



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

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

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, representado pelos Procuradores infra-assinados, no exercício do poder-dever constitucional e legal, vêm, 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

Em face de

1. **ANTÔNIO CAETANO GOMES**, ex-Secretário Municipal de Serviços da Prefeitura de Vitória, inscrito no CPF/MF sob [REDACTED], com endereço na [REDACTED];
2. **LUIZ VACCARI**, ex-Presidente da CPL, inscrito no CPF/MF sob o [REDACTED], com endereço na [REDACTED];
3. **AMARILDO BARBOSA ASSIS**, ex-Membro da CPL, inscrito no CPF/MF sob o nº [REDACTED], com endereço na [REDACTED];
4. **CRISTIANE PARPAIOLA PRATA ROCHA**, ex-Membro da CPL, inscrita no CPF/MF sob o nº [REDACTED], com endereço na [REDACTED];



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

5. **ROMÁRIO DE CASTRO**, ex-Secretário Municipal de Serviços da Prefeitura de Vitória, inscrito no CPF/MF sob o [REDACTED], com endereço na [REDACTED];
6. **CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S/A** – empresa contratada, Pessoa Jurídica de Direito de Privado, inscrita no CNPJ sob o n.º 33.412.792/0001-60, com endereço na Av. Rio Branco, 156, Conjunto 3037, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20040-003;
7. **VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A** – empresa cessionária, Pessoa Jurídica de Direito de Privado, com endereço na Rua São Sebastião, 99 - Grande Vitória, CEP. 29031-344, Vitória – ES;
8. **CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA** – empresa subcontratada, 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;
9. **MARCA CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA** – empresa subcontratada, Pessoa Jurídica de Direito Privado, inscrita no CNPJ 35.971.738/0001-80, com sede na Rua Alfredo Alcure, 201, Campo Grande, Cariacica/ES, CEP 29.146-220;
10. **JOÃO CARLOS COSER** – ex-Prefeito Municipal de Vitória, inscrito no CPF/MF sob o n.º [REDACTED], com endereço na [REDACTED];
11. **ALEX MARIANO** – ex-Secretário Municipal de Serviços de Vitória, inscrita no CPF/MF sob o n.º [REDACTED], Rua [REDACTED];
12. **LUIS FERNANDO ALVES** – Controlador Geral do Município;
13. **JOSÉ SAADE FILHO** – fiscal do contrato;
14. **CARLOS EDUARDO DE SOUZA PINEL** – fiscal do contrato;
15. **CARINA BATISTA DE QUEIROGA** – fiscal do contrato;
16. **LUIS ROBERTO MURTA** – fiscal do contrato;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

17. MARCELINO DUARTE LOUREIRO – fiscal do contrato;
18. SÉRGIO ANTÔNIO DALLABERNADINA – fiscal do contrato;
19. GERALDO LUIZ MIRANDA DE OLIVEIRA – fiscal do contrato;
20. KARLA CRISÓSTOMO DOS SANTOS – fiscal do contrato;

em razão de **robustos indícios de práticas de ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico, das quais podem ter resultado injustificado dano ao erário**, todas perpetradas no procedimento administrativo licitatório referente à **Concorrência Pública 001/2006**, conduzida pela Secretaria de Serviços do Município de Vitória, para execução dos serviços de coleta manual e semi-automatizada de resíduos sólidos domiciliares, residenciais e comerciais, coleta de resíduos especiais, coleta dos resíduos de serviços de saúde, coleta seletiva, operação de sistema de transbordo, coleta manual em áreas não trafegáveis por veículos coletores, destinação final dos resíduos em aterro sanitário, varrição manual e mecanizada, serviços complementares em vias e logradouros públicos e locação de veículos e equipamentos para atendimento à limpeza pública em Vitória, no **Contrato 08/2006**, dela originado, e nos **Contratos Emergenciais firmados nos exercícios de 2012, 2013 e 2014**, conforme adiante aduzido.

1 – DOS FATOS

O Ministério Público Estadual instaurou o Inquérito Civil nº. **2014.0010.4167-95**, referente à suposta irregularidade no processo licitatório para execução de serviço de limpeza pública no município de Vitória.

Ao tomar conhecimento da existência daquele procedimento, este *Parquet* de Contas encaminhou o ofício nº. 0397/MPC/GAB/LHAS-2016 a Excelentíssima Promotora de Justiça Graziela Argenta, da 8ª Promotoria de Justiça Cível de Vitória, solicitando cópia integral do inquérito civil, o que foi prontamente atendido, conforme documentos anexos encaminhados, quais sejam:

1. PROC. GAMPES 2014.0010.416795
 - 1.1. Volumes I e II – Inquérito Civil;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

- 1.2. Apenso 1 – Procedimento Licitatório da Concorrência Pública 001/2006;
 - 1.3. Apenso 2 – Medições;
 - 1.4. Apenso 3 – Contratos de outros Municípios;
 - 1.5. Apenso 4 – Procedimento Licitatório para a contratação posterior;
 - 1.6. Apenso 5 – Contratação Emergencial;
 - 1.7. Apenso 6 – Aditamentos;
 - 1.8. Folhas Desentranhadas – Relacionado à Contratação posterior;
2. PROC. 2014.0010.4283-19 – Inquérito Civil para apurar possível enriquecimento ilícito de servidores;
 3. PROC. MPES 2014.0010.4306-21 – Inquérito Civil para apurar irregularidades na contratação da construtora SILVA LIMA Ltda. para levantamento dos preços unitários objeto dos serviços contratados na Concorrência Pública 001/2006.

Consta do aludido inquérito civil cópia integral do procedimento administrativo licitatório referente à Concorrência Pública 001/2006, do qual se extrai que o Município de Vitória firmou o CONTRATO 08/2006, em **14/06/06**, com a empresa QUEIROZ GALVÃO para execução dos serviços de coleta manual e semi-automatizada de resíduos sólidos domiciliares, residenciais e comerciais, coleta de resíduos especiais, coleta dos resíduos de serviços de saúde, coleta seletiva, operação de sistema de transbordo, coleta manual em áreas não trafegáveis por veículos coletores, destinação final dos resíduos em aterro sanitário, varrição manual e mecanizada, serviços complementares em vias e logradouros públicos e locação de veículos e equipamentos para atendimento à limpeza pública em Vitória, pelo valor de R\$219.849.451,20 e pelo prazo total de 60 (sessenta) meses.

Também haviam sido habilitadas as empresas VEGA ENGENHARIA AMBIENTAL S/A e CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA.

Já em **01/07/06**, ou seja, apenas 17 (dezessete) dias após a assinatura do contrato, a QUEIROZ GALVÃO subcontratou a empresa MARCA AMBIENTAL para execução dos serviços de operação de aterro sanitário dos resíduos domiciliares, especiais e de serviços de saúde (fls. 74/93 do Volume I do Apenso 1).

Em **29/12/06**, destarte, 6 (seis) meses após a assinatura do contrato, a QUEIROZ GALVÃO firmou contrato de cessão n. 01/07 com a VITAL ENGENHARIA



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

AMBIENTAL S/A, referente a TODOS os serviços objeto do contrato 008/06, a serem implementados a partir de 01/01/07, com transferência de todos os direitos e obrigações para a cessionária (fls. 13/16 do Volume I do Apenso 1).

Exatamente em 01/01/07 a VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A firmou contrato de cessão parcial com a CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA. (fls. 239/245 do Volume XI, do Apenso 1).

Em 13/03/07 foi firmado o Aditivo n. 01/07 ao contrato de cessão, entre o Município de Vitória e a VITAL ENGENHARIA, com previsão de vigência de 01/10/06 a 30/06/11, ou seja, **antes mesmo do início da vigência da cessão feita pela QUEIROZ GALVÃO à VITAL ENGENHARIA** e para aproximadamente 5 (cinco) anos, com reajuste econômico financeiro de acordo com a planilha de reajustamento (fls. 17/20 do Apenso 1).

Em 29/10/07 foi firmado o Aditivo n. 02/07 ao contrato de cessão, prevendo o replanilhamento e o acréscimo do valor de R\$14.501.386,97 (fls. 21/25 do Volume I do Apenso 1).

Em 05/10/08, retroativamente a 01/10/07, em 30/03/09, retroativamente a 01/10/08, em 02/03/11, retroativamente a 01/10/10, foram feitos os Apostilamentos nºs 02, 03 e 04 para reajustamento de valores dos serviços contratados (fls. 28/36 do Volume I do Apenso 1).

Em 29/06/11 foi firmado o Aditivo n. 06/11, prevendo a prorrogação do contrato por 12 meses, no valor total de R\$381.325.296,44 (fls. 35/52 do Volume I do Apenso 1).

Em 01/07/12 foi firmado o Contrato Emergencial nº 122/2012 (fls. 319/326 do Volume I do Apenso 5), com vigência de 01/07/2012 a 28/12/2012, firmando-se sequenciais contratos emergenciais.

Somente em 05/12/14 foi celebrado, também com a empresa Vital Engenharia Ambiental S/A, o Contrato nº 487/2014, originado do procedimento administrativo licitatório referente à Concorrência Pública 11/2014, que substituiu a contratação anterior.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Nessa linha, como última manifestação do Inquérito Civil nº. 2014.0010.4167-95 proferida antes do encaminhamento da cópia a este órgão, o *parquet* estadual indaga ao seu órgão auxiliar (Centro de Apoio de Defesa do Patrimônio Público – CADP):

- Havia projeto básico para iniciar o procedimento licitatório? Foram exigidas as devidas licenças ambientais para o procedimento licitatório e contratação?
- Havia planilha de quantitativos de resíduos gerados? Ela era factível e adequada?
- O que justifica a Concorrência Pública nº 1/2006 (Contrato nº 8/2006) referida ter sido realizada com valor maior que o dobro dos dois contratos anteriores?
- O contrato referido previa coleta seletiva, ela foi realizada? Quais os elementos comprobatórios da efetivação deste serviço?
- A Cessão nº 1/2007 do Contrato nº 8/2006 entre a Construtora Queiroz Galvão S/A. e a Empresa Vital Engenharia Ambiental S/A., com a anuência do Município de Vitória poderia ter sido realizada da forma como foi feita, 100% do objeto?
- Houve justificativa jurídica adequada para a Cessão realizada e para os vários aditivos contratuais para reajuste financeiro, termos de aditamento e apostilamentos?
- O que justifica os reajustamentos contratuais, qual a base fática e jurídica? Qual o embasamento para a utilização das planilhas de quantitativos e preços unitários?
- Há como aferir alguma irregularidade, ao cotejar a Concorrência Pública nº 1/2006 (íntegra do procedimento constante do Apenso I) e respectivas contratações (objeto de análise deste inquérito) e as contratações realizadas pela Construtora Queiroz Galvão com outros municípios (Apenso 3)?
- Há como identificar e quantificar prejuízo ao erário sejam pelo procedimento licitatório realizado, seja pelos contratos realizados (cessão e aditivos), seja pelo relatório de medições (Apenso 2)?

Por essa mera narrativa já se verificam indícios de irregularidades graves, em flagrante afronta às mais comezinhas regras do direito, conforme se passa a expor.

2 – PRELIMINARMENTE

2.1 – DA INEXISTÊNCIA DE COISA JULGADA

Nos autos do Processo TC-1108/2006, foi proferido o Acórdão TC-429/2006, por intermédio do qual essa Corte de Contas julgou improcedente denúncia formulada pela empresa SPL Construtora e Pavimentadora Ltda., em face do Município de Vitória, em razão de supostas irregularidades contidas no **Edital de Concorrência Pública nº 001/2006**. Vejamos o referido acórdão:

ACÓRDÃO TC-429/2006



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

PROCESSO – TC-1108/2006
INTERESSADO – SPL CONSTRUTORA E PAVIMENTADORA LTDA.
ASSUNTO – DENÚNCIA

**DENÚNCIA - DENUNCIANTE: SPL CONSTRUTORA E PAVIMENTADORA LTDA. -
DENUNCIADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA - EXERCÍCIO DE 2006 -
IMPROCEDÊNCIA.**

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do Processo TC-1108/2006, em que a empresa SPL Construtora e Pavimentadora Ltda., apresenta denúncia contra a Prefeitura Municipal de Vitória, tendo em vista possíveis irregularidades referentes ao Edital de Concorrência Pública nº 001/2006, figurando como responsável o Sr. João Calos Coser, Prefeito Municipal, e Antonio Caetano Gomes, Secretário Municipal de Serviços.

Considerando que é da competência deste Tribunal decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada, conforme artigo 1º, inciso XVI, da Lei Complementar nº 32/93;

ACORDAM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia nove de maio de dois mil e seis, por unanimidade, acolhendo o voto do Relator, Conselheiro Mário Alves Moreira, preliminarmente, conhecer a denúncia para, no mérito, julgá-la improcedente.

Acompanha este Acórdão, integrando-o, o voto do Relator.

VOTO

Cuida o presente feito de Denúncia formulada pela empresa SPL Construtora e Pavimentadora Ltda. a respeito de possíveis irregularidades contidas no Edital de Concorrência Pública 01/2006, desencadeado pelo Município de Vitória, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços de coleta manual e semi-automatizada de resíduos sólidos domiciliares, residenciais e comerciais, coleta de resíduos especiais, coleta dos resíduos de saúde, coleta seletiva, operação de sistema de transbordo, de resíduos sólidos domiciliares, especiais (inertes) e de serviços de saúde, coleta manual em áreas não trafegáveis por veículos coletores, destinação final dos resíduos sólidos domiciliares, especiais e de saúde em aterro sanitário, varrição manual e mecanizada, execução de serviços complementares tais como, capina manual e mecanizada, execução de serviços complementares tais como capina manual, limpeza de feiras livres, raspagem manual, limpeza de bueiros, limpeza de encostas, limpeza de praias, limpeza e lavagem de vias e logradouros públicos, remoção dos resíduos gerados nessas operações, pintura de meios-fios, locação de veículos e equipamentos para movimentação, transporte e carregamento de resíduos sólidos e materiais recicláveis dentro da unidade de triagem e compostagem para atendimento à limpeza no Município de Vitória.

Em razão da denúncia, foi solicitada cópia do Edital em comento, para a necessária análise técnica. Foi solicitado pela área técnica prazo para o devido exame, concedido na forma constante do Ofício resposta do Prefeito, tudo conforme explicitado na Instrução Técnica Conclusiva nº 10/2006.

Ao se manifestar sobre os itens questionados pelo denunciante, a 9ª Controladoria Técnica entendeu, conforme explicitado na Instrução Técnica Inicial de fls. 391/423, como procedente, três dos quatro itens inquinados de irregulares. Em razão disto, decidiu o Plenário, com base no voto do Relator, pela suspensão do procedimento licitatório até ulterior deliberação do Tribunal. Pela citação do Sr. Prefeito e do Secretário Municipal de Serviços, conforme Decisão TC-1143/06. Os interessados compareceram e em conjunto prestaram os esclarecimentos que entenderam cabíveis. O processo retorna à área técnica para apreciação das razões apresentadas, o que aconteceu por intermédio da pré-falada Instrução Técnica Conclusiva nº 10/2006. Seus subscritores



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

não acolheram as justificativas trazidas aos autos, permanecendo, por via de consequência, as irregularidades relacionadas com:

1 - Exigência e declaração/garantia para destinação final dos resíduos (item 5.1.4.7 do Edital); art. 30, §6º e art. 23 §§1º e 2º, inclusive, a necessidade e segregação pelo menos do serviço de "destinação final dos resíduos sólidos domiciliares, especiais e de saúde em aterro sanitário" dos demais, tratando-o em aquisição(ões) distinta(s).

2 - Exigência de atestado de capacitação técnico operacional com quantitativos mínimos idênticos aos licitados (item 1.2 do Anexo I do Edital): art. 3º, §1º, inciso I, especificamente quanto a exigência de "limpeza mecanizada de praia com quantitativo mínimo de 450 quilômetros por mês".

Nota: Na hipótese de manutenção dessa exigência de atestado de capacitação técnico-operacional com quantitativos mínimos, quer seja em valores idênticos aos licitados, ou quaisquer outros, concordando com o que se apresenta em jurisprudência e doutrinas firmadas, o Edital deverá evidenciar tecnicamente a conformidade desses quantitativos, sob pena de ilegalidade, ante a ausência de previsão legal.

3 - Critérios subjetivos de julgamento da metodologia de execução do contrato (item 7.3 do Anexo I do Edital).

1 - Restrição ao caráter competitivo do certame pela aglutinação de diversos objetos numa mesma licitação: violação ao art. 23, §§ 1º e 2º e inciso I, § 1º do art. 3º da Lei 8.666/93.

Entenderam os firmatários da Instrução Técnica Conclusiva que quanto ao item 1, estaria caracterizada restrição ao caráter competitivo do certame pela aglutinação de diversos objetos numa mesma licitação, o que violaria as normas contidas no art. 23, §§ 1º e 2º e inciso I, § 1º do art. 3º da Lei 8.666/93. Falam sobre a exigência do aterro sanitário que, apesar de representar 14,13% do orçamento total previsto, compromete a habilitação para toda a contratação (varrição e coleta e baldeio e transporte). Dizem que os outros 85,87% dos serviços licitados poderiam ser prestados por qualquer outra empresa de limpeza pública de grande porte, daí porque violação aos dispositivos aqui mencionados.

Os firmatários da Instrução Técnica Conclusiva não aceitaram as justificativas apresentadas, quanto ao fracionamento do objeto da licitação separando a destinação final do lixo, que "importaria em perda de economia de escala, na medida em que, com um contrato aparte, o Município poderia ficar refém de determinado aterro sanitário, sem a mobilidade que possui o particular (no caso, a futura contratada), para substituir rapidamente o local da destinação final do lixo coletado". Com a devida vênia não entendo assim a questão posta. A norma que serve de alicerce para toda a tese trazida pela área técnica é extraída do art. 23, § 1º da Lei 8.666/93, que diz: "As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão *divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis*, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia da escala". É de clareza meridiana que a determinação do dispositivo é imperativa, conforme destaca a área técnica às fls. 488, contudo não se pode olvidar do restante da oração que afirma "se comprovarem técnica e economicamente viáveis". A indagação que resta é: a separação do aterro sanitário é técnica e (e ou não) economicamente viável. Entendo que sim, e passo aos argumentos dessa resposta. Na hipótese de licitação distinta como ficaria a execução destes dois contratos simultaneamente? É bem provável que a execução de dois contratos com "objetos complementares" por contratantes distintos traz um grande risco de ineficiência no momento da execução, o que colocaria em risco o interesse público, razão suficiente para concluir que impor a municipalidade o dever de cindir o objeto é por demais



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

arriscado. Com a devida vênia, a doutrina colacionada pela área técnica é irretocável no que concerne aos exemplos apontados, mas imprestável para o caso que se apresenta. Explico: o exemplo produzido pelo Prof. Jacoby e trazido pela área técnica (fl. 491) no sentido de que "construir um edifício: terraplenagem do solo é um item; instalação do ar condicionado é outro item". Mas, indago: construir um edifício: terraplenagem do solo é um item? Realizar a fundação é outro item? E a realização de serviço de alvenaria seria outro item? Creio que resposta seria outra, pois a delimitação da responsabilidade de cada um, bem como a influência de cada um, bem como a influência da execução perfeita de cada item para a continuidade por outro também, vez que poderia o realizador da fundação alegar que o seu serviço ficará ruim haja vista a péssima qualidade da terraplenagem, e assim sucessivamente. Isso sem falar dos serviços de: emassar, pintar, parte elétrica, hidráulica, todos, a princípio passíveis de licitação distinta (ou por itens), mas que não demonstra viabilidade técnica. Com efeito, cabe destacar ainda que a Administração ao especificar e exigir em seu ato convocatório os requisitos mínimos que o objeto deve contemplar, bem como a qualificação jurídica, técnica, fiscal e econômico-financeira, busca assegurar a obtenção de um contrato satisfatório com vista a atender o interesse visado, ou seja, o MELHOR preço, e não apenas o MENOR preço. Assim, considerando que este Tribunal não pode asseverar com precisão que a escolha feita pelo Edital se mostra flagrantemente violador das normas legais e principiológicas, tenho como **não sustentada irregularidade argüida**.

