:

**1 - RODNEY ROCHA MIRANDA** - ex-Prefeito do Município de Vila Velha, inscrito no CPF/MF sob o n.º [REDACTED], com endereço na [REDACTED];

**2 - JOSÉ ELIOMAR ROSA BRIZOLINHA** - ex-Secretário Municipal de Serviços Urbanos da Prefeitura de Vila Velha, inscrito no CPF/MF sob o n.º [REDACTED], com endereço na [REDACTED];

**3 - REGINALDO LOUREIRO PEREIRA** - ex-Secretário Municipal de Serviços Urbanos da Prefeitura de Vila Velha, inscrito no CPF/MF sob o n.º [REDACTED], com endereço na [REDACTED];



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

**4 - RICARDO ALVES BARROSO** – ex-Secretário e Subsecretário de Serviços Urbanos da Prefeitura de Vila Velha, inscrito no CPF/MF sob o n.º [REDACTED], com endereço na [REDACTED];

**5 - FLÁVIA LEMOS REZENDE** - ex-Subsecretária de Serviços Urbanos e Administrativo da Prefeitura de Vila Velha, inscrita no CPF/MF sob o n.º [REDACTED] com endereço na [REDACTED];

**6 - ARLAN SIMÕES TAUFNER** – ex-Assessor Técnico SEMSU/GAB;

**7 - VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A** – empresa contratada, Pessoa Jurídica de Direito de Privado, com endereço na Rua São Sebastião, 99 - Grande Vitória, CEP 29031-344, Vitória/ES; e

**8 - CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA** – empresa contratada, Pessoa Jurídica de Direito de Privado, inscrita no CNPJ sob o n.º 31.733.363/0001-60, com endereço na Rua São Sebastião, n.º 99, Resistência, CEP. 29.032-545, Vitória/ES;

em razão de **graves ilegalidades** perpetradas nos contratos emergenciais n.ºs **080/2013, 056/2014, 0168/2014, 64/2015, 145/2015, 37/2016 e 106/2016, firmados entre a empresa VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL e o MUNICÍPIO DE VILA VELHA/ES,** e os de n.ºs **079/203, 057/2014, 0169/2014, 065/2015, 0146/2015, 036/2016 e 0108/2016, firmados entre a empresa CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA,** cujo objeto refere-se à contratação emergencial no serviço de limpeza pública no Município de Vila Velha.

## **I – LEGITIMIDADE ATIVA, PASSIVA, CABIMENTO E COMPETÊNCIA**

Extreme de dúvidas é a legitimidade ativa do Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo em propor a presente representação, à vista do que dispõe o art. 130 da Constituição da República c/c art. 3º, incisos I e VI, da Lei Complementar n.º 451/2008 c/c art. 99, § 1º, VI, da Lei Complementar n.º. 621/12.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

Quanto à legitimidade passiva, cabe aos Senhores **RODNEY ROCHA MIRANDA, JOSÉ ELIOMAR ROCHA BRIZOLINHA, RICARDO ALVES BARROSO, REGINALDO LOUREIRO PEREIRA, FLÁVIA LEMOS REZENDE e ARLAN SIMÕES TAUFNER**, todos agentes públicos da Prefeitura de Vila Velha, por justificarem as indevidas e sucessivas dispensas de licitação, bem como assinarem os contratos emergenciais e executarem-nos, na medida da responsabilidade de cada um, destacando-se indicativos de perda patrimonial do cofre do município de Vila Velha. Noutra, as empresas **VITAL ENGENHARIA LTDA.** e **CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA.** são beneficiárias diretas da malversação dos recursos públicos.

No tocante ao cabimento e à competência, prescreve o art. 99, *caput*, da LC n.º 621/2012 que *“serão recebidos pelo Tribunal como representação os documentos encaminhados por agentes públicos comunicando a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de lei específica.”* Assim, em caso de ilegalidade ou irregularidades perpetradas em detrimento do patrimônio público, é cabível a representação a essa Corte de Contas para obstá-las.

## II – DOS FATOS

Conforme apurado, consoante farta documentação em anexo, os agentes públicos requeridos deram causa à celebração de sucessivos contratos por dispensa indevida de licitação, para prestação de serviço público de limpeza urbana e de manutenção de áreas verdes, sob o mesmo fundamento, qual seja, a dispensa de licitação com base no artigo 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93, tudo em benefício das empresas **CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA.** e **VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL.**

A adjudicação da prestação do serviço público de limpeza urbana (sob o argumento de dispensa de licitação) foi realizada **SETE VEZES CONSECUTIVAS COM A CORPUS SANEMAMENTO E OBRAS e com a VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL, TOTALIZANDO 14 (QUATORZE) CONTRATOS EMERGENCIAIS** no **PERÍODO QUE**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

**COMPREENDEU OS ANOS DE 2013, 2014, 2015 e 2016**, ou seja, todo o mandato do ex-Prefeito Rodney Rocha Miranda.

O **1º contrato emergencial** foi celebrado com a **CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA** (contrato nº 079/2013 – datado de 01 de outubro de 2013), cujo montante foi de **R\$ 14.400.039,30 (quatorze milhões, quatrocentos mil e trinta e nove reais e trinta centavos)**, conforme cláusula segunda.

Segundo a cláusula terceira do contrato, o mesmo teria vigência pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, conforme prescreve o art. 24, inciso IV, da Lei Federal n.º 8.666/93, “*tendo início na data de sua assinatura, sendo que sua eficácia dar-se-á após a publicação, ou até que se conclua o procedimento licitatório*”.

Decorridos os 180 (cento e oitenta) dias do contrato inicial, foi celebrado “**OUTRO**” contrato com a **CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA** (contrato nº 057/2014), ou seja, o **2º contrato emergencial** com idêntico objeto (serviços de limpeza pública) e datado do dia 31 de março de 2014 – 05 (cinco) meses após assinado o primeiro contrato emergencial, sob o mesmo argumento de situação emergencial.

O valor contratado, desta vez, perfaz o total de **R\$ 15.653.355,12 (quinze milhões, seiscentos e cinquenta e três mil, trezentos e cinquenta e cinco reais e doze centavos), cento e trinta mil e setecentos reais)**, tendo o referido contrato vigência pelo prazo improrrogável de 180 (cento e oitenta) dias, conforme consta de sua cláusula terceira.

E assim foi-se sucessivamente firmando-se os contratos emergenciais:

**3º - 0169/2014 – R\$ 16.794.367,68 (dezesseis milhões, setecentos e noventa e quatro mil, trezentos e sessenta e sete reais e sessenta e oito centavos)**; assinado em 27 de setembro de 2014;

Neste contrato emergencial foi formalizado termo aditivo acrescentando **R\$ 441.155,08 (quatrocentos e quarenta e um mil, cento e cinquenta e cinco reais e oito centavos)**; assinado na data de 09 de fevereiro de 2015.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

4º – 065/2015 – R\$ 15.446.990,82 (quinze milhões, quatrocentos e quarenta e seis mil, novecentos e noventa reais e oitenta e dois centavos); SEM DATA DE ASSINATURA.

5º – 146/2015 – R\$ 11.685.114,78 (onze milhões, seiscentos e oitenta e cinco mil, cento e quatorze reais e setenta e oito centavos); assinado em 22 de setembro de 2015.

Neste contrato emergencial foi formalizado termo aditivo, sem valor, assinado na data de 09 de fevereiro de 2015.

6º – 036/2016 – R\$ 12.373.095,60 (doze milhões, trezentos e setenta e três mil, noventa e cinco reais e sessenta centavos); assinado em 19 de março de 2016.

7º – 108/2016 – R\$ 12.511.310,46 (doze milhões, quinhentos e onze mil, trezentos e dez reais e quarenta e seis centavos); assinado em 14 de setembro de 2016

Todos os contratos acima citados possuíram prazo de 180 (cento e oitenta) dias totalizando **R\$ 99.305.428,84** (noventa e nove milhões, trezentos e cinco mil, quatrocentos e vinte e oito reais e oitenta e quatro centavos).

Por sua vez, no contrato com a **VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL** sucedeu-se da mesma forma como ocorrido na **CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA.**, celebrando-se sucessivamente 07 (sete) contratos emergenciais, tendo o valor total de **R\$ 144.931.261,93** (cento e quarenta e quatro milhões, novecentos e trinta e um mil, duzentos e sessenta e um reais e noventa e três centavos), senão vejamos:

	N.º DO CONTRATO EMERGENCIAL	VALOR
VITAL	080/2013	R\$ 21.261.775,68



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

<b>ENGENHARIA AMBIENTAL</b>	056/2014	R\$ 23.015.562,54
	168/2014	R\$ 24.262.450,56
	Termo aditivo ao contrato n.º 0168/2014	SUPRESSÃO DO CONTRATO DE R\$ 501.473,09
	064/2015	R\$ 22.743.254,58
	0145/2015	R\$ 17.181.299,10
	037/2016	R\$ 18.339.129,24
	0106/2016	R\$ 18.629.263,32
	<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 144.931.261,93</b>

Observa-se que os valores praticados, principalmente entre os contratos emergenciais n.ºs 080/2013, 056/2014 e 0168/2014, sofreram aumento mínimo de 13% (treze por cento), o que se mostra espantoso.

