



Acórdão 00698/2025-2 - Plenário

Processos: 04847/2021-5, 01903/2023-6, 01902/2023-1

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Auditoria

UG: PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Interessado: OTAVIO JUNIOR RODRIGUES POSTAY, VITOR SOARES SILVARES

Responsável: MENARA RIBEIRO SANTOS MAGNAGO DE HOLLANDA CAVALCANTE, LUIZ OTAVIO MACHADO DE CARVALHO, IGOR ODILON BARBOSA, FELLIPE MARQUES FROTA, VINICIUS DE SOUZA SCHMITD, CONCESSIONARIA SRE-IP VILA VELHA SPE S/A

Terceiro interessado: CONCESSIONARIA SRE-IP VILA VELHA SPE S/A, MUNICIPIO DE VILA VELHA, MUNICIPIO DE VILA VELHA, ARNALDO BORGIO FILHO

Procuradores: BRENO JOSE BERMUDEZ BRANDAO (OAB: 10072-ES), SANDRA MARQUES BRITO UNTERKIRCHER (OAB: 113818-SP), MARINA LIMA DO PRADO SCHARPF (OAB: 211125-SP)

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO – AUDITORIA –
PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VELHA –
IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DO CONTRATO DE
CONCESSÃO Nº 214/2020 – PPP SERVIÇOS DE
ILUMINAÇÃO PÚBLICA – MANTER IRREGULARIDADES –
MULTAR – RECOMENDAR – DETERMINAR –
CIENTIFICAR – ARQUIVAR.**

1. A apresentação de cadastro base sem verificação técnica com plano de amostragem, conforme previsto contratualmente, configura inexecução contratual nos termos do art. 38, inciso II, da Lei nº 8.987/1995;

2. A ausência de comprovação da destinação ambientalmente adequada de resíduos sólidos provenientes da execução contratual caracteriza infração ao art. 66 da Lei nº 8.666/1993;

3. A deficiência no controle da destinação e segregação contábil de recursos vinculados configura falha na execução orçamentária e financeira, em afronta ao art. 29, incisos II e X, da Lei nº 8.987/1995.

O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Auditoria de Conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Vila Velha, no período compreendido entre 27/9/2021 e 7/2/2022, cujo objeto foi o Contrato 214/2020, referente à PPP na modalidade de concessão administrativa para prestação dos serviços de iluminação pública, incluídos a implantação, a instalação, a recuperação, a modernização, o melhoramento, a efficientização, a expansão, a operação e a manutenção da rede municipal de iluminação pública.

Em 8/2/2022, foi emitido o Relatório de Auditoria 10/2021-8, evento 7, acompanhado de Apêndices e Anexos (eventos 8 a 154). Na sequência, foi emitida a Instrução Técnica Inicial 35/2022-6 (evento 156), em 11/2/2022, e a Decisão SEGEX 126/2022-1, de 14/2/2022 (evento 158), determinando a citação dos responsáveis e a notificação dos terceiros interessados.

Após as competentes citações/notificações, foram apresentadas, tempestivamente, conforme Despacho 17614/2022, de 05/05/2022 (evento 352), as justificativas/manifestações.

Os autos foram, então, à unidade técnica competente para análise, do que resultou na Instrução Técnica Conclusiva 3078/2022-1 (evento 355). Ato contínuo, foram os autos ao Ministério Público de Contas, que por meio do Parecer do Ministério Público de Contas 4795/2022-4 (evento 360) anuiu aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na referida ITC.

Na Sessão Ordinária do Plenário, realizada em 08/12/2022, foi prolatado o Acórdão 1478/2022-7 – Plenário (evento 364).

Em 28/04/2023, a Senhora Menara Ribeiro Santos Magnago de Hollanda Cavalcante e o Senhor Vinicius de Souza Schmitd ingressaram com Pedidos de Reexame, autuados nos Processos TC 1902/2023-1 e 1903/2023-6, respectivamente.

O Ministério Público de Contas pugnou pelo conhecimento e provimento dos Pedidos de Reexame, embora intempestivos, conforme Pareceres do Ministério Público de Contas 3540/2023-4 e 2421/2024-5, de 15/8/2023 (evento 7 do Processo 1902/2023 e evento 7 do Processo 1903/2023, respectivamente).

Em maio/2023 os Processos 1902/2023 e 1903/2023 foram apensados ao Processo 4847/2021.

O Núcleo de Recursos e Consultas – NRC, em março de 2024, opinou pelo conhecimento e provimento dos Pedidos de Reexame, conforme Instrução Técnica de Recurso 145/2024-9 (Processo 1902/2023, evento 11) e Instrução Técnica de Recurso 146/2024-3 (Processo 1903/2023, evento 9).

Em 08/08/2024, em sessão ordinária do Plenário, foi prolatado o Acórdão TC 868/2024-9, com decisão pelo não conhecimento dos Pedidos de Reexame interpostos pela senhora Menara Ribeiro Santos Magnago de Hollanda Cavalcante (Processo 1902/2023) e pelo Senhor Vinicius de Souza Schmitd (Processo 1903/2023) e pelo reconhecimento, de ofício, da nulidade absoluta do Acórdão TC 1478/2022-7 – Plenário. A decisão seguiu os termos do voto vista do Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, cujo dispositivo dispôs:

ACÓRDÃO TC-868/2024:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas em:

1.1. NÃO CONHECER do presente **Pedido de Reexame** interposto pela senhora **Menara Ribeiro Santos Magnago de Hollanda Cavalcante** (Secretária Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes, da Prefeitura Municipal de Vila Velha), bem como do recurso interposto pelo senhor **Vinicius de Souza Schmitd** (Fiscal do Contrato 214/2020) no Processo TC nº 1903/2023-6, em apenso, em face do **Acórdão TC 01478/2022-7 – Plenário**, prolatado nos autos do Processo TC nº 04847/2021-5 (Auditoria de

Conformidade), por não preencher o requisito de admissibilidade, relativo à tempestividade, conforme razões antes expendidas;

1.2. RECONHECER DE OFÍCIO, a **NULIDADE ABSOLUTA** do **Acórdão TC 01478/2022-7 – Plenário**, anulando-o por deficiência na matriz de responsabilização, devendo ser promovida a **reabertura da instrução processual** para **citação** de todos os responsáveis;

1.3. DAR CIÊNCIA aos interessados, **ARQUIVANDO-SE** os presentes autos e o Processo TC nº 1903/2023-6, em apenso, após o respectivo trânsito em julgado.