2 - Restrição ao caráter competitivo do certame: exigência de declaração de responsabilidade.

Com relação a exigência habilitatória a um compromisso de terceiro, entendo não haver qualquer óbice na sua exigência, e a razão para tal assertiva, no nosso entender, é o que estatui o art. 30, § 6º, da Lei 8.666/93:

"Art. 30 – A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

§ 6º - A exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedadas as exigências de propriedade e localização prévia".

No caso, os defendentes fizeram anexar aos esclarecimentos prestados, declarações de Destinação Final de Resíduos em Aterro Sanitário apresentada pelas empresas licitantes, em número de quatro. Invoca-se, ainda, em socorro de nosso entendimento, o art. 72 da mesma Lei e traz expressamente a possibilidade da subcontratação, ou seja, a possibilidade do Contratante passar parcela do objeto a um terceiro, e assim, mais do que legal, é imperiosa a observância de certos aspectos, inclusive técnico, com o que ora se apresenta, por parte deste terceiro.

3 - Restrição ao caráter competitivo do certame: exigência de atestado de capacitação operacional de execução com quantitativos mínimos: desrespeito ao art. 30, 11, c/c o art. 3º, § 1º, da Lei 8.666/93.

A questão aqui posta é mais delicada, pois se trata de exigências de habilidade técnica com especificação de quantitativo mínimo. Entendo que a Administração Pública com vista a atingir o interesse público numa contratação pode restringir a participação de empresas por não qualificação técnico-operacional. Tal comportamento em nosso sentir, passa longe de ser ofensor ao princípio da isonomia, o tempo que a exigência, na verdade, visa a efetivar o interesse público. Esse entendimento tem alguns adeptos, como por exemplo **Carlos Ari Sundfeld**, que em sua obra A habilitação nas licitações e os atestados de capacidade técnico operacional, pág. 122, ensina:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

“É válida a exigência de comprovação de aptidão técnico-operacional, admitindo-se, inclusive, condicionamentos relativos a quantidades mínimas e prazos máximos”.

É, ainda, o mesmo autor que exemplifica:

"O edital pode, como condição da aceitação do atestado, exigir que ele se refira a obras ou serviços com certa dimensão. Se a licitação se destina a contratar a construção de obra gigantesca, seria irracional considerar qualificado para realizá-la uma empresa que só houvesse enfrentado obras diminutas".

Cabe ainda destacar o magistério de **Adilson Dallari**:

“O que a Constituição autoriza e determina ao legislador não é comprovação de uma qualificação técnica hipotética ou abstrata, mas, sim, de qualificação técnica (tanto profissional quanto operacional) necessária para garantir a fiel execução de uma determinada obra que é posta e disputa por meio de uma determinada licitação (...) pode a Administração Pública no edital, exigir que o licitante comprove a execução anterior de obras e serviços em quantidades compatíveis com o objeto do futuro contrato em disputa e através de um único contrato”. Licitação - Comprovação de capacidade técnico operacional, p. 152/153.

O mesmo TOSHIO MUKAI trazido pela área técnica na Instrução Técnica Conclusiva, em outra oportunidade afirmou que a Lei 8.666/93 estabelece que a qualificação técnica dos licitantes deve ser demonstrada por meio de atestados que comprovem a aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação. Exigibilidade de atestados de capacidade técnico operacional – Revista trimestral de Direito Público. São Paulo, n° 14, p. 100/101.

Assim, havendo dúvida doutrinária e técnica acerca das exigências trazidas no edital, prefiro perfilhar o entendimento doutrinário no sentido de que se o administrador age com fundamento em tese juridicamente razoável, em princípio, não pode ser condenado.

4 - Critérios subjetivos de julgamento da metodologia de execução do contrato (item 7.3 do Anexo I do Edital: infração ao art. 30, § 8º, e art. 45, caput).

Muito embora o edital tenha de forma latente, possibilitado um julgamento subjetivo por parte da CPL - o que foi detectado por nossa área técnica, entendemos que no decorrer do certame, como restou comprovado pela documentação acostada pelos jurisdicionados, que o enunciado normativo do edital que possibilitaria um julgamento face a margem de subjetividade, restou prejudicado, haja vista que toda as empresas participantes tiveram sua metodologia aceita pela administração. Não se pode falar que um ato é ilegal se ele sequer foi consumado. Realmente a norma hipotética (edital) possibilitava o cometimento de um ato ilegal (julgamento subjetivo), mas isso não ocorreu, ou se ocorreu, não trouxe prejuízo para ninguém: licitante ou Administração Pública, podendo-se então, utilizar do brocado: *"pas de nullité sans grief"* (não há nulidade sem prejuízo).

A Procuradoria, Parecer n° 1722/06, acolheu, na íntegra a manifestação técnica, que considerou irregulares os procedimentos que elenca na Instrução Técnica Conclusiva antes citada.

Pelas razões expressas no presente voto, não vislumbrando irregularidades que pudessem ser consideradas graves, e como tal, contaminar o Edital sob exame.

Por tais razões, deixo de colher os termos da representação feita pela empresa SPL Construtora e Pavimentadora Ltda., julgando, assim, improcedente a denúncia, acolhendo, por via de consequência, as razões trazidas à colação pelos jurisdicionados, Srs. João Carlos Coser, Prefeito de Vitória e Antônio Caetano Gomes, Secretário Municipal de Serviços.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Que a continuação do exame dos demais itens do procedimento venha a acontecer.

Destarte, no caso vertente, denota-se que, entre o processo TC-1108/2006 e o presente processo, não há identidade de pedido, pois, enquanto neste se requer o reconhecimento de algumas irregularidades no Edital de Concorrência Pública n.º 001/2006, no Contrato 08/2006, e nos Contratos Emergenciais firmados nos exercícios de 2011, 2012, 2013 e 2014, naquele há pedido de retificação do Edital de Concorrência Pública n.º 001/2006.

Não há, ademais, identidade de interessados; afinal, neste a representação foi interposta pelo Ministério Público de Contas e naquele, pela empresa SPL Construtora e Pavimentadora Ltda.

Destaca-se que, nos termos utilizados pelo mestre processualista Nelson Nery Junior¹, na identidade de ações, “as partes devem ser as mesmas, não importando a ordem delas nos polos das ações em análise. A causa de pedir, próxima e remota (fundamentos de fato e de direito, respectivamente), deve ser a mesma nas ações, para que se as tenha como idênticas. O pedido, imediato e mediato, deve ser o mesmo: bem da vida e tipo de sentença judicial. Somente quando os três elementos, com suas seis subdivisões, forem iguais é que as ações serão idênticas”.

Acrescenta o autor que os fundamentos de fato compõem a causa de pedir próxima ou imediata, que “é a violação do direito que se pretende proteger em juízo, isto é, os fundamentos de fato do pedido. O direito em si, em tese e abstratamente considerado, não pode ser o fundamento imediato do pedido: afirmar-se ser titular de um direito não é suficiente para justificar o ingresso em juízo, pois é necessário que se diga o motivo pelo qual (fundamentos de fato) o direito está ameaçado ou foi violado. Por isso é que a causa de pedir imediata (próxima) são os fundamentos de fato, vale dizer, o que imediatamente motivou o autor, pela lesão a direito seu, a deduzir sua pretensão”.

Já a causa de pedir remota é composta pelos fundamentos jurídicos, ou seja, “a autorização e a base que o ordenamento dá ao autor para que possa deduzir pretensão”.

Assim, não há que se falar em identidade de causa de pedir dos presentes autos com o processo TC-1108/2006. Afinal, no âmbito dos processos de fiscalização, causa de

¹ NERY JUNIOR, Nelson. Comentários ao Código de Processo Civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

pedir são os indícios de irregularidades, sobre os quais é o responsável citado a prestar esclarecimentos, não havendo identidade entre os apontes de irregularidades descritos no processo TC-1108/2006 e nestes autos.

Dessa forma, da análise do acórdão TC-429/2006 (processo TC-1108/2006), em cotejo com os presentes autos, denota-se que inexistente coisa julgada administrativa, uma vez que, para que se configure, **as partes devem ser as mesmas, a causa de pedir, próxima e remota (fundamentos de fato e de direito, respectivamente), deve ser a mesma e o pedido, imediato e mediato, deve ser o mesmo.**

Nesse sentido, aliás, a Concessionária Rodovia do Sol S.A. aduziu, nos autos do processo TC 5591/2013, preliminar de coisa julgada administrativa – sob o fundamento de que parte do objeto daqueles autos já havia sido analisado de forma exauriente e julgado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, por meio do processo TC-4574/2009 – , a qual foi afastada pelo corpo técnico. Segue trecho da Instrução Técnica Conclusiva:

Percebe-se claramente que na auditoria realizada em 2009, cujos trabalhos originaram o Relatório de Auditoria Extraordinária RA-X 3/2009, não foi realizada uma análise abrangente do Contrato de Concessão 1/98. Pelo contrário, houve expressa limitação quanto a três aspectos distintos a serem analisados, que repercutiram diretamente no acórdão prolatado. Vejamos quais eram esses três objetivos ou aspectos a serem examinados pela equipe de auditoria no trabalho realizado em 2009:

- A legalidade da desobrigação conferida à RODOSOL de não recolher a outorga aos cofres do DER/ES, correspondente a 3% da receita bruta mensal do montante recolhido a título de pedágio dos usuários do serviço concedido;
- A adequação do serviço público prestado;
- A atuação do DER/ES na elaboração e fiscalização do referido contrato de concessão.

Desta forma, a alegação de coisa julgada administrativa no que pertine a todo o processo não deve proceder. O processo TC 4.574/2009 não teve por objeto a análise pormenorizada de todos os aspectos do Contrato de Concessão 1/98 como procedido na auditoria de que trata os presentes autos. Pelo contrário, se cingiu a três aspectos distintos e acima mencionados.

Não há, portanto, que se falar em existência de coisa julgada nos termos do art. 337, §§ 1º e 2º, do Código de Processo Civil, uma vez que ela se reproduz em ação que tem as mesmas partes, mesma causa de pedir e mesmo pedido de outra ação ajuizada anteriormente.



2.2 – DA ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA

Embora pela simples leitura do **Edital da Concorrência Pública 001/2006** já se verifique indícios de irregularidades graves, já decorreram mais de 5 (cinco) anos desde a ocorrência da **licitação**, sendo forçoso reconhecer a **consumação da prescrição da pretensão punitiva** em relação aos indícios de irregularidades constantes do Edital.

Nada obstante, tais fatos podem ter gerado ao erário dano injustificado, bem como a necessidade de adoção de medidas corretivas, razão pela qual, consoante art. 71, §5º, da LC 621/2012 e art. 374 do RITCEES, o presente processo deverá ser julgado ou apreciado pelo colegiado inclusive em relação às irregularidades constantes do procedimento licitatório; aliás, com muito mais propriedade no presente caso, em que os indícios de irregularidades apontados repetem-se a cada nova contratação no município de Vitória e em diversos municípios do Estado do Espírito Santo.

Já no que se refere à contratação oriunda daquele certame (Contrato 08/2006), há de se destacar que, conquanto tenha se iniciado em **14/06/06** (data da assinatura do contrato) – e, embora os efeitos do último Aditivo (nº 06/11) tenham se prolongado até **30/06/2012** –, consta no Apenso 5 do PROC. GAMPES 2014.0010.416795, em anexo, que as contratações emergenciais, realizadas no período de **01/07/2012 a 04/12/14** com a Vital Engenharia, foram efetivadas sem prévia comprovação da compatibilidade dos preços praticados com os do mercado, mediante pesquisa de preços. Assim, considera-se que os contratos firmados neste período (01/07/2012 a 04/12/14) são mero prolongamento do Contrato 08/2006 que, portanto, teve seus efeitos ilegalmente estendidos até **04/12/14**.

O Tribunal de Contas da União é claro ao exigir em contratações temporárias “comprovação da compatibilidade dos preços praticados com os do mercado, mediante pesquisa de preços”. Senão vejamos o Acórdão 713/2009 – Plenário:

9.3. determinar à Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins que:

9.3.1. observe rigorosamente, no caso de contratação em caráter emergencial, o disposto no art. 24, inciso IV, c/c o art. 26, parágrafo único, incisos I a III da Lei nº 8.666/93, bem como os critérios estabelecidos na Decisão Plenária nº 347/94 desta Corte de Contas, atentando para a necessidade de só efetivar contratações diretas após comprovação da compatibilidade dos preços praticados com os do mercado, mediante pesquisa de preços, devendo a documentação pertinente constar do respectivo processo de dispensa;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Deveras, os contratos emergenciais firmados consideram-se mera prorrogação – ilegal – da contratação da empresa Vital Engenharia através do contrato 08/2006 e seus aditivos.

Destarte, por ocasião dos pagamentos efetuados e de sua vigência, os efeitos perduraram até **04/12/14**, data na qual a Vital Engenharia deixou de prestar os serviços consequentes do Contrato 08/2006, firmando-se o Contrato nº 487/2014, decorrente da Concorrência Pública 11/2014.

Assim, tratando-se de **ato continuado**, o lapso prescricional renova-se diariamente, conforme se extrai do seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

OBRIGAÇÃO DE FAZER CUMULADA COM REPARAÇÃO CIVIL. AR CONDICIONADO INSTALADO EM LOCAL INADEQUADO QUE CAUSA TRANSTORNOS À AUTORA QUE SUPERAM OS MEROS DISSABORES DO COTIDIANO. TROCA DE LOCAL DE INSTALAÇÃO OU SUBSTITUIÇÃO DO APARELHO. INDENIZAÇÃO EXTRAPATRIMONIAL DEVIDA DE FORMA EXCEPCIONAL. **Inexiste prescrição no caso em tela, pois, os fatos narrados tratam-se de ato continuado, também denominado trato sucessivo, em que o lapso prescricional renova-se diariamente** quando o ar condicionado é ligado e causa calor e barulho na residência da autora. No mérito, os transtornos narrados na inicial restaram demonstrados nos autos pelas fotografias que instruem o feito, pela cópia do livro de queixas do condomínio (também assinado por vizinhos que sofrem do mesmo problema) e pela prova testemunhal. Assim, tem-se presente a hipótese do artigo 927, parágrafo único, do CC/2002 para ensejar o dever de indenizar, porquanto o aparelho de ar condicionado da ré vem causando danos à autora (poluição sonora e calor excessivo). O dano extrapatrimonial é devido em razão de extrapolar o limite normal da tolerância, afastando-se dos meros dissabores. Então, arbitra-se R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) para compensar os danos sofridos pela autora. Por fim, o ar condicionado deverá ser colocado em local que não prejudique a autora; ou, seja, substituído por outro que cause menos barulho, desde que cesse o ruído e o calor que causam transtornos à autora. SENTENÇA CONFIRMADA POR SEUS PRÓPRIOS... FUNDAMENTOS. RECURSO DESPROVIDO. (Recurso Cível Nº 71004999355, Terceira Turma Recursal Cível, Turmas Recursais, Relator: Glaucia Dipp Dreher, Julgado em 29/01/2015). (TJ-RS - Recurso Cível: 71004999355 RS, Relator: Glaucia Dipp Dreher, Data de Julgamento: 29/01/2015, Terceira Turma Recursal Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 03/02/2015)

Nesse sentido, esse Egrégio Tribunal, nos autos do Processo TC 6664/2012, reconheceu que a pretensão punitiva relativa à contratação continuava em vigor “à luz da teoria do ato continuado ou do trato sucessivo, em que o lapso prescricional se renova a cada dia”. Senão vejamos:

EMENTA



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

REPRESENTAÇÃO EM FACE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIXO GUANDU – RECONHECER PRESCRIÇÃO PARCIAL – REJEITAR PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA – CONVERTER EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – PROCEDÊNCIA – REJEITAR PARCIALMENTE RAZÕES DE JUSTIFICATIVA – CONTAS IRREGULARES PARA PYETRA DALMONE LAGE PAIXÃO, ELZENOR GOMES TRINDADE E INSTITUTO DE GESTÃO PÚBLICA – URBIS – RESSARCIMENTO – MULTA – RECOMENDAÇÃO – ARQUIVAR.

[...]

II DAS PRELIMINARES

II.1 Da Prescrição

Instaurada a controvérsia a respeito da ocorrência ou não da prescrição, basta revolver a documentação acostada para constatar que, em relação aos fatos atinentes ao procedimento licitatório e ao modelo de contratação – tratados nos itens 3.1 (Ausência de pesquisa de mercado), 3.4 (Procedimento Licitatório com Cláusulas restritivas e consequente favorecimento à empresa vencedora) e 3.5 da ITC 498/2015 (Efetivação de Contrato vinculado à obtenção de êxito. Contrato de Risco) e passados entre dezembro de 2007 e março de 2008 – encontra-se de fato prescrita a pretensão punitiva desta Corte e, quanto isso, deve ser dada razão à área técnica.

Entretanto, no que concerne aos demais fatos – apurados conforme itens 3.2 (Ausência de fiscal do contrato), 3.3 (Procedimento para contratação de Pessoa Jurídica executar serviços atribuíveis à competência e atribuições de servidor público) e 3.6 da ITC 498/2015 (Pagamento antecipado de despesa sem o efetivo reconhecimento da compensação pelo órgão fazendário), alio-me à ótica defendida pelo Ministério Público de Contas, pois **a execução contratual se prolongou até o exercício de 2012, o que enseja o tratamento dessas questões à luz da teoria do ato continuado ou do trato sucessivo, em que o lapso prescricional se renova a cada dia.**

Sendo assim, reconheço a incidência da prescrição unicamente em relação aos itens mencionados.

Portanto, **não restou configurada a consumação da prescrição da pretensão punitiva** dos fatos referentes à contratação aqui analisada, haja vista que o prazo para sua contagem iniciou-se em **04/12/14**².

No entanto, ainda que se entenda em sentido contrário, o que não se espera, há de se destacar, como dito alhures, que somente a pretensão punitiva prescreve em cinco anos; **a verificação da ocorrência de prejuízo ao erário e da necessidade de adoção de medidas corretivas não encontra qualquer limitação temporal, razão pela qual o presente processo deverá ser julgado.**

3 – DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES

² Art. 71. [...]

§ 2º Considera-se a data inicial para a contagem do prazo prescricional:

[...] II – da ocorrência do fato, nos demais casos.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

3.1 – DA CESSÃO DO CONTRATO. DO DANO AO ERÁRIO.

Responsáveis:

Antônio Caetano Gomes – ex-Secretário Municipal de Serviços;
Luiz Vaccari – ex-Presidente da CPL,
Amarildo Barbosa Assis – ex-Membro da CPL;
Cristiane Parpaiola Prata Rocha – ex-Membro da CPL;
QUEIROZ GALVÃO S/A – empresa contratada;
VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A – empresa cessionária;
CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA – empresa subcontratada;
José Saade Filho – fiscal do contrato;
Carlos Eduardo de Souza Pinel – fiscal do contrato;
Carina Batista de Queiroga – fiscal do contrato;
Luis Roberto Murta – fiscal do contrato;
Marcelino Duarte Loureiro – fiscal do contrato;
Sérgio Antônio Dallabernadina – fiscal do contrato;
Geraldo Luiz Miranda de Oliveira – fiscal do contrato;
Karla Crisóstomo dos Santos – fiscal do contrato.

O inciso XXI do art. 37 da Constituição da República encarta o princípio da licitação pública, pelo qual, em linhas gerais, o Estado tem o dever de licitar a compra, o fornecimento e a contratação de bens, obras ou serviços, nos seguintes termos:

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.

Destarte, a fim de impossibilitar, ou pelo menos dificultar, que maus gestores, dispendo ao seu talante sobre o erário, viessem a lesar os cofres públicos, em benefício próprio ou de terceiros, é que a Constituição Federal instituiu expressamente a licitação como condição prévia a ser observada quando, na contratação de negócios, figurar, como um dos contratantes, a Administração Pública.

Na esteira do dispositivo constitucional, prevê o art. 3º da Lei nº 8.666/93 o seguinte:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Nesse contexto, a obediência a princípios como o da impessoalidade, da moralidade administrativa, da supremacia do interesse público, da isonomia, da probidade administrativa, dentre outros, apresenta-se como fator condicionante da legitimidade e legalidade de qualquer ato praticado pelo Poder Público.

