



MINISTÉRIO  
PÚBLICO  
DE CONTAS  
ESTADO DO  
ESPÍRITO SANTO

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: 46320-B8EFC-BD494



2ª Procuradoria de Contas

## Peça Complementar 05113/2025-6

**Processo:** 10188/2024-3

**Classificação:** Procedimento do Ministério Público de Contas

**Descrição complementar:** Portaria de Instauração n. 001/2025

**Criação:** 13/02/2025 14:35

**Origem:** GAPC - Luciano Vieira - Gabinete do Procurador Luciano Vieira

### PORTARIA DE INSTAURAÇÃO N. 001/2025

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, por seu representante legal infra-assinado, em pleno exercício de suas atribuições junto à 2ª Procuradoria de Contas, conferidas pelos arts. 127, 129 e 130 da CF/88, art. 3º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n. 451/08, arts. 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei n. 8.625/93 e art. 27, incisos V e XV, e § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 95/97;

**CONSIDERANDO** o encaminhamento de ofício da Promotoria de Justiça de Jaguaré com cópia integral do Inquérito Civil com GAMPES de n. 2022.0011.2955-98 para informar quanto às conclusões lançadas no Parecer Contábil do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público do Ministério Público Estadual (CADP) n. 1587256;

**CONSIDERANDO** que o Inquérito Civil foi instaurado (fls. 286/287, evento 7) para apurar possíveis irregularidades na contratação emergencial<sup>[1]</sup> de empresa para realização de limpeza urbana pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Jaguaré/ES, através do Contrato n. 004/2022, Processo Administrativo nº 175/2022, Dispensa de Licitação n. 002/2022;

**CONSIDERANDO** a documentação apresentada pelo SAAE: (i) Contrato de Limpeza Pública n. 008/2018 e seus quatro aditivos, às fls. 53/72, evento 5; (ii) Pregão Presencial n. 003/2020, às fls. 73/135; (iii) Revogação do Pregão n. 003/2020 – fls. 138/139; (iv) Termo de Referência para Contratação Emergencial, às fls. 144/185 e fl. 1, evento 6; (v) ofício para solicitar orçamento para contratação emergência, às fls. 2/11, evento 6; (vi) Questionamentos realizados pela empresa Fortaleza Ambiental Gerenciamento de Resíduos Ltda, às fls. 12/19, evento 6; (vii) Termo de Referência para Contratação Emergencial Retificado, às fls. 20/71, evento 6; (viii) Reenvio de solicitações de orçamento, às fls. 72/75, evento 6; (ix) Propostas de Preços de três empresas seguido pelos documentos destas, às fls. 79/143, evento 6; (x) Mapa comparativo de propostas, às fls. 144, evento 6; (xi) Dotação Orçamentária do SAAE, às fls. 145/146, evento 6; (xii)

Habilitação, Qualificação financeira e técnica, documentos sobre contratações em outros municípios, Licenças e Declarações da empresa Fortaleza Ambiental Gerenciamento de Resíduos Ltda, às fls. 147/185, evento 6 e 1/159, evento 7; (xiii) da Dispensa de Licitação n. 002/2022, às fls. 47/51, evento 5 e 160/231, evento 7; (xiv) Parecer Jurídico sobre a Dispensa de Licitação n. 002/2022, às fls. 232/249, evento 7; (xv) Ato de Declaração de Dispensa de Licitação, Às fls. 251/252, evento 7; (xvi) Contrato n. 004/2022, às fls. 253/261; (xvii) Ordem de Serviço, às fls. 262; e, (xviii) Garantia contratual e ART da empresa Fortaleza Ambiental Gerenciamento de Resíduos Ltda.