Ora, as empresas **CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA.** e **VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL** beneficiaram-se ao celebrarem esses contratos com o Poder Público municipal sem disputar preços justos e razoáveis com outras concorrentes do mercado, desde o início do ano de 2013, no total de **aproximadamente R\$ 244.236.690,77 (duzentos e quarenta e quatro milhões, duzentos e trinta e seis mil, seiscentos e noventa reais e setenta e sete centavos).**

O benefício auferido por tais empresas representou, a contrario sensu, prejuízo ao erário municipal, pois preços melhores e mais vantajosos seriam obtidos se a licitação de fato tivesse ocorrido nas diversas vezes em que foram celebrados os contratos com dispensa indevida de licitação.

Não existem dúvidas da disparidade existente entre os contratos celebrados com licitação e os contratos celebrados sem licitação. No caso das contratações por dispensa indevida, no qual se somam 14 (quatorze) contratos emergenciais, evidencia-se favorecimento das empresas contratadas em detrimento da melhor proposta que deve nortear a celebração dos contratos administrativos afetos a procedimentos licitatórios.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

Não são apenas indícios de fraude no processo licitatório, mas sim a efetiva utilização de subterfúgios por parte dos requeridos para proceder à **DISPENSA INDEVIDA DO PROCESSO LICITATÓRIO**, pois não se mostra razoável o lapso temporal sem se conseguir efetivar um procedimento licitatório. E ainda, quando lançado o edital, o mesmo foi suspenso, por intermédio de representação do Ministério Público de Contas, haja vista a clara presença de se antecipar quais empresas participariam do certame, conforme se depreende dos autos do processo TC-4504/2016.

Neste cenário, do tempo em que estiveram à frente dos cargos no executivo municipal e com tantas prorrogações indevidas, tiveram os requeridos prazos mais do que suficientes para realizar uma escorreita licitação e contratar uma empresa que realmente atendesse o melhor interesse da Administração Pública, com preços que refletissem os de mercado.

No entanto, essa não foi a lógica!!! Apesar de, ainda que ressalvadas em justificativas a pretensão de deflagrar procedimento licitatório, em nenhum momento há conduta concreta sobre o tema, ficando as ressalvas só no papel.

## **II - FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **II.1 – SUCESSIVAS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS. AFRONTA AO ART. 37, INCISO XXI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 24, INCISO IV DA LEI FEDERAL N.º 8.666/93.**

Estabelece a Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, que as pessoas jurídicas de direito público estão submetidas ao regime de licitação, necessário para uma melhor contratação e execução dos serviços públicos:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Verifica-se, dessa forma, que o texto constitucional exige que todas as contratações deverão ser realizadas mediante prévio processo licitatório, o qual constitui requisito essencial à validade dos contratos.

Como forma de regular o instituto da licitação, adveio a Lei Federal n.º 8.666/93, regulamentando o referido inciso constitucional, estabelecendo que a Administração Pública, inclusive na esfera municipal, deve observar o regime licitatório para a contratação de serviços.

Conforme estabelecido no art. 2º da Lei Federal n.º 8.666/93, somente nos casos por ela especificados, pode o poder público efetuar contratações diretamente, sem realizar procedimento licitatório.

A ressalva trazida tanto pela Constituição como pela Lei Federal n.º 8.666/93 diz respeito àqueles casos em que a licitação é inviável (inexigibilidade de licitação) ou, mesmo sendo viável, não é conveniente para a Administração a sua realização (licitação dispensada ou dispensável).

No que se refere à licitação dispensável, há previsão, nos vários incisos do art. 24 da Lei de licitações e contratos, de diversas hipóteses em que, apesar do procedimento licitatório poder ser realizado, achou por bem o legislador não torná-lo obrigatório, desde que esteja expressamente justificado pelo administrador os motivos (observância do princípio da motivação).

Assim, estabeleceu o Artigo 24, inciso IV, da mencionada Lei:

“Art. 24. É dispensável a licitação:





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

[...]

IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança das 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**” (grifei).

Dessa forma, a Lei estabeleceu que, para o Administrador dispensar a licitação com fundamento no inciso IV do Artigo 24, deve obedecer todos os seus requisitos, quais sejam:

- a) existência de uma situação de emergência;**
- b) observância do prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias; e**
- c) improrrogabilidade do respectivo contrato.**

As razões que motivaram o legislador a prever esta hipótese de dispensa é que, nesses casos, o administrador não terá tempo suficiente para realizar um procedimento licitatório, pois a urgência da situação exige a contratação imediata.

No entanto, pelas mesmas razões determinou o legislador que o prazo máximo do contrato seja de 180 (cento e oitenta) dias e isso, porque esse prazo é o prazo razoável para que a administração proceda ao devido processo licitatório e efetue a contratação da melhor proposta, como manda o texto constitucional. Por isso mesmo, foi determinada a improrrogabilidade do contrato, pois o prazo de cento e oitenta dias é mais do que suficiente para iniciar e terminar uma licitação com vistas à contratação da proposta mais vantajosa.

Trata-se, na verdade, de uma hipótese legal que deve ser interpretada de forma prudente, pois vários administradores a usam como meio de fraudar a obrigatoriedade de licitação.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

É o que nos ensina a doutrina mais autorizada<sup>1</sup>:

A hipótese merece interpretação cautelosa. A contratação administrativa pressupõe atendimento às necessidades coletivas e supra-individuais. Isso significa que a ausência da contratação representaria um prejuízo para o bem público. Se inexistisse um interesse em risco, nem caberia intervenção do Estado. A atividade pública não pode ser suprimida ou diferida para o futuro. Afinal, essas são características inerentes à Administração Pública.

Na generalidade dos casos em que o Estado dispõe-se a contratar, é motivado a atuar para evitar dano potencial. Toda e qualquer contratação administrativa retrata a necessidade e a conveniência de uma atuação conjugada entre o Estado e terceiros. **Uma interpretação ampla do inc. IV acarretaria, por isso, a dispensa de licitação como regra geral. O argumento da urgência sempre poderia ser utilizado. Ora, a ausência de licitação não constitui a regra, mas a exceção. O inc. IV deve ser interpretado à luz desse princípio.** (grifei)

O dispositivo enfocado refere-se aos casos em que o decurso de tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção de medidas indispensáveis para evitar danos irreparáveis. Quando fosse concluída a licitação, o dano já estaria concretizado. A dispensa de licitação e a contratação imediata representam uma modalidade de atividade acautelatória dos interesses que estão sob a tutela estatal.

Sobre o conceito de “emergência” prossegue o renomado autor:

No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para o seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores.

Percebe-se, assim, que a situação de emergência que autoriza a contratação direta é aquela que realmente necessita de satisfação urgente, **não a autorizando aqueles**

---

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos. 11ª edição. Dialética. São Paulo: 2005. p.238



**casos em que a própria incúria, desídia ou negligência do administrador gera a situação emergencial.**

Do mesmo modo, deve sempre ser observado o prazo máximo de 180 dias, sob pena de se desvirtuar a finalidade da norma, que é a satisfação do interesse público a ser feito com total rapidez.

Importante trazer à baila, novamente, os ensinamentos de Justen Filho<sup>2</sup>, que esclarecem com precisão que os fatos ora perquiridos foram contrários à Lei:

Isso não significa afirmar a possibilidade de sacrifício de interesses curados pelo Estado em consequência da desídia do administrador. Havendo risco de lesão a interesses, a contratação deve ser realizada, **punindo-se o agente que não adotou as cautelas necessárias.** A questão apresenta relevância especialmente no tocante à comumente denominada **“emergência fabricada”, em que a Administração deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização da licitação previsível. Assim, atinge-se o termo final de um contrato sem que a licitação necessária à nova contratação tivesse sido realizada.** Isso coloca a Administração diante do dilema de fazer licitação (e cessar o atendimento a necessidades impostergáveis) ou realizar a contratação direta (sob invocação de emergência). O que é necessário é verificar se a urgência existe efetivamente e, ademais, se a contratação é a melhor possível nas circunstâncias. Deverá fazer-se a contratação **pelo menor prazo e com o objetivo mais limitado possível**, visando a afastar o risco de dano irreparável. **Simultaneamente, deverá desencadear-se a licitação indispensável.** Ou seja, a desídia administrativa não poderá redundar na concretização de danos irreparáveis aos valores buscados pelo Estado, mas se resolverá por outra via. Comprovando-se que, mediante licitação formal e comum, a Administração teria obtido melhor resultado, **o prejuízo sofrido deverá ser indenizado pelo agente que omitiu as providências necessárias.** Ademais disso, **deverá punir-se exemplarmente o agente público que omitiu o desencadeamento da licitação (grifei).**

Dos fatos minuciosamente narrados, extrai-se que **é impossível concluir que houveram 14 (quatorze) situações emergenciais que impossibilitaram a realização de uma licitação para contratação dos serviços de limpeza urbana por um período de**

---

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Idem.



aproximadamente três anos e meio, tempo que perduraram os 07 (sete) contratos emergenciais de cada empresa, vindo, ainda, não se olvide, o 8º (oitavo) contrato emergencial em março de 2017.

É evidente a violação ao texto constitucional e à Lei Federal nº 8.666/93. Do mesmo modo, é visível que o ex-Prefeito, bem como seus subordinados requeridos, apresentaram condutas incompatíveis com as diretrizes e princípios que devem reger a atuação de um Administrador Público.

## **II.1.2 – CONDUTA E NEXO CAUSAL DOS REQUERIDOS AO DISPENSAREM O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO SEM AMPARO LEGAL. INDÍCIOS DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

Com fulcro na Constituição e com suporte na necessidade de combater esses agentes públicos que cometem atos não condizentes com a moralidade, adveio a Lei Federal n.º 8.429/92, estabelecendo sanções aos agentes públicos que se enriqueçam ilicitamente (Art. 9º), causem prejuízo ao erário (Art. 10) ou violem os princípios administrativos constitucionais (Art. 11).