Assim, no instante em que um ente público que se encontra, por determinação legal, jungido a esses princípios, realiza uma contratação sem prévio procedimento licitatório ou o faz de forma irregular, como no caso em exame, põe na berlinda todo o rol de princípios instituídos pela Carta Federal, aniquilando-os.

Notadamente, o dever da administração pública, como regra geral, quando da realização de contratações, de proceder à licitação, **é de buscar não apenas as condições mais vantajosas para o poder público, mas também garantir que o primado da impessoalidade seja implementado, permitindo que todos os agentes com capacidade para contratar tenham iguais condições para tanto.** Nada obstante, no caso em tela, a violação à impessoalidade é flagrante. Explica-se.

O município de Vitória firmou o CONTRATO 08/2006 com a empresa QUEIROZ GALVÃO em **14/06/06**.

A QUEIROZ GALVÃO, **6 (seis) meses após a assinatura deste contrato**, firmou o **contrato de cessão** n. 01/07 com a VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A, referente a TODOS os serviços objeto do contrato 008/06, a serem implementados a partir de **01/01/07**, com transferência de todos os direitos e obrigações, com anuência do município.

Exatamente em **01/01/07** a VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A firmou contrato de Prestação de serviços com a CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA, para “a execução sob o regime de Subempreitada, dos serviços de coleta manual e semi-automatizada de resíduos sólidos domiciliares, residenciais e comerciais, coleta de resíduos especiais, coleta seletiva e operação de sistema de transbordo, com o fornecimento de mão-de-obra, materiais e equipamentos”, subordinando-o “às condições e obrigações



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

estabelecidas no [...] contrato nº 008/2006 [...]” (fls. 239/245 do Apenso 1, Volume XI), conforme quadro a seguir:

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS - SUBEMPREGADA - 73.003.021/2007

QUADRO DE QUANTIDADES E PREÇOS

Ordem	Descrição dos Serviços	Ud	Quant./mes	Preço Unitário	Preço Total		
1.1	COLETA DE LIXO DOMICILIAR						
1.1.1	Coleta Domiciliar	t			295.346,50		
1.1.3	Fornecimento, Manut. e Higienização de Contêineres Metálicos	ud	3.750,00	75,82	284.325,00		
					70,00	157,45	11.021,50
1.2	COLETA DE RESÍDUOS ESPECIAIS						
1.2.1	Caminhão Basculante	h	3.600,00	36,54	131.544,00		
1.2.2	Caminhão Políindaste	h	800,00	39,72	31.776,00		
1.2.3	Pá-carregadeira	h	800,00	91,51	73.208,00		
1.2.4	Caminhão Bau (Pápa-Móvel)	h	400,00	36,76	14.704,00		
1.2.5	Mão-de-Obra para Operação de Veículos - gans	Hxh	7.200,00	9,95	71.640,00		
1.3	COLETA RSS						
1.3.1	Coleta de Resíduos de Serviços de Saúde	t	110,00	217,93	23.972,30		
	COLETA SELETIVA						
4.1	Coleta Seletiva com Caminhão Ecoposto	h	400,00	42,01	16.804,00		
1.5	TRANSBORDO E MOVIMENTAÇÃO DE RECICLÁVEIS						
1.5.1	Caminhão Políindaste	h	200,00	39,72	7.944,00		
1.5.2	Empilhadeira	h	200,00	54,61	10.922,00		
1.5.3	Resíduos Domiciliares	t x km	195.000,00	0,76	148.200,00		
1.5.4	Resíduos Especiais	t x km	156.000,00	0,54	84.240,00		

Valor Mensal = R\$ 910.300,80

Valor Anual = R\$ 10.923.609,60

Valor Contratual = R\$ 49.156.243,20

Destarte, do que foi cedido à VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A, 28% foi subcontratado à CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA no mesmo dia e, se não bastasse, sem qualquer autorização da contratante, violando a Cláusula Décima do Contrato³, ensejando a rescisão contratual nos termos da Cláusula 11.1, alíneas “a” e “e”⁴, **não levada a efeito pela Administração municipal.**

³ CLÁUSULA DÉCIMA – CESSÃO E SUBCONTRATAÇÃO

10.1 – A CONTRATADA não poderá ceder ou subcontratar total ou parcialmente os serviços objeto deste contrato sem prévia autorização por escrito do CONTRATANTE ressalvando-se que quando concedida a subcontratação obriga-se a CONTRATADA a celebrar o respectivo contrato com a inteira obediência aos termos do contrato firmado com o CONTRATANTE, e sob sua inteira responsabilidade, reservando ainda ao CONTRATANTE o direito de, a qualquer tempo, dar por terminado o subcontrato sem que caiba a subcontratada o direito de reclamar indenização ou prejuízo de qualquer espécie.

⁴ CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – RESCISÃO

11.1 – A rescisão do contrato poderá ser determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos previstos no art. 78 da Lei 8.666/93, dentre eles:

a) Não cumprimento pela contratada de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos ou o seu cumprimento irregular;

[...]

e) Subcontratação total ou parcial do objeto do contrato, associação da CONTRATADA com outrem, cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação não admitidos no contrato;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Em **13/03/07** o município de Vitória firmou com a VITAL ENGENHARIA o Aditivo n. 01/07 ao contrato de cessão, com previsão de vigência retroativa de **01/10/06** a **30/06/11**, ou seja, **antes mesmo do início da vigência da cessão feita pela Queiroz Galvão (01/01/07)** e para aproximadamente 5 (cinco) anos, com reajuste econômico financeiro. Portanto, a Queiroz Galvão, vencedora da Concorrência 001/2006, só prestou serviços ao município de Vitória pelo período de **14/06** a **31/12/06**, ou seja, durante apenas 6 meses e 17 dias.

Já a Vital Engenharia, que não participou do certame, teria prestado serviços ao município de Vitória no período de **01/10/06** a **05/12/14**, quando foi assinado o Contrato nº 487/2014, decorrente da Concorrência Pública 11/2014.

Ora, essas premissas nos levam a afirmar que:

1. **o Município de Vitória, no período de 01/10 a 31/12/06, possuía duas contratadas para prestar os mesmos serviços;**

2. **A única finalidade aparente na previsão constante do Aditivo n. 01/07 de que a vigência do contrato com a Vital era anterior à cessão que lhe foi feita pela Queiroz Galvão é a de garantir à Vital direitos que não possuía naquele período, sugerindo, ao menos em tese, que o município pagou pelos mesmos serviços duas vezes – uma, à Queiroz Galvão e outra, à Vital Engenharia – o que, se confirmado, geraria dano ao Erário, a ser quantificado por essa Corte de Contas, para o devido ressarcimento;**

3. **por mais de 08 (oito) anos, repita-se, 8 anos, o serviço de coleta de lixo foi prestado no município de Vitória sem ter sido submetido à licitação.**

Deste modo, os indícios até aqui levantados, vistos em conjunto e analisados pelo prisma da lógica dedutiva, demonstram a existência de burla ao procedimento licitatório realizado com o intuito de beneficiar a contratação das empresas Vital Engenharia e Corpus Saneamento e Obras.

Outro fato que corrobora tal conclusão é que **a VITAL ENGENHARIA entrou em atividade somente em 20/11/06, portanto, após o início da vigência do Aditivo n. 01/07, que retroagiu a 01/10/06.** Vejamos a consulta realizada no site da Junta Comercial do Estado do Espírito Santo:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Consulta Empresas - JUCEES

Nome Empresarial: VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A

CNPJ: 02530592000330

Endereço: RUA CAO SEBASTIAO, 99, BARRIO RESISTENCIA, VITORIA, ES
Complemento: PARTE

CEP: 29032545

NIRE Atual: 32900342842

NIRE Anterior:

Porte: Não

Início da Atividade: 20/11/2006

Término da Atividade:

Arquivamento do Ato Constitutivo: 20/11/2006

Situação: REGISTRO ATIVO

Capital Social: 0,00

Esta consulta não é válida como período da Junta Comercial.

Nova Consulta

segunda-feira, 23 de janeiro de 2017

janeiro de 2017

D	S	T	Q	Q	S	S
25	26	27	28	29	30	31
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31	1	2	3	4

17:20:23

Alterar configurações de data e hora...

Nesse sentido, também consta no sítio eletrônico da empresa Vital Engenharia Ambiental que esta foi “**criada em 2007**”, quando “assumi os contratos firmados pela DIMEA”, DIRETORIA DE MEIO AMBIENTE DO GRUPO QUEIROZ GALVÃO S.A.⁵

Nesse ponto, cumpre destacar que, conquanto seja possível a alteração subjetiva do contrato administrativo, decorrente de fusão, cisão ou incorporação da empresa contratada, não há qualquer comprovação de que tais fenômenos jurídicos tenham ocorrido no caso em análise.

Ademais, tal alteração não pode importar em prejuízo à execução do contrato, deve atender ao interesse público, bem como a nova empresa deve preencher os requisitos de habilitação estabelecidos no art. 27 da Lei nº 8.666/93, originalmente previstos na licitação.

⁵ <http://www.vitalambiental.com.br/a-empresa/>, visitado em 23/01/2016.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Nesse sentido o voto do Ministro Marcos Vinícios Vilaça, relator do Acórdão TCU n.º 2071/2006, *in verbis*:

11. A rescisão há de ser aplicada quando a hipótese prevista no dispositivo mostrar-se inconveniente para o serviço público ou quando ferir os princípios básicos da Administração Pública. (grifo nosso)

Na mesma esteira de raciocínio, Raul Armando Mendes⁶ considera que:

À fusão, cisão ou incorporação é dada atenção pelo legislador, como motivo para rescisão, salvo se não afetar a boa execução do contrato. Assim, **a Administração deve ter ciência dessas transformações da empresa, a fim de que não se reflita negativamente na execução. Poderia ocorrer o caso de uma empresa fundir-se, cindir-se ou incorporar-se a outra perdendo a potencialidade que a habilitou a disputar a contratação.** Em tal caso, estaria comprometida a execução, que não seria boa, na avaliação da Administração, podendo rescindir a avença. (in Comentários ao Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. Saraiva, 1991, p. 203; 205)

É também o entendimento da Advocacia Geral da União. Senão vejamos:

PARECER Nº 01/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO Nº: 00407.000226/2015-22

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: Temas relativos a licitações e contratos administrativos tratados no âmbito da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos instituída pela Portaria/PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013.

EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. FUSÃO, CISÃO E INCORPORAÇÃO NÃO PREVISTA NO EDITAL E NO CONTRATO. ALTERAÇÃO SUBJETIVA.

I. Havendo no edital ou no contrato administrativo disposição que vede a fusão, a cisão e a incorporação, impõe-se a rescisão do contrato administrativo, observado o devido processo legal.

II. Possibilidade, em tese, da **celebração de termo aditivo de alteração subjetiva contratual diante de fusão, cisão ou incorporação não previstas no edital e no contrato administrativo regido pela Lei n.º 8.666/93, DESDE QUE ATENDIDOS, MEDIANTE EXAME MOTIVADO DO GESTOR PÚBLICO EM CADA CASO CONCRETO, OS SEGUINTEs REQUISITOS GERAIS:** a) observância pela nova empresa dos requisitos de habilitação de que trata o art. 27 da Lei 8.666/93, segundo as condições originalmente previstas na licitação; b) manutenção de todas as condições estabelecidas no contrato original; c) inexistência de prejuízo para a execução do objeto pactuado causado pela modificação da estrutura da empresa; e d) anuência expressa da Administração, após a verificação dos requisitos apontados anteriormente, como condição para a continuidade do contrato.

[...]

⁶ MENDES, Raul Armando. *Comentários ao Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos*. 2ª ed. Saraiva, 1991, p. 203; 205.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

IV. Não havendo no edital nem no contrato administrativo nenhuma disposição que vede a fusão, a cisão e a incorporação não prevista no edital e no contrato, a Administração tem o poder discricionário de proceder à verificação do cumprimento dos requisitos gerais e, em sendo o caso, especiais, não tendo, portanto, a empresa o direito subjetivo exigível quanto à continuidade do contrato administrativo, o que, deve ser objeto de acurado exame em cada caso concreto.

V. Deve o gestor atentar, ainda, para a intenção do legislador de evitar que as operações de cisão, fusão e incorporação sejam utilizadas para maquiar a transferência do contrato administrativo, de natureza *intuito personae*, sempre alerta aos maus usos que podem ser feitos dos instrumentos previstos na lei de licitações, que possam ser repudiados pelos princípios gerais da Administração Pública.

VI. Não se tem admitido por ofensa ao princípio licitatório, entre outros, a transformação da relação contratual em objeto de mercado, viabilizada pelo instituto da sub-rogação contratual, em relação ao qual também deve ser observado o disposto no PARECER Nº 05/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU APROVADO PELO PROCURADOR-GERALFEDERAL EM 10.07.2013 e na CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 39/2013, sobre a recomendação de vedação à subcontratação do principal do objeto, entendido este como o conjunto de itens para os quais, como requisito de habilitação técnico operacional, foi exigida a apresentação de atestado que comprove a execução do objeto com características semelhantes, salvo na licitação regida pelo regime diferenciado de contratação - RDC, que possui disciplina específica.

VII. A matéria é tratada no mesmo sentido na Lei n.º 12.462/2011, que institui o regime diferenciado de contratações públicas-RDC, disciplinado pelo Decreto n.º 7.581/2011, nos moldes do art. 67 do regulamento.

VIII. Registra-se a possibilidade do gestor efetuar diligências que se fizerem necessárias visando subsidiar sua decisão, a exemplo da recomendação de verificação de que o CNPJ das empresas estão ativos perante a Secretaria da Receita Federal, sem prejuízo de outras medidas.

Ocorre que, ainda que se comprove ter havido a alteração subjetiva do contrato 08/06, esta estaria eivada de nulidade absoluta, uma vez que no procedimento ora analisado não consta o "**EXAME MOTIVADO DO GESTOR PÚBLICO** [...], dos seguintes requisitos gerais: a) observância pela nova empresa dos requisitos de habilitação de que trata o art. 27 da Lei 8.666/93, segundo as condições originalmente previstas na licitação; b) manutenção de todas as condições estabelecidas no contrato original; c) inexistência de prejuízo para a execução do objeto pactuado causado pela modificação da estrutura da empresa".

No procedimento administrativo, consta apenas o termo de cessão, que, segundo o entendimento do Tribunal de Contas da União, "**implica, em resumo, burla ao dever de licitar, inculcado no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal**", uma vez que ocasiona que "**empresa contratada – pela via da licitação – seja substituída por outra que não logrou vencer o certame**". Senão vejamos:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

A cessão de contratos administrativos ao invés da rescisão do ajuste anterior e realização de novo certame constitui fuga ao dever de licitar. [...] Por último, abordo a irregular cessão do contrato 001/2003 da empresa vencedora da licitação para outras três empreiteiras. **A jurisprudência deste Tribunal tem rechaçado essa prática por parte da Administração Pública, tendo em vista que se trata de fuga ao dever de licitar.** Ademais, procedendo-se a novo certame, pode-se alcançar preço mais vantajoso à administração Pública. Destarte, o procedimento adequado, no caso concreto tratado nos autos, seria efetuar nova licitação para dar continuidade à obra, após a rescisão do contrato firmado com a empresa... (Acórdão nº 618/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer)

7. O entendimento contido na Decisão nº 420/2002-P, embasado no Voto do Ministro-Relator, não deixa margem a dúvidas: **a cessão de contrato administrativo, seja parcial ou total, não encontra respaldo.** 8. Assim, **a previsão de cessão no edital não autoriza a subcontratação, uma vez que aquela não é permitida nos contratos administrativos, conforme a jurisprudência desta Corte de Contas.** 9. A subcontratação em questão não pode ser aceita, razão pela qual proponho a aplicação de multa, conforme preconizado pela Secex/ES. (Voto do Ministro Marcos Vinicius Villaça que embasou o Acórdão 424/2003 - Plenário).

29. Mais tarde, ao apreciar outro processo de minha relatoria, o TC 004.440/2001-4, que examinou o contrato firmado pela Secretaria de Infra-Estrutura do Estado de Alagoas - SEINFRA, com vistas à construção das adutoras Alto Sertão, Agreste Alagoano e de Usos Múltiplos, o Tribunal exarou a Decisão nº 420/2002-Plenário, que no item 8.5 resolveu: '8.5 - **firmar o entendimento de que, em contratos administrativos, é ilegal e inconstitucional a sub-rogação da figura da contratada ou a divisão das responsabilidades por ela assumidas, ainda que de forma solidária, por contrariar os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), o princípio da supremacia do interesse público, o dever geral de licitar (art. 37, XXI, da Constituição) e os arts. 2º, 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/93;** (Voto do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti que embasou o Acórdão 909/2003 - Plenário).

Irregularidades contratuais: 2 - A cessão de direitos, com a consequente sub-rogação da contratada, contraria a Lei n.º 8.666/93

Ainda com relação ao Contrato n.º 031-88/DT, celebrado pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) com vistas à modernização de trens elétricos, foi identificado que, por meio do 6º Termo Aditivo, a contratante, atendendo ao pedido da Cobrasma S.A., formalizou a cessão dos direitos e obrigações desta empresa para a Trans Sistemas de Transportes S.A. (T'Trans). Para o relator, a cessão de direitos ocorrida no âmbito do Contrato n.º 031-88/DT, com a consequente sub-rogação da Cobrasma pela T'Trans, contraria a Lei n.º 8.666/93, nos termos da jurisprudência do TCU. A Consultoria Jurídica da CBTU foi favorável ao pleito da Cobrasma S.A., sob o fundamento, em síntese, de que o art. 68, VI, do Decreto-Lei n.º 2.300/86, a seguir transcrito, possibilitava a citada transferência contratual: "Art. 68. *Constituem motivo para rescisão do contrato: (...) VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, exceto se admitida no edital e no contrato ou obtida prévia autorização escrita da Administração;*". Segundo o relator, o aludido dispositivo não dá ensejo a que **determinada empresa contratada – pela via da licitação – seja substituída por outra que não logrou vencer o certame, uma vez que "tal manobra implica, em resumo, burla ao dever de licitar, insculpido no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal"**. Não por outro motivo, ressaltou o relator, **o TCU já se posicionou no sentido de que, mesmo na vigência do Decreto-Lei n.º 2.300/86, a cessão total do contrato administrativo era indevida e ilegal.** No caso concreto, o relator deixou de propor medidas adicionais no sentido de apurar a responsabilidade pela irregularidade, tendo em vista que o fato ocorreu em época



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

pretérita (ano de 2000) àquela em que o TCU firmou entendimento pela **“impossibilidade da transferência contratual via cessão contratual”** (ano de 2002). O Plenário acolheu a manifestação do relator. Precedentes citados: Decisões n.ºs 420/2002 e 119/2000, ambas do Plenário; Decisão n.º 129/2002-1ª Câmara. **Acórdão n.º 2406/2010-Plenário, TC-013.725/2010-6, rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer Costa, 15.09.2010.**

Afinal, quando a contratada cede ou transfere sua posição a terceiro, significa que a Administração está firmando um novo contrato, efetuando uma nova contratação, em razão do caráter *intuitu personae* dos contratos.

Trata-se, portanto, de contratação direta, sem que a hipótese esteja contemplada dentre aquelas previstas para a espécie nos dispositivos do Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos, em especial nos seus arts. 24 e 25, o que caracteriza fuga ao devido processo licitatório.

Em outras palavras, admitir a hipótese de cessão ou transferência da posição da contratada dentro de um contrato administrativo significa ignorar o princípio constitucional que rege as contratações da Administração Pública, consignado no inciso XXI do art. 37 de nossa Carta Magna, bem como fere o disposto no art. 2º da Lei nº 8.666/93.