**CONSIDERANDO** que o Parecer Contábil CADP, juntado às fls. 351/364, evento 7, constata possíveis ilegalidades nas contratações realizadas pelo SAAE de Jaguaré, conforme expõe a conclusão abaixo transcrita:

### III – Conclusão

Considerando que o SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto Jaguaré, enquanto Autarquia Municipal, nos termos da Lei n. 1.065/2013, é responsável pelo serviço de limpeza pública e coleta convencional e/ou seletiva e destinação final de resíduos sólidos residenciais e não presenciais, bem como os resíduos de serviços de saúde, industriais e os de características especiais, dentro do Município de Jaguaré;

Considerando que extraiu-se das denúncias encaminhadas à Ouvidoria que o *modus operandi* para a contratação emergencial pelo SAAE estava baseado na formalização de um edital de licitações frágil, com falhas processuais para sua impugnação e suspensão; e, dessa forma, por se tratar de prestação de serviço contínuo, ocorreria a brecha para uma efetivação de contratação emergencial, com empresa previamente definida;

Considerando que, durante o levantamento da cronologia dos fatos, verificou-se que houve a abertura de 3 (três) processos licitatórios, dos quais foram formalizados 2 (dois) contratos de prestação de serviço e houve uma revogação do certame, sendo:

- 1º Procedimento licitatório – modalidade Concorrência Pública nº 001/2018, Contrato nº 008/2018 e 4 Termos Aditivos (vide Tabela 01).
- 2º Procedimento licitatório – modalidade Pregão Presencial nº 003/2022, que foi revogado (vide Tabela 02).
- 3º Procedimento licitatório – Dispensa de Licitação nº 002/2022, Contrato Emergencial nº 004/2022 (vide Tabela 03).

Informamos que o 4º Termo Aditivo firmado entre o SAAE e a empresa Fênix Ambiental e Serviços S.A, teve um período de vigência de 6 (seis) meses (até o dia 25/05/2022), acontece, porém, que **o Pregão Presencial nº 003/2022, teve sua sessão de abertura marcada para o dia 05/05/2022, o que resultou num período de 20 (vinte) dias para a realização do certame licitatório. Dessa forma, obteve-se um período de tempo insuficiente para a realização e conclusão do procedimento licitatório, o que demonstrou no mínimo, um planejamento inadequado ou caracterização de situação imprevisível que justificaria uma contratação emergencial.**

**Aferimos que a revogação do processo licitatório Pregão Presencial nº 003/2022, utilizou como justificativas itens desatualizados na planilha orçamentária de composição dos custos, o que se configura como um argumento fraco e superficial, uma vez que comprovaria a ineficiência da elaboração do Termo de Referência pelo SAAE.**

Esclarecemos que a licitação realizada pelo SAAE, embora tenha dividido o objeto em

diversos itens, (conforme demonstrado na Tabela 02) os amarrrou em lote único, inviabilizando que um número maior de interessados participasse da disputa do certame licitatório, uma clara infringência ao art. 3º, caput e § 1º, da Lei nº 8.666/93.

Verificamos que a **contratação emergencial** da empresa Fortaleza Ambiental Gerenciamento de Resíduos Ltda., pelo valor de R\$ 822.638,08 (oitocentos e vinte e dois mil seiscentos e trinta e oito reais e oito centavos), **ficou muito superior (58,25%) ao valor firmado junto ao 4º Termo Aditivo** no montante de R\$ 519.316,25 (quinhentos e dezenove mil trezentos e dezesseis reais e vinte e cinco centavos). **Assim, entendemos que o teor da denúncia aproxima-se muito do que vem acontecendo do SAAE do Município de Jaguaré.**

Finalmente, registramos que em atenção às normas contidas na Resolução COPJ nº 22, de 16 de dezembro de 2019 (Regulamenta as atividades dos Centros de Apoio Operacional do Ministério Público do Estado do Espírito Santo - CAOs/MPES), o exame processual consignado ao longo deste Parecer Técnico teve como fundamento as informações apresentadas nas peças encaminhadas pelo solicitante. Na sequência, esclarecemos que o presente Parecer possui cunho opinativo, vez que este não constitui elemento vinculante de tomada de decisão, que caberá ao Promotor de Justiça no exercício de sua independência funcional.

Essas são as considerações pertinentes ao assunto que levamos ao conhecimento de Vossa Excelência.

Sem mais para o momento, colocamo-nos à inteira disposição para quaisquer esclarecimentos.