Nesse diapasão, estabelece o Artigo 10, inciso VIII da Lei Federal n.º 8.429/92:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

[...]

**VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente”**  
(grifei).

A conduta dos agentes públicos evidencia afronta ao inciso VIII do mencionado artigo, eis que dispensaram, por 14 (quatorze) vezes, o processo licitatório de forma indevida, ao contratar, diretamente, por diversas vezes consecutivas, o serviço de limpeza pública no município de Vila Velha e em favor das empresas requeridas, sem ao menos



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

coletar preços com outras empresas, a fim de brigar por um custo menos elevado, tema este tratado em item próprio nesta peça.

Cumprе frisar, também, a não menos responsabilidade do ex-Prefeito Rodney Rocha Miranda, pois ao tomar posse, o Prefeito assume toda a responsabilidade acerca dos serviços públicos que devem ser prestados pelo município e, conseqüentemente, de todos os contratos que devem ser realizados pelo ente federado.

O ex-Prefeito ficou todo o seu mandato omissso em atuar com vistas a repelir essa teratológica ilegalidade. Não se faz possível, nem tampouco razoável, que o período de 04 (quatro) anos não seja suficiente para que se inicie e termine o processo licitatório com vistas à contratação de uma empresa para a prestação do serviço público de limpeza urbana.

O que se evidencia é a manifesta inércia em todo o mandato em legalizar o serviço de limpeza pública no município, junto a Secretários e Subsecretária e assessor técnico da Secretaria de Serviços Urbanos do município, não se tendo a mínima preocupação, sequer, com o processo de licitação.

Tanto é assim que em 2016, ante as sucessivas e ilegais contratações emergenciais, o Ministério Público de Contas encaminhou a Recomendação n.º 001/2016.

E qual foi o resultado da Recomendação? Lançou-se o edital de Concorrência Pública n.º 010/2016 no qual, por simples análise, verificou-se demasiado número de irregularidades, razão pela qual o Ministério Público de Contas não teve outro norte a não ser propor representação - processo TC-4504/2016 - para que fosse imediatamente suspenso, o que foi acatado, nos termos fundamentados, suspendendo-se o procedimento por decisão do eminente Conselheiro Sérgio Borges. Ora, evidencia-se que o edital publicado e de fato suspenso pelo egrégio TCEES serviu só para fundamentar uma situação de “colocamos o edital na rua”, dadas as irregularidades apontadas.

A conduta que se esperava dos requeridos é que, ao mesmo tempo em que realizaram as sucessivas contratações emergenciais, desencadeassem processo licitatório lícito, no qual se objetivasse a melhor proposta para a administração, com vistas à



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

contratação de uma empresa realmente apta a prestar o serviço público de maneira eficiente. Contudo, não foi o que ocorreu, pois adveio um total de 14 (quatorze) contratações emergenciais, cujo preço é mais elevado. Contratos emergenciais por dispensa de licitação, como mencionado pela doutrina, são para situações pontuais, calamitosas, o que, de fato, não se pode concluir pela evidenciada conduta dos requeridos.

Ora, se realmente houve urgência que determinasse a contratação de forma direta, deveria ter sido iniciado, por outro lado, o procedimento de licitação, não tentando se justificar, por três anos e meio, que não se queria utilizar de tal contratação emergencial. O que se observa, de forma concreta, é a ausência de diligência.

Não se pode acreditar que a situação de emergência perdurou durante todo esse tempo. A Lei é clara: o contrato é improrrogável.

Emergência quer dizer que a situação está crítica, que há urgência na atuação do poder público e, por essa razão, não pode ser um fato que perdure por muito tempo, mas que seja transitório. Dessa forma, não há como se concluir que houve emergência que autorizasse a contratação direta durante todo esse período. Sobre o assunto confira os julgados abaixo:

“EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LICITAÇÃO - DISPENSA E INEXIGIBILIDADE NÃO CONFIGURAÇÃO - ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CARACTERIZAÇÃO - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO - SENTENÇA REFORMADA. Em se tratando de ação civil pública em que se discute a configuração de atos de improbidade administrativa, **o pedido é procedente quando constatada a inexistência de situação motivadora de dispensa e inexigibilidade de procedimento licitatório**” grifei. (TJMG - Processo nº 1.0145.00.001736-1/001(1). Relator: MOREIRA DINIZ. Julgamento: 02/12/2004).

“EMENTA: PROCESSUAL CÍVEL - recurso de Annemarie Gorski de Queiroz – deserção – não conhecimento do recurso. PROCESSUAL CÍVEL - ação civil pública visando ressarcimento do erário por prejuízos resultantes de negócios jurídicos subjacentes a atos de improbidade administrativa - idoneidade do meio - inteligência dos artigos 25 da lei nº 8.625/93 e da lei nº 7.347/85. PROCESSUAL CIVIL - ação civil pública visando ressarcimento do erário por prejuízos resultantes de atos de improbidade administrativa



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

- legitimidade ativa do Ministério Público para sua propositura - previsão constitucional (art. 129, III, da CF.) e infraconstitucional (art. 17 da lei 8.429/92). PROCESSUAL CIVIL - prejuízo resultante de improbidade administrativa - ressarcimento dos cofres públicos - cabimento da ação civil pública. CONTRATO ADMINISTRATIVO - **indevida dispensa de licitação - situação emergencial provocada pela própria Administração - sentença que aplicou corretamente as sanções previstas no art. 12, DI, da lei nº 8.429/92. Recursos não providos.**” grifei. (TJSP. Processo: Apelação Com Revisão 3298495100. Relator: Coimbra Schmidt. Terceira Câmara de Direito Público. Julgamento 11.08.2006).

“EMENTA: DUPLO GRAU DE JURISDICAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SENTENÇA QUE DECLARA A NULIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS EDITADOS COM FUNDAMENTAÇÃO INEXISTENTE. CONTRATOS IRREGULARMENTE FIRMADOS COM DISPENSA DO DEVIDO PROCESSO LICITATORIO. ATO JUDICIAL QUE MERECE CONFIRMAÇÃO. RESULTA INCENSURAVEL ATO JUDICIAL QUE RECONHECEU COMO, ALEM DE ANTIETICO, INVALIDO O ACTUM QUE, NO NASCEDOURO, AFRONTOU AS PRESCRICOES JURIDICAS, DECRETANDO A SUA EXTINÇÃO, **PORQUANTO SAO NULOS OS CONTRATOS FIRMADOS SOB A ALEGACAO FALSA DE ESTADO DE CALAMIDADE E, POSTERIORMENTE DE EMERGENCIA PUBLICA, COM O FITO DE JUSTIFICAR A CONTRATACAO DE SERVICO DE LIMPEZA URBANA SEM O DEVIDO PROCESSO LICITATORIO.**” grifei (TJ GO. Processo 200600422520. 3ª Câmara cível. Relator DES. FELIPE BATISTA CORDEIRO. Acórdão: 04/07/2006).

É óbvio que a conduta do Prefeito Rodney Rocha Miranda, ora requerido, juntamente com seus subordinados foram determinantes para a ausência de procedimento licitatório, bem como para as contratações diretas indevidas, violando o princípio constitucional da obrigatoriedade de licitação e beneficiando as empresas requeridas.

Confirma-se tal asserção quando verificamos que foram os requeridos que assinaram os contratos emergenciais com as referidas empresas, conforme contratos anexos, bem como elaboraram os Decretos de Dispensa de Licitação.

O que transparece, aqui, é o dolo dos requeridos, pois a própria justificativa sugere a realização do certame enquanto se cumpria a execução dos 14 (quatorze) contratos emergenciais celebrados com as empresas VITAL e CORPUS. Entretanto, mesmo





**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

com ciência de todos da referida justificativa para contratação, procederam de forma contrária a ela, **NÃO SE INICIANDO O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO LÍCITO** – pois a última concorrência adveio recheada de indícios de irregularidades, tanto que se encontra até agora suspensa por essa Corte de Contas – **E SE CELEBRANDO CONTRATOS COM DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO**.

Destaca-se: os contratos foram celebrados pelos requeridos com consciência da irregularidade, pois os mesmos justificaram a obrigatoriedade de deflagração de procedimento licitatório, sabendo, assim, que era necessário lançar o certame e não contratar diretamente, como o fizeram diversas vezes.

A tese do agir de forma dolosa é reforçada pelos próprios requeridos nas diversas justificativas que lançaram para contratar por dispensa de licitação.

Todavia, não deflagrando a licitação, celebraram contratos de forma indevida, dispensando a licitação quando deveriam proceder à sua realização.

### **III – RESULTADO DA CONDUTA DOS REQUERIDOS: PREJUÍZO AO ERÁRIO.**

Fortes evidências demonstram que a conduta e onexo causal dos requeridos causaram **PREJUÍZO AO ERÁRIO**. Foram milhões de reais gastos com empresas que prestaram e ainda prestam serviços sem a devida competição, no qual o alicerce central deveria ser o procedimento licitatório para buscar o preço mais vantajoso para a administração municipal.

Colhe-se dos documentos que amparam esta inicial que **NUNCA** houve uma escorreita cotação de preços entre as empresas que prestam o serviço, ou seja, inacreditavelmente, fazia-se uma planilha com os valores, as empresas faziam uma “contraplanilha” e celebravam os contratos.