Nesse contexto, é didático trecho da Decisão n.º 420/2002 do Plenário do TCU, que consigna que a cessão de contrato administrativo é inconstitucional por “ofensa aos princípios constitucionais expressos da eficiência e da moralidade pública (art. 37, *caput*), ao princípio constitucional implícito da prevalência do interesse público, e ao princípio da licitação (art. 37, XXI)”. Senão vejamos:

12. A Secretaria de Infra-Estrutura do Estado de Alagoas – SEINFRA contratou a Construtora GAUTAMA e, pelo exame dos autos, vê-se que esta transferiu à CIPESA Engenharia as responsabilidades contratuais, os direitos e obrigações estabelecidos no contrato original (Contrato nº 05/98). Essa transferência foi chamada pela licitante vencedora subcontratação, mas de subcontratação não se trata. As características desse evento, segundo deflui dos autos, revelam tratar-se de sub-rogação contratual.

13. Essa sub-rogação, nos termos em que lavrada, é inconstitucional e ilegal.

14. A inconstitucionalidade decorre da ofensa aos princípios constitucionais expressos da eficiência e da moralidade pública (art. 37, *caput*), ao princípio constitucional implícito da prevalência do interesse público, e ao princípio da licitação (art. 37, XXI).

15. O princípio da eficiência resta lesado pelo resultado da sub-rogação em tela. É fundamento da licitação que o processo que a regulamenta tem a finalidade de obter o melhor contrato, nas melhores condições, pela melhor prestadora do ponto de vista exclusivo da Administração Pública. A eficiência que direciona a ação administrativa deve, pois, obrigatoriamente conduzir ao melhor resultado possível, com o menor custo,



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

após a análise dos requisitos de habilitação (elementos técnicos, financeiros, jurídicos, fiscais). Assim, pela via licitatória, quando a Administração Pública define as condições gerais de participação no processo, define o seu objeto, habilita os participantes e examina as propostas – e aqui aplica-se o princípio da impessoalidade da ação administrativa – está buscando identificar, no universo dos licitantes, aquele cujos termos realizem eficientemente o objeto licitado. Neste ponto, a ação administrativa individualiza o licitante vencedor simples e diretamente porque reconheceu nele e na proposta por ele apresentada a alternativa mais eficiente e vantajosa. A personalização do vencedor revela, por conseguinte, uma opção inafastável para a contratação do objeto licitado.

16. Ora, a sub-rogação plena, como operada, simplesmente substitui o juízo da Administração – único e soberano, formado durante e por meio do procedimento licitatório – pelo juízo do licitante vencedor, o qual, por ato próprio, escolhe – agora sem qualquer critério e sem empecilhos – terceiro para executar o objeto a ele adjudicado e responder pelas obrigações e direitos previstos no contrato administrativo, passando a assumir a posição de contratado. Esse sacrifício do princípio da eficiência por ato unilateral de pessoa alheia à Administração Pública – única constitucionalmente autorizada a laborar juízos nessa área – representa ato diretamente atentatório à eficácia e à própria validade do preceito constitucional. **A mera anuência da Administração à sub-rogação contratual não substitui nem supre o juízo anteriormente formulado na escolha do contratado, em rigoroso procedimento licitatório.**

17. **A moralidade administrativa exige do agente público que conheça, respeite, aplique e preserve tudo o quanto a Constituição e a legislação infraconstitucional impuserem à sua ação. A aceitação, pela SEINFRA, da sub-rogação plena dos termos contratuais configura lesão direta à moralidade administrativa,** por se traduzir numa opção “de terceirização” do objeto licitado e fundamentalmente das responsabilidades a ele inerentes, desprezando, ou até burlando, os interesses administrativos cuja observância teria levado à contratação do licitante vencedor.

18. **A supremacia do interesse público impugna qualquer ato dirigido por conveniências particulares do administrador público e das pessoas, físicas ou jurídicas, que com eles mantenham eventual relação. A substituição do licitante vencedor por terceiro (e a Administração chegou ao licitante vencedor mediante análise de uma série de elementos, dentre eles capacidades técnica e econômica) despreza o interesse público que se concretiza no relacionamento entre a Administração e a licitante vencedora.**

19. O princípio da licitação resta diretamente lesado, além do que já consta dos argumentos acima expendidos, pela substituição das empresa e proposta vencedoras por qualquer outra cujas qualificações técnica, jurídica, financeira e fiscal e os termos de sua proposta não tenham sido submetidos ao crivo do interesse público **OU ATÉ MESMO APRECIADOS, MAS DESCARTADOS,** por insatisfatórios, pelo Poder Público.

Ademais, ainda que diante da previsão do art. 27 da Lei 8987/95⁷, cabe afirmar a impossibilidade de cessão inclusive no contrato de concessão, por flagrante violação à

⁷ Art. 27. A transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a caducidade da concessão.

§ 1º Para fins de obtenção da anuência de que trata o caput deste artigo, o pretendente deverá:

I - atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

previsão estabelecida no art. 175 da CF/88⁸, norma reproduzida de forma simétrica no art. 210 da Constituição Estadual. Aliás, existe a possibilidade de transferência dos direitos do contratado para terceiros, **desde que haja nova licitação**, pois o art. 26, §1º⁹, exige a concorrência para subconcessão parcial e com muito mais razão deverá ser exigida a licitação para a transferência total da concessão.

Nessa trilha, Antônio Carlos Cintra do Amaral¹⁰ leciona que, por meio de uma interpretação sistemática, o art. 27 da Lei 8987/95 deve ser harmonizado com o texto constitucional, chegando ao entendimento de que é necessária a deflagração de licitação no caso de transferência de concessão.

Destarte, a transferência total ou parcial da concessão viola o art. 175 da Constituição Federal.

Interpretar em sentido contrário certamente causará lesão ao interesse público primário e também desconstruirá o modo de operação do Direito como integridade (Dworkin), segundo o qual apreensões reducionistas que neguem vigência aos direitos fundamentais (no qual se inclui o direito a uma Administração Pública proba e isenta de contratações maculadas), além de inconstitucionais, serão, antes de qualquer coisa, antijurídicas.

Acerca do assunto o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais manifestou-se na Consulta n. 837.532, publicada na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, abril/maio/junho 2011, vol. 79, n. 2, ano XXIX¹¹, nos seguintes termos:

CONSULTA N. 837.532

EMENTA: CONSULTA — MUNICÍPIO — CONTRATO PÚBLICO — TRANSFERÊNCIA DOS DIREITOS DO CONTRATADO PARA TERCEIROS — IMPOSSIBILIDADE —

II - comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

⁸ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, **sempre através de licitação**, a prestação de serviços públicos. (grifo nosso)

⁹ Art. 26. É admitida a subconcessão, nos termos previstos no contrato de concessão, desde que expressamente autorizada pelo poder concedente.

§ 1º A outorga de subconcessão será sempre precedida de concorrência.

§ 2º O subconcessionário se sub-rogará todos os direitos e obrigações da subconcedente dentro dos limites da subconcessão.

¹⁰ *In* Concessão de Serviço Público. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 25.

¹¹ Disponível no endereço eletrônico: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1241.pdf> (05/12/2014).



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

PREVISÃO EDITALÍCIA EM CONTRÁRIO — PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL — INEXISTÊNCIA DE DISCRICIONARIEDADE.

É vedado transferência dos direitos do contratado a terceiros nos casos em que houver previsão editalícia proibitiva, não havendo margem para discricionariedade do administrador, em razão do princípio da vinculação ao edital. **(Na ADI n. 2.946-1, questiona-se a inconstitucionalidade do art. 27 da Lei n. 8.987/95 face ao art. 175 da CF/88, que prevê a obrigatoriedade de certame licitatório para concessão ou permissão de serviço público, devendo se estender a exigência aos casos em que for admitida a transferência total do objeto da concessão para terceiros.)**

[...] Como se vê, pela simples leitura dos dispositivos transcritos, há evidente falta de coerência nos comandos que estatuem. **No art. 26, fica patente a obrigatoriedade de realização de concorrência para que se possa subconceder, isto é, para os casos de delegação de parte do objeto da concessão, haja vista o teor do seu § 1º. Lado outro, o art. 27, ao referir-se à transferência da concessão, ou seja, à entrega integral do objeto da concessão, exige tão somente a anuência prévia do poder concedente, atendidos os requisitos que especifica, nada dispondo sobre a necessidade de licitação. Ora, de nenhum sentido afigura-se a leitura combinada dos dois dispositivos legais, uma vez que consagram norma mais severa para a transferência parcial da concessão, qual seja, a realização de prévia concorrência, exigindo a simples anuência do poder concedente para os casos de transferência total.**

Essa incongruência foi motivo de crítica por parte de administrativistas de escol, haja vista, notadamente, flagrante desrespeito à norma estabelecida na Constituição da República, em seu art. 175, cuja regulamentação buscou a lei em apreço. Isso porque, nos termos do indicado preceptivo constitucional,

Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, **sempre através de licitação**, a prestação de serviços públicos (grifo nosso).

Para Bandeira de Mello,

Tendo sido visto que a concessão depende de licitação – até mesmo por imposição constitucional – e como o que está em causa, ademais, é um serviço público, não se compreenderia que o concessionário pudesse repassá-la a outrem, *com ou sem* a concordância da Administração.

Com efeito, quem venceu o certame foi o concessionário, e não um terceiro – sujeito, este, pois, que, de direito, não se credenciou, ao cabo de disputa aberta com quaisquer interessados, ao exercício da atividade em pauta. Logo, **admitir a transferência da concessão seria uma burla ao princípio licitatório, enfaticamente consagrado na Lei Magna em tema de concessão, e feriria o princípio da isonomia, igualmente encarecido na Constituição.**

Sem embargo, a Lei n. 8.987, no art. 27, inconstitucionalmente a acolheu, desde que precedida de anuência da Administração. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 676-677)

No mesmo sentido é o magistério de Diógenes Gasparini,

[...] para essa operação, regulada pelo art. 27 não é exigida concorrência, basta que o interessado atenda às 'exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço' e se comprometa a 'cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor'.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Essa transação em termos tão simples é, no mínimo, contraditória, na medida em que é exigida a concorrência para a subconcessão, que é o menos em relação à transferência [...] (GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 619).

Di Pietro, na esteira do pensamento dominante na doutrina, também expressa seu inconformismo em relação ao teor do mencionado art. 27:

A transferência da concessão, prevista no artigo 27 da Lei n. 8.987, significa a entrega do objeto da concessão a outra pessoa que não aquela com quem a Administração Pública celebrou o contrato. Há uma substituição na figura do concessionário. As únicas exigências são a de que o concessionário obtenha a anuência do poder concedente, sob pena de caducidade da concessão, [...].

Não há exigência de licitação, o que implica burla à norma do artigo 175 da Constituição (DI PIETRO, Maria Sylvia Z. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 279).

A inconstitucionalidade do art. 27 em comento foi questionada por meio da ADI 2.946-1, proposta pelo Procurador-Geral da República, com espeque no art. 175 da CR/88, o qual prevê, expressamente, a obrigatoriedade de certame licitatório para concessão ou permissão de serviço público. Referida ADI encontra-se aguardando julgamento no Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, ainda que exista na Lei n. 8.987/95 possibilidade de transferência da concessão a terceiro, essa norma tem que ser interpretada no bojo do complexo normativo que rege a matéria, especialmente, à luz de preceitos constitucionais que exigem a realização de prévio procedimento licitatório e respeito a princípios fundamentais, como o princípio da isonomia, bem assim daqueles que regem a conduta administrativa. De outro modo, não há como pretender sua aplicação, porquanto padeceria de inconstitucionalidade.

Soma-se a isso o fato de existir *previsão editalícia em contrário*, como aventado na situação hipotética levantada pelo consulente. Tal previsão, por si só, já seria o bastante para coibir o procedimento visado. Isso porque o princípio da vinculação ao edital é algo insuperável, visto que é o edital o fundamento de validade de todos os atos praticados no procedimento licitatório, o que inclui o próprio contrato, que dele deriva. Esse princípio, que se acha expresso no art. 41 da Lei n. 8.666/93, encontra-se presente, de igual forma, em normas da Lei n. 8.987/95, merecendo destaque os seguintes dispositivos:

[...] Não há na situação hipotética consultada, pois, espaço à discricionariedade administrativa, ainda que não houvesse a pecha de inconstitucionalidade da norma constante no art. 27 da Lei n. 8.987/95. (grifos nossos)

Cabe destacar, ainda, que o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 100130013418, julgada em 31/10/2013, declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 8.176/2011 que previa a transferência direta de permissão para terceiros; vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL DE VITÓRIA Nº 8.176/2011 - TRANSFERÊNCIA DE PERMISSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO ENTRE FAMILIARES - FALTA DE LICITAÇÃO PRÉVIA - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

1 - Permissão de uso de bem público é “ato unilateral, precário e discricionário quanto à decisão de outorga, pelo qual se faculta a alguém o uso de um bem público”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 14 ed. São PAULO: Malheiros, 2002, p. 784).

2 - O artigo 175 da Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade de licitação para a permissão de qualquer serviço público, tendo sido tal matéria regulamentada pela Lei nº 8.666/93.

3 - A Lei Orgânica Municipal, por sua vez, regula, no artigo 28, que “A concessão administrativa dos bens públicos de uso especial e dominical far-se-á mediante contrato precedido de autorização legislativa e concorrência, dispensada esta, na lei, quando o uso se destinar a concessionária de serviço público, a entidades assistenciais, ou quando houver interesses públicos relevante, devidamente justificado”.

4 - Devem ser obedecidos os princípios básicos da administração pública, da moralidade, da legalidade, da impessoalidade e do interesse público, sendo obrigatório, portanto, a realização do procedimento licitatório, de modo que a transferência da permissão de uso das bancas de jornal e revistas ou flores deve ser precedida de licitação.

5 - É vedada a transferência direta do permissionário para terceiros e, no caso de revogação ou extinção da permissão de uso, o bem deve retornar à esfera da administração pública, para realização de novo certame.

6- A permissão de uso de bem público é ato administrativo de caráter *intuitu personae*, não devendo, portanto, ser transferido a terceiros como um direito sucessório, conforme disposto na lei municipal em análise, a qual dispõe, em seu art. 76, §2º, que ocorrido falecimento do permissionário, seu cônjuge, ou na falta ou desistência deste, os filhos maiores, os pais ou os irmãos do permissionário, na ordem mencionada, poderão prosseguir na exploração do ponto, com os mesmos direitos e obrigações do sucedido.

7 - De outra parte, importante acrescentar que a maioria das concessões e permissões são outorgadas em caráter oneroso, constituindo fonte de receita do Município, que, no caso, se veria privado dessa fonte de receita, afora a já citada violação ao princípio da isonomia na concessão de outorgas, que neste caso passaria a ser gratuita, já que em caráter sucessório, com claro retrocesso às épocas imemoriais, quando as funções e outorgas públicas se davam entre parentes (hereditariamente).

8 - Julga-se procedente o pedido e declara-se, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes, a inconstitucionalidade material da Lei Municipal nº 8.176/2011. (ADI n. 100130013418 – Tribunal Pleno, Rel. Des. Manoel Alves Rabelo, DJ 31/10/2013).

Ressalte-se que entendimento distinto culminaria em admitir a mercância do direito de prestar serviço público, ensejando no repasse da concessão a um terceiro que perdeu ou sequer disputou o certame.

Assim, não deveria a QUEIROZ GALVÃO ceder à Vital Engenharia. Tampouco a empresa Corpus deveria ter sido subcontratada; afinal, considerando-se que a Vital Engenharia e a Queiroz Galvão pertencem ao mesmo grupo, conclui-se que a Queiroz Galvão dividiu o objeto da licitação da qual se sagrou vencedora com a Corpus Engenharia, sua concorrente no certame, indiciando o conluio entre as empresas no procedimento licitatório.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Nessa linha, mesmo diante da ilegal Cláusula Décima do Contrato 08/2006¹², caberia ao então Secretário Municipal de Serviços, Antônio Caetano Gomes, adotar providências com vistas a dar estrito cumprimento à lei e à Constituição Federal, extinguindo os vínculos e relações jurídicas até então mantidos com a cessionária, fazendo com que a empresa QUEIROZ GALVÃO retomasse a condição de responsável único e pleno pelas relações que emergiam do contrato, por seu inteiro objeto.

Mas muito pelo contrário. O Secretário Municipal de Serviços, Antônio Caetano Gomes, firmou com a cessionária diversos Aditivos ao contrato de cessão.

Sob este viés, é cediço que o princípio da legalidade é basilar no Estado de Direito, estabelecendo que a Administração Pública só pode fazer aquilo que lhe é permitido ou ao menos autorizado pelo Direito.

Desta forma, cria-se para o agente público uma relação de subordinação para com a lei que não poderá ser ignorada.

Por meio da legalidade, buscou o legislador pátrio restringir os atos do agente público, limitando o seu poder de atuação.

Se assim não o fosse, os gestores públicos poderiam impor obrigações e regras restritivas aos licitantes e administrados, bem como atuar contrariamente aos interesses da sociedade e da própria administração pública, como ocorrido nos presentes autos.

Aliás, a possibilidade de **cessão**, por representar afronta à Constituição Federal e à lei, não deveria sequer constar do edital.

Isto posto, devem ser responsabilizados o Sr. **Luiz Vaccari** – Presidente da CPL à época –; os Srs. **Amarildo Barbosa Assis** e **Cristiane Parpaiola Prata Rocha** – Membros da CPL à época –; a empresa **Queiroz Galvão**, que cedeu ilegalmente o objeto do contrato; a empresa **Corpus engenharia**, que anuiu com a sua subcontratação para prestar

¹² **CLÁUSULA DÉCIMA – CESSÃO E SUBCONTRATAÇÃO**

10.1 – A CONTRATADA não poderá ceder ou subcontratar total ou parcialmente os serviços objeto deste contrato sem prévia autorização por escrito do CONTRATANTE ressalvando-se que quando concedida a subcontratação obriga-se a CONTRATADA a celebrar o respectivo contrato com a inteira obediência aos termos do contrato firmado com o CONTRATANTE, e sob sua inteira responsabilidade, reservando ainda ao CONTRATANTE o direito de, a qualquer tempo, dar por terminado o subcontrato sem que caiba a subcontratada o direito de reclamar indenização ou prejuízo de qualquer espécie.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

serviços referentes à licitação da qual não se sagrou vencedora; o Sr. **Antônio Caetano Gomes** – Secretário Municipal de Serviços à época do Edital – que homologou a Concorrência Pública, contratou e anuiu à cessão e à subcontratação, devendo ser responsabilizado pelo Dano ao Erário, decorrente do possível pagamento em dobro, em solidariedade com a empresa **Vital Engenharia**, que recebeu por serviços não prestados, e com os Srs. **José Saade Filho**, **Carlos Eduardo de Souza Pinel**, **Carina Batista de Queiroga**, **Luis Roberto Murta**, **Marcelino Duarte Loureiro**, **Sérgio Antônio Dallabernadina**, **Geraldo Luiz Miranda de Oliveira** e **Karla Crisóstomo dos Santos**, fiscais do contrato.

3.2 – DA SUBCONTRATAÇÃO

Responsáveis:

Antônio Caetano Gomes – ex-Secretário Municipal de Serviços;

Luiz Vaccari – ex-Presidente da CPL;

Amarildo Barbosa Assis – ex-Membro da CPL;

Cristiane Parpaiola Prata Rocha – ex-Membro da CPL;

QUEIROZ GALVÃO S/A – empresa contratada;

VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A – empresa cessionária;

CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA – empresa subcontratada.

O município de Vitória firmou o CONTRATO 08/2006 com a empresa QUEIROZ GALVÃO em **14/06/06**.

Já em **01/07/06**, ou seja, apenas 17 (dezessete) dias após a assinatura do contrato, a QUEIROZ GALVÃO **subcontratou** a empresa MARCA AMBIENTAL para execução dos serviços de operação de aterro sanitário dos resíduos domiciliares, especiais e de serviços de saúde.

Em **01/01/07** a VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A – à qual a QUEIROZ GALVÃO cedeu o contrato – **subcontratou** a empresa CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA, para “a execução sob o regime de Subempreitada, dos serviços de coleta manual e semi-automatizada de resíduos sólidos domiciliares, residenciais e comerciais, coleta de resíduos especiais, coleta seletiva e operação de sistema de transbordo, com o



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

fornecimento de mão-de-obra, materiais e equipamentos”, subordinando “às condições e obrigações estabelecidas no [...] contrato nº 008/2006 [...]” (fls. 239/245 do Apenso 1, Volume XI). Destarte, do que foi cedido à VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A, 28% foi subcontratado à CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA, no mesmo dia (01/01/07).