Respeitosamente.

**CONSIDERANDO** que o último termo aditivo do contrato n. 008/2018, às fls. 70/72 do evento 5, aditou sua vigência em apenas seis meses e não foram realizados novos renovações, mesmo diante da possibilidade de prorrogações por mais dois anos, em razão do suposto aumento da demanda de mão de obra do objeto do contrato, com a inclusão de novos bairros e diárias ruas, que conseqüentemente acarretariam o acréscimo do valor contratual em quantia bem superior à prevista (fl. 21, evento 6);

**CONSIDERANDO** que não foi juntado documento que demonstre os bairros contemplados no contrato n. 008/2018, assim como não foi juntado documento que comprove que existia uma nova necessidade de mão de obra que acarretasse acréscimo exorbitante do valor contratual;

**CONSIDERANDO** que o Pregão Presencial n. 003/2022 elaborado pelo SAAE, que objetivava contratar empresa para executar os serviços de limpeza pública, foi revogado em 16/05/2022 (fls. 138/139, evento 5) com a justificativa, curta e desarrazoada, de que a licitação não atingiria a finalidade precípua, eis que estava anexado ao processo planilha orçamentária de composição de custos com valores de determinados itens desatualizados, de forma que não seria possível corrigir por erratas, e assim não seria eficiente manter o Pregão;

**CONSIDERANDO** que o parecer jurídico da Procuradoria Geral do Município de Jaguaré (fl. 249, evento 7) constatou que a contratação direta foi ocasionada pela delonga em iniciar o procedimento licitatório;

**CONSIDERANDO** que em resposta aos quesitos levantados pelo MPES o CADP afirmou que: *“Por fim, o atraso no procedimento licitatório não constitui justificativa razoável para embasar uma contratação excepcional amparada no 24, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993. Assim, sugiro que seja verificada a responsabilidade pelo atraso na licitação com sua revogação.”* (fl. 360, evento 7);

**CONSIDERANDO** que a Orientação Normativa n. 11/2009 da AGU dispõe que: “A contratação direta com fundamento no inciso 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.”;

**CONSIDERANDO** os fatos que ensejaram a contratação emergencial da empresa Fortaleza Ambiental Gerenciamento de Resíduos Ltda indicam a ineficiência e inércia da Administração Pública, decorrente da falta de planejamento do ente, exprimindo, portanto, situação emergencial ficta ou preparada;

**CONSIDERANDO** que segundo Júnior o princípio da eficiência administrativa embora seja um conceito jurídico indeterminado, o mandamento de eficiência é determinável, de maneira que existe uma ideia nuclear de eficiência, que impõe a Administração Pública uma atuação na prossecução do bem comum, que atenda diversos aspectos de atividade eficiente, como a eficácia, produtividade, economicidade, qualidade, celeridade e presteza (JÚNIOR, Onofre Alves Batista. Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum. 2012. p.173/175);

**CONSIDERANDO** que a não observância do princípio da eficiência pelo gestor, se caracteriza na falta de planejamento ao não prorrogar o contrato n. 008/2018, seja na totalidade de um ano ou mais, dentro da possibilidade legal, para que fosse possível elaborar novo procedimento licitatório apto a resultar num próximo contrato vantajoso. Acarretando a publicação do edital do Pregão Presencial n. 003/2022 com falhas estruturais básicas, que levou a Administração Pública a revogá-lo e a promover uma contratação emergencial excepcional sem necessidade real aparente;

**CONSIDERANDO** que a ocorrência de contratação emergencial quando a situação urgente é causada pela própria Administração é indesejável. Uma vez que a falta de planejamento, o atraso ou a omissão do administrador não podem abrir as portas para se dispensar a competição decorrente do certame licitatório, dado que isso abre brecha para direcionamento da contratação pública, contrariando a exigência constitucional da impessoalidade prevista pelo art. 37 da CF/1988, fato que supostamente ocorreu, conforme demonstram os indícios documentais;

