



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Unidade Gestora: Secretaria Municipal de Defesa Social e Trânsito de Vila Velha
Responsável: Oberacy Emmerich Junior e outros

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, II, da Lei Complementar nº. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Trata-se de representação proposta pelo Ministério Público de Contas, com pedido cautelar, que noticia irregularidades no sistema de transporte público coletivo de passageiros do município de Vila Velha, **especialmente quanto à exploração do serviço pela empresa Sanremo.**

A Decisão Monocrática 8/2018 conheceu a representação e indeferiu o pedido cautelar, tendo sido ratificada pela Decisão Plenária 153/2018. Posteriormente, foi elaborada a Instrução Técnica Inicial ITI 213/2018 e, após a juntada de cópia do Acórdão 1258/2018-Plenário (evento 61), prolatado no Processo TC 974/2018, que trata de agravo interposto pelo Ministério Público de Contas em desfavor da Decisão Monocrática 8/2018, foi elaborada a ITI complementar 777/2018.

Sobreveio a **Instrução Técnica Conclusiva – ITC 4136/2019-1**, oportunidade em que o corpo técnico, depois de contrapostas as justificativas apresentadas pelos responsáveis, assinalou que a prestação dos serviços pela Viação Sanremo **estava respaldada por licitação que ocorreu em 1979** (Concorrência 1/79), que originou o contrato de adjudicação de linhas mantido com a vencedora dessa licitação (Viação Verdun S/A), o qual foi cedido, com anuência da Prefeitura Municipal de Vila Velha, em 1983, à Viação Sanremo (evento 102).

Todavia, a área técnica ressaltou a **ilegalidade** do instrumento contratual pactuado em **07/11/1995**, entre a Prefeitura Municipal de Vila Velha e a Viação Sanremo, denominado de **“CONSOLIDAÇÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÕES DE LINHAS MUNICIPAIS DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS”** (eventos 111 e 112), por **afrenta ao artigo 42, caput e §§2º e 3º, da Lei 8.987/95**, e elaborou a seguinte proposta de encaminhamento:



PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

8.1 Por todo o exposto e com base no inciso II, do artigo 95 c/c o parágrafo único do artigo 101, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (LOTCEES)¹, **sugere-se:**

Preliminarmente,

que não seja instaurado o incidente de inconstitucionalidade proposto na ITI 777/2018, conforme fundamentação contida no item 3 desta ITC;

a rejeição da preliminar de ilegitimidade passiva, suscitada pelo responsável Marcelo de Oliveira, conforme fundamentação contida no subitem 4.1 desta ITC;

a rejeição da preliminar de incompetência dos tribunais de contas para declarar a nulidade de contratos, suscitada pela Viação Sanremo Ltda., conforme fundamentação contida no subitem 4.2 desta ITC;

a rejeição da preliminar de ofensa aos princípios da não surpresa ou do contraditório efetivo, suscitada pela Viação Sanremo Ltda., conforme fundamentação contida no subitem 4.3 desta ITC;

que seja reconhecido o acolhimento, na ITI 777/2018, da preliminar de citação do município de Vila Velha e dos demais agentes públicos que participaram da assinatura do contrato, suscitada pela Viação Sanremo Ltda., conforme fundamentação contida no subitem 4.4 desta ITC;

a rejeição da preliminar de preclusão da matéria, suscitada pelo responsável Vasco Alves de Oliveira Júnior, conforme fundamentação contida no subitem 4.5 desta ITC;

a rejeição da preliminar de coisa julgada-segurança jurídica, suscitada pelo responsável Vasco Alves de Oliveira Júnior, conforme fundamentação contida no subitem 4.6 desta ITC;

a rejeição da preliminar de nulidade de citação, suscitada pelo responsável Romário de Castro, conforme fundamentação contida no subitem 4.7 desta ITC;

o afastamento da decretação de revelia em relação ao Sr. Marcelo de Oliveira, conforme fundamentação contida no subitem 4.8 desta ITC;

Quanto às prejudiciais de mérito,

a rejeição da decadência, suscitada pela Viação Sanremo Ltda., conforme fundamentação contida no subitem 5.1 desta ITC;

o reconhecimento da prescrição da pretensão da punitiva do TCEES em favor do responsável Vasco Alves de Oliveira Júnior, extinguindo-se o processo, com resolução de mérito, em relação a sua pessoa, conforme fundamentação contida no subitem 5.2 desta ITC;

Quanto ao mérito,

que o Plenário desta Corte de Contas **afaste a aplicação do Decreto Legislativo 1.621/2001 e do Decreto Executivo 128/2006**, por ofensa ao artigo 42, *caput* e parágrafos 2º e 3º, da Lei 8.987/95 e **mantenha o achado de auditoria**, descrito no subitem 3.1 da ITI 213/2018 do presente **Processo**

¹Art. 95. Encerrada a fase de instrução, a denúncia será submetida ao Plenário, que decidirá:

(...)