Colhe-se dos ofícios encaminhados pela VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL à municipalidade, para subsidiar as contratações, uma planilha elaborada pela própria empresa para efetivar a contratação, ou seja, há, então, inexistência de cotação de preços





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

com ao menos 03 (três) empresas no mercado. Evidencia-se ausência de parâmetros com os preços praticados no mercado.

**Impressiona, dos documentos apresentados, o *modus operandi* para formalizar a planilha de preços. A empresa fornece o preço e a administração simplesmente acata e contrata, sem discussão, sem negociação; nada que favoreça a administração pública.**

Dos documentos acostados, não há metodologia ou planilha de custos realizada pela própria municipalidade para proteger o erário, contrapondo-a a sobrepreços ou superfaturamento, ou seja, não existe qualquer parâmetro de formalização dos custos dos serviços. Percebe-se que o único parâmetro é o preço fornecido pela VITAL e pela CORPUS.

De outra forma, o município de Vitória<sup>3</sup> possui contrato de prestação de serviços de limpeza urbana advindo de procedimento licitatório cuja planilha, a título ilustrativo, em especial quanto aos valores, assim consta:

### VITÓRIA

ITEM	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UNID	QUANT. MENSAL	PREÇO UNIT. R\$	VALOR MENSAL R\$	VALOR ANUAL R\$	VALOR CONTRATO 48 MESES R\$
1	<b>Coleta e transporte até o transbordo de resíduos sólidos domiciliares</b>						
1.1	Coleta e transporte até o transbordo de resíduos sólidos urbanos e dos oriundos de feiras livres	Tonelada	9.800,00	142,59	1.397.382,00	16.768.584,00	67.074.336,00
5.1	Varrição manual de vias públicas	Km meio fio	12.563	80,00	1.005.040,00	12.060.480,00	48.241.920,00

<sup>3</sup> Planilha retirada do site <https://geobras.tce.es.gov.br/Cidadao/Arquivos/ArquivosPaginaInteiraDetalhes.aspx?IDOBRA=8025&tipo=I> dia 27.01.2017 às 13h26.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

Noutra vertente, assim é a planilha oferecida a Prefeitura de Vila Velha pela empresa VITAL, no mesmo ano e para o mesmo serviços, *verbis*:

**VILA VELHA**

**CONTRATO EMERGENCIAL N.º 0168/2014**

**PLANILHA ORÇAMENTÁRIA**

**VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL**

ITEM	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UNID.	QUANTIDADE	PREÇO UNITÁRIO	VALOR MENSAL
01	Serviços de coleta de resíduos, incluindo transporte ao aterro, destinação final e varrição de vias públicas.				2.696.757,84
01.01	Varrição Manual de Vias e Logradouros Públicos	km	6.262,28	106,81	668.874,13

Eminente Relator, chamo a atenção aqui para os valores praticados!!

Os valores dos quadros acima, de Vitória e Vila Velha, expressam valores equidistantes para municípios limítrofes, os quais se justificam na existência de competição em um e na ausência de competição em outro.

O que se levanta neste ponto são sobejamente indicativos de sobrepreço e superfaturamento ante a ausência de procedimento licitatório, custeados pelo cofre do município de Vila Velha. Urge a imediata decisão dessa Corte de Contas em reter percentual custeado pelos poucos recursos existentes no cofre vilavelhense, em prol de sua população.

**E NÃO É SÓ.**



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

Volta-se a repetir o quadro já formulado dos preços da empresa VITAL e, por ser contrato com prazo curto, causa espécie o aumento do preço praticado a cada rodada de contratação, conforme se verifica abaixo:

	<b>N.º DO CONTRATO EMERGENCIAL</b>	<b>VALOR</b>
<b>VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL</b>	080/2013	R\$ 21.261.775,68
	056/2014	R\$ 23.015.562,54
	168/2014	R\$ 24.262.450,56
	Termo aditivo ao contrato n.º 0168/2014	SUPRESSÃO DO CONTRATO DE R\$ 501.473,09
	064/2015	R\$ 22.743.254,58
	0145/2015	R\$ 17.181.299,10
	037/2016	R\$ 18.339.129,24
	0106/2016	R\$ 18.629.263,32
	<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 144.931.261,93</b>

Novamente, cotejando os valores constantes dos contratos emergenciais em anexo, verifica-se que, principalmente entre os contratos emergenciais n.ºs 080/2013, 056/2014 e 0168/2014, houve um aumento mínimo de 13% (treze por cento).

É muito dinheiro público que está sendo pago às empresas, sendo estranhas tais contratações sempre com as mesmas, sem se buscar alternativas ou mesmo empresas que, sem dúvidas, são capazes de prestar o mesmo serviço público no nosso Estado ou mesmo fora dele, vindo-se a reconhecer, com essa rotineira conduta, inegável direcionamento.

Tal situação (de nítido favorecimento às empresas, pois foram contempladas 14 (quatorze) vezes) não pode continuar e os agentes públicos responsáveis devem ser responsabilizados.

Sobre o tema confira-se a jurisprudência:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

“Ementa: LICITAÇÃO - Dispensa anterior, em razão de contratação emergencial - Menor preço em relação a outras empresas, além da urgência - Novo contrato emergencial, agora por valor quase dez vezes superior ao primeiro contrato, também sem licitação - Inexistência de menor preço, fator determinante da primeira contratação – Liminar concedida em ação popular para limitar o repasse de verbas à contratada ao valor do primeiro contrato - Decisão mantida - **Deve ser mantida liminar que limita repasse de verbas à empresa contratada, novamente, para o serviço de coleta de lixo, ao valor acatado em anterior contratação emergencial (exatamente por ser o menor), com dispensa de licitação, mesmo porque a pretensão atual atinge cerca de dez vezes aquele montante**” grifei (TJSP. Processo Agravo de Instrumento 6473755700. Relator: Luis Ganzerla. 11ª Câmara de Direito Público. Julgamento 13/07/2007).

Não se pode aceitar, portanto, as alegações de que as contratações irregulares teriam sido realizadas ao argumento de que não se poderia interromper a prestação do serviço público (continuidade do serviço público).

O ex-Prefeito e os demais requeridos tiveram um período de mais de 36 (trinta e seis) meses para realizar a licitação e contratar o serviço público, de forma a extirpar toda e qualquer irregularidade no tocante à sua contratação. Há omissão tanto do Prefeito em exigir a deflagração como dos seus subornados. A omissão, no caso, é relevante, revelando total desídia dos administradores públicos para com a coisa pública, ainda mais dado o período: legislatura de 2013/2016.

Portanto, a LESÃO AO ERÁRIO municipal é bem evidente e, dessa forma, a conduta do ex-prefeito, bem como dos corresponsáveis enquadram-se, perfeitamente, no inciso VIII do Artigo 10, da Lei Federal n.º 8.429/92, eis que suas condutas dolosas, ao dispensarem indevidamente o processo licitatório, ocasionaram prejuízo ao acervo patrimonial do Município de Vila Velha.

Por outro lado, estabelece a Constituição Federal que os agentes públicos, responsáveis por gerir o erário e os bens públicos, deverão obedecer aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, dentre outros (art. 37, *caput* da CF/88).

Deveras, dentre os princípios violados pelo requerido, podemos citar os princípios da LEGALIDADE, da MORALIDADE, da ISONOMIA e da EFICIÊNCIA.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

Violado está o princípio da **legalidade**, previsto no art. 37, inciso XXI da Constituição da República, na medida em que deixaram de, omitiram-se em realizar o procedimento licitatório quando era obrigação realizá-lo, bem como por procederem às sucessivas prorrogações indevidas dos contratos celebrados, quando a Lei Federal n.º 8.666/93 (art. 24, inciso IV) estabelece PEREMPTORIAMENTE que é vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

A **moralidade administrativa** também foi transgredida de forma abrupta pelos requeridos. Ao Senhor Rodney Rocha Miranda a conduta nitidamente omissiva e silente, além de não cumprir a letra da Lei, não atende ao espírito ético que deve nortear o comportamento de todo gestor.

Nessa premissa, de forma contrária à boa-fé e à confiança que a população vilavelhense depositou em suas funções, teve por bem efetuar contratos de forma direta, não cobrando a deflagração do procedimento, ferindo o postulado básico da necessidade de buscar sempre o bem comum, procurando beneficiar as empresas com quem contratou (CORPUS E VITAL).

A ofensa ao princípio da isonomia não oferece dúvidas. Ao não proceder à realização de um processo licitatório e efetuando contratações diretas, os responsáveis deixaram de dar reais oportunidades a todos os administrados. Isto é trataram de forma desigual quem se encontra em uma mesma situação! Se a licitação tivesse ocorrido da forma que manda a lei, a todos seria dada a oportunidade de participar do certame e celebrar o contrato com a administração municipal, em termos muito mais vantajosos.

Assim não foi feito e, conseqüentemente, não foi possível contratar a proposta que melhor atendesse aos interesses da administração, que se resumem na busca do bem comum da sociedade, da população vilavelhense.

Ao passar mais de 03 (três) anos efetuando contratos sem qualquer perspectiva de melhoras na execução do serviço público de limpeza urbana, os requeridos não cumpriram o princípio constitucional que exige eficiência em suas ações. Deve o



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

administrador público ter sempre em mente a intenção de melhorar a gestão da coisa pública e dos interesses da população, de modo a agir da forma mais eficaz.

Como sobejamente demonstrado nessa inicial, foram efetuados vultosos gastos com a execução de um serviço de limpeza pública que inarredavelmente seria muito mais barato caso houvesse sido licitado, houvesse sido objeto de competição entre as empresas e, por fim, houvesse negociado um preço ainda melhor com a empresa vencedora do certame. A administração poderia obter um resultado mais eficaz e eficiente se agisse com maior diligência e realizasse previamente o procedimento licitatório.