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece:

Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.

Note-se que o artigo 72 da Lei de Licitações e Contratos é claro ao dispor que o contratado poderá subcontratar partes do objeto até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.

Nesse sentido, o então Procurador-Geral do Ministério Público de Contas junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, falando nos autos do TC 007.045/2001-2, levado à apreciação pelo Plenário daquele sodalício, afirmou que:

A nosso ver, a Lei nº 8.666/93, em seus artigos 72 e 78, inciso VI, ao prever a possibilidade de subcontratação, reflete, entre outras coisas, preocupação do legislador em garantir a viabilidade de execução do contrato administrativo mesmo ante a eventuais circunstâncias que impeçam o contratado de executar a totalidade de obra, serviço ou fornecimento.

É regra de exceção, visto que o interesse da Administração é pelo cumprimento do contrato na forma originalmente avençada. **Não é útil à Administração promover licitações em quantidade que extrapole ou que fique aquém daquilo que julga ideal para manter assegurado o interesse público**, mas, também, não lhe é proveitoso permitir que a ausência de licitação comprometa a igualdade entre os potenciais concorrentes, sob pena de prejuízo de seus próprios interesses. Em outras palavras, a faculdade conferida à Contratada pelo artigo 72 da Lei nº 8.666/93 para subcontratar parte do objeto evita que a Administração venha a ter de promover outras tantas licitações como forma de complementar a execução do contrato. Por outro lado, **a faculdade ali conferida também não deve servir à burla dos princípios inerentes a qualquer processo licitatório.**

Assim, **como medida de exceção, a subcontratação insculpida na lei de licitações deve ser adotada unicamente quando necessária para garantir a execução do contrato**, desde que, é claro, não atente contra os princípios constitucionais inerentes ao processo licitatório.

Cotejando o procedimento licitatório em análise, verifica-se, sem sombra de dúvidas, que a subcontratação da empresa Marca Ambiental não pode ser considerada



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

como medida de exceção, uma vez que a Administração conhecia previamente que nenhuma empresa poderia cumprir a totalidade do objeto contratual, notadamente, a execução dos serviços de operação de aterro sanitário dos resíduos domiciliares, especiais e de serviços de saúde E o restante do objeto.

Comprovando-se tal afirmação, constam no Inquérito Civil nº. 2014.0010.4167-9 (fls. 473/476) informações do Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – IEMA – datadas de 20 de abril de 2012, da existência no Estado do Espírito Santo de diversos aterros sanitários e Estações de Transbordo, e **nenhuma das empresas que os operam presta serviços além dos de execução de operação de aterro sanitário dos resíduos domiciliares, especiais e de serviços de saúde.** Senão vejamos:

Item 1 – Existem no Estado do Espírito Santo os seguintes aterros sanitários em fase de operação, com as devidas licenças ambientais:

Empresa que opera o Aterro Sanitário	Município onde está instalado	Municípios atendidos	Processo IEMA	Licença Ambiental
MARCA AMBIENTAL LTDA	Cariacica	Cariacica, Domingos Martins, Marechal Floriano, Santa Leopoldina, Santa Maria de Jetibá, Serra, Venda Nova do Imigrante, Vitória, Linhares.	23997141	LAR/275/2011 válida até 22/2/2014
CTRVV - CENTRAL DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS VILA VELHA LTDA	Vila Velha	Vila Velha, Cachoeiro de Itapemirim, Guarapari, Alfredo Chaves, Anchieta, Atilio Vivacqua, Brejetuba, Castelo, Conceição do Castelo, Iconha, Itapemirim, Jerônimo Monteiro, Mimoso do Sul, Piúma, Presidente Kennedy, Viana. Obs: Marataízes consta até o relatório de Dezembro de 2011.	22800913	LO/086/2009 válida até 29/3/2013
BRASIL AMBIENTAL TRATAMENTO DE RESÍDUOS S/A	Aracruz	Aracruz, Fundão, Ibirapuçu, João Neiva, Santa Tereza, Rio Bananal, Itaguaçu, Itarana, Vila Valério, Jaguaré, Sooretama.	30941253	LO/155/2010 válida até 25/4/2014
SANEAR - COMPANHIA COLATINENSE DE MEIO AMBIENTE E SANEAMENTO AMBIENTAL	Colatina	Colatina, Alto Rio Novo, Mantenópolis, Pancas, São Roque do Canaã	29519314	LAR/028/2008 em análise para renovação e TAC com MPES



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Existem ainda 06 (seis) aterros em fase de licenciamento ambiental:

Responsável pelo Licenciamento do Aterro Sanitário	Município onde será instalado	Processo IEMA	Licença Ambiental
SEDURB - SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	Colatina	47866489	LP/336/2010 válida até 2/12/2014
SEDURB - SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	São Mateus	51914077	Em análise do EIA/RIMA
BRASIL AMBIENTAL TRATAMENTO DE RESÍDUOS S/A	São Mateus	52856054	Em análise do EIA/RIMA
CTRCI - CENTRAL DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM LTDA	Cachoeiro de Itapemirim	38161869	LI/307/2011 válida até 10/11/2015
TERRAMAR - CENTRAL DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS S.A.	Itapemirim	44221681	Em análise do EIA/RIMA
CÉLIO PITANGA PINTO	Serra	40041212	Em análise do EIA/RIMA

Item 2 – Existem no Estado do Espírito Santo as seguintes Estações de Transbordo em fase de operação, com as devidas licenças ambientais ou Termos de Ajustamento de Conduta firmado com o MPES:

Empresa que opera a Estação de Transbordo	Município onde está instalado	Processo IEMA	Licença Ambiental
MARCA - CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA	Cariacica	22395490	
CTRVV - CENTRAL DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS VILA VELHA LTDA	Vila Velha	22492410	LO/165/2007 em fase de renovação
CTRVV - CENTRAL DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS VILA VELHA LTDA	Guarapari	26373718	LO/247/2009 válida até 21/9/2013
PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO	Vila Valério	33728674	LO/304/2007 vencida
MARCA - CONSTRUTORA E SERVIÇOS	Marechal Floriano	26271443	LAR/253/2011 válida até 5/12/2013
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO RIO NOVO	Alto Rio Novo	25773720	TAC
PREFEITURA MUNICIPAL DE PANCAS	Pancas	39607356	TAC



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Existem ainda 10 Estações de Transbordo em fase de Licenciamento:

Responsável pelo Licenciamento da Estação de Transbordo	Município onde será instalado	Processo IEMA	Licença Ambiental
SEDURB - SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	Alto Rio Novo	51018934	LP/26/2011 válida até 2/3/2015
SEDURB - SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	Laranja da Terra	51846705	LP/286/2011 válida até 21/12/2015
SEDURB - SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	Colatina	51846535	LP/164/2011 válida até 31/7/2015
SEDURB - SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	Itarana	51913690	LP/163/2011 válida até 19/7/2015
DESENVOLVIMENTO URBANO			
SEDURB - SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	Boa Esperança	52235874	LP/56/2012 válida até 4/4/2016
SEDURB - SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	Conceição da Barra	52660060	LP/55/2012 válida até 4/4/2016
SEDURB - SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	São Mateus	52660150	LP/41/2012 válida até 4/4/2016
SEDURB - SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	Montanha	52660230	LP/62/2012 válida até 4/4/2016
SEDURB - SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	Barra de São Francisco	53410084	LP/61/2012 válida até 4/4/2016
SEDURB - SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	Jaguare	52659992	Em análise técnica



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Assim, **a subcontratação não foi adotada como única maneira para garantir a execução do contrato**. Ciente de que o serviço de destinação Final dos Resíduos e os demais serviços de limpeza não poderiam ser prestados conjuntamente, o que restringiria demasiadamente a competitividade do certame, a Administração municipal não deveria ter considerado como possível a subcontratação da destinação Final dos Resíduos, e sim parcelado o objeto da licitação, permitindo que a operação de aterro sanitário fosse licitada isoladamente, evitando o conluio entre empresas e optando pela economicidade.

Nesse sentido, aliás, é o parecer da Procuradoria Jurídica do Município (fls. 256/257 do Volume II, do Apenso I):

8) Os subítens 13.8 e 19.7 cuidam de assunto idêntico: a subcontratação que importa na cessão de parte do contrato ao subcontratado.

Neste ponto, cumpre-nos tecer alguns comentários:

Embora a Lei 8.666/93 permita a subcontratação (art. 72) e pessoalmente não tenhamos conhecimento de ordem judicial que a impedisse num caso concreto, o certo é que, a nosso ver, a subcontratação fere todos os princípios que norteiam a licitação, sendo o princípio mais evidentemente ferido o da impessoalidade.

Ora, por que gastar tanto tempo e dinheiro na remuneração de uma comissão de licitação, se após todas as etapas vencidas, o vencedor subcontrata parte do contrato, via de regra a quem perdeu a licitação, sendo que este subcontratado não precisa submeter-se ao crivo de nova concorrência para obter este “prêmio” (= parte de um contrato vultoso e de longa duração) ?

Portanto, não somos favoráveis à manutenção da possibilidade de subcontratação.

Não obstante, o Sr. Antônio Caetano Gomes, Secretário de Serviços, contrariando o parecer jurídico, opinou à CPL pela manutenção desta previsão.

Ao licitar nesses parâmetros, a Administração permite que o subcontratado, que não se encontra legalmente submetido à proposta da licitante vencedora, cobre valor vultoso, o que inviabiliza a prestação de serviços pela contratada.

Ora, a Lei 8.666/93 não traz nenhuma dubiedade que possa levar a recorrer a esse expediente. Ela diz com todas as letras no imperativo § 1º do art. 23:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

As obras, serviços e compras efetuadas pela administração **serão divididas** em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Note-se que o legislador determina: “serão divididas”, ao contrário de quando admite deixar ao arbítrio do administrador. Nesse caso a expressão adequada seria ‘poderão ser divididas’, como faz no § 4º do mesmo artigo:

Nos casos em que couber convite, a administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência.

A razão dessa imposição é garantir a observância dos princípios definidos logo no Capítulo I, Seção I – Dos Princípios, especialmente o da competitividade. Diz o **art. 3º**:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restringam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato; (grifado)

Em favor desse entendimento, se pode citar o Prof. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes in ‘Contratação Direta sem Licitação’ – Ed. Brasília Jurídica, 1995:

De posse do valor global da obra, compra ou serviço, deve o Administrador considerar a possibilidade ou não do parcelamento da mesma. O Dec.–Lei nº2.300/86 tratava do assunto nos arts. 7.º, §§ 1º a 3º, e 24, dispondo que era vedado o parcelamento, como regra.

A Lei nº 8.666/93 inovou o tema na medida em que pretendeu permitir o acesso de empresas médias e pequenas, mas com a Lei nº 8.883/94 o assunto teve ainda outros desdobramentos.

Com a Lei nº 8.666/93, o parcelamento dos serviços e obras estava bem regulado no § 1º do art. 8º, e das compras no art. 15, inciso IV. O primeiro desses dispositivos foi alterado, mas o assunto ficou bem regulado no art. 23, § 1º, que dispôs que ‘As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

De forma imperativa, o parcelamento é a regra.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

A questão do parcelamento deve, portanto ser equacionada nos seguintes termos: a - serão as obras, serviços e compras divididas em tantas parcelas quantas forem tecnicamente viáveis; b - divide-se em tantas parcelas quantas forem economicamente viáveis, sem perder as vantagens da economia de escala; c - no parcelamento também deve ser visado o melhor aproveitamento dos recursos do mercado; d - o parcelamento deve ser buscado como forma de ampliar a competitividade.

Nesse sentido, é didática SÚMULA Nº 247 do Tribunal de Contas da União:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Fundamento legal

- Constituição Federal, art. 37, incisos XXI
- Lei nº 8443, de 16-7-1992, art. 4º
- Lei nº 8.666, de 21-6-1993, art. 3º, § 1º, inc. I; art. 15, inc. IV; art. 23, §§ 1º e 2º
- Súmula nº 222 da Jurisprudência do TCU, in DOU de 3-1-1995

Precedentes

- Proc. 007.759/1994-0, Sessão de 15-06-1994, Plenário, Ata nº 27, Decisão nº 393, in DOU de 29-06- 1994, páginas 9622/9636
- Proc. 575.475/1998-6, Sessão de 10-05-1999, Plenário, Ata nº 17, Decisão nº 201, in DOU de 20-05- 1999, páginas 86/120
- Proc. 525.067/1995-7, Sessão de 07-07-1999, Plenário, Ata nº 29, Acórdão 108, in DOU de 19-07-1999, páginas 32/73
- Proc. 575.578/1997-1, Sessão de 20-10-1999, Plenário, Ata nº 46, Decisão nº 744, in DOU de 04-11- 1999, páginas 37/68
- Proc. 010.677/1997-6, Sessão de 15-03-2000, Plenário, Ata nº 09, Decisão nº 143, in DOU de 24-03- 2000, páginas 56/89
- Proc. 009.800/1999-9, Sessão de 21-06-2000, Plenário, Ata nº 24, Decisão nº 503, in DOU de 05-07- 2000, páginas 38/58
- Proc. 008.158/2002-9, Sessão de 19-03-2003, Plenário, Ata nº 08, Acórdão 236, in DOU de 28-03-2003, páginas 347/444

Dados de aprovação:

Acórdão nº 1783 – TCU – Plenário, 10 de novembro de 2004.

Esse entendimento é o único que se adequa às prescrições da Lei de licitações.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Assim, a exagerada abrangência dos termos em que foi definido o objeto da Concorrência Pública nº 001/2006, englobando dois serviços distintos numa mesma licitação e num único contrato, frustrou o caráter competitivo que o certame deve ter, por inibir a participação de maior número de candidatos, **ampliando as exigências de habilitação – de um lado para execução de operação de aterro sanitário e de outro, para execução dos demais serviços** –, além de, pela perda de especificidade, dar margem a interpretações diversas, dúvidas e controvérsias de toda ordem, o que vem de encontro ao princípio geral de transparência que deve orientar os atos administrativos.

Nessa linha, em 2012, essa Corte de Contas e o Ministério Público Estadual expediram a Portaria-conjunta nº 02, recomendando, especificamente no que se refere à “contratação e gestão de serviços de limpeza urbana”, o seguinte:

2) Segregação da Destinação urbana a serem licitados/contratados: Desvincular a destinação final dos resíduos sólidos, considerado item de serviço de baixa concorrência, dos demais itens de serviços que podem compor a limpeza urbana (coleta e transporte de resíduos sólidos; varrição e limpeza de logradouros públicos; limpeza de dispositivos de drenagem de águas pluviais; limpeza de canais e córregos; poda, capina, raspagem e roçada), **conforme previsto no artigo 23, §1º, da Lei 8.666/1993.**

Deveras, a administração encontrava-se estritamente vinculada ao princípio da isonomia e da legalidade, de tal sorte que não poderia descumprir as regras vigentes. Nada obstante, o que ocorreu no caso em cotejo foi a não aplicação do art. 23 da Lei 8.666/93, ignorando sua determinação.

Aliás, a possibilidade da **subcontratação da execução de operação de aterro sanitário**, por representar afronta à Constituição Federal e à lei, não deveria sequer constar do edital.

Notadamente a subcontratação da CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA., além de ilegal, ocorreu sem qualquer autorização da contratante, violando a Cláusula Décima do Contrato, ensejando a rescisão contratual nos termos da Cláusula 11.1, alíneas “a” e “e”.

Finalmente, cabe citar que as referidas subcontratações foram objeto de prorrogação e de repactuação até 2014.



3.3 – DA DEFICIÊNCIA DO PROJETO BÁSICO. DA AUSÊNCIA DE CRITÉRIO PARA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DETALHADO. DO DANO AO ERÁRIO

Responsáveis:

Antônio Caetano Gomes – ex-Secretário Municipal de Serviços;

CONSTRUTORA SILVA LIMA LTDA – Empresa contratada para elaborar o projeto básico;

QUEIROZ GALVÃO S/A – empresa contratada;

VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A – empresa cessionária;

CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA – empresa subcontratada.

A Lei Geral de Licitações, em seu art. 7º, determina as regras para o início do procedimento licitatório, devendo o administrador observar a ordem temporal de execução dos requisitos previstos nos incisos do mesmo artigo. De forma ainda mais restritiva, estabelece o § 2º do artigo citado que as obras e serviços **somente poderão ser licitados quando houver projeto básico aprovado; existir orçamento detalhado em planilhas; houver previsão de recursos orçamentários; previsão no Plano Plurianual, quando necessário.** Vejamos o teor desses dispositivos:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

- I - projeto básico;
- II - projeto executivo;
- III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

- I - **houver projeto básico aprovado** pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
- II - **existir orçamento detalhado em planilhas** que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
- III - **houver previsão de recursos orçamentários** que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;
- IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso”. (Grifos nossos)

Tal ênfase dada pelo legislador nos requisitos necessários à instauração de procedimentos licitatórios, quais sejam, projeto básico aprovado, orçamento detalhado em planilhas e previsão de recursos orçamentários, tem uma evidente razão de ser. Objetivam



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

permitir à Administração a contratação de acordo com o preço de mercado e aos licitantes o pleno conhecimento do objeto a ser orçado e futuramente executado.

Afinal, se não é facultado ao licitante o pleno acesso às informações relacionadas aos quantitativos necessários, à técnica a ser empregada e ao prazo de execução, de maneira plena e irrestrita, restará evidentemente prejudicada a sua manifestação de interesse em participar do procedimento.

Esse é o teor da Súmula 177 do Egrégio Tribunal de Contas da União:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação. Na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada é essencial à definição do objeto do pregão.

Ademais, objetiva-se dar cumprimento ao art. 6º, I, do Decreto-Lei 200/1967, que exige que as atividades da Administração obedeçam ao princípio fundamental do Planejamento.

O art. 6º, inciso IX, da Lei Geral de Licitações define o que é o Projeto Básico e nas alíneas seguintes traz o rol dos elementos que o compõem:

Art. 6º Para os fins desta Lei considera-se:

- IX - **Projeto Básico** - conjunto de elementos necessários e suficientes, **com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação,** elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:
- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
 - b) **soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;**
 - c) **identificação dos tipos de serviços a executar** e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
 - d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
 - e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados; (Grifos nossos)

No entanto, depreende-se do edital em apreço, a inexistência de Projeto Básico claro e detalhado, apto a definir as melhores e mais econômicas metodologias de execução e quantitativos, tornando o procedimento arbitrário e lesivo à competição entre os interessados, fato bastante para ter ocasionado dano ao erário.

Nessa linha, os estudos apresentados a título de projeto básico não permitiram às empresas interessadas em participar do certame elaborar adequado orçamento, fazendo com que os licitantes efetuassem seus próprios cálculos, segundo metodologia que entendessem pertinentes.

A própria Administração admite essa afirmação, ao tentar compensar a falta de detalhamento pela apresentação de “metodologia de execução” pelos licitantes. Vejamos essas disposições:

5.1.5 – METODOLOGIA DE EXECUÇÃO

5.1.5.1 – A Metodologia de execução deverá ser apresentada em observância às condições estabelecidas no “Projeto Básico e Especificações – **ANEXO I**” e demais elementos integrantes deste edital.

[...]

6.2. QUESITO 2: Apresentação do Plano de Trabalho para implantação imediata.

Tendo a empresa proponente tomado pleno conhecimento dos serviços atualmente prestados no município deverá, também, apresentar o Plano de Trabalho que pretende implantar de imediato, e que, necessariamente, não deverá oferecer grandes reflexos de mudanças iniciais, entretanto, poderá propor novidades na metodologia (maneiras e formas) dos serviços a serem desenvolvidos com sua futura implantação paulatina e de comum acordo com a Fiscalização da Prefeitura. Contudo, essas novidades metodológicas poderão ou não ser acatadas pela PMV.