II - pela procedência, quando constatada ilegalidade ou irregularidade, com a incidência das medidas cabíveis e a aplicação das sanções previstas em lei.

Art. 101. (...)

Parágrafo único. Aplicam-se à representação prevista nesta subseção, no que couber, as normas relativas à denúncia.



TC 62/2012, conforme fundamentação contida no subitem 6.1 desta ITC, nos seguintes termos:

8.1.12.1 FIRMAR/PRORROGAR CONTRATO DE CONCESSÃO DE FORMA IRREGULAR

Crítérios: art. 175, caput, da Constituição Federal; art. 14 da Lei 8.987/95.

Responsáveis: - Oberacy Emmerich Junior (Secretário Municipal de Prevenção e Combate à Violência e Trânsito 2017-2018)

- Marcelo de Oliveira (Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e Mobilidade 2014-2016)

- Romário de Castro (Secretário Municipal de Transporte e Trânsito 2013-2014)

8.2 Diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV², da Res. TC 261/2013 **conclui-se opinando por:**

8.2.1 **rejeitar**, conforme fundamentação contida no subitem 6.1 desta ITC, as justificativas apresentadas pelo senhor **Oberacy Emmerich Junior** (Secretário Municipal de Prevenção e Combate à Violência e Trânsito 2017-2018), **condenando-o**, com fulcro no artigo 114, parágrafo único, da LCE 621/2012 (LOTCEES)³, ao pagamento da **multa individual** prevista no artigo 135, inciso II, da LCE 621/2012⁴, pela prática dos atos ilícitos que causaram grave infração às normas legais, descritos no subitem 8.1.12.1 da presente ITC.

8.2.2 **rejeitar**, conforme fundamentação contida no subitem 6.1 desta ITC, as justificativas apresentadas pelo senhor **Marcelo de Oliveira** (Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e Mobilidade 2014-2016), **condenando-o**, com fulcro no artigo 114, parágrafo único, da LCE 621/2012 (LOTCEES), ao pagamento da **multa individual** prevista no artigo 135, inciso II, da LCE 621/2012, pela prática dos atos ilícitos que causaram grave infração às normas legais, descritos no subitem 8.1.12.1 da presente ITC.

8.2.3 **rejeitar**, conforme fundamentação contida no subitem 6.1 desta ITC, as justificativas apresentadas pelo senhor **Romário de Castro** (Secretário Municipal de Transporte e Trânsito 2013-2014), **condenando-o**, com fulcro no artigo 114, parágrafo único, da LCE 621/2012 (LOTCEES), ao pagamento da **multa individual** prevista no artigo 135, inciso II, da LCE 621/2012, pela prática dos atos ilícitos que causaram grave infração às normas legais, descritos no subitem 8.1.12.1 da presente ITC.

8.3 Sugere-se, ainda, na forma dos artigos 1º, inciso XVI, e 111, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (LOTCEES) c/c os artigos 300, § 3º e 329,

²Art. 319. Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.

Parágrafo único. A instrução técnica conclusiva conterà, necessariamente:

IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.

³Art. 114. Ao proceder à fiscalização de ato, contrato, convênio, acordo, ajuste e instrumentos congêneres, o Relator ou o Tribunal de Contas:

(...)

Parágrafo único. Não sendo aceitas as razões de justificativa, ou na hipótese de revelia, o Tribunal de Contas decidirá sobre a matéria e aplicará ao responsável as sanções previstas em lei, sem prejuízo de outras providências que poderá adotar.

⁴Art. 135. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

(...)

II - prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;



§ 7º da Resolução TC 261/2013 (RITCEES)⁵a **EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO** ao Sr. Prefeito de Vila Velha, a fim de que:

8.3.1 **declare a nulidade** do instrumento de “CONSOLIDAÇÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÕES DE LINHAS MUNICIPAIS DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS”, em prazo a ser arbitrado por esta Corte de Contas, sob pena de expedição de requerimento à Câmara Municipal de Vila Velha para sustação do referido instrumento de consolidação e de decisão deste Tribunal sobre a sustação caso a Câmara Municipal não efetive a medida, no prazo de noventa dias, conforme incisos XVI, XVIII e XIX do artigo 1º da LOTCEES;