**CONSIDERANDO** que os contratos em análise envolveram o pagamento de valores consideráveis, com possível ocorrência de indevida utilização de recursos públicos e consequente dano ao erário;[\[2\]](#)

**CONSIDERANDO** que o dispêndio de recursos públicos por meio de contratações públicas deve

ser realizado com o intuito de atender, precisamente, o interesse público primário da coletividade dos administrados. Não se permite, portanto, a utilização da máquina pública para o atendimento de interesses meramente particulares e individualizados, sobretudo quando ausente permissivo legal e fundamentação suficiente, sob risco de configurar desvio de finalidade;

**CONSIDERANDO** que há possível simulação da modalidade licitatória para beneficiar a empresa Fortaleza Ambiental Gerenciamento de Resíduos Ltda, em detrimento da escolha mais vantajosa para Administração Pública, como dita o art. 3º da Lei n. 8.666/1993;

**CONSIDERANDO** que os fatos narrados pelo Parecer Contábil do CADP e descritos nesse despacho informam possíveis danos ao erário, violações à competitividade do certame e aos requisitos da contratação emergencial conforme art. 37, da CF/1988, e arts. 3º, *caput*, e §1º, inciso I; 15, inciso IV; 21, §1º; e 26, parágrafo único e incisos, todos da Lei 8.666/1993[3].

**CONSIDERANDO** que a notícia de fato data de 21/11/2024 já tendo escoado os prazos dispostos no art. 3º, *caput*, da Resolução n. 174/2017 CNMP, aplicado subsidiariamente;

**CONSIDERANDO** que vencido o prazo do *caput* do art. 3º o Parquet de Contas instaurará o procedimento próprio (art. 7º da Resolução n. 174/2017 CNMP, aplicado subsidiariamente);

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público, de posse de informações previstas nos artigos 6º e 7º da Lei n. 7.347/1985 que possam autorizar a tutela dos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º da Resolução n. 23/2007 CNMP, poderá complementá-las antes de instaurar o inquérito civil, visando apurar elementos para identificação dos investigados ou do objeto, instaurando procedimento preparatório (art. 2º, § 4º, da Resolução n. 23/2007 CNMP);

**CONSIDERANDO** que *“o procedimento preparatório deverá ser autuado com numeração sequencial à do inquérito civil e registrado em sistema próprio, mantendo-se a numeração quando de eventual conversão”* (art. 2º, § 5º, da Resolução n. 23/2007 do CNMP);

#### **RESOLVE:**

Com espeque no art. 2º, § 4º, da Resolução n. 23/2007 do CNMP, aplicado subsidiariamente, instaurar

#### **PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO**

para apurar a possível prática de irregularidades na contratação emergencial de empresa para realização de limpeza urbana pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Jaguaré/ES,

através do Contrato n. 004/2022, Processo Administrativo nº 175/2022, Dispensa de Licitação n. 002/2022;

**DETERMINO** as diligências necessárias e adoção das seguintes providências:

**1**– Registre-se a Portaria n. 001/2025 - MPC;

**2** – Oficie-se ao Diretor do Serviço Autônomo de Água e Esgoto Jaguaré (SAAE), para que se manifeste sobre todas as informações elencadas no Parecer Contábil do Ministério Público Estadual e nesta portaria, no prazo de 10 (dez) dias; e

**3** – Após, façam os autos conclusos ao gabinete da 2ª Procuradoria de Contas.

Vitória, 13 de fevereiro de 2025.

LUCIANO VIEIRA

**Procurador Contas**

---

[1] Niebuhr sobre o inciso XXI do art. 37, da Constituição Federal comenta que: "O fato é que, de modo muito claro a regra é a obrigatoriedade de licitação pública e a exceção se refere aos casos especificados pela legislação que, como visto, redundam em inexigibilidade e dispensa". NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. Fórum jurídico. 2024, p. 138.

[2] **PORTAL DA TRANSPARÊNCIA**

<https://saaejaguare-es.portaltp.com.br/consultas/despesas/pagamentos.aspx>

[3] **LEI N. 8.666, E 21 D JUNHO DE 1993**

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)