Não restam dúvidas de que os atos dos requeridos, além de causarem enormes prejuízos ao erário, também violaram os princípios constitucionais administrativos mais basilares, que devem ser de observância obrigatória por todos os administradores. Nesse sentido, já se decidiu:

“Ementa: AÇÃO CIVIL PÚBLICA Improbidade administrativa - Prefeito Municipal - Lei 8.429/92 - Aplicabilidade: - O prefeito municipal responde por atos de improbidade na forma da Lei 8429/92 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Improbidade administrativa - Dispensa de licitação - Lesão ao erário - Legalidade - Moralidade - Impessoalidade - Possibilidade: - **Houve dano material ao erário, no caso presente, a justificar a condenação com fundamento no art. 10, inciso VIII da Lei de Improbidade - Mesmo quando ausente lesão ao erário na dispensa de licitação, ficando provada a ofensa aos princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, a condenação se justifica com fundamento no art. 11 da mesma lei**” grifei (TJ SP. Processo Apelação Com Revisão 6595315200. Relatora: Teresa Ramos Marques. 10ª Câmara de Direito Público. Julgamento: 10/08/2009).

#### IV - DO BENEFÍCIO AUFERIDO PELAS EMPRESAS

Não há que se negar que as empresas requeridas beneficiaram-se dos atos praticados pelos requeridos ao receber vultosos recursos por preços por elas informados, sem discussão e negociação.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

Depreende-se que os contratos celebrados com as empresas CORPUS e VITAL foram demasiadamente vultosos se comparados à existência de competição.

Da mesma forma, o valor global foge à razoabilidade. Assim, se somarmos os valores repassados pela Prefeitura de Vila Velha às referidas empresas, chegamos ao montante de **aproximadamente R\$ 244.236.690,77 (duzentos e quarenta e quatro milhões, duzentos e trinta e seis mil, seiscentos e noventa reais e setenta e sete centavos) de outubro de 2013 a dezembro de 2016.**

Traçando-se um quadro em relação aos sucessivos contratos, vê-se que os valores repassados aumentaram, só em relação a VITAL ENGENHARIA, em no mínimo 10% (dez por cento) a um curto período de 06 (seis) meses.

No primeiro contrato emergencial, o valor foi de R\$ 21.261.775,68; seis meses depois saltou para R\$ 23.015.562,54 e, já no terceiro emergencial, seis meses após o segundo, foi para R\$ 24.262.450,56.

Tal situação só nos mostra que os valores recebidos pelas empresas contratadas estão fora dos padrões de razoabilidade e economicidade.

Conclui-se, portanto, que as empresas receberam esses valores tendo pleno conhecimento dos atos praticados, pois contrataram sem disputar com outras empresas, recebendo valores altíssimos sem qualquer esforço para apresentarem propostas mais vantajosas.

Indubitavelmente essas empresas sabiam que para contratar com o poder público era necessário participar de uma licitação. Todavia, mesmo sabendo de tal necessidade, beneficiaram-se com dinheiro público com facilidade. Isso quer dizer que as empresas requeridas auferiram tais lucros exorbitantes de forma fácil e rápida, sem sequer participarem de um certame licitatório que assegurasse a lisura dos contratos firmados.



## V – DA FRAUDE À LICITAÇÃO. DO CARTEL.

Os documentos carreados a esta representação revelam fortes indícios de ajuste prévio entre as empresas, por intermédio do qual, como em diversos municípios do Estado do Espírito Santo, na divisão dos valores – quando não há indevida dispensa de licitação obrada por contratação emergencial, como no caso do município de Vila Velha –, uma licitante apresenta proposta vencedora e, posteriormente, subcontrata licitante desclassificada, evidenciando absoluta ausência de competitividade, inexistindo disputa licitatória, mas sim atividade de subcontratação do objeto, reunindo duas ou mais empresas, conforme se deduz dos autos da Representação TC-1092/2017.

Neste contexto, opera-se por inabilitar, por questões simplórias, as empresas de fora do cartel e, por sua vez, habilitar as de sempre – quando esta etapa existe, pois, como já dito, o histórico guarda sucessivas e ilegais contratações emergenciais –, que apresentam propostas, uma logrando êxito, sendo as outras desclassificadas, sem real competição ao manterem preços mais altos em conluio, indiciado pelo fato de que na mesma data em que o contrato é assinado, a vencedora subcontrata a concorrente que apresentou preço mais alto.

Não há, assim, qualquer competição, mas uma simples **divisão de mercado**, em manifesto prejuízo ao erário. Afinal, onde uma empresa vence o certame, a outra, que também participou da licitação, logo após é subcontratada, violando-se o princípio da competitividade.

Repisa-se: todos os indícios destas práticas, qualificadas de espúrias, expostas ao longo desta representação nas vetustas 14 (quatorze) contratações emergenciais com as mesmas empresas, que montam as planilhas e ofertam seus preços incontestados pela Administração, indicam a existência de conluio, com o claro objetivo de provocar lesão ao erário. Logo, há evidências de direcionamento ao se manter sucessivos contratos emergenciais, sem deflagração de licitação, indicando, assim, a ocorrência de fraude à licitação, consistente na prática de cartel entre as empresas interessadas na contratação da prestação de serviços de limpeza pública.





**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

Aliás, depreendem-se fortes indicativos de direcionamento das contratações emergenciais para apenas certo grupo empresarial. É o que também se aponta nos autos do Processo TC 4504/2016, que trata de representação apresentada pelo *parquet* de contas em face do procedimento licitatório do município de Vila Velha, o qual essa Corte suspendeu liminarmente.

Destarte, os contratos para serviços de limpeza pública em diversos municípios são sempre das ora demandadas, consoante às informações abaixo:

MUNICÍPIO	EMPRESA	TIPO DE CONTRATAÇÃO
Vitória	VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A	1. Cessão ilegal; 2. Diversas Contratações emergenciais; 3. Concorrência pública (em vigor)
	MARCA CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA	Subcontratação
	CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA	Subcontratação
Aracruz	CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA	Contratação Emergencial
Vila Velha	CONSÓRCIO: CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA e VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A Obs.: Só houve este participante	Concorrência pública (Suspensa por decisão cautelar do Tribunal de Contas)
	CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA	Contratação emergencial (em vigor)
	VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A	Contratação emergencial (em vigor)

Notadamente na Prefeitura de Linhares, consoante mapa de julgamento à fl. 845 do Processo TC 5420/2012, colacionado abaixo, também essas três empresas ofereceram propostas:

PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES				
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES DE COMPRAS E CONTRATOS – DLCC				
MAPA DE JULGAMENTO				
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 15588/2010				
EMPRESAS PROPONENTES	EMEC OBRAS E SERVIÇOS LTDA	<b>CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA</b>	<b>MARCA CONSTRUTORA E SERVIÇOS</b>	<b>VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A</b>



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

			LTDA	
VALOR DAS PROPOSTAS	R\$ 9.146.053,80	R\$ 8.679.990,24	R\$ 7.836340,32	R\$ 8.290.035,42
MELHOR PROPOSTA	EMPRESA		VALOR PROPOSTO	
	MARCA CONSTRUTORA E SERVIÇOS		R\$ 7.836.340,32 (sete milhões, oitocentos e trinta e seis mil, trezentos e quarenta reais e trinta e dois centavos)	

Posteriormente, também em Linhares, na Concorrência nº 002/2011, dentre outras, participaram MARCA CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA e VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A. Senão vejamos a Ata nº 002 daquele procedimento, constante do Processo TC 3553/2014:

ATA Nº. 0022

CONCORRÊNCIA Nº. 002/2011  
PROCESSO Nº 3676/2011

Aos dez dias do mês de maio do ano de dois mil e onze, reuniu-se às 09:00 (nove horas) na sala de reuniões da Prefeitura Municipal de Linhares-ES, a Comissão Permanente de Licitação, designada pela portaria nº 007/2011 de 06/01/2011, composta de Servidores desta Municipalidade, os Senhores: **THIAGO BRUNELI PESSÔA, KÁTIA CILENE DOS SANTOS FÉLIX, THIAGO MONTEIRO BONATTO e MARCIELLEM DE JESUS ZUCOLOTTO CARRARETO** e para funcionar como Secretária a servidora **KÁTIA CILENE DOS DANTOS FÉLIX**, para dar continuidade ao Julgamento da Licitação referente à CONCORRÊNCIA número 002 (dois) do ano de dois mil e onze (2.011), efetuada para a contratação de empresa, sob regime de empreitada, com material e mão-de-obra, por preço unitário, do tipo menor preço global, para executar serviços de limpeza pública urbana, neste Município. O Senhor Presidente deu início aos trabalhos, anunciando que após análise da documentação apresentada pelos licitantes a Comissão Permanente de Licitação verificou que a empresa: **AMBITEC LTDA**, não atendeu aos itens 7.6 – letras “a.3” – Obtenção de licenciamento ambiental, implantação e operação de unidade (ou estação) de transbordo (ou de transferência) de resíduos sólidos urbanos e “b.1.1” – Coleta de Resíduos Sólidos Domiciliares com o emprego de caminhões coletores compactadores com rastreamento via satélite e fiscalização eletrônica via internet em quantidade mínima de 1350 (hum mil, trezentos e cinquenta) toneladas; e obtenção de licenciamento, implantação e operação de unidade (ou estação) de transbordo (ou transferência) de resíduos sólidos urbanos em quantidade mínima de 1350 (hum mil trezentos e cinquenta) toneladas de RSU operados do referido Edital. A empresa **ESTRUTURAL CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA** não atendeu ao item 7.6 – b.1.1 no que diz respeito a obtenção de licenciamento, implantação e operação de unidade (ou estação) de transbordo (ou transferência) de resíduos sólidos urbanos em quantidade mínima de 1350 (hum mil trezentos e cinquenta) toneladas de RSU operados do referido Edital. A empresa **MARCA CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA** não atendeu aos itens 7.6. “a.1” – coleta de Resíduos Sólidos Domiciliares com o emprego de caminhões coletores compactadores com rastreamento via satélite e fiscalização eletrônica via internet em quantidade mínima mensal de 1350 (hum mil, trezentos e cinquenta) toneladas, estando INABILITADAS. A empresa **VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A**, atendeu a todos os itens “DOCUMENTAÇÃO” do Edital em tela, estando **HABILITADA** para participar da próxima fase do certame. Abre-se o prazo legal para interposição de recursos, na forma do artigo 109, § 5º da Lei Nº

26



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

8.666/93 e suas alterações posteriores. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a Sessão autorizando-me a lavar a presente Ata, que vai assinada por todos os membros da Comissão permanente de Licitação. Linhares, aos dez dias do mês de maio do ano de dois mil e onze.