2. Unânime, nos termos do voto vista do conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, anuído pelo relator.

Em 03/09/2024, este Relator, por meio do Despacho 27033/2024-8 (evento 384) determinou o desentranhamento da Certidão de Trânsito em Julgado 295/2023-1 (evento 370), tendo em vista a anulação do Acórdão 1478/2022-7 – Plenário, determinada pelo Acórdão 868/2024-9 – Plenário.

Em 06/09/2024, a Certidão de Trânsito em Julgado 295/2023-1 foi desentranhada dos autos (Termo de Desentranhamento 312/2024-1, Processo 4847/2021, evento 370).

Em 10/09/2024, foram os autos ao NDR para instrução processual (Despacho 27714/2024-4, Processo 4847/2021, evento 386), sendo elaborada a ITI 98/2024 (complementar), sugerindo a citação da Concessionária SRE-IP Vila Velha SPE nos achados A2, A3 e A4. A Decisão SEGEX 8887/2024 acompanhou o entendimento da ITI 98/2024, determinando a citação sugerida.

Devidamente citada (evento 392) a Concessionária apresentou defesa no evento 394, com documentação de apoio juntada nos eventos 395 a 570.

De posse desses elementos, a unidade técnica elaborou a Instrução Técnica Conclusiva 2501/2025 (evento 574), tendo sido sugerida a seguinte proposta de encaminhamento:

Por todo o exposto e com base nas análises realizadas no presente processo TC 4847/2021, propõe-se, nos termos do artigo 329, § 6º, c/c o artigo 207, *caput*, inciso IV, § 4º, do RITCEES¹, **a manutenção dos achados descritos nos subitens 3.2, 3.3, 3.4, 4.1 e 4.2 da ITC 3078/2022 e nos subitens 3.1, 3.2 e 3.3 desta ITC**, conforme segue:

5.1.1 A2(Q2) - VERIFICAÇÃO INSUFICIENTE DO CADASTRO BASE (subitem 2.2 do RA 10/2021 e 3.2 da ITC 3078/2022 e 3.1 desta ITC)

Critérios: Contrato 214/2020 - Prefeitura Municipal de Vila Velha, cláusula Anexo IV, subitem 4.1; Lei – 4.320/1964, arts. 62 e 63; Lei - 8.987/1995, arts. 29, I, e 30; Lei - 11.079/2004, art. 3º.

Responsáveis:

Menara Ribeiro Santos Magnago de Hollanda Cavalcante - Secretária Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes 09/02/2021 - em atividade;

Igor Odilon Barbosa - Fiscal do Contrato 214/2020 de 13/01/2021 a 30/06/2021;

Fellipe Marques Frota - Gestor do Contrato 214/2020 de 13/01/2021 - em atividade;

SRE-IP Vila Velha SPE – Concessionária responsável pelo serviço do IP de Vila Velha.

5.1.2 A3(Q3) - DESCONFORMIDADE NO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS - SEGUROS GARANTIA DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS (subitem 2.3 do RA 10/2021 e 3.3 da ITC 3078/2022 e 3.2 desta ITC)

Critérios: Contrato 214/2020 - Prefeitura Municipal de Vila Velha, cláusulas 13.2, 24, 29.1 e Anexo 10; Lei – 8.666/1993, art. 3º, §1º, I, e art. 66.

Responsáveis:

Menara Ribeiro Santos Magnago de Hollanda Cavalcante - Secretária Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes 09/02/2021 - em atividade;

Luiz Otavio Machado de Carvalho - Secretário Municipal de Obras 1º/01/2017 a 31/12/2020.

SRE-IP Vila Velha SPE – Concessionária responsável pelo serviço do IP de Vila Velha.

5.1.3 A4(Q3) - DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS - PROCEDIMENTOS AMBIENTAIS (subitem 2.4 do RA 10/2021 e 3.4 da ITC 3078/2022 e 3.3 desta ITC)

Critérios: Contrato 214/2020 - Prefeitura Municipal de Vila Velha, cláusulas 17.1.10, 17.1.21 e Anexo 7; Lei 8.666/1993, art. 66; Norma técnica - ABNT NBR 10004/2004 Resíduos Sólidos.

Responsáveis:

Menara Ribeiro Santos Magnago de Hollanda Cavalcante - Secretária Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes 09/02/2021 - em atividade;

Igor Odilon Barbosa - Fiscal do Contrato 214/2020 de 13/01/2021 a 30/06/2021;

Fellipe Marques Frota - Gestor do Contrato 214/2020 de 13/01/2021 - em atividade;

Vinicius de Souza Schmitd - Fiscal do Contrato 214/2020 1º/07/2021 a 12/10/2021.

¹ Art. 329. A apreciação e o julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento e o disposto no ato normativo próprio a que se refere o § 1º do art. 60 deste Regimento.

[...]

§ 6º Os demais processos de fiscalização serão apreciados nos termos do art. 207 deste Regimento.

Art. 207. Ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal:

[...]

IV - determinará a adoção de providências corretivas por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido, no prazo de até trinta dias, quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa ou que não configurem indícios de débito, decidindo pelo arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo das demais providências;

[...]

§ 4º Não elidido o fundamento da impugnação, o Tribunal aplicará ao responsável, no próprio processo de fiscalização, as sanções previstas no art. 389, incisos II e III, deste Regimento.

SRE-IP Vila Velha SPE – Concessionária responsável pelo serviço do IP de Vila Velha.

5.1.4 A5 - DEFICIENTE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL (subitem 3.1 do RA 10/2021 e 4.1 da ITC 3078/2022)
Crítérios: Contrato 214/2020 - Prefeitura Municipal de Vila Velha, cláusulas 22.1 a 22.5.2, 23.1, 23.2 e Anexo 14; Lei 8.666/1993, art. 67, §1º e 2º; Lei - 8987/1995, arts. 3º, 23, III e VII e 29, II e X.

Responsáveis:

Menara Ribeiro Santos Magnago de Hollanda Cavalcante - Secretária Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes 09/02/2021 - em atividade;

Igor Odilon Barbosa - Fiscal do Contrato 214/2020 13/01/2021 a 30/06/2021, Gestor do Contrato 214/2020 28/10/2020 a 12/01/2021;

Fellipe Marques Frota - Gestor do Contrato 214/2020 de 13/01/2021 - em atividade;

Vinicius de Souza Schmitd - Fiscal do Contrato 214/2020 1º/07/2021 a 12/10/2021.