Deverá, portanto, detalhar dessa forma, cada um dos tópicos de serviços adiante enunciados:

- o Tópico 12 – Mapa dos setores de coleta e transporte de resíduos sólidos do tipo domiciliar (residencial e comercial) que serão implantados de início, com períodos e freqüências, podendo no decorrer do contrato, serem adequados visando a sua otimização; e entendendo-se como setor de coleta, a área do município que abrange vias e logradouros que serão servidos pelo serviço de coleta domiciliar/comercial, através de uma equipe formada por um caminhão coletor compactador, um motorista, e quatro coletores.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

- Tópico 13 - Descrição dos itinerários de coleta e transporte de resíduos sólidos do tipo domiciliar (residencial e comercial) em cada um dos setores, que serão implantados de início, com períodos e frequências, podendo, no decorrer do contrato serem adequados, visando a sua otimização; e entendendo-se como itinerário de coleta, o percurso efetuado, em um turno de trabalho, por uma equipe formada por um caminhão coletor compactador, um motorista, e quatro coletores.
- Tópico 14 - Dimensionamento de veículos/equipamentos e mão de obra a serem empregados nos serviços de coleta e transporte de resíduos do tipo domiciliar (residencial e comercial), incluindo a reserva técnica necessária.
- Tópico 15 - Métodos que serão adotados pela empresa para o acompanhamento e fiscalização das atividades de coleta e transporte de resíduos do tipo domiciliar (residencial e comercial).
- Tópico 16 - Descrição da coleta e transporte de resíduos sólidos nas unidades de saúde, que serão executados e implantados de início, com períodos e frequências, podendo, no decorrer do contrato serem adequados, visando a sua otimização.
- Tópico 17 - Dimensionamento de veículos/equipamentos e mão de obra a serem empregados nos serviços de coleta e transporte de resíduos dos serviços de saúde, incluindo a reserva técnica necessária.
- Tópico 18 - Métodos que serão adotados pela empresa para o acompanhamento e fiscalização das atividades de coleta e transporte de resíduos dos serviços de saúde.
- Tópico 19 – Plano de execução da coleta seletiva inclusive a apresentação dos recursos a serem empregados (mão de obra, equipamentos, materiais e ferramentas) e seu dimensionamento.
- Tópico 20 – Descrição do plano de operação da unidade de transbordo dos resíduos domiciliares e especiais (inertes/galhadas/inservíveis em geral), inclusive, o dimensionamento dos recursos a serem empregados (mão de obra, equipamentos, etc).
- Tópico 21 - Métodos que serão adotados pela empresa para o acompanhamento e fiscalização das atividades de destinação final dos resíduos.
- Tópico 22 - Descrição do plano de varrição manual de vias públicas que será implantado de início, com mapas de distribuição das duplas evidenciando os períodos e frequências, podendo no decorrer do contrato serem adequados, visando a sua otimização.
- Tópico 23 - Dimensionamento de veículos de apoio, materiais e utensílios, equipamentos, e mão de obra a serem empregados nos serviços de varrição manual de vias públicas, incluindo a reserva técnica necessária.
- Tópico 24 - Métodos que serão adotados pela empresa para o acompanhamento e fiscalização das atividades de varrição manual de vias públicas e para a estrutura de apoio (bases operacionais de apoio, transporte de pessoal e de ferramentas, etc.).
- Tópico 25 - Descrição do plano de varrição mecanizada de vias públicas que será implantado de início, com indicação de seu plano em mapas evidenciando os períodos e frequências, podendo no decorrer do contrato serem adequados, visando a sua otimização.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

- o Tópico 26 - Descrição das atividades a serem desenvolvidas na execução dos Serviços Complementares, em conformidade com o Projeto Básico, fazendo constar sua análise crítica quanto à atual prestação dos serviços, e ao mesmo tempo, sugerindo, se for o caso, proposição a ser estudada pela fiscalização, visando a otimização dos serviços a serem prestados.
- o Tópico 27 - Descrição do plano de limpeza mecanizada de praias que será implantado de início, evidenciando os períodos e frequências, podendo no decorrer do contrato serem adequados, visando a sua otimização.

[...]

7 – CRITÉRIOS PARA ANÁLISE E VALIDAÇÃO DA PROPOSTA DE METODOLOGIA

7.1 A Comissão Especial de Licitação, que poderá convocar técnicos/especialistas para auxiliá-la, examinará as PROPOSTAS DE METODOLOGIA segundo os tópicos consignados no item 6 deste Anexo I, considerando a clareza e coerência de expressão e de conceitos, a compatibilidade técnica exigida aos serviços, a compreensão perfeita da exigência do tópico, o atendimento às condições contidas no tópico, e demais aspectos relativos aos serviços a serem executados.

7.2. Para avaliação das PROPOSTAS DE METODOLOGIA, serão atribuídas pela Comissão Especial de Licitação, pontuações técnicas para cada tópico apresentado em cada um dos quesitos, e que variarão de 0 (zero) a 4 (quatro). A pontuação de QUESITO será obtida pela média aritmética das pontuações atribuídas a cada um dos tópicos pertencentes àquele QUESITO. Caso a proponente receba pontuação “zero” em qualquer um dos tópicos componentes de qualquer QUESITO, ou obtenha uma “MÉDIA FINAL – MF” menor que 2,8 (dois vírgula oito), ela será desclassificada, e não prosseguirá na etapa seguinte de abertura do envelope contendo a Proposta de Preços.

Deveras, todos esses detalhamentos que ficaram a cargo dos licitantes, deveriam integrar o projeto básico, mas **não o integraram**; constatou-se não estarem disponibilizados quaisquer projetos descrevendo e detalhando os serviços a serem realizados. O “projeto básico” apresentado limita-se ao memorial descritivo.

Destaca-se, ademais, que essa metodologia de execução foi, inclusive, avaliada e pontuada a título de **desclassificação**.

Outrossim, não se pode olvidar que a licitação é do tipo menor preço, na qual o vencedor é o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital e ofertar o menor preço. Portanto, para que o julgamento fosse objetivo e para que houvesse igualdade entre os licitantes, o projeto deveria conter todos os elementos para a elaboração das propostas, não cabendo avaliação da técnica dos proponentes, como ocorrido.

Assim, é possível afirmar que a Administração deixou a responsabilidade pela elaboração do projeto básico para a futura contratada, o que é expressamente vedado pela Lei nº 8.666/93, em seu art. 9º, incisos I e II, por restringir o número de participantes, em plena afronta à competitividade, elevando o custo dos serviços contratados.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Nessa linha, o TCU tem condenado a não existência ou a má elaboração de projetos básicos, a exemplo da adoção da verba **“Serviços Complementares”, também constante da planilha de quantitativos e preços unitários do procedimento ora analisado.** Senão vejamos:

9.2.4. Abstenha-se de incluir em seus editais ou contratos qualquer item que não esteja vinculado a serviços ou fornecimento previamente definidos, a exemplo de verba para **“Serviços Complementares”, providenciando a exclusão, dos contratos em andamento, deste último item e respectivo valor, considerando desvinculado da realização de serviços bem definidos;** (Acórdão 93/2009 – TCU – Plenário).

Também nesse sentido, o Conselheiro Rodrigo Chamoun, relator do processo TC 7639/2011:

[...]

Verifico, em uma análise preliminar, que a licitação pelo SAAE pode, de fato, estar contaminada por vício insanável o que somente poderá ser confirmado, após necessárias diligências que serão determinadas no presente voto.

Observa-se que o projeto básico é simples para a vultuosidade da contratação e omissos em diversos aspectos, não contemplando o nível de precisão adequado para caracterizar a obra e serviço (projeto executivo) que se pretende contratar, ferindo, a princípio, o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93.

Também na fase de projeto básico é elaborado o orçamento detalhado, com as composições de custos unitários e **pesquisa de preços**. O objetivo é que o valor orçado esteja próximo do custo “real” com uma reduzida margem de incerteza. Além de servir como parâmetro para a licitação, o orçamento detalhado também é uma ferramenta para o controle de custos de implantação do empreendimento.

Para montar um orçamento detalhado e fidedigno o projeto deve apresentar um grau de desenvolvimento e detalhamento suficiente para se obter o custo do serviço. O projeto deve ser suficientemente detalhado, de modo a possibilitar o levantamento de quantidades e a definição dos serviços que serão executados.

Assim, um Projeto Básico deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para possibilitar a avaliação do **custo do serviço**, possibilitando que as propostas sejam feitas de acordo com o **custo real, evitando contratações com sobrepreço.**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

No caso em análise, os próprios membros da Comissão Permanente de Licitação, responsáveis pelo processo licitatório que culminou com a contratação em questão, foram unânimes ao afirmar, nos autos do Inquérito Civil nº 2014.0010.4306-21, não possuírem competência técnica para elaborar a planilha de quantitativos e preços unitários objeto do edital n. 01/2006. Assim, a fixação dos preços unitários objeto do edital n. 001/2006 foi feita a partir de um estudo elaborado pela empresa CONSTRUTORA SILVA LIMA LTDA.

Transcorreram-se apenas QUATRO DIAS entre a contratação desta empresa e a publicação do edital.

Nessa linha, em depoimento nos autos do Inquérito civil 2014.0010.4167-95, às fls. 52/53, o próprio Secretário Municipal de Serviços do Município de Vitória quando da deflagração do processo licitatório objeto do edital n. 001/2006, Sr. ANTÔNIO CAETANO GOMES, em anexo, não soube indicar com precisão como foi apurada a quantificação dos resíduos gerados pelo Município de Vitória, de modo a compor a planilha integrante do edital.

Informou que, “no tocante aos serviços de varrição, aproveitou um estudo que já havia sido feito por técnicos que trabalhavam na administração do prefeito anterior e, no **tocante aos serviços de coleta de lixo, confiou o trabalho ao economista Roberto Murta, já falecido, que integrava sua equipe; que essas referências valem apenas para o aspecto quantitativo da referida tabela, pois no tocante à fixação dos preços correspondentes, o município de Vitória contratou a empresa Construtora Silva Lima Ltda, por R\$ 13.000,00, a qual elaborou os preços cotados na referida licitação [...]; Que no tocante à planilha do quantitativo de varrição, como já dito, foi aproveitada a pesquisa realizada pela administração anterior, a qual, pelo que soube o depoente foi realizada por estagiários da Escola Técnica Federal; Que o depoente não dispunha de um encaminhamento formal dessa pesquisa pela Escola Técnica Federal, tendo apenas informações verbais no sentido de que a elaboração de tal planilha era de responsabilidade da mesma [...]”.**

Ora, por esse simples trecho de depoimento, verifica-se o descaso no trato com a coisa pública. Afinal, para um serviço essencial, a Administração fundamentou a despesa de R\$219.849.451,20 (**duzentos e dezenove milhões, oitocentos e quarenta e nove mil,**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

quatrocentos e cinquenta e um reais, e vinte centavos) tão somente em um estudo ultrapassado (já que realizado pela Administração anterior), o qual não se sabe sequer a origem.

Nesse sentido, também o depoimento do proprietário da Construtora Silva Lima Ltda, Allan Denys da Silva Lima que, tendo elaborado seu trabalho em **4 (quatro) dias, repita-se 4 dias**, declarou que “nunca havia feito anteriormente planilha orçamentária a ser utilizada em licitação de coleta de lixo”, que “o cálculo é feito com base no valor pago hora/homem e hora/máquina” e que “esteve na sede da Queiroz Galvão pois precisava obter dados afetos ao custo administrativo da mesma para prestar aqueles serviços, dados esses que foram fornecidos pela empresa Queiroz Galvão”.

Ora, se a elaboração dos preços cotados na referida licitação, consoante depoimento do Secretário de Serviços do Município de Vitória, Sr. ANTÔNIO CAETANO GOMES, foi atribuída à Construtora Silva Lima Ltda., esta não deveria restringir-se a basear o cálculo “no valor pago hora/homem e hora/máquina” e no “custo administrativo” da empresa Queiroz Galvão, como declarado.

A pesquisa de preços é um dos passos fundamentais do planejamento de uma contratação pública, por isso, ela não deve ser encarada como uma mera formalidade.

Seu objetivo é encontrar o preço médio praticado no mercado para um determinado objeto, sendo utilizada como um instrumento de comparação com os preços apresentados nas propostas das empresas envolvidas nos procedimentos licitatórios, servindo, ainda, como base para a Comissão de Licitações efetuar o julgamento/seleção das propostas dos serviços licitados.

Ademais, a cotação prévia de preços, por meio de pesquisa de mercado, **devidamente encartada nos autos do processo licitatório** constitui a segurança de que o agente público vai seguir critérios objetivos ao fixar os preços de referência e julgar as propostas, evitando-se o sobrepreço.

Nesse contexto, dispõe o inciso V e o §1º, ambos do art. 15 da lei 8.666/93:

Art. 15 As compras, sempre que possível, deverão:
(...)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º - O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

Consoante Acórdão 980/2005 do TCU, a Administração Pública deve proceder “quando da realização de licitação, dispensa ou inexigibilidade, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto no art. 26, § único, inciso III, e art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/93, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, **três orçamentos de fornecedores distintos**, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório”.

Nesse sentido, também citamos o Acórdão 47/2011 do TCU:

*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.)*

Também nessa trilha, vejamos trecho do voto do Ministro Relator no acórdão 1880/2010 – Plenário:

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.)

Por conseguinte, de acordo com o inciso IV do art. 43 da Lei nº 8666/93, nas licitações públicas, se uma proposta apresenta preço incompatível com os correntes no mercado, deverá ser desclassificada.

Ocorre que no procedimento licitatório em análise não constam anexados quaisquer documentos comprobatórios da realização do orçamento prévio. Como já



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

destacado, há informação tão somente de que o cálculo foi feito “com base no valor pago hora/homem e hora/máquina” e no custo administrativo da empresa Queiroz Galvão para prestar aqueles serviços.

Especificamente no que se refere a fundamentar-se no custo administrativo da empresa Queiroz Galvão, que já prestava os serviços anteriormente ao Contrato 08/2006, o *parquet* estadual – embora se manifestando acerca do procedimento de contratação a substituir o Contrato 08/2006 –, destacou que a vinculação dos planos de execução à forma como o serviço já é prestado, cria nítido favorecimento à empresa que já prestava o serviço, como ocorrido no caso em apreço.

Destarte, de maneira alguma, o trabalho entregue pela Construtora Silva Lima Ltda. trata-se de orçamento. E se foi contratada para tanto, não tendo executado os serviços, não deveria ter recebido por eles, razão pela qual a quantia de R\$ 13.000,00 (treze mil reais) auferida pela construtora deve ser restituída ao Erário.

Aliás, não há nos autos quaisquer comprovantes, inclusive, da prestação de serviços pela Construtora Silva Lima Ltda. Afinal, não constam no processo administrativo nº 5309621/05, cujo objetivo era a contratação de serviços de levantamento de “custos dos projetos básicos”, solicitação dos orçamentos, autorização para execução dos serviços, emissão de empenho prévio e emissão de nota fiscal devidamente atestada pelo setor competente (fls. 90/91).

A Procuradoria do Município também questionou a ausência de justificativa do valor dos serviços a serem contratados na Concorrência 001/2006, nos seguintes termos (fl. 253 do Volume II do Apenso I):

[...] deverão ser esclarecidos os seguintes pontos: 1) **Qual a fonte para se chegar ao valor estimado (não consta dos autos a razão de se ter apostado na requisição de serviços o valor de R\$ 98.250.000,00)?** 2) **Se o prazo dobrou (de 30 para 60 meses) qual a razão para que o valor estimado dos serviços tenha mais que dobrado?**

Segue a resposta da CPL (fl. 263 do Volume II do Apenso I):



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

No que tange a dúvida levantada acerca do valor estimado inicialmente que totalizara R\$ 98.250.000,00 contemplado para um período de 30 meses, e agora, mais que dobrou para um período de 60 meses, esclarecemos:

- a) Conforme bem observado no parecer, “*não consta dos autos a razão de se ter apostado na requisição de serviços o valor de R\$98.250.000,00*” inserido no contexto de 30 meses de contrato. Naquela oportunidade em que se efetivou a requisição não se conhecia o detalhamento das obrigações que se pretendiam serem cumpridas na nova contratação, e assim sendo, não havia como, naquela fase, efetuar as composições dos custos dessas obrigações, razão pela qual, o valor contido na requisição foi estimado.
- b) O valor apresentado para a licitação de R\$ 228.263.380,80 referido a 60 meses contempla serviços e incrementos de quantidades necessárias e não levados em consideração naquela estimativa inicial, tais como, equipamentos da Usina de Triagem de Vitória e manutenção das papeleiras da cidade de Vitória.
- c) Os valores foram estipulados com base no PPA/2006/2009 e projeção para 2010, de acordo com a Secretaria Municipal de Fazenda.
- d) Importar registrar que os valores estimados da licitação, foram divulgados na audiência pública, realizada no dia 30 de novembro de 2005, com amplo conhecimento das partes interessadas.

Outra não poderia ser a manifestação da Procuradoria do Município (fl. 327 do Volume II do Apenso I):

1) A resposta dada a nossa primeira indagação, qual seja, a fonte da qual se serviu esta C.E.L. para informar o “valor estimado”, não é satisfatória. Conquanto informa a manifestação de fls. 263 que o respaldo para tal é o PPA/2206/2009, como envolve o objeto da licitação em apreço quase que uma infinidade de itens, acreditamos que algum comparativo deve existir.

Portanto, sugerimos que seja acostada aos autos a atual planilha de custo, de sorte que, ainda que a planilha atual contenha alguma diferença, seja de valor, seja de acréscimo de itens ou de quantidades, ao que nos parece, é o único parâmetro que temos para avaliar o valor estimado pelo Município.

Segue a nova resposta da CPL (fl. 411 do Volume III do Apenso I):



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Item 1 – Quando dos custos levantados para os 30(trinta) meses, esclarecemos que o valor ofertado não constava dos serviços de Coleta Seletiva (já que a previsão para o início dos trabalhos no PPA é de 2007) e não contemplava também a Usina de Triagem e Compostagem de Vitória, no que condiz a equipamentos e limpeza do local. Informamos que o PPA está a disposição para consulta no site da PMV – gestãoaweb.com.br.

Para melhor esclarecimento dos preços orçados, abaixo TABELA comparativo de preços.

Valores praticados em DEZEMBRO/2005 para os serviços de Varrição e Coleta

VARRIÇÃO	R\$ 1.544.390,00
COLETA	R\$ 2.124.198,23
Valor Total	R\$ 3.668.588,47

Obs.: Contrato 16/00 da Coleta não contempla os serviços de Coleta Seletiva, Papa Móveis e Limpeza de Container de Feiras Livres e o Contrato 29/99 de Varrição não contempla a limpeza das escadas, morros e vias criadas no Projeto Terra.

Valores estimados para a nova Licitação:

VARRIÇÃO e COLETA	R\$ 3.804.389,68
-------------------	------------------

Obs.: O novo Contrato a ser assinado contempla a Coleta Seletiva, Usina de Lixo, varrição de morros e escadarias e vias criadas no Projeto Terra.

Ora, embora a Procuradoria pareça ter se contentado com esta resposta, não se pode jamais aceitar que esta manifestação justifique qualquer contratação, mormente a do caso em análise, no valor de R\$219.849.451,20 (**duzentos e dezenove milhões, oitocentos e quarenta e nove mil, quatrocentos e cinquenta e um reais, e vinte centavos**).