Com efeito, há indícios de que empresas unem-se com o objetivo da formação de um cartel.

O chamado escândalo do cartel, que nada mais é que um acordo ilegal e fraudulento entre empresas concorrentes para elevar preços e seus serviços e obter maiores lucros, demonstra desprezo pela Lei Federal n.º 8666/93 por parte das empresas participantes, simplesmente jogando-a no lixo, mostrando ousadia e total insensatez com o dinheiro público.

Assim, tais contratações constantes dos dois quadros anteriores, por si só, já seriam motivo suficientemente relevante para indiciar a prática de conduta ímproba pelos demandados, a ensejar a aplicação das penalidades da Lei Federal n.º 8.429/92. A situação, porém, é bem mais grave, pois indiscutível que as possíveis condutas praticadas pelos demandados, além de infringirem princípios basilares que regem a Administração Pública, causaram prejuízo ao erário.

Do esquadramento dos fatos e documentos, observa-se que as requeridas são sempre procuradas para oferecerem orçamentos para contratações emergenciais. Ressalta-se que esses contratos, embora denominados emergenciais, acabam durando mais de 4 (quatro) anos, 1 (um) ano de um mandato anterior e 3 (três) anos do mandato subsequente ou até mesmo um mandato inteiro. Assim, quando um agente político é eleito, as empresas são escolhidas para atuarem de forma emergencial.

No que se refere aos agentes públicos envolvidos, ressalta-se que tinham o dever de fiscalizar todo o procedimento licitatório; aliás, trata-se de obrigação legal, afinal, não só pelo senso comum o agente público deve atentar para os detalhes do procedimento licitatório, bem como por determinação da Lei Federal n.º 8.666/93.

Não obstante, há indicativos de que os agentes deliberadamente omitiram-se em seu dever de deflagrar o procedimento licitatório, conforme mandamento legal de utilizar metodologia adequada para a própria administração criar o orçamento de custo e buscar



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

coletar os preços para concluir um preço médio, **inclusive com empresas de fora do estado**, com vistas a evitar o cartel de preços possivelmente formado, tendo sido violados os deveres de legalidade, moralidade e lealdade às instituições, e indiciando o conluio entre eles e as empresas.

A deslealdade institucional traz a ideia de quebra de confiança entre administradores e administrados ou entre aqueles e o Estado, na medida em que o agente público não consagra o devido cuidado no trato de interesses que não lhe pertencem.

Destaca-se: os fatos apurados configuram indícios na órbita que circunda essas contratações emergenciais, conseqüentemente, demonstrando desrespeito ao art. 3.º, caput, da Lei de Licitações e Contratos e aos princípios da impessoalidade e da moralidade, que nulificam os procedimentos licitatórios de contratações por dispensa, fulminando os contratos celebrados e, ainda, incorrendo em indicativos de dano ao erário.

**De tudo o que consta, em síntese, verificam-se:**

**1 – Prorrogações contratuais de contratos emergenciais ilegais ante a violação do art. 37, inciso XXI, da Carta Constitucional c/c art. 24, IV, da Lei Federal n.º 8.666/63.**

**E INDÍCIOS VEEMENTES DE:**

**2 - Ausência de vantajosidade nas contratações;**

**3 – Ausência de pesquisas de preços para elaboração de custos;**

**4 – Superfaturamento e Sobrepreço, ocorrendo dano ao erário;**

**5 – Indicativos de prática de cartel entre os agentes e empresas envolvidas apontadas nesta representação.**

Nesse contexto, diante da dificuldade de comprovação do conluio entre licitantes, o Tribunal de Contas da União tem firmado entendimento de que é possível



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

afirmar-se da existência de conluio entre licitantes a partir de prova indiciária, em consonância com manifestação do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento RE 68.006-MG, que “indícios são provas, se vários, convergentes e concordantes”. Exemplificando, vide os seguintes excertos de voto do Ministro Ubiratan Aguiar:

(...) Entendo que prova inequívoca de conluio entre licitantes é algo extremamente difícil de ser obtido, uma vez que, quando ‘acertos’ desse tipo ocorrem, não se faz, por óbvio, qualquer tipo de registro escrito. Uma outra forma de comprovação seria a escuta telefônica, procedimento que não é utilizado nas atividades deste Tribunal. Assim, possivelmente, se o Tribunal só fosse declarar a inidoneidade de empresas a partir de ‘provas inquestionáveis’, como defende o Analista, o art. 46 se tornaria praticamente ‘letra morta’ (Acórdão 1.267/2011-TCU-Plenário).

## **VI – ESTIMAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO POR CONTA DE ATUAÇÃO DE CARTEL EM LICITAÇÕES**

Cartéis geram danos à sociedade, pois violam o princípio da livre concorrência (assegurado pelo art. 170 da Constituição Federal) **ao aumentar preços**, eliminar ou reduzir a concorrência entre os agentes econômicos, comprometer a inovação tecnológica, além de ocasionar perdas do bem-estar social.

Ao contrário dos processos convencionais, nos quais a apuração de sobrepreço parte dos valores referenciais contidos nos sistemas de custos oficiais, que servem como base para o cálculo do valor da condenação, a quantificação dos danos gerados pelos cartéis em licitações públicas, segundo entendimento do Tribunal de Contas da União, pode ser obtida com base em “estimativas baseadas em modelos econométricos”.

Nesse sentido, o ACÓRDÃO Nº 3089/2015 – TCU – Plenário<sup>4</sup>, *in verbis*:

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário  
TC 005.081/2015-7

SUMÁRIO: ESTUDO ECONOMÉTRICO SOBRE O VALOR ESTIMADO DO DANO CAUSADO AO ERÁRIO POR CONTA DE ATUAÇÃO DE CARTEL EM LICITAÇÕES. ENCAMINHAMENTO DO TRABALHO A DIVERSOS ÓRGÃOS DE CONTROLE.

<sup>4</sup> [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20151228/AC\\_3089\\_50\\_15\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20151228/AC_3089_50_15_P.doc)



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

JUNTADA DE CÓPIA DA PRESENTE DELIBERAÇÃO AOS PROCESSOS EM TRAMITAÇÃO NESTE TRIBUNAL QUE TRATAM DA MATÉRIA.

[...]

*Quantificação do dano*

163. A quantificação do dano do cartel é possível a partir da utilização do coeficiente da variável de interesse dummy cartel,  $\gamma$ , alhures definido. Conforme abordado na seção de resultados, estimou-se esse coeficiente em -17%. A interpretação é que quando a variável binária assume o valor  $D_i = \{1\}$ , ou seja, houve vitória do cartel, tem-se que o desconto obtido pela Petrobras na licitação é 17 pontos percentuais inferior ao desconto obtido nas licitações quando  $D_i = \{0\}$ , sem atuação de cartel.

164. Para melhor ilustrar como calcular em valores monetários o dano do cartel, optou-se por realizar um exemplo hipotético. Suponha que uma licitação vencida pelo cartel apresentou desconto de -5% e que uma licitação semelhante vencida por empresa não cartelizada apresentou desconto de 12% (contrafactual). Pela definição de overcharge, o dano é calculado pela diferença de valor do bem ou serviço nos cenários com e sem atuação do cartel. Assim, suponha que a estimativa dessa licitação seja R\$ 100,00. Se o cartel não atuasse, o desconto deveria ser de 12% em vez de -5%, ou seja, o overcharge é de  $R\$5,00 + R\$12,00 = R\$17,00$ . Acontece que essa forma de cálculo é a mesma que aplicar diretamente o coeficiente estimado  $\gamma$  sobre a estimativa da Petrobras para a licitação, uma vez que a variável “desconto” foi construída como  $[(\text{preço da estimativa}) - (\text{preço do contrato})]/(\text{preço da estimativa})$ , ou seja,  $17\% * R\$100,00 = R\$17,00$ . Dessa forma, para cálculo do dano basta multiplicar  $\gamma$  pelo valor da estimativa da licitação.