5.1.5 A6 - INCONSISTÊNCIA QUANTO À RASTREABILIDADE DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DA COSIP (subitem 3.2 do RA 10/2021 e 4.2 da ITC 3078/2022)

Crítérios: Contrato 214/2020 - Prefeitura Municipal de Vila Velha, cláusulas 22.1 a 22.5.2, 23.1, 23.2 e Anexo 14; Lei 8.666/1993, art. 67, §1º e 2º; Lei - 8987/1995, arts. 3º, 23, III e VII e 29, II e X.

Notificados:

- **Prefeitura Municipal de Vila Velha** – ente Fiscalizado;

- **Secretaria Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes – Semplape** – Órgão Fiscalizado.

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

5.2.1 acolher parcialmente as razões de justificativas apresentadas por **Menara Ribeiro Santos Magnago de Hollanda Cavalcante** - Secretária Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes, de 9/2/2021 - em atividade, **condenando-a** ao pagamento da multa individual prevista no artigo 135, inciso II, da LCE 621/2012, pela prática dos atos ilícitos descritos nos subitens 6.1.1, 6.1.3 e 6.1.4 da ITC 3078/2022, conforme fundamentação contida nos subitens 3.2, 3.3, 3.4 e 4.1 da ITC 3078/2022;

5.2.2 acolher parcialmente as razões de justificativas apresentadas por **Igor Odilon Barbosa** - Fiscal do Contrato 214/2020, de 13/1/2021 a 30/6/2021, **condenando-o** ao pagamento da multa individual prevista no artigo 135, inciso II, da LCE 621/2012, pela prática dos atos ilícitos descritos nos subitens 6.1.1, 6.1.3 e 6.1.4 da ITC 3078/2022, conforme fundamentação contida nos subitens 3.2, 3.4 e 4.1 da ITC 3078/2022;

5.2.3 acolher parcialmente as razões de justificativas apresentadas por **Fellipe Marques Frota** - Gestor do Contrato 214/2020, de 13/1/2021 - em atividade, **condenando-o** ao pagamento da multa individual prevista no artigo 135, inciso II, da LCE 621/2012, pela prática dos atos ilícitos descritos nos subitens 6.1.1, 6.1.3 e 6.1.4 da ITC 3078/2022, conforme fundamentação contida nos subitens 3.2, 3.4 e 4.1 da ITC 3078/2022;

5.2.4 acolher parcialmente as razões de justificativas apresentadas por **Luiz Otavio Machado de Carvalho** - Secretário Municipal de Obras, de 1º/1/2017 a 31/12/2020, **deixando de condená-lo** ao pagamento da multa individual prevista no artigo 135, inciso II, da LCE 621/2012, conforme fundamentação contida no subitem 3.3 da ITC 3078/2022;

5.2.5 rejeitar as razões de justificativas apresentadas por **Vinicius de Souza Schmitd** - Fiscal do Contrato 214/2020, de 1º/7/2021 a 12/10/2021, **condenando-o** ao pagamento da multa individual prevista no artigo 135, inciso II, da LCE 621/2012, pela prática dos atos ilícitos descritos nos subitens 6.1.3 e 6.1.4 da ITC 3078/2022, conforme fundamentação contida nos subitens 3.4 e 4.1 da ITC 3078/2022;

5.2.6 acolher parcialmente as razões de justificativas apresentadas pela **SRE-IP Vila Velha SPE** – Concessionária responsável pelo serviço do IP de Vila Velha, **condenando-a** ao pagamento da multa individual prevista no artigo 135, inciso II, da LCE 621/2012, pela prática dos atos ilícitos descritos nos subitens 5.1.1 e 5.1.3 **desta ITC Complementar**, conforme fundamentação contida nos subitens 3.2, 3.3 e 3.4 **desta ITC Complementar**.

5.3 Propõe-se, na forma do art. 329, § 7º, do RITCEES³:

5.3.1 expedir determinação ao Município de Vila Velha e à Secretaria Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes, nas pessoas do Sr. Prefeito e da Sra. Secretária de Planejamento, a fim de que **(I)** comprovem

² Art. 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 conterá, necessariamente:

(...)

IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.

³ Art. 329. A apreciação e o julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento e o disposto no ato normativo próprio a que se refere o § 1º do art. 60 deste 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.

nos presentes autos, **antes da aprovação dos marcos de modernização e efficientização**, em prazo a ser estabelecido pelo Tribunal, que o processo administrativo específico para a aprovação de cada Marco de Modernização e Efficientização da Rede de Iluminação Pública de Vila Velha foi instruído ao menos **(a)** por relatório da concessionária sobre as vistorias *in loco*, datado, assinado, com indicação dos responsáveis técnicos e comprovação da responsabilidade técnica, contendo, plano de amostragem, o resultado da comparação das características definidas no ANEXO 4 do Contrato provenientes da verificação de cada um dos indivíduos da amostra em relação às mesmas características registradas no cadastro base, com registro fotográficos, indicação das fontes de informações, dos métodos e procedimentos de verificação, dos equipamentos utilizados, datas e horários das verificações, dentre outras informações fundamentais a formalizar o ato, de modo a cumprir rigorosamente as disposições do Contrato 214/2020 e de seus respectivos Anexos aplicáveis ao tema; **(b)** por registros fiscalizatórios devidamente datados e assinados pelos responsáveis pela fiscalização; e **(c)** por parecer técnico sobre a coerência do Cadastro da Rede de Iluminação Pública em relação aos dados obtidos nas verificações *in loco*, registrando o nível de precisão da amostragem realizada, **(II) na verificação dos marcos de modernização e efficientização**, adotem como população amostral todas as unidades de iluminação pública do Cadastro da Rede de Iluminação Pública de Vila Velha (atualizado) e amostras aleatórias estratificadas proporcionais, de modo a cumprir o disposto no Contrato e no subitem 4.6.1 da NBR 5426/1985 ABNT, e **(III) na aferição dos indicadores de desempenho**, adotem amostras aleatórias estratificadas proporcionais, de modo a cumprir o disposto no Contrato e no subitem 4.6.1 da NBR 5426/1985 ABNT, tudo conforme fundamentação contida no subitem 3.2 da ITC 3078/2022;