Nesse ponto, cumpre destacar que, consoante Processo TC 2672/2003 (fls. 66/73), no ano de 2000, a empresa Queiroz Galvão S/A foi contratada pelo Município de Vitória (Contrato nº 16/2000) para prestar os mesmos serviços listados nos itens 1.1, 1.2, 1.3 e 1.6 da Planilha de Quantitativos e Preços Unitários da Concorrência Pública 001/2006, a seguir colacionada, por **R\$ 53.897.404,14** (cinquenta e três milhões, oitocentos e noventa e sete mil, quatrocentos e quatro reais e quatorze centavos), enquanto o valor da Concorrência 001/2006 foi de **R\$ 110.183.086,20** (cento e dez milhões, cento e oitenta e três mil, oitenta e seis reais e vinte centavos) para esses mesmos itens. Destarte, em 6 (seis) anos, houve um aumento de **104,43%**, ou seja, **o valor mais que dobrou** para a contratação dos mesmos serviços.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

ANEXO IX - ORÇAMENTO BASE - PMV
PLANILHA DE QUANTITATIVOS E PREÇOS UNITÁRIOS

Ordem	Descrição dos Serviços	Ud	Quant./mês	Preço Unitário	Preço Total
1.	COLETA E DESTINO FINAL DE RESÍDUOS				2.145.581,57
1.1	COLETA DE LIXO DOMICILIAR				769.261,06
1.1.1	Coleta Domiciliar	t	7.500,00	78,50	588.750,00
1.1.2	Coleta de Frete Manual	Hxh	14.806,60	11,07	163.909,06
1.1.3	Fornecimento, Manut. e Higienização de Contêineres Metálicos	ud	100,00	166,02	16.602,00
1.2	COLETA DE RESÍDUOS ESPECIAIS				504.430,21
1.2.1	Caminhão Basculante	h	6.000,00	40,18	241.080,00
1.2.2	Caminhão Poliguindaste	h	800,00	42,19	33.752,00
1.2.3	Pá-carregadeira	h	800,00	105,73	84.584,00
1.2.4	Caminhão Bau (Pápa-Móvel)	h	400,00	39,40	15.760,00
1.2.5	Mão-de-Obra para Operação de Veículos - garis	Hxh	12.585,61	10,27	129.254,21
1.3	COLETA RSS				25.118,50
1.3.1	Coleta de Resíduos de Serviços de Saúde	t	110,00	228,35	25.118,50
1.4	COLETA SELETIVA				17.508,00
1.4.1	Coleta Seletiva com Caminhão Ecopasto	h	400,00	43,77	17.508,00
1.5	TRANSBORDO E MOVIMENTAÇÃO DE RECICLÁVEIS				291.688,80
1.5.1	Caminhão Poliguindaste	h	200,00	42,19	8.438,00
1.5.2	Empilhadeira	h	200,00	70,00	14.000,00
1.5.3	Resíduos Domiciliares	t x km	195.000,00	0,87	169.650,00
1.5.4	Resíduos Especiais	t x km	150.000,00	0,56	87.360,00
1.5.5	Resíduos de Serviços de Saúde	t x km	2.860,00	4,28	12.240,80
1.6	OPERAÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO				537.575,00
1.6.1	Resíduos Domiciliares em Aterro Sanitário	t	7.500,00	42,09	315.675,00
1.6.2	Resíduos de Serviços de Saúde com Tratamento	Kg	110.000,00	1,30	143.000,00
1.6.3	Resíduos Especiais em Aterro de Inertes	t	8.000,00	13,15	78.900,00
2.	VARRIÇÃO VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS				810.028,36
2.1	VARRIÇÃO DE VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS				810.028,36
2.1.1	Varrição Manual	km	17.360,00	41,69	723.738,40
2.1.2	Varrição Mecanizada	km	2.250,00	28,48	64.080,00
2.1.3	Instalação e manutenção de papeleiras	Hxh	1.850,83	12,00	22.209,96
3.	SERVIÇOS COMPLEMENTARES DE LIMPEZA URBANA				848.779,75
3.1	OPERACIONAL				614.282,75
3.1.1	Horas Normais de Ajudantes de Serviços Diversos - garis	Hxh	46.270,63	10,27	475.199,37
3.1.2	Horas Extras 100% de Ajudantes de Serviços Diversos - garis	Hxh	5.000,00	13,69	68.450,00
3.1.3	Horas Normais de Supervisores de Turma	Hxh	4.627,06	13,17	60.938,38
3.1.4	Horas Extras 100% de Supervisores de Turma	Hxh	500,00	19,39	9.695,00
3.2	EQUIPAMENTOS				234.497,00
3.2.1	Limpeza Mecanizada de Praia	km	850,00	22,38	19.023,00
3.2.2	Caminhões basculante 8/8 m³ de capacidade	h	1.800,00	40,18	72.324,00
3.2.3	Caminhão pipa capacidade 10.000 litros	h	1.200,00	41,92	50.304,00
3.2.4	Caminhão pipa para limpeza de calçadas	h	200,00	54,37	10.874,00
3.2.5	Caminhão carroceria 3/4	h	400,00	35,31	14.124,00
3.2.6	Caminhão Bau	h	600,00	39,40	23.640,00
3.2.7	Ônibus Urbano	h	1.200,00	36,84	44.208,00

Valor Mensal = R\$ 3.804.389,68

Valor Anual = R\$ 45.652.676,16

Valor Contratual = R\$ 228.263.380,80

Segundo informações do IBGE, a população estimada do município de Vitória em 1999 era de 270.626 habitantes¹³ e em 2006, de 317.085 habitantes¹⁴, representando um aumento de 17,16% em 7 anos.

Nessa linha, a resposta final concedida pela CPL à PGM é desprovida de qualquer fundamento, pois o aumento de 104,43% (que não contempla os serviços de coleta

¹³ http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm?caminho=/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_1_999/

¹⁴ http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm?caminho=/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2_006/



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

seletiva e varrição) em 6 anos jamais se justificaria somente pelos equipamentos da Usina de Triagem e Compostagem de Vitória, pelo Papa Móveis, pela Limpeza de Container de Feiras Livres e pelo aumento populacional de menos de 17,16%.

Se não bastasse o sobrepreço já no lançamento do Edital, em 29/10/07, portanto, 16 meses após a assinatura do Contrato 08/06, foi firmado o Aditivo nº 02/07, prevendo o replanilhamento e o acréscimo do valor de **R\$14.501.386,97 (quatorze milhões, quinhentos e um mil, trezentos e oitenta e seis reais e noventa e sete centavos)**, significando, já no segundo ano do contrato, um aumento de 6% ao seu valor total de R\$219.849.451,14, previsto para 5 anos.

Ademais, verifica-se que a empresa Queiroz Galvão foi contratada em 2004 pelo Município de Niterói pelo Preço Unitário (tonelada) de R\$64,78 para coleta domiciliar, enquanto em 2006 foi contratada pelo Município de Vitória pelo Preço Unitário (tonelada) de R\$77,06, valor 19% maior (fl. 72 do Apenso 3).

No contrato emergencial 122/2012 (fls. 273/280 do Volume I do Apenso 5), esse Preço Unitário já era de R\$108,14; um aumento de 40,33% se comparado a 2006. Aliás, se comparado o valor total mensal contratado em 2006, de R\$3.664.157,52, ao valor total mensal contratado nesse Contrato Emergencial, em 01/07/12, de 5.795.934,54, para os mesmíssimos serviços, houve um aumento de 58,18%.

Ora, se é incumbência da Administração Pública gerir os recursos disponíveis de forma econômica e com planejamento, sempre visando uma atuação direcionada ao bem comum, de modo a não comprometer o orçamento público, esse dever foi realizado de forma desarrazoada e antieconômica pelo município de Vitória.

Afinal, sem todos os elementos necessários do projeto básico não foi possível identificar o valor dos serviços; por derradeiro, impossibilitou-se a comissão de licitação de proceder à análise real de economicidade e de viabilidade das propostas recebidas, uma vez que o suposto orçamento elaborado não poderia, de maneira alguma, ser utilizado para subsidiar o julgamento das propostas, com o fito de aferir sua compatibilidade com as condições disponibilizadas do mercado.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Destaca-se: a insuficiência do orçamento detalhado impediu a exata identificação dos preços de mercado, possibilitando que as licitantes apresentassem propostas com sobrepreço.

Portanto, ao realizar licitação sem o adequado projeto básico, o município de Vitória não observou o disposto no art. 6º, IX, e no art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, tratando-se de vício insanável, o que implica em nulidade dos atos e contratos realizados e a responsabilidade de quem lhe tenha dado causa, conforme dispõe o § 6º do mesmo dispositivo.

Também, em razão da ausência de projeto básico devidamente detalhado, houve sobrepreço na contratação, motivo pelo qual os responsáveis devem ser **condenados a ressarcir** os valores pagos a título de sobrepreço.

3.4 – DA ILEGALIDADE DA VISITA TÉCNICA OBRIGATÓRIA

Responsáveis:

Antônio Caetano Gomes – ex-Secretário Municipal de Serviços;

Luiz Vaccari – ex-Presidente da CPL,

Amarildo Barbosa Assis – ex-Membro da CPL;

Cristiane Parpaiola Prata Rocha – ex-Membro da CPL.

O edital obriga os licitantes a participar de uma visita técnica aos locais onde serão executados os serviços, nos seguintes termos:

19 - DISPOSIÇÕES GERAIS

19.1 – A visita ao local dos serviços **DEVERÁ** ser feita para constatar as condições de execução, efetuar levantamentos e tomar conhecimento de todos os elementos necessários à elaboração da proposta e peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos. O licitante receberá da PMV declaração de visita ao local dos serviços assegurando conhecimento das condições e peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos, nos termos do inciso III do Artigo 30, da Lei 8.666/93. Esta declaração deverá ser apresentada junto aos documentos de habilitação (**ANEXO VI**).

A visita deverá ser marcada através do telefone (27) 3382-6545, com Andréa, de segunda a sexta-feira no horário comercial.

Nesse contexto, participaram da visita técnica as empresas a seguir relacionadas:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas



PREFEITURA DE VITÓRIA
Secretaria de Serviços

SL	Fls.
926	926
Pública	

Vitória, 08 de abril de 2006

A Comissão Especial de Licitação – CEL

Segue anexo a relação de Empresas que participaram de visita técnica do EDITAL 001/2006

Visita técnica do dia 08 de março de 2006

CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO LTDA
Rua São Sebastião, s/n
Resistência - Vitória - ES
CNPJ 33.412.792/0001-60

CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECH S/A
Rua Darcy Grió, 60
Jardim da Perla - Vitória - ES
CNPJ 15.102.288/0001-82

JULIO SIMÕES TRANSPORTES E SERVIÇOS LTDA
Av. Saraiva, 400
Braz Cubas - Mogi das Cruzes - SP
CNPJ 52.648.435/0001-79

CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA
Rua São Sebastião, 70
Resistência - Vitória - ES
CNPJ 31.733.363/0001-60

VEGA AMBIENTAL E ENGENHARIA LTDA
Av. Pres. Costa Pinto, 33
Mococa - SP
CNPJ 01.832.326/0001-48

CONSTRUTORA MARQUISE LTDA
Av. Pontes Vieira, 1838
Fortaleza - CE
CNPJ 07.960.792/0001-65

LARA CENTRAL DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS LTDA
Estrada Guaracaba, 1985
Sertãozinho - Mauá - SP
CNPJ 57.543.001/0001-08

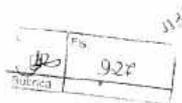
Rua Ministro Sarney da Moura, nº 230, Lote 16, Bairro Buarão, 7º andar - Enseada do Suá - Vitória/ES CEP: 29.050-880



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas



PREFEITURA DE VITÓRIA
Secretaria de Serviços



Visita técnica do dia 21 de março de 2006

DELTA CONSTRUÇÕES S/A
Av. Rio Branco, 156 – Sl. 3117 a 3124 e 3126 a 2128
Centro – RJ
CNPJ 10.788.628/0001-57

MARCA CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA
Rua Alfredo Alcure, 201
Campo Grande – Cariacica - ES
CNPJ 35.971.738/0001-80

Visita técnica do dia 24 de março de 2006

LIMPEL LIMPEZA URBANA LTDA
Rua Dr. Munilo Cardoso Santana, s/n
Tabuleiro dos Martins – Maceió – AL
CNPJ 02.499.321/0001-08

Visita técnica do dia 05 de abril de 2006

CEPO Engenharia Ltda – Coligada ao Grupo Odebrecht
Rua Prof. Álvaro Rodrigues, 321
Botafogo – RJ
CNPJ 61.156.410/0001-10

Andréa Alves Braum
Secretária da CEL – Comissão Especial de Licitação

Rua Vitória Nunes da Mota, nº 220, Fd. João Manoel Gomes, F. andar – Inscida do Sítio – Vitória/ES CEP: 29050-880

Ocorre que esta exigência exorbita os requisitos legais exigidos pelo art. 18 da Lei n. 8.987/1995 e art. 30, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, segundo o qual a documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á à “comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das **condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação**”.

Como se pode observar, a obrigatoriedade de visita técnica não encontra amparo na legislação vigente, devendo ser aplicada como facultativa, sendo um direito do licitante e não uma obrigação. Neste sentido é o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme se depreende do trecho do voto do Ministro Marcos Vinícios Vilaça, relator do Acórdão 409/2006:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

[...] as empresas que exercerem o direito de vistoria disporão de condições muito superiores para quantificação do valor do serviço, mas deve ficar à escolha da interessada decidir se prefere arcar com o ônus de tal operação ou assumir os riscos de uma avaliação menos acurada. O direito à opção é mais relevante no caso de empresas não localizadas em Brasília, para as quais os custos envolvidos em uma vistoria *in loco* podem ser significativos em relação ao total do serviço. [...] Em todo caso, a empresa que decidir não realizar a vistoria e eventualmente, subestimar sua proposta estará incorrendo em risco típico do seu negócio, não podendo, futuramente, opô-lo contra a Administração para eximir-se de qualquer obrigação assumida ou para rever os termos do contrato que vier a firmar. (grifo nosso)

Deveras, todas as demais informações necessárias para a elaboração das propostas estariam obrigatoriamente contidas nas especificações técnicas, planilhas e projetos, anexos ao edital, não sendo, portanto, plausível a exigência de uma visita ao local da obra/serviço.

Ademais, a visita técnica obrigatória pode causar prejuízo à competitividade do certame, diante da possibilidade das empresas que participarem da visita obrigatória, ao terem a certeza de que somente elas poderão participar da licitação, entrarem em acordo, definindo tanto a vencedora da licitação quanto o preço a ser contratado, o que pode ter ocorrido no caso em exame, no qual dentre as três participantes habilitadas, duas delas – Corpus e Queiroz Galvão – acabaram prestando o serviço contratado, quando apenas a vencedora – Queiroz Galvão – o deveria, indiciando que a vencedora do certame dividiu o objeto da licitação com a sua concorrente mediante prévio conluio.

Portanto, além de não haver amparo legal, essa exigência compromete o caráter competitivo da licitação e pode impedir a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, infringindo o artigo 3º, parágrafo 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

Por essa razão, o Tribunal de Contas da União determina, para cumprimento do teor do art. 30, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, “**a substituição do atestado de visita técnica por declaração formal assinada pelo responsável técnico**, sob as penalidades da lei, de que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos, assumindo total responsabilidade por esse fato e informando que não o utilizará para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avanços técnicos ou financeiras com o DNIT” (TCU, Acórdão n. 1.174/08, Plenário. Rel. Min. Ubiratan Aguir, DOU, 24 jun. 2008), em face de não haver comprometimento da competitividade do certame, conforme art. 3º, § 1º, inciso I, do mesmo dispositivo legal. Ou, ainda, determinado ao Órgão que “abstenha-se de estabelecer, em licitações que venham a contar com



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

recursos federais, cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93, **sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para execução do objeto**” (TCU, Acórdão n. 1.599/08, Plenário. Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, DOU, 14 jul. 2010).

Destarte, a exigência constante do Edital restringe o caráter competitivo da licitação, nos termos do art. 14 da Lei n. 8.987/1995 e arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, inciso III, da Lei n. 8.666/1993.

3.5 – DA ILEGALIDADE DAS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS

Responsáveis:

João Carlos Coser – ex-Prefeito Municipal;
Romário de Castro – ex-Secretário Municipal de Serviços;
Alex Mariano – ex-Secretário Municipal de Serviços;
Luis Fernando Alves – Controlador Geral do Município.

O contrato 08/2006 foi assinado em **14/06/06**, pelo prazo total de 60 (sessenta) meses. Destarte, **no início 2011**, a Administração municipal, diante da complexidade do objeto a se licitar, deveria ter providenciado a abertura do procedimento administrativo respectivo para substituição do contrato anterior.

Ocorre que em **29/06/11** foi firmado o Aditivo n. 06/11, prevendo a prorrogação do contrato por 12 meses, e em **01/07/12** foi firmado o primeiro Contrato Emergencial – nº 122/2012 – (Apenso 5, Volume 1, fls. 319/326), com vigência até 28/12/2012.

Ora, é inadmissível que em um contrato que tenha a previsão de vigência de 5 (cinco) anos, estando a mesma gestão à frente do Executivo Municipal pelos seus 3 (três) últimos anos, não se tenha providenciado o lançamento do Edital antes do esgotamento do prazo.

Somente em **12/07/12** (fl. 492), há informação de novo Edital, tendo o Ministério Público Estadual recomendado em **06/08/12** a sua invalidação, para nova publicação com as alterações sugeridas por aquele órgão, quais sejam:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

- a) promova o fracionamento dos serviços (varrição e coleta da manutenção de áreas verdes), inclusive com licitação separada da destinação final dos resíduos sólidos dos demais serviços de limpeza pública;
- b) disponibilize aos licitantes projeto básico contendo a metodologia de execução dos serviços atualmente empregada pelo Município;
- c) se abstenha de exigir metodologia de execução dos licitantes na fase de habilitação, com atribuição de pontos destinados à aferição das abordagens metodológicas;
- d) se abstenha de limitar em dois o número de integrantes do consórcio;
- e) reveja os quantitativos exigidos no edital para comprovação de aptidão técnica, para fixá-los em quantidades razoáveis, em torno de 50% da execução pretendida, atentando-se ainda para relevância e representatividade das parcelas que compõem o objeto licitado;
- f) veicule o resumo dos editais no Diário Oficial do Estado e em mídia de consulta comum entre as empresas de engenharia do setor, bem como disponibilize o edital completo no site da Prefeitura Municipal de Vitória (inclusive o projeto básico);
- g) preveja e implemente o ressarcimento ao erário municipal, pelos geradores de resíduos de serviços de saúde e responsáveis legais referidos no artigo 1º. da Resolução CONAMA n. 358/2005, dos valores pagos pelo Município oriundos dos serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos de serviços de saúde.

Não obstante, conforme comunicação eletrônica ao Sr. Romário de Castro, Secretário de Serviços, a seguir colacionada (fls. 14 e 15 do arquivo em anexo denominado “folhas desentranhadas”), o Ministério Público Estadual constatou que **“a postura do Município era incompatível com a urgência que a situação reclamava e com o compromisso moral mínimo que se espera de qualquer gestor”**.

Ressaltou o *parquet* estadual que “o Município utilizou todas as prorrogações possíveis do último contrato licitado de limpeza pública e **não promoveu nova licitação com a antecedência que se fazia necessária**, tendo firmado contrato emergencial em julho-2012, com previsão de término em dezembro-2012 [...]”. Continua:

O município, então, se comprometeu a encaminhar a nova minuta do edital até **14-09-12** para o MPES, já com todos os ajustes.

Em 12-09-12 o próprio **Prefeito João Coser esteve no MPES**, ocasião na qual frisamos a urgência na deflagração e conclusão da licitação, com os ajustes recomendados pelo MPES. O Prefeito solicitou a colaboração do MPES na análise do edital alterado antes mesmo de sua publicação, evitando nova impugnação e os atrasos daí decorrentes, tendo sido informado que o MPES se prontificava a apreciar o edital em 24 horas, exatamente para possibilitar a conclusão da licitação o mais rápido possível.

O edital foi encaminhado às **18hs do dia 05/10/12 (sexta-feira)**.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Na reunião do dia 09-10-12 **o MPES esclareceu que as alterações na forma de julgamento do plano de execução foram mínimas e, portanto, tal previsão no edital permaneceria ilegal.**

Em 10-10-12 mais uma vez realizamos reunião com todos os integrantes da comissão técnica, além do Sr., e justificamos o motivo pelo qual a exigência do plano de execução dos licitantes era ilegal, informando inclusive o posicionamento já sumulado do RCE-SP sobre o tema.

Fomos categóricos em recomendar a supressão no edital de tal exigência (plano de execução), DA MESMA FORMA COMO JÁ RECOMENDADO 60 DIAS ANTES. Além disso, recomendamos a manutenção da possibilidade de consórcio entre as empresas, visando aumentar o número de concorrentes.