165. Com base na constatação de que nas licitações da Petrobras em que houve atuação do cartel o desconto foi 17 pontos percentuais inferior ao desconto das licitações em que não houve cartel, percentual verificado tanto na amostra de 136 licitações quanto na amostra de 52, conclui-se que o prejuízo causado aos cofres da Petrobras na área de abastecimento poderá ter sido da ordem de R\$ 5,7 bilhões a valores históricos e de R\$ 8,8 bilhões, ao se aplicar um índice de reajuste inflacionário IPCA ao valor das estimativas iniciais. A tabela 10 resume os cálculos efetuados.

[...]

166. Conforme abordado na introdução do trabalho, o TCU já vem apurando superfaturamento e a responsabilidade pelo dano causado em algumas contratações. A tabela a seguir resume o resultado dessas análises em oito contratos firmados com empresas integrantes do cartel no qual foi apontado, até o momento, um prejuízo total a ordem de R\$ 2,7 bilhões a valores históricos (16%), com base nos métodos tradicionais de auditoria do TCU.

[...]

\* Sobrepreço a valores iniciais (sem aditivos) e em valores históricos (sem atualização)

167. Esses mesmos oito contratos apresentaram nos cálculos efetuados no presente estudo um potencial prejuízo, também a valores históricos, de cerca de R\$ 2,5 bilhões (conforme a tabela abaixo).

[...]

168. Apesar de a metodologia de cálculo de dano à Petrobras ser completamente distinta, em ambos os casos, quais sejam, a metodologia de cálculo de sobrepreço do TCU e a análise econométrica deste estudo, não se pode olvidar da proximidade do valor do dano: R\$ 2,7 bilhões nos processos de fiscalização do TCU e R\$ 2,4 bilhões no presente estudo, o que fortalece os resultados econométricos.

*Acordos de Leniência e Tomadas de Contas Especiais*





**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

169. *Conforme art. 16, §2º da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, a finalidade precípua dos acordos de leniência é minorar a pena a que estaria sujeita a pessoa jurídica responsável por dado ao erário, em troca da colaboração com as investigações:*

*§ 2º A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.*

170. *Também deve ser ressaltado que, nos termos do art. 16, §3º, da mesma lei, os acordos de leniência não eximem a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.*

*§ 3º O acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.*

171. *Deste modo, os processos administrativos no âmbito do TCU, que apuram os prejuízos causados por superfaturamento dos contratos, devem seguir seu curso natural.*

*Extrapolação dos resultados*

172. *Alerte-se, por necessário, que os cálculos abarcam somente a fase de oferta de preços (sem contar aditivos, que não foram crivados por concorrência e não enfrentam, em tese, os efeitos “concorrenciais”). Assim, a metodologia então apresentada não envolve eventuais prejuízos decorrentes de sobreavaliações de preços nas revisões contratuais. Segundo processos em apuração nesta Corte, pode haver aumento expressivo do prejuízo quando alocadas as modificações contratuais supervenientes.*

173. *Finalmente, o presente estudo avaliou apenas licitações de obras e serviços da área de abastecimento da Petrobras. Entretanto, como exercício hipotético, se ampliado o escopo para além da diretoria de abastecimento e abarcando os aditamentos contratuais (como realizado pela Petrobras em seu balanço contábil RMF-3T-4T14, peça 13), o prejuízo total pode chegar a R\$ 29 bilhões. Para se chegar a esse valor fez-se inicialmente a retirada de 17% sobre o valor total contratado com as empresas consideradas cartelizadas, no montante de R\$ 199,61 bilhões (valores dos contratos e aditivos com overcharge), e, sobre essa nova base de R\$ 170,61 bilhões (valor considerado como sendo o estimado pela Petrobras), apurou-se o valor de R\$ 29 bilhões, correspondente a 17% considerado como overcharge.*

[...]

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de acompanhamento autuado com fulcro na Instrução Normativa TCU 74/2015,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. encaminhar, após a adoção das providências mencionadas no subitem 9.2.2 a seguir, cópia do estudo realizado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo, Gás Natural e Mineração (SeinfraPetróleo), consignado na instrução transcrita no relatório que subsidia o presente acórdão, acompanhado do voto ora prolatado e da presente deliberação, à Controladoria Geral da União (CGU), ao Ministério Público Federal (MPF), ao Departamento de Polícia Federal (DPF), à Petrobrás Brasileiro S.A. (Petrobrás), aos membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal da Petrobrás, ao Comitê Especial de Acompanhamento das Investigações Internas da Petrobrás, à Advocacia Geral da União (AGU) e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), para as providências que entenderem necessárias, alertando-os quanto aos seguintes aspectos:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

9.1.1. o “valor mais provável” do potencial prejuízo causado na Petrobras na redução dos descontos nas licitações, no período de 2002 a 2015, em razão da existência dos cartéis na Diretoria de Abastecimento, é de 17% em relação à estimativa das licitações tomando por base metodologia econométrica e dados de regressão consagrados internacionalmente e fartamente aceito pelas cortes americanas (Harkrider e Rubinfeld - 2005; e Korenblit - 2012) e brasileiras (Supremo Tribunal Federal (STF), RE 68.006-MG);

9.1.2. o “potencial prejuízo” informado refere-se ao chamado **overcharge**, assim denominado como a diferença entre o valor cobrado por um determinado produto em um ambiente monopolizado e o valor que deveria ser cobrado caso este produto fosse vendido em um ambiente competitivo;

9.1.3. o parâmetro supra relacionado, na ausência de dado mais robusto, em presunção **juris tantum**, servirá de base para a avaliação de legalidade e legitimidade dos eventuais acordos de leniência que venham a ser pactuados com base na Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), nos termos da IN-TCU 74/2015, especificamente no que se refere aos contratos executados na Diretoria de Abastecimento da Petrobras em que participaram as empresas investigadas na “Operação Lava Jato”;

9.1.4. o **overcharge** em 17 pontos percentuais então estudado, considerando a massa de contratos no valor total da amostra de R\$ 52,1 bilhões (valor corrigido pelo IPCA), apontam uma redução do desconto nas contratações de, pelo menos, R\$ 8,8 bilhões, em valor reajustado pelo IPCA até a data da conclusão do estudo que ora se apresenta;

9.1.5. se ampliado o escopo dos estudos para além da diretoria de abastecimento (em exata sincronia de critérios utilizados pela Petrobras em seu balanço contábil RMF-3T-4T14, peça 13), o prejuízo total pode chegar a R\$ 29 bilhões;

9.1.6. os prejuízos prováveis então estimados referem-se somente à redução do desconto na fase de oferta de preços (sem contar aditivos, que não foram crivados por concorrência e não enfrentam, em tese, os efeitos diretos da negociação de preços entre as “concorrentes”);

9.1.7. o presente trabalho não se presta a agravar ou isentar a responsabilidade de agentes da Petrobras quanto ao eventual direcionamento das licitações que potencialmente facilitassem a existência de acordos das empreiteiras e viabilizassem a existência de cartéis sobre as contratações da companhia, assunto esse que se encontra em investigação nas dezenas de processos de controle externo em trâmite nesta Corte, conexos com a “Operação Lava Jato”;

9.2. determinar à SeinfraPetróleo que:

9.2.1. dê continuidade ao estudo econométrico dos efeitos da prática de cartel nas licitações e contratações da Petrobras, mediante a adoção das seguintes providências:

9.2.1.1. aplique a fórmula de regressão obtida para cada um dos contratos analisados, a fim de obter o valor do dano decorrente da prática de cartel em cada ajuste e de forma individualizada por empresa;

9.2.1.2. inclua, nas modelagens, os efeitos advindos da celebração de aditivos;

9.2.1.3. providencie a extensão do trabalho, na medida do possível, de modo a abarcar as demais diretorias da Petrobras, um universo maior de contratos e um intervalo de tempo mais amplo;

9.2.2. previamente a remessa dos expedientes às entidades mencionadas no item 9.1, faça incluir no processo a versão correta do arquivo de que trata a peça 14, em formato **pdf**, o qual deve corresponder ao documento em formato **word**, transcrito no relatório que antecede este voto;

9.2.3. junte cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a





**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

subsidiar, a cada um dos processos constituídos para acompanhar a legalidade e legitimidade dos acordos de leniência em negociação pela Controladoria Geral da União, nos termos da IN-TCU 74/2015 e também ao TC 032.895/2014-3, que trata de Representação do MP/TCU para apurar procedimentos adotados pela Petrobrás em face dos achados da "Operação Lava Jato";

9.2.4. inclua como peça processual o "Cadastro de Informações com Restrição de Acesso" (Anexo 2), autorizando, caso solicitado, a concessão de vistas e cópias destes autos de acordo com a classificação prevista no aludido anexo.

Isto posto, diante da necessidade da quantificação do dano no caso em cotejo, deve ser realizada análise fundamentada pela área técnica dessa Corte de Contas, consoante entendimento fixado pelo TCU.

## **VII - DA MEDIDA CAUTELAR**

A Secretaria Municipal de Serviços Urbanos-SEMSU, por intermédio dos responsáveis constantes nesta exordial, deflagrou sucessivos procedimentos de contratações direta, conforme fora exaustivamente demonstrado ao longo da presente representação.

Ante a ilegalidade das sucessivas contratações, conforme preconizado na Carta Constitucional e na Lei Federal n.º 8.666/93, e os indícios veementes de prejuízo ao erário com possível superfaturamento e sobrepreço, houve repercussão de forma direta nos critérios estabelecidos pela Administração para a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, restringindo a competição e cerceando a participação de possíveis empresas idôneas à execução do contrato, em plena afronta à ampla competitividade na licitação.