8.3.2 **licite** o serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros em Vila Velha em prazo improrrogável a ser estabelecido por esta Corte de Contas ou, caso opte pela integração do sistema municipal ao Transcol, se abstenha de utilizar modelo que desrespeite o dever constitucional de licitar, conforme destacado na Manifestação Técnica 8765/2019 (evento 166 do Processo TC- 2968/2017);

8.3.3 **mantenha vigente** o “CONTRATO DE ADJUDICAÇÃO DE LINHAS URBANAS DE ÔNIBUS”, firmado em 1979 e cedido à Viação Sanremo Ltda. em 1983, (I) até que o vencedor da licitação a ser realizada para a concessão do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros em Vila Velha inicie a execução do novo contrato, ou (II) até que o sistema municipal seja integrado ao Transcol;

8.3.4 **extinga** o “CONTRATO DE ADJUDICAÇÃO DE LINHAS URBANAS DE ÔNIBUS”, mantido com a Viação Sanremo Ltda., assim que (I) se inicie a execução do novo contrato originário da licitação a ser realizada, ou (II) seja efetivamente integrado o sistema municipal de transporte coletivo urbano de passageiros ao Transcol, sob pena de expedição de requerimento à Câmara Municipal de Vila Velha para sustação do referido contrato e de decisão deste Tribunal sobre a sustação caso a Câmara Municipal não efetive a medida no prazo de noventa dias, conforme incisos XVI, XVIII e XIX do artigo 1º da LOTCEES;

8.3.5 **instaure** processo administrativo, no qual sejam garantidos à Viação Sanremo Ltda. o contraditório e a ampla defesa, a fim de fazer levantamento destinado a apurar **eventual indenização** de investimentos **em bens reversíveis**, ainda **não depreciados/amortizados**.

É o relatório. Passo a análise.

⁵Art. 300. Determinada pelo Relator a abertura do contraditório ou a realização de diligência, o processo será remetido à secretaria do colegiado para que expeça os atos processuais relativos à citação, à notificação e à comunicação de diligência, e efetive o controle de prazo.

(...)

§ 3º Na fase de chamamento ao processo não caberá expedição de recomendação ou de determinação previstas no § 7º do artigo 329 deste Regimento Interno.(destacou-se)

(..)

Art. 329. A apreciação e julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento.

(...)

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis. (destacou-se)



Ao compulsar os autos, verifica-se a necessidade de registrar a ordem cronológica dos fatos com intuito de demonstrar a **ilegalidade** do instrumento denominado de “**CONSOLIDAÇÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÕES DE LINHAS MUNICIPAIS DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS**”, ante a inobservância da legislação que rege as concessões de serviços públicos:

- Em **1979** o “CONTRATO DE ADJUDICAÇÃO DE LINHAS URBANAS DE ÔNIBUS” foi assinado com a vencedora da **licitação** (Viação Verdun S/A), contemplava **6 linhas de ônibus e vigia sem prazo determinado**, conforme cláusula nona⁶;
- Em **1983** o “CONTRATO DE ADJUDICAÇÃO DE LINHAS URBANAS DE ÔNIBUS” foi **cedido** pela Viação Verdun à Viação Sanremo, com anuência da administração, contemplando **9 linhas de ônibus**;
- Em **14/02/1995** foi publicada e entrou em vigor a **Lei 8.987/95**, aduzindo, no art. 42, que as **concessões** em que estiverem em vigor por **prazo indeterminado (como no caso em apreço)**, permanecerão em vigor pelo prazo necessário à realização das **licitações que precederão a outorga das concessões que as substituirão**, podendo ter validade máxima até o dia 31 de dezembro de 2010, desde que, até 30 de junho de 2009 cumpram cumulativamente os requisitos estabelecidos nos três incisos do § 3º do artigo legal citado;
- Em **07/11/1995** foi elaborado o instrumento de “CONSOLIDAÇÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÕES DE LINHAS MUNICIPAIS DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS” (ou seja, após a vigência da Lei 8.987/95), todavia, **ofendeu** o novo regramento legal, **eis que não realizou nova licitação**, mas concedeu, **ilegalmente**, à Sanremo, o direito a explorar o serviço de transporte de passageiros que contemplava **59 linhas de ônibus** por mais **29 anos e 44 dias**, perfazendo uma vigência de **45 anos** até o final do prazo que se findará em **dezembro de 2024**;

⁶ CLAUSULA NONA – Fica assegurada a Empresa contratada, a exploração das linhas que lhe são adjudicadas - enquanto cumprir as obrigações estabelecidas nas cláusulas deste contrato.