5.3.2 expedir recomendação à Secretaria Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes - Semplape, na pessoa de sua Secretária, a fim de que elabore e aplique Manual de Gestão e Fiscalização do Contrato 214/2020, com definição de ações e responsabilidades dos agentes, incluindo as ações necessárias na ausência de Verificador Independente, conforme fundamentação contida no subitem 3.2 da ITC 3078/2022;

5.3.3 expedir determinação à Secretaria Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes - Semplape, na pessoa de sua Secretária, a fim de que avalie se a manutenção do seguro patrimonial “compreensivo empresarial” em vez da contratação do seguro patrimonial de “riscos nomeados” traz algum prejuízo ao interesse público da Administração Municipal no âmbito da execução do Contrato 214/2020 e, em caso positivo, estabeleça prazo para a Concessionária contratar o seguro patrimonial de riscos nomeados, conforme fundamentação contida no subitem 3.3 da ITC 3078/2022;

5.3.4 expedir determinação à Secretaria Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes - Semplape, na pessoa de sua secretária, a fim de que **(I)** exija da Concessionária e fiscalize continuamente a correta execução do Procedimento de Tratamento Ambiental (PTA), do Plano de Gestão de Resíduos Sólidos (PGRS) e do Plano de Tratamento e Descarte de Materiais (PTDE), por ela elaborados e vinculantes, cobrando a realização das inspeções ambientais mensais e seus respectivos registros e a apresentação do relatórios mensais de todas as movimentações de resíduos ocorridas, não permitindo a repetição das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria 10/2021, e **(II)** fiscalize periodicamente as instalações da Concessionária, registrando essas atuações, buscando verificar o cumprimento das normas ambientais e aplicando as sanções contratuais cabíveis à Concessionária, conforme previsto no Contrato 214/2020, conforme fundamentação contida no subitem 3.4 da ITC 3078/2022;

5.3.5 expedir determinação à Secretaria Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes - Semplape, na pessoa de sua Secretária, a fim de que fiscalize e avalie, de forma tempestiva, fundamentada e documentada, nos precisos termos do Contrato e seus respectivos Anexos, os serviços prestados pela Concessionária, bem como os Relatórios de Indicadores de Desempenho (mensais e trimestrais) e os Relatórios Executivos por ela apresentados, aplicando as sanções contratuais cabíveis, sem prejuízo das repercussões na contraprestação pública devida, para que assim se garanta a eficiência, a efetividade e o desempenho almejados com a contratação da PPP, conforme fundamentação contida no subitem 4.1 da ITC 3078/2022;

5.3.6 expedir determinação ao Município de Vila Velha, na pessoa de seu Prefeito, a fim de que **(I)** comprove nos presentes autos, em prazo a ser estabelecido por esta Corte de Contas, a disponibilização das informações sobre a Cosip, através de publicação no *site* da Prefeitura e da emissão de relatórios mensais, conforme disposto nos artigos 12 e 13 da LCM 72/2019, e **(II)** observe o disposto no Parecer Consulta TCE-ES 33/2021 quanto a eventual cobrança de despesas a título de gastos com arrecadação/cobrança da Cosip pela concessionária de energia, abstendo-se de pagar tais despesas com receitas da Cosip;

5.4 Sugere-se, ainda, a **ciência aos notificados** pelo achado 2.1 do RA 10/2021 da conclusão do monitoramento do Acórdão TC 266/2020 – Plenário pelo Acórdão TC 355/2021 – Plenário e do consequente arquivamento dos autos do Processo TC 2345/2019, conforme fundamentação no subitem 3.1 da ITC 3078/2022.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer Ministerial 2147/2025 (evento 576), divergiu parcialmente do entendimento técnico posto na ITC 2508/2025, pugnando pelo seguinte:

Isto posto, divergindo parcialmente da proposta do corpo técnico, pugna o **Ministério Público de Contas**:

1. seja **afastada** a responsabilidade de
 - 1.1. **Menara Ribeiro Santos Magnago de Hollanda Cavalcante** em relação aos subitens **4.1** da ITC 3078/2022 e **3.1, 3.2 e 3.3** da ITC 2508/2025 (subitens 3.2, 3.3 e 3.4 da ITC 3078/2022);
 - 1.2. **Igor Odilon Barbosa e Fellipe Marques Frota** em relação aos subitens **4.1** da ITC 3078/2022 e **3.1 e 3.3** da ITC 2508/2025 (subitens 3.2 e 3.4 da ITC 3078/2022);
 - 1.3. **Luiz Otavio Machado de Carvalho** em relação ao subitem **3.1** da ITC 2508/2025 (subitem 3.2 da ITC 3078/2022), do Sr. **Vinicius de Souza Schmitd** quanto aos subitens **4.1** da ITC 3078/2022 e **3.3** da ITC 2508/2025 (subitem 3.4 da ITC 3078/2022);
 - 1.4. **SRE-IP Vila Velha SPE em relação ao subitem 3.2** da ITC 2508/2025 (subitem 3.3 da ITC 3078/2022).
2. seja **mantida** a responsabilidade da **SRE-IP Vila Velha SPE** em relação aos subitens **3.1 e 3.3** da ITC 2508/2025 (subitens 3.2 e 3.4 da ITC 3078/2022), com aplicação de **multa**;
3. seja **mantido** o achado constante do subitem **4.2** da ITC 3078/2022.

Requer, outrossim, sejam expedidas as **recomendações** e **determinações** sugeridas pelo corpo técnico, que sejam cabíveis mesmo após o reconhecimento da caducidade do contrato, bem como seja **recomendado** ao município que avalie a adoção de medidas jurídicas para **declaração de inidoneidade da**

concessionária SRE-IP Vila Velha SPE S/A para licitar ou contratar com a Administração Pública, respeitados os princípios de direito relativos ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

Vieram, então, os autos a este gabinete para deliberação. É o que importa relatar.

- **2. DA ANÁLISE DE CONTEXTO (conforme preceitua o art. 22 da LINDB).**
- **2.1. Contexto Processual.**

O processo em análise trata de **auditoria de conformidade realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo** na Prefeitura Municipal de Vila Velha, tendo como objeto o **Contrato de Concessão nº 214/2020**, celebrado no âmbito de **parceria público-privada (PPP)**, para prestação dos serviços de iluminação pública. A fiscalização abrangeu o período entre **27/09/2021 e 07/02/2022**, tendo por escopo verificar o cumprimento das obrigações contratuais e legais tanto por parte da **Concessionária SRE-IP Vila Velha SPE S.A.** quanto do **Poder Concedente**, além da observância das determinações do Acórdão TCEES nº 266/2020.