Ademais, as contratações emergenciais celebradas pela municipalidade desde outubro de 2013 revelam inegável afronta aos preceptivos constitucionais e legais, restringindo a competição e participação de interessados aptos e idôneos à execução do objeto contratual e indica, inclusive, possível direcionamento a determinadas empresas, pois a cotação de preço é realizada justamente pela empresa contratada, encontrando-se plenamente comprovado o fundado receio de dano ao erário, dado os valores praticados desde o 1º contrato emergencial até o presente executado, razão pela qual é inexorável a expedição de provimento liminar cautelar, *inaudita altera parte*, para que seja retido ou bloqueado os indícios de superfaturamento e sobrepreço dos valores pagos pela



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

municipalidade às empresas CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA e VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL até decisão final de mérito por essa egrégia Corte de Contas, conforme prevê o art. 124, Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

Restou demonstrado nesta representação que os procedimentos de contratações emergenciais, por indevida dispensa, pelo tempo de aproximadamente três anos e meio, praticados pelos responsáveis, estão maculados de diversos vícios graves, que frustram o caráter competitivo do certame ocasionando, sem dúvidas, contratações onerosas para a Administração Pública municipal, sobretudo ante a possibilidade de direcionamento da contratação.

Expirou-se um mandato sem que fosse licitado objeto tão importante, não sobrando espaço para que essa Corte de Contas, a quem cabe zelar pela boa gestão e pela fiscalização de recursos públicos, obstar que irregularidades tão gritantes continuem a perpetuar no município de Vila Velha, ainda mais que em março de 2017 vence o corrente contrato emergencial.

Assim, a ilegalidade evidente indica a robustez dos indícios de violação da Lei Federal de Licitações e dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, igualdade e eficiência, assim como o da economicidade, capazes de comprometer a lisura dos gastos públicos que vem ocorrendo **(relevância do fundamento da demanda – “*fumens boni juris*”)**.

Por outro lado, a fim de evitar a continuidade da sangria dos cofres do município de Vila Velha com indícios de superfaturamento e sobrepreço nos contratos de dispensa, excluindo, de fato, a escolha de proposta menos vantajosa para a Administração, gerando situação fática de difícil irreversibilidade, é de rigor, assim, que tal providência processual seja adotada imediatamente **(justificado receio de ineficácia do provimento final – “*periculum in mora*”)**.

Assim, deixar que as contratações emergenciais permaneçam – como de fato ocorrerá outra em março próximo, pois termina o atual contrato e o edital deflagrado encontra-se suspenso por essa Corte de Contas em razão de graves indícios de irregularidades –, correndo sem a adoção de uma providência acautelatória como a que ora se postula é abrir margem à dilapidação patrimonial do município de Vila Velha, cuja chance



de ocorrência é bem maior agora, com o ajuizamento da representação, e aumenta ainda mais a cada nova fase que passa.

**Repise-se, dos valores dos contratos emergenciais, só em relação a VITAL ENGENHARIA, só nos três primeiros contratos emergenciais, o valor saltou, sofrendo um acréscimo de quase 20% (vinte por cento), o que num escoreito procedimento licitatório, sofreria um decréscimo de no mínimo 30%.**

Como visto de forma sumária com o espelho de custo da Prefeitura de Vitória, os valores repassados às empresas CORPUS e VITAL na prestação de serviços em Vila Velha apontam fortes indícios de sobrepreço e superfaturamento, o que deve ser, de pronto, obstado por essa Corte de Contas, visando a proteção do erário municipal.

## VIII - DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer o **Ministério Público de Contas**:

1 - o conhecimento, recebimento e processamento desta representação, na forma do art. 99, § 1º, inciso VI da LC n. 621/2012 c/c artigos 181 e 182, inciso IV da Resolução TC 261/13;

2 - **LIMINARMENTE**, com espeque nos arts. 1º, incisos XV e XVII, 108 e 125, incisos II e III, da LC n. 621/12, a concessão de medida cautelar *inaudita altera parte*, determinando ao Secretário de Serviços Urbanos de Vila Velha – SEMSU – que **PROMOVA A IMEDIATA RETENÇÃO DE CRÉDITOS** repassados às empresas no tocante aos pagamentos mensais **NO IMPORTE DE 15% (QUINZE POR CENTO). REFERIDA RETENÇÃO VISA PRESERVAR O PATRIMÔNIO DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA;**

2.1 – **LIMINARMENTE**, seja determinado ao atual coordenador do Geo-obras da Prefeitura de Vila Velha que, no prazo de 30 (trinta) dias, insira todo o procedimento das contratações emergenciais no sistema Geo-obras, sob pena de imputação de multa; e,



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

**2.2 - LIMINARMENTE**, seja determinada à municipalidade, em caso de necessidade de nova contratação emergencial, que seja realizada ampla pesquisa de preços de mercado<sup>5</sup> alusivo aos serviços de limpeza pública a ser contratado. Visa essa determinação para que a Prefeitura suspenda a contratação tão somente pelos preços fornecidos pela CORPUS e a VITAL Engenharia.

**3** - A realização de diligência para qualificação dos representados, cujos dados não foram encontrados por este órgão ministerial;

**4** - A notificação dos representados para apresentar justificativas nos termos dos arts. 109 e 125, § 4º, da LC nº. 621/12;

**5** - O encaminhamento dos autos ao Núcleo de Engenharia e Obras Públicas, para instrução do feito na forma regimental, alertando quanto ao constante no r. acórdão n.º 3089/2015 – TCU – Plenário;

**6** - cumpridos os procedimentos legais e regimentais de fiscalização, sejam os responsáveis, nos termos do art. 56, inciso III, da LC nº. 621/2012, citados para, querendo, deduzirem alegações de defesa e/ou recolher a importância devida;

---

<sup>5</sup> Em acórdão proferido pela Corte de Contas, o Plenário determinou ao órgão jurisdicionado que "nos próximos procedimentos licitatórios, proceda a uma detalhada estimativa de preços com base em pesquisa fundamentada em informações de diversas fontes propriamente avaliadas, como, por exemplo, **cotações específicas com fornecedores**, contratos anteriores do próprio órgão, **contratos de outros órgãos** e, em especial, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal (...)" . No mesmo sentido é o Acórdão nº 299/2011. (TCU, Acórdão nº 47/2011, Plenário, Rel. Min. José Jorge, DOU de 25.01.2011.) (Acórdão TCU 47/2011)

10. Por aí se vê que o pregoeiro cumpriu exigência constante da legislação e do edital, **ao verificar a compatibilidade da proposta formulada pelo concorrente classificado em primeiro lugar com o preço estimado para a contratação**, adotando dita coerência como um dos critérios de aceitação das propostas [...]

[...]

14. **Afinal, trata-se de orçamento quantificado a partir de amplos estudos e pesquisas de mercado, aí incluídas avaliações quanto aos preços utilizados por órgãos/entidades equivalentes da administração pública, o que atribui a tal estimativa o requisito da confiança, próprio dos documentos públicos**" (destacamos). (Min. Rel. Valmir Campelo. Julgado em 04/082010.) (Acórdão TCU 1880/2010)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

7 - Seja dada prioridade de trâmite ao processo TC- 4504/2016, como forma de finalizar a formalização de abusivos contratos emergenciais no Município de Vila Velha;

8 - **NO MÉRITO** – seja declarada a ilegalidade das dispensas de licitação e dos contratos emergenciais n.ºs 080/2013, 056/2014, 0168/2014, 64/2015, 145/2015, 37/2016 e 106/2016, firmado entre a empresa VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A e o MUNICÍPIO DE VILA VELHA/ES, e os de n.ºs 079/203, 057/2014, 0169/2014, 065/2015, 0146/2015, 036/2016 e 0108/2016 firmado entre a empresa CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA. e o Município de Vila Velha por ofensa aos artigos 3º e art. 24, inc. IV, da Lei nº. 8.666/93 c/c art. 37, XXI, da Constituição Federal;

8.1 – **a conversão do feito em tomada de contas especial nos termos do art. 57, IV, da LC nº. 621/12, condenando** os responsáveis, solidariamente, ao ressarcimento do valor do dano causado ao erário no importe a ser quantificado pela área técnica dessa Egrégia Corte, nos termos do entendimento do Tribunal de Contas da União - ACÓRDÃO Nº 3089/2015 – Plenário -, sem prejuízo da aplicação de multa prevista no art. 135, III, da Lei Complementar nº. 621/2012 e das sanções previstas em seus artigos 139, 140 e 141, quais sejam, pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitação ou contratar com a administração pública estadual e municipal, e proibição de contratação, pelo Poder Público estadual ou municipal, do agente público responsabilizado pela prática de grave infração e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, haja concorrido para a ocorrência do dano ao erário;

9 – Considerando os recursos públicos expressivos sorvidos na despesa de limpeza pública, bem como a quantidade de municípios com contratos emergenciais por longos períodos, requer a esse egrégio Tribunal de Contas que seja expedida Resolução com diretrizes básicas para elaboração de edital na contratação de limpeza pública.

Outrossim, determino à Secretaria do Ministério Público de Contas – SMPC - que extraia cópias da presente representação e dos documentos que a instruem, bem como dos procedimentos em trâmite ou encerrados na Corte de Contas que envolvam as mesmas empresas ora representadas para a contratação do mesmo objeto aqui referido, e os



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria de Contas

encaminhe ao:

1. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE; e
2. Ministério Público Federal, considerando indícios de descumprimento do Acordo de Leniência firmado pela empresa Queiroz Galvão, da qual a Vital Engenharia é subsidiária integral, no âmbito da operação Lava Jato, em razão das mesmas práticas de irregularidades ali apuradas.

Vitória/ES, 02 de fevereiro de 2017.