- Em **29/12/2000** foi publicado no Diário Oficial do Estado o **Decreto 551/2000** que **anulou** o instrumento de “CONSOLIDAÇÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÕES DE LINHAS MUNICIPAIS DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS”;
- Em **27/03/2001** foi promulgado o **Decreto Legislativo 1621/2001** que anulou o Decreto 551/2000 e **restabeleceu** o instrumento de “CONSOLIDAÇÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÕES DE LINHAS MUNICIPAIS DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS”;
- Em **14/12/2006** foi promulgado o **Decreto Executivo 128/2006** que tornou sem efeito o Decreto nº 551/00;

Constata-se, portanto, que o “CONTRATO DE ADJUDICAÇÃO DE LINHAS URBANAS DE ÔNIBUS”, pactuado em 1979, entre a Prefeitura Municipal de Vila Velha e a Viação Verdun, e, posteriormente, cedido à Viação Sanremo, **encontra-se vigente há mais de 40 anos**, sendo, provavelmente, o contrato com maior prazo de vigência na história das concessões de serviço de transporte público coletivo urbano de passageiros no Brasil, o que **corroborava o desrespeito à lei e aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública**, como os da legalidade e da isonomia.

Para o deslinde da questão é imprescindível fixar a seguinte premissa: o “Contrato de Adjudicação de Linhas Urbanas de Ônibus”, firmado em 1979, e cedido à Viação Sanremo em 1983, **estava em vigor por prazo indeterminado** e, por este motivo, o caso em apreço se amolda a hipótese prevista **nos §§ 2º e 3º do artigo 42 da Lei 8.987/95**.

Logo, a ordem cronológica dos fatos anteriormente narrados permite construir uma linha temporal que evidencia a **ilegalidade** do instrumento nomeado de “CONSOLIDAÇÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÕES DE LINHAS MUNICIPAIS DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS”, eis que foi elaborado em 07/11/1995, ou seja, sob a égide da Lei 8.987/95, todavia, **contrariou expressamente o novo regramento legal**, na medida em que deveria ter realizado **licitação** para substituir a concessão de serviço público, e não o fez, assim como conferiu **ilegal prorrogação contratual (até dezembro de 2024)** cujo prazo é contrário ao texto expresso na Lei 8.987/95, senão vejamos:

Art. 42. As concessões de serviço público outorgadas anteriormente à entrada em vigor desta Lei consideram-se válidas pelo prazo fixado no contrato ou no ato de outorga, observado o disposto no art. 43 desta Lei.



[...]

§ 2º As concessões em caráter precário, as que estiverem com prazo vencido e as que estiverem em vigor por **prazo indeterminado**, inclusive por força de legislação anterior, **permanecerão válidas pelo prazo necessário à realização** dos levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das **licitações que precederão a outorga das concessões que as substituirão**, prazo esse que não será inferior a 24 (vinte e quatro) meses.

§ 3º As concessões a que se refere o § 2º deste artigo, inclusive as que não possuam instrumento que as formalize ou que possuam cláusula que preveja prorrogação, terão **validade máxima até o dia 31 de dezembro de 2010, desde que, até o dia 30 de junho de 2009, tenham sido cumpridas, cumulativamente, as seguintes condições:** (grifei)

[...]

Ante o exposto, verifica-se que a **Instrução Técnica Conclusiva 4136/2019-1 é consentânea com o posicionamento do *parquet* de contas, exceto no que tange a aplicação de multa**, motivo pelo qual, independentemente de transcrição, passa a fazer parte integrante deste pelos fundamentos de fato e de direito ali deduzidos.

A divergência pontual quanto à aplicação da multa se justifica em razão da dificuldade em dimensionar a responsabilidade de cada agente, na medida de sua participação, que contribuiu para as irregularidades no sistema de transporte público coletivo de passageiros do município de Vila Velha, ao longo de décadas de **exploração do serviço pela empresa Sanremo**.

Visto que existe **parcela relevante de tempo de execução do contrato**, a persecução de ampla matriz de responsabilidade colidiria com a obtenção do fim útil do processo, que consiste, essencialmente, na expedição de **determinação** para que o responsável declare a **nulidade** do instrumento contratual de “CONSOLIDAÇÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÕES DE LINHAS MUNICIPAIS DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS”, bem como **licite** o serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros em Vila Velha, no prazo de 180 dias, **nos moldes propostos pela ITC 4136/2019-1**.

Vitória, 24 de junho de 2020.

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA
Procurador de Contas