No curso do processo, foram emitidos: o **Relatório de Auditoria 10/2021-8**, a **Instrução Técnica Inicial 35/2022-6**, e posteriormente a **Instrução Técnica Conclusiva 3078/2022-1**, que embasou o Parecer do Ministério Público de Contas nº 4795/2022-4. Com base nesses elementos, foi prolatado o **Acórdão 1478/2022-7 – Plenário**, que, entretanto, foi posteriormente **anulado por nulidade absoluta**, reconhecida de ofício pelo **Acórdão TC 868/2024-9**, em razão da **ausência de citação formal da Concessionária como parte responsável**, violando o contraditório e o devido processo legal.

Diante disso, determinou-se a **reabertura da instrução processual**, com citação da Concessionária para apresentar defesa nos achados A2 (cadastro base), A3 (cobertura securitária) e A4 (obrigações ambientais). A resposta apresentada pela empresa foi objeto de análise complementar na **Instrução Técnica Conclusiva 2508/2025-1**, que confirmou a procedência das irregularidades inicialmente apontadas e reiterou a responsabilização da Concessionária pelos achados mencionados, sem excludentes de ilicitude ou causas de extinção da punibilidade.

Além disso, o processo incorporou manifestações adicionais do Ministério Público de Contas (Parecer nº 2147/2025-1), recomendando o acolhimento das conclusões técnicas e a responsabilização diferenciada dos agentes públicos envolvidos. Importante destacar que, **paralelamente ao trâmite do presente feito**, foi informado que o Contrato nº 214/2020 teve **sua caducidade decretada pelo Município de Vila Velha, por meio do Decreto nº 104/2025**, conforme consta nos autos do **Processo TC 2389/2025**.

A análise processual, portanto, culmina em proposta de responsabilização da empresa concessionária e de agentes públicos por falhas estruturais e reiteradas na condução do contrato, com determinação de medidas corretivas à administração municipal e recomendação de sanções proporcionais, à luz dos princípios da governança pública e da **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB**.

2.2. Contexto dos Fatos

A fiscalização apontou irregularidades no Contrato 214/2020, referente à PPP na modalidade de concessão administrativa para a prestação de serviços de iluminação pública, firmado entre o Município de Vila Velha e a empresa **SRE-IP Vila Velha SPE**.

O presente processo tem como pano de fundo a execução do **Contrato de Concessão Administrativa nº 214/2020**, firmado entre o **Município de Vila Velha** e a empresa **SRE-IP Vila Velha SPE S/A**, no âmbito de uma **parceria público-privada (PPP)** destinada à prestação dos serviços públicos de **iluminação pública**, incluindo a modernização, efficientização, operação e manutenção da rede municipal.

A modelagem da concessão foi precedida de **estudos técnicos aprofundados**, realizados entre 2018 e 2020, com **apoio do BNDES**, culminando na definição da **Contraprestação Mensal Máxima no valor de R\$ 1.320.475,82**, conforme previsto no edital da licitação (Edital nº 010/2020). No entanto, durante o certame, a empresa vencedora ofertou um **desconto de 62%**, gerando um sinal de alerta quanto à

exequibilidade da proposta, situação que se confirmou ao longo da execução contratual.

Desde o início da vigência do contrato, a Concessionária apresentou **pleitos para exploração de receitas acessórias** que **não estavam previstas nas cláusulas contratuais**, como os serviços de internet, semáforo e cerco eletrônico — serviços já prestados por outros contratos administrativos. A municipalidade indeferiu os pedidos com base em pareceres da Procuradoria-Geral e nas disposições contratuais, que limitam as receitas acessórias àquelas expressamente previstas nas cláusulas 2.1.53, 25.1.5, 25.3, 25.5 e 25.9.

A negativa da Administração motivou uma **mudança de postura da Concessionária**, que passou a **recusar ordens de serviço** e a alegar a **inviabilidade econômica do contrato**. A empresa **não cumpriu nenhum dos marcos de modernização estabelecidos no Anexo 5 do contrato**, mesmo após notificações formais, emissão de relatórios técnicos e a instauração de diversos procedimentos administrativos. A **prestação dos serviços foi reiteradamente classificada como insatisfatória**, sem que houvesse esforço efetivo da Concessionária para corrigir as falhas.

Diante desse cenário, o **Ministério Público de Contas do Espírito Santo** expediu **duas Recomendações formais**. Na **primeira**, recomendou-se a regularização do contrato, sob pena de rescisão. Diante da inércia da concessionária, a **segunda recomendação**, emitida em julho de 2023, **sugeriu expressamente a declaração de caducidade**, com base no descumprimento generalizado das cláusulas contratuais, na violação ao art. 11 da Lei nº 8.987/1995 e no risco à continuidade e à segurança da prestação do serviço.

O quadro de inadimplemento contratual ganhou notoriedade pública, inclusive com episódios graves, como o acidente envolvendo uma gestante atingida por parte de um poste deteriorado na orla de Vila Velha — episódio que expôs, de forma concreta, os riscos decorrentes da negligência da Concessionária e reforçou o estado de deterioração da infraestrutura mantida sob sua responsabilidade.

Com base nesses elementos, o Município de Vila Velha promoveu a **instauração de processo administrativo** para apurar o descumprimento contratual, assegurando à concessionária o contraditório e a ampla defesa. No curso da apuração, foi constatado

que a empresa **alcançou nota zero nos dez trimestres de avaliação de desempenho**, conforme aferido pelo **Verificador Independente Ernst & Young**, contrariando as metas mínimas contratuais previstas na cláusula 50.1.6.

Diante da **inexecução reiterada, ausência de desempenho e violação dos parâmetros de qualidade**, foi editado o **Decreto Municipal nº 104, de 02 de abril de 2025**, declarando a **caducidade do Contrato de Concessão nº 214/2020**, com base no art. 38 da Lei nº 8.987/1995 e na cláusula 50 do contrato. A medida foi acompanhada da previsão de reversão dos bens reversíveis ao Município, bem como da adoção de **contratação emergencial** para assegurar a continuidade do serviço essencial, em respeito à supremacia do interesse público.

A ex-concessionária, por sua vez, contestou a legalidade do decreto por meio de representação formal, atualmente em análise no **Processo TC 2389/2025**, embora não haja, até o momento, decisão que suspenda seus efeitos.

Este contexto demonstra, de forma cristalina, **a degradação da relação contratual**, marcada por inadimplementos graves e persistentes, ausência de desempenho técnico mínimo e descumprimento da matriz de obrigações assumidas, resultando na **ruptura formal da concessão por caducidade**, nos termos legais e contratuais, com respaldo técnico, jurídico e institucional.

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1. Dos indícios de irregularidade:

3.1.1. Verificação insuficiente do Cadastro Base – Achado A2(Q2).

Crítérios: Contrato - Prefeitura Municipal de Vila Velha 214/2020, cláusula Anexo IV, subitem 4.1; Lei - 4320/1964, art. 62; Lei - 4320/1964, art. 63; Lei - 8.987/1995, art. 29, I; Lei - 8.987/1995, art. 30; Lei - 11.079/2004, art. 3º.

A auditoria constatou que a Concessionária deixou de observar as exigências contratuais previstas no item 4.1 do Anexo 5 do contrato, no que tange à realização do inventário físico da rede de iluminação pública. Referido item impõe, além da coleta

de dados, a adoção de um plano de amostragem aleatória com base na **Norma ABNT NBR 5426:1985**, nível geral de inspeção 1 e plano de amostragem simples normal, bem como a realização de verificação in loco com acompanhamento do Poder Concedente, como etapa necessária à homologação do cadastro.

Em sua defesa, a Concessionária argumenta que realizou o cadastro da rede e que a obrigação de homologação seria exclusiva do Município. Alegou ainda que houve vistoria em campo, mesmo que sem documentação formal, e que um plano de amostragem foi posteriormente elaborado e apresentado. Juntou, para tanto, fotografias e planilhas que teriam sido produzidas durante os levantamentos realizados.

Contudo, a análise técnica concluiu que os documentos apresentados não comprovam o cumprimento das obrigações contratuais. Em primeiro lugar, não há registro formal de que as vistorias tenham de fato ocorrido com os parâmetros exigidos. A única referência à vistoria consta de e-mail desprovido de prova material que ateste a execução da verificação. Ademais, o plano de amostragem apresentado foi elaborado apenas em **13/04/2022**, ou seja, após a emissão do **Relatório de Auditoria nº 10/2021**, enviado à Concessionária em 22/02/2022, o que demonstra que a documentação foi produzida a posteriori, com o fim de tentar justificar procedimentos não executados à época devida.

A própria documentação acostada aos autos – como fotografias de campo e relatórios de visitas técnicas – também foi produzida após a ciência da auditoria, e não guarda conformidade com os parâmetros técnicos exigidos pela norma ABNT ou com os critérios contratuais. Tampouco há registros das verificações, termos de acompanhamento ou comprovação da presença de representantes do Poder Concedente nas supostas vistorias, como determinado contratualmente.

A área técnica destacou, ademais, que a homologação do Cadastro Base ocorreu sem a devida formação de processo administrativo e sem observância aos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964, comprometendo a regularidade da liquidação da despesa pública. Tal fragilidade compromete não apenas a segurança do pagamento mensal à

Concessionária, como também os parâmetros de modernização da rede, de cálculo do desempenho e da verificação do equilíbrio econômico-financeiro.

Assim, restou caracterizado o descumprimento contratual pela Concessionária, tanto em razão da ausência de plano de amostragem válido quanto da omissão na verificação *in loco* devidamente documentada. A homologação do cadastro em tais condições implica risco relevante ao interesse público e à fidedignidade das bases técnicas do contrato.

Dessa forma, me filio aos entendimentos técnico e ministerial, pela manutenção do indicativo de irregularidade relativo à insuficiência na verificação do Cadastro Base, dada à clara omissão na verificação devida.

3.1.2. Desconformidade no cumprimento de obrigações contratuais - Seguros garantia da continuidade dos serviços – Achado A4(Q3).

Crítérios: Contrato - Prefeitura Municipal de Vila Velha 214/2020, cláusula 24 e Anexo 10; Contrato - Prefeitura Municipal de Vila Velha 214/2020, cláusula 13.2 e 29.1; Lei - 8666/1993, art. 66; Lei - 8666/1993, art. 3º, §1º, I.

A irregularidade em destaque se refere à contratação de Seguro de Riscos Nomeados com limite máximo de indenização diferente do especificado nas condições definidas para a contratação, descumprindo obrigações contratuais insculpidas na cláusula 24.1.1 e Anexo 10 do Contrato 214/2020.

O contrato exige que a Concessionária mantenha vigentes, ao longo da execução contratual, diversas apólices de seguro, com destaque para o **seguro de riscos nomeados**, o qual deve observar os critérios fixados no Anexo 10 do Contrato nº 214/2020, incluindo a cobertura mínima, o limite máximo de indenização, os bens abrangidos e, especialmente, a figuração do Município de Vila Velha como cossegurado. O subitem 24.5 do contrato é claro ao exigir que o Município seja cossegurado em todas as apólices.

A defesa apresentada pela Concessionária alegou que foram tomadas as providências para atender à obrigação contratual, mas que houve dificuldade técnica na contratação do seguro de riscos nomeados devido à regulação vigente à época.

Sustentou que, conforme a **Circular SUSEP nº 565/2017**, apenas seria possível a contratação de seguro de riscos nomeados para bens com **limite máximo de garantia superior a R\$ 100 milhões**, o que ultrapassava o valor do parque de iluminação pública de Vila Velha. Por essa razão, optou-se pela contratação de um **seguro compreensivo empresarial (ramo 18)**, que seria funcionalmente equivalente e mais compatível com as características do objeto segurado. Afirmou ainda que as apólices contratadas atendem aos parâmetros do mercado, não havendo sinistros ou prejuízos até o momento que justificassem questionamentos quanto à sua eficácia.

A unidade técnica reconheceu que, de fato, a contratação do seguro de riscos nomeados poderia ser inviável à época, dadas as restrições da regulação então vigente. Porém, com a publicação da **Resolução CNSP nº 407/2021**, a exigência de limite mínimo de garantia de R\$ 100 milhões foi suprimida, tornando possível a regularização contratual conforme os novos parâmetros do setor. Nesse cenário, recomenda-se que a Secretaria Municipal de Planejamento e Projetos Especiais (SEMPAPE) avalie a pertinência da manutenção do seguro compreensivo empresarial frente ao exigido contratualmente, com vistas à preservação do interesse público.

A análise técnica concluiu pela descaracterização da irregularidade, entendendo como satisfatórios os argumentos de defesa.

Contudo, ato contínuo, a análise técnica destacou quanto ao apontamento relativo à não inclusão do Município como cossegurado na apólice de seguro de danos patrimoniais das instalações do Centro de Controle Operacional (CCO) e do almoxarifado, que a irregularidade subsistiu por período superior a um ano, pois **somente em 03/02/2022** a seguradora emitiu o endosso à apólice nº 1001800000823, incluindo o imóvel do CCO e do almoxarifado como locais de risco e inserindo o Município de Vila Velha como cossegurado, além de ajustar os limites de indenização. Assim, restou **comprovado que, durante mais de doze meses, o contrato esteve parcialmente descoberto de cobertura securitária, em desacordo com as cláusulas contratuais**.

O órgão ministerial se posicionou pela compreensão de que o descumprimento contratual se deu por causa justificável, posto que restou demonstrado nos autos a recusa de todas as seguradoras procuradas para a contratação da apólice. Ocorre que, a despeito da existência de causa capaz de elidir responsabilização, a irregularidade se encontra evidenciada, uma vez que, tal como foi reconhecido, a previsão contratual foi descumprida.

Diante do exposto, acolho o entendimento técnico e parcialmente o posicionamento ministerial, pela **manutenção parcial da irregularidade**.

3.1.3. Descumprimento de obrigações contratuais - Procedimentos ambientais – Achado A4(Q3).

Crítérios: Contrato - Prefeitura Municipal de Vila Velha 214/2020, cláusula 17.1.10; Contrato - Prefeitura Municipal de Vila Velha 214/2020, cláusula 17.1.21; Contrato - Prefeitura Municipal de Vila Velha 214/2020, cláusula Anexo 7; Lei - 8666/1993, art. 66; Norma técnica - ABNT NBR 10004/2004 Resíduos Sólidos.

Versa a irregularidade sobre o **descumprimento das obrigações contratuais e legais relativas à gestão ambiental**, em especial no que diz respeito à **destinação e rastreabilidade dos resíduos sólidos** gerados na execução contratual. O Relatório de Auditoria apresentou as seguintes irregularidades: “a) *Ausência de continuidade da responsável técnica ambiental inicial*; b) *Ausência de apresentação dos relatórios comprovando a execução do Plano de Gestão de Resíduos Sólidos - PGRS*; c) *Armazenamento inadequado de lâmpadas retiradas de luminárias*; e d) *Ausência de demonstração da destinação final das luminárias substituídas*”.

Nos termos da cláusula 17.1.10 do contrato, compete à Concessionária assegurar que todos os resíduos gerados durante as fases de implantação, modernização, manutenção e operação da rede de iluminação pública sejam **manuseados, transportados, armazenados e destinados de forma ambientalmente adequada**, observando os procedimentos do **Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS)** e do **Plano de Tratamento e Descarte de Materiais (PTDE)**.

Em sua defesa, a Concessionária argumentou que implementou os procedimentos ambientais exigidos, celebrou contratos com empresas especializadas e realizou o descarte de materiais conforme preconizado nos normativos ambientais. Apresentou, para tanto, cópias de manifestos de carga e certificados de destinação final.

Entretanto, a equipe técnica constatou que **os documentos apresentados não estão devidamente assinados pelo responsável técnico ambiental** da Concessionária, tampouco há assinatura dos destinatários que comprovem o efetivo recebimento da carga. Observou-se ainda que **não existia responsável técnico ambiental nomeado até 06/01/2022**, data da contratação do engenheiro Fernando José Pires. Até então, a profissional Sylvana Faria havia sido contratada apenas para elaboração do PGRS, e não para assumir responsabilidade técnica pela execução ambiental do contrato.

Outrossim, os registros de acompanhamento e movimentação de resíduos, exigidos pelo próprio PGRS como responsabilidade do setor ambiental da Concessionária, **não foram apresentados**. Isso inclui os **relatórios de inspeção ambiental, os controles de destinação e os certificados de descontaminação e descarte final**. Dessa forma, não se pode verificar o cumprimento efetivo do PGRS, o que caracteriza descumprimento contratual com possível repercussão ambiental.

Diante da ausência de comprovação adequada da destinação final dos resíduos, da não nomeação tempestiva de responsável técnico ambiental e da insuficiência de registros comprobatórios exigidos contratualmente, entendo, com base na análise da unidade técnica, que resta **caracterizada a irregularidade**.

Ante o exposto, adiro aos entendimentos técnico e ministerial, pelo que entendo pela manutenção do apontamento da irregularidade relativa ao descumprimento de obrigações contratuais referentes a procedimentos ambientais.

3.1.4. Deficiente acompanhamento e fiscalização da execução contratual (subitem 4.1 da ITC 3078/2022) – Achado A5.

Crítérios: Contrato 214/2020 - Prefeitura Municipal de Vila Velha, cláusulas 22.1 a 22.5.2, 23.1, 23.2 e Anexo 14; Lei 8.666/1993, art. 67, §1º e 2º; Lei - 8987/1995, arts. 3º, 23, III e VII e 29, II e X.

O presente item trata da constatação de fragilidades substanciais no acompanhamento e fiscalização do contrato de concessão pela Prefeitura Municipal de Vila Velha, notadamente pela Secretaria de Planejamento e Projetos Estruturantes – SEMPLAPE.

O Contrato nº 214/2020 prevê, de maneira expressa, a possibilidade de contratação de Verificador Independente para apoiar tecnicamente a Administração Pública no acompanhamento da execução contratual, especialmente na avaliação de desempenho, no cálculo da contraprestação mensal devida à Concessionária e nos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro.

A despeito dessa previsão contratual, constatou-se que, mesmo transcorrido mais de um ano da execução contratual, o Verificador Independente não havia sido contratado, tampouco foram adotadas medidas estruturadas para suprir sua ausência. A fiscalização ficou restrita a um número reduzido de agentes, com formação técnica limitada e atuação não concomitante à execução dos serviços, o que resultou em defasagem temporal entre a realização dos serviços e a produção dos Relatórios de Execução Contratual.

As alegações dos responsáveis giraram em torno das dificuldades operacionais impostas pela pandemia de Covid-19, da alegada complexidade do contrato e da necessidade de tempo para estruturação da equipe de fiscalização. Argumentou-se também que havia esforço de acompanhamento, por meio de registros pontuais e comunicações internas.

Contudo, a análise técnica demonstrou que tais justificativas não são capazes de elidir a falha verificada. Trata-se de um contrato que, por sua natureza, demanda estrutura fiscalizatória proporcional à sua complexidade. A não observância de mecanismos obrigatórios de checagem contratual — como verificações *in loco* por amostragem e testes laboratoriais de qualidade de componentes —, aliada à inexistência de

processo operacional de fiscalização, caracteriza omissão grave e erro grosseiro na atuação dos agentes públicos envolvidos.

Isso posto, entendeu-se que a fiscalização realizada foi meramente formal, incapaz de assegurar a verificação substancial da execução contratual. Rechaçou-se, ademais, o argumento de que seria razoável aguardar 12 a 24 meses para estruturação da equipe de fiscalização, considerando que os eventos mais relevantes do contrato ocorreram justamente nesse período inicial, sem a devida supervisão.

Nesse passo, me filio ao entendimento técnico pela manutenção da irregularidade, eis que a ausência de fiscalização adequada da execução é potencialmente gravosa ao erário público.

3.1.5. Inconsistência quanto à Rastreabilidade da Destinação dos Recursos da COSIP (subitem 4.2 da ITC 3078/2022) – Achado A6.

Crêrios: Contrato 214/2020 - Prefeitura Municipal de Vila Velha, cláusulas 22.1 a 22.5.2, 23.1, 23.2 e Anexo 14; Lei 8.666/1993, art. 67, §1º e 2º; Lei - 8987/1995, arts. 3º, 23, III e VII e 29, II e X.

A irregularidade em questão trata da **inexistência de mecanismos adequados para garantir a rastreabilidade e transparência da aplicação dos recursos arrecadados por meio da Contribuição para Custeio da Iluminação Pública – COSIP.**

Conforme o estabelecido na Lei Complementar Municipal nº 72/2019, os valores arrecadados com a COSIP devem ser objeto de relatórios mensais com identificação dos processos que deram origem às despesas, os quais devem ser encaminhados à Câmara Municipal e disponibilizados no portal da transparência.

A auditoria constatou que tais relatórios **não estavam sendo elaborados ou disponibilizados** no período auditado. Além disso, houve movimentações de valores da COSIP para outras contas do Tesouro sem justificativas formalizadas nos autos, contrariando os princípios da transparência e da legalidade da execução orçamentária.

A Prefeitura alegou, em sua defesa, que os dados estariam disponíveis no portal da transparência e que os recursos excedentes da COSIP (aqueles não utilizados para pagamento da contraprestação da concessionária) estariam sendo aplicados em outras despesas de iluminação pública, como contas de energia elétrica. Informou que providências estariam em curso para a reformulação do sistema e a geração de relatórios mais completos.

A análise técnica considerou que tais argumentos **não descaracterizam a irregularidade**, pois não há comprovação de que os relatórios foram efetivamente publicados ou remetidos à Câmara, tampouco evidência da vinculação entre arrecadação, despesa e respectivo processo de liquidação. Apontou-se que, mesmo para recursos “desvinculados” nos termos do art. 76-B do ADCT, permanece o dever de controle, registro e transparência, sob pena de burla à destinação legal da contribuição.

Em razão da ausência de dano ao erário e do caráter estrutural da falha, a unidade técnica propôs **a manutenção do achado sem aplicação de multa**, mas com a expedição de determinação ao Poder Executivo Municipal para que adote as providências necessárias à regularização do controle e prestação de contas da COSIP, conforme previsto na legislação municipal e nas orientações desta Corte.

Posto isso, entendo que a natureza da COSIP, enquanto tributo vinculado com finalidade específica, impõe um dever rigoroso de transparência, sob pena de ofensa à legalidade orçamentária. A omissão na prestação de contas e a falta de rastreabilidade dos recursos, especialmente os desvinculados, não podem ser toleradas, ainda que não haja, neste momento, comprovação de dano ao erário.

Assim, alinhado com os entendimentos técnico e ministerial, entendo pela manutenção da irregularidade.

4. DO JULGAMENTO

4.1 – Da análise de conduta dos responsáveis (conforme preceitua o art. 28 da LINDB)

4.1.1. Menara Ribeiro Santos Magnago de Hollanda Cavalcante (Secretária Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes – a partir de 09/02/2021)

A análise da conduta da servidora Sra. Menara Ribeiro Magnago de Holanda Cavalcante, à luz do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), deve considerar o conteúdo dos autos, em especial o que foi apurado na instrução técnica e acolhido pelo Ministério Público de Contas, acerca da sua participação nas irregularidades mantidas.

Sobre a questão, entendo altamente pertinente transcrever trecho da peça ministerial acerca da responsabilização dos gestores:

*“De acordo com o corpo técnico, a verificação efetuada pelos gestores foi insuficiente e, nesse sentido, fundamentou a culpabilidade da ordenadora de despesa, no fato de não haver providenciado **“estrutura suficiente para fiscalização, fosse por meio da contratação do Verificador Independente, fosse pela designação de maior número de agentes aptos para fiscalização do objeto do contrato”**”.*

Nesse contexto, na presente análise também será incluída a do item referente ao **“DEFICIENTE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL”** (subitens 3.1 do RA 10/2021 e e 4.1 da ITC 3078/2022). Também aqui, segundo o corpo técnico, a culpabilidade da Ordenadora de Despesas reside na não determinação *“das providências necessárias para que fosse contratado o Verificador Independente (o qual, conforme definido em Contrato, auxiliaria na Fiscalização e acompanharia e avaliaria os Indicadores de Desempenho, a serem calculados pela Concessionária). Sobre o mesmo prisma, considerando a não contratação de Verificador Independente e a complexidade da execução deste Contrato, não determinou a designação ou contratação de novos servidores que pudessem agregar efetividade e qualidade na equipe de Fiscalização (e suprir a falta de Verificador Independente)”*. E continua:

Permitiu que Fiscais atuassem em períodos diversos dos designados em suas portarias (avaliando serviços executados em períodos anteriores), permitindo, desta forma falta de subsequência entre os serviços realizados e a