Na ocasião mais uma vez **frisamos a urgência na deflagração da licitação, diante do término próximo do mandato do atual Prefeito e considerando ainda que a candidata por ele apoiada não foi eleita.**

Frisamos ainda que **a demora na publicação do edital significaria, na prática, impossibilitar a conclusão da licitação nesta gestão, em total afronta com o comando legal e também com os recursos públicos já gastos, inclusive em viagens de servidores comissionados para vários outros locais, contratação da FGV, etc.**

Condicionar a apreciação das alterações recomendadas pelo MPES (já explicitadas em notificação recebida pelo Município desde 06-08-12) com a remessa de uma ata de reunião ocorrida em 10-10-12 se revela exigência descabida, inócua e desrespeitosa com o MPES, que se prontificou a realizar inúmeras reuniões, apreciar o edital previamente e expor todos os motivos de suas recomendações.

De tão absurda, **a exigência parece revelar a real intenção dos atuais gestores, qual seja, não efetivar as medidas necessárias para conclusão da licitação, postergando o problema para o próximo Prefeito, não obstante os gastos já efetuados e o término próximo do contrato emergencial.**

Em razão disso o MPES reafirma o objeto da Recomendação já encaminhada para o Município e aguarda a publicação do novo edital, **sem prejuízo da análise da conduta dos gestores na condução deste procedimento licitatório.**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Encaminho com cópia para CAO A e para o CADP e solicito a remessa a todos os participantes das reuniões acima mencionadas, **além do atual Prefeito de Vitória.**

Conquanto o Ministério Público Estadual, como demonstrado, tenha exaustivamente consignado todas as diretrizes, o Edital da Concorrência Pública 004/2012 só foi publicado em 10/11/12, aproximadamente 3 (três) meses após a recomendação do *parquet* estadual.

Em 11/11/12, o edital foi novamente suspenso, dessa vez, por decisão cautelar dessa Corte de Contas, constante do processo TC 7382/2012, em razão de impropriedades – que abrangiam, inclusive, as apontadas pelo *parquet* estadual, que já deveriam ter sido sanadas –, quais sejam:

1. Vedação à formação de consórcio por empresas;
2. Das distorções no julgamento da proposta;
3. **Do necessário parcelamento do objeto;**
4. Visita técnica obrigatória.

Consoante temido pelo Ministério Público Estadual, como à época afirmado, **“a demora na publicação do edital” significou, “na prática, impossibilitar a conclusão da licitação” naquela gestão, “em total afronta com o comando legal e também com os recursos públicos já gastos, inclusive em viagens de servidores comissionados para vários outros locais, contratação da FGV, etc., [...] “postergando o problema para o próximo Prefeito, não obstante [...] o término próximo do contrato emergencial”.**

Por isso, já em 10 de dezembro de 2012, reuniram-se na Procuradoria do Ministério Público de Contas, o Procurador de Contas, Dr. Luciano Vieira, a Promotora de Justiça, Letícia Lemgruber, representantes da equipe de transição do Prefeito eleito de Vitória, Luciano Rezende, Lenise Menezes Loureiro e Alex Mariano, e os Auditores de Controle Externo do Tribunal de Contas, Cargos Augusto Rodrigues Santos, Mauricio Faria Dame Manzano, Holdar Barros Figueira Netto e José Augusto Martins Meirelles Filho, objetivando levar ao conhecimento do Prefeito eleito e sua equipe as irregularidades até então observadas e a necessidade de prorrogação/nova contratação emergencial, além da



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

implementação de alguns ajustes no edital publicado, **de forma urgente, visando evitar interrupção na prestação dos serviços e também concluir o procedimento licitatório o mais rápido possível**, a fim de elucidar a melhor proposta para o Município de Vitória.

Foram ressaltados os principais pontos que deveriam ser observados pela nova gestão:

- 1 – separação dos objetos a serem licitados, mantendo-se a exclusão dos serviços de manutenção de áreas verdes e excluindo-se os serviços de destinação final dos resíduos sólidos. Isso porque a manutenção de tal objeto no edital fere o caráter competitivo do certame, já que impossibilita a participação das empresas sem prévio ajuste com uma das duas únicas empresas de destinação final existentes na Grande Vitória, possibilitando que tais empresas decidam, ainda que indiretamente, a licitante vencedora.
- 2 – contratação da destinação final dos resíduos sólidos através de licitação própria, englobando o transporte dos resíduos do local de transbordo até o aterro;
- 3 – disponibilização aos licitantes de projeto básico contendo a metodologia de execução dos serviços atualmente empregada pelo Município e todos os itens necessários para formulação das propostas;
- 4 – previsão de visita técnica facultativa pelos licitantes;
- 5 – manutenção da licitação apenas por preço, abstendo-se o Município de exigir metodologia de execução dos licitantes;
- 6 – manutenção de possibilidade de consórcio entre empresas, devendo a limitação ao número de empresas consorciadas ser devidamente motivada e justificada pela administração;
- 7 – revisão dos somatórios dos quantitativos exigidos no edital para comprovação de aptidão técnica;
- 8 – veiculação do resumo do edital no Diário Oficial do Estado e em mídia de consulta comum entre as empresas de engenharia do setor, bem como disponibilização do edital completo no site da Prefeitura Municipal de Vitória (inclusive o projeto básico e todos os anexos);
- 9 – previsão e implementação do ressarcimento ao erário municipal, pelos geradores de resíduos de serviços de saúde e responsáveis legais referidos no artigo 1º. da Resolução CONAMA n. 358/2005, dos valores pagos pelo Município oriundos dos serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos de serviços de saúde, com os consequentes ajustes no contrato de limpeza pública firmado com o licitante vencedor;
- 10 – previsão de pagamento pelos serviços apenas por volume e medição, reservando os pagamentos por equipe somente para hipóteses excepcionais e justificadas;
- 11 – manutenção da previsão no edital da destinação de 30% da coleta seletiva aos catadores por meio de progressão anual (correspondente a 6%, 12%, 18%, 24% e 30%, no prazo do contrato);
- 12 – manutenção da previsão no edital de que, independentemente do percentual manuseado pelos catadores, o restante do material reciclado terá como destinatário o Município, que deverá, após a sua venda, destinar aos catadores, com o objetivo de fortalecê-los;
- 13 – exclusão do edital de limpeza pública os serviços relacionados à publicidade.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Em 11/03/2013, a Concorrência Pública 004/2012 foi anulada, conforme se verifica à fl. 143 do processo TC 7382/2012.

Nesse contexto, a contratação emergencial da empresa Vital Engenharia Ambiental S/A foi mantida, conforme diário oficial daquela municipalidade de 20/12/2013, em que consta o termo de ratificação de dispensa de licitação, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, ao valor total de R\$ 42.121.780,44 (quarenta e dois milhões, cento e vinte e um mil, setecentos e oitenta reais, e quarenta e quatro centavos).

Novas reuniões foram realizadas em 10/04 – com a presença dos representantes da Prefeitura de Vitória, Srs. **Alex Mariano, Secretário Municipal de Serviços**, e dos servidores municipais Leandro Moulin Leite, Mitsue M. Morigaki e Everaldo Denadai –, em 26/04 – com a presença dos servidores municipais Everaldo Denadai, Leandro Moulin Leite e Luiz Ivan Rocha dos Santos –, e em 05/07/13 – com a presença de **Alex Mariano**, Everaldo Denadai, Mitsue M. Morigaki, Leandro Moulin Leite, Luiz Ivan Rocha dos Santos, Flávia Marchesini, procuradora do município, e **Luis Fernando Alves, Controlador Geral do Município de Vitória** –, com objetivo de apreciar e debater as medidas até então adotadas, e em 21/10/13 – com a presença de **Alex Mariano**, Luiz Ivan Rocha dos Santos, Leandro Moulin Leite, Mitsue M. Morigaki e Everaldo Denadai –, recomendando-se mais uma vez a conclusão do processo, objetivando estipular previsão do cronograma para o lançamento do edital, para evitar novas contratações emergenciais.

Ainda assim, como se não bastasse todo o exercício de 2011 e de 2012 para a realização da licitação, a nova gestão demorou aproximadamente 2 (dois) anos para assinar novo contrato oriundo de procedimento licitatório, só lançando novo Edital (Concorrência Pública nº 11/2014) **em agosto de 2014** – suspenso apenas por 20 dias, em razão de medida cautelar proferida em 15/10/14 nos autos do Processo TC 8229/2014, revogada em 04/11/14 –, tendo sido assinado o contrato, no final daquele ano, portanto, já findada a metade do mandato daquela gestão.

Portanto, violando a previsão do art. 24, inciso IV, da Lei 8666/93, que prevê o prazo máximo de 180 dias para contratação emergencial, no município de Vitória esta se estendeu por mais de 2 (dois) anos, de 01/07/2012 a 05/12/14.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Outrossim, verifica-se no Apenso 5 do PROC. GAMPES 2014.0010.416795, em anexo, que as contratações emergenciais foram efetivadas sem prévia comprovação da compatibilidade dos preços praticados com os do mercado, mediante pesquisa de preços, violando o artigo 7.º, §2º, inciso II, e §9.º, e o artigo 26, p. ú., da Lei 8.666/93.

É o que determina o Tribunal de Contas da União. Senão vejamos o Acórdão 713/2009 – Plenário:

9.3. determinar à Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins que:

9.3.1. observe rigorosamente, no caso de contratação em caráter emergencial, o disposto no art. 24, inciso IV, c/c o art. 26, parágrafo único, incisos I a III da Lei nº 8.666/93, bem como os critérios estabelecidos na Decisão Plenária nº 347/94 desta Corte de Contas, atentando para a necessidade de só efetivar contratações diretas após comprovação da compatibilidade dos preços praticados com os do mercado, mediante pesquisa de preços, devendo a documentação pertinente constar do respectivo processo de dispensa;

Portanto, os contratos emergenciais podem ser considerados como mera prorrogação – ilegal – do contrato 08/2006 e seus aditivos.

Assim, pelo que se constata, o serviço de coleta de lixo no município de Vitória foi prestado de forma precária nos exercícios de 2012, 2013 e 2014, pasmem, **por quase 3 (três) anos.**

Como é sabido, licitar é a regra e somente em caráter excepcional se admite a contratação sem a prévia realização de procedimento licitatório, nas estritas hipóteses legais contidas nos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/93.

Ocorre que, no procedimento em análise, a situação adversa, dada como de emergência, ensejadora da aplicação do art. 24, inc. VI, da Lei 8666/93, se originou totalmente da falta de planejamento, da desídia administrativa e da má gestão, ou seja, é atribuída à culpa ou ao dolo dos agentes públicos que tinham o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação.

Nesse sentido, o Acórdão nº 1.490/03 da 2ª Câmara do TCU considera que se a situação emergencial foi causada por inércia da administração, o agente que deu causa à situação de urgência deverá ser responsabilizado. Senão vejamos:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

32. A Unidade técnica aduz que "a existência de demandas judiciais, com atrasos próprios no julgamento desses feitos, (...) são situações previsíveis, que não se enquadram nas situações emergenciais, excepcionais, de anormalidade". E ressalta que foram assinados quatro termos aditivos com a empresa de conservação e que somente após dois anos da assinatura do contrato emergencial o Sesi/RS tomou a iniciativa de regularizar a situação, promovendo um novo certame. Diante desse cenário, a Secex/RS conclui que "houve desídia administrativa e falta de planejamento por parte dos administradores".

33. Com efeito, esta Corte de Contas firmou entendimento, mediante a Decisão n. 347/1994 Plenário, proferida em sede de Consulta, de que as dispensas de licitação, por motivo de emergência ou de calamidade pública, somente são admissíveis caso não se tenham originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis ou, em outras palavras, desde que não possam, em alguma medida, ser atribuídas a culpa ou dolo do gestor público, que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação.

34. Assim, entendo que a argumentação oferecida pelos Responsáveis não deve prosperar, sobretudo levando-se em conta que foram assinados quatro termos aditivos ao contrato emergencial.

É o atendimento da Advocacia Geral da União, *in verbis*:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 11, DE 1º DE ABRIL DE 2009

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00400.015975/2008-95, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

A CONTRATAÇÃO DIRETA COM FUNDAMENTO NO INC. IV DO ART. 24 DA LEI Nº 8.666, DE 1993, EXIGE QUE, CONCOMITANTEMENTE, SEJA APURADO SE A SITUAÇÃO EMERGENCIAL FOI GERADA POR FALTA DE PLANEJAMENTO, DESÍDIA OU MÁ GESTÃO, HIPÓTESE QUE, QUEM LHE DEU CAUSA SERÁ RESPONSABILIZADO NA FORMA DA LEI.

Assim, ao proceder à contratação direta, depois de transcorrido lapso temporal sem que nenhuma providência fosse adotada, ficaram evidentes a inércia e a negligência dos Administradores nos exercícios de 2011, 2012, 2013 e 2014 ao não realizarem licitação, infringindo as determinações contidas no caput e no Inciso XXI do Artigo 37 da CF/88, bem como nos Artigos 2.º e 24, VI, da Lei 8.666/93, haja vista que a situação emergencial foi criada pelos próprios gestores.

Mormente, a responsabilidade do Prefeito João Coser por essa conduta nos exercícios de 2011 e 2012 é incontestável diante das informações trazidas pelo *parquet* estadual às fls. 14 e 15 do arquivo em anexo denominado "folhas desentranhadas". Afinal, conquanto no Município de Vitória haja previsão de desconcentração administrativa – razão pela qual o prefeito não é ordenador de despesa, competindo a responsabilidade dos atos



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

praticados a cada agente a quem foi conferida tal função (ordenar de despesas) –, nos termos do voto do Conselheiro do TCEES, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, condutor do Acórdão TC-371/2015 – Plenário (Processo TC-1108/2012), “eventual responsabilidade do Prefeito Municipal pelos atos praticados pelos demais ordenadores de despesas aos quais foram outorgadas determinadas competências é subjetiva, ou seja, se restar caracterizada a culpa em sentido amplo materializada sempre pela presença do dolo ou da culpa em sentido estrito, ser-lhe-á imputada responsabilidade”, e, como demonstrado, há sim nos presentes autos indícios contundentes da culpa do Prefeito.

Nesse mesmo sentido, o Conselheiro Sergio Aboudib Ferreira Pinto, nos autos do Processo TC-5051/2004:

Concluo manifestando meu entendimento de que, para que seja responsabilizado o Prefeito Municipal pelos atos praticados pelos seus secretários ou ordenadores de despesas torna-se necessária a existência de elementos subjetivos - dolo ou culpa, vez que não se pode presumir responsabilidade automática ao prefeito por atos praticados pelos seus secretários e subordinados, sobretudo quando tem competência delegada por lei e porque não cabe a ele, Prefeito, rever todos os atos administrativos praticados por seus subordinados, o que inviabilizaria toda a gestão.

Inexistindo nos autos esses elementos subjetivos, a meu ver, não é juridicamente correto imputar essa responsabilidade ao Prefeito Municipal.

Por seu turno, é indiscutível que a qualquer tempo, será o Prefeito o responsável politicamente pelos atos praticados pelos seus comandados. A sua imagem é que será avaliada de forma positiva ou negativa. Em eleições futuras acarretará as consequências de escolhas mal feitas de membros da equipe. Entretanto o que aqui se discute é se o mesmo será responsável de forma objetiva a ser alcançado pelas sanções decorrentes de atos praticados em função da delegação.

Destarte, como a situação de emergência foi produzida pelos próprios gestores, fica clara a irregularidade dos procedimentos de dispensa adotados, em flagrante descumprimento à regra instituída no artigo 37, *caput* e inciso XXI, da CF/88, bem como aos artigos 2º, 7º, §§2º, inciso II, e 9º, 24, IV, e 26, p. ú., da Lei 8.666/93, ensejando a nulidade dos atos e contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa, conforme dispõe o § 6º do já citado art. 7º.

3.6 – DA FRAUDE À LICITAÇÃO. DO CARTEL.

Antônio Caetano Gomes – ex-Secretário Municipal de Serviços;

Luiz Vaccari – ex-Presidente da CPL;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Amarildo Barbosa Assis – ex-Membro da CPL;
Cristiane Parpaiola Prata Rocha – ex-Membro da CPL;
QUEIROZ GALVÃO S/A – empresa contratada;
VITAL ENGENHARIA AMBIENTAL S/A – empresa cessionária;
CORPUS SANEAMENTO E OBRAS LTDA – empresa subcontratada;
MARCA AMBIENTAL – empresa subcontratada.

Os documentos carreados junto ao inquérito civil revelam fortes indícios de ajuste prévio entre as empresas, por intermédio do qual, na divisão dos valores, 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.

Consoante farta documentação que acompanha esta representação, há indícios de que empresas são inabilitadas por questões simplórias e as sempre mesmas empresas preenchem os requisitos para habilitação – quando esta etapa existe, pois o histórico guarda sucessivas e ilegais contratações emergenciais – e 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.

Nessa linha, há indícios de que a empresa vencedora da licitação fez um consorciamento pré-estabelecido ou acordo para subcontratação dos serviços, dividindo-se o escopo com a licitante desclassificada.

Não houve, 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, indicam a existência de conluio entre as empresas, com o claro objetivo de restringir o caráter competitivo do certame, prejudicando o sigilo das propostas. Logo, há evidências que as empresas licitantes não concorreram efetivamente entre si, indicando, assim, a ocorrência de fraude à licitação, consistente na prática de cartel entre as empresas interessadas na concorrência da prestação de serviços de coleta de lixo.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

Aliás, depreende-se que as próprias cláusulas constantes do edital – especialmente as que permitiram a cessão e a subcontratação fracionada dos serviços, que a rigor são os mesmos prestados pela vencedora –, induzem o processamento de certames para que apenas certo grupo empresarial possa ser contratado. É o que também se verifica 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	CORPUS SANEAMENTO E	MARCA CONSTRUTORA	VITAL ENGENHARIA



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

		OBRAS LTDA	E SERVIÇOS LTDA	AMBIENTAL S/A
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 PESSOA, 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-



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

se o prazo legal para interposição de recursos, na forma do artigo 109, § 5º da Lei Nº 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 concorrentes uniram-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 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 8429/92. 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.

São também as mesmas empresas que oferecem orçamentos para contratações emergenciais, denotando a falta de fidedignidade destes. Ressalta-se que esses contratos, embora denominados emergenciais, acabam durando até 4 (quatro) anos, 2 (dois) anos de um mandato anterior e 2 (dois) anos do mandato subsequente. 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 8.666/93.

Não obstante, há indícios de que deliberadamente omitiram-se em seu dever de fiscalizar o bom e seguro procedimento licitatório, diante da ausência da busca pela mais variada gama de orçamentos, inclusive com empresas de fora do estado, com vistas a evitar o cartel de preços possivelmente formado, violando-se os deveres de legalidade, moralidade e lealdade às instituições, e indiciando o conluio entre eles e as empresas.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

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 graves de ausência de competitividade no procedimento da Concorrência 001/2006 e, conseqüentemente, ausência de seleção da melhor proposta para a administração, demonstrando desrespeito ao art. 3.º, caput, da Lei de Licitações e Contratos e aos princípios da impessoalidade e da moralidade, que nulificam o procedimento licitatório e causam dano ao erário.

4 - DOS PEDIDOS

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

4.1 o conhecimento, recebimento e processamento desta Representação, na forma do art. 99, § 1º, inciso VI, da LC n. 621/2012 c/c artigos 181, 182, inciso VI, e 264, inciso IV, do RITCEES;

4.2 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;

4.3 NO MÉRITO, seja julgada procedente a presente representação para **condenar** os responsáveis ao ressarcimento do valor do dano causado ao erário, 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;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria Especial de Contas

4.4 A realização de **auditoria ordinária** no município de Vitória no(s) contrato(s) em vigor com o mesmo escopo, buscando-se aferir se o quantitativo contratado refere-se à demanda real e se os preços são compatíveis com os de mercado, tendo em vista o Plano Anual de Fiscalização de 2017 que contempla a Coleta de Lixo;

4.5. A posterior juntada da análise procedida pelo Ministério Público Estadual, através de seu Centro de Apoio de Defesa do Patrimônio Público – CADP, no Inquérito Civil nº. 2014.0010.4167-95, assim que concluída;

4.6. A realização de diligência para qualificação dos representados, cujos dados não foram encontrados por este órgão ministerial.

Outrossim, determino à Secretaria do Ministério Público de Contas 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 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, 31 de janeiro de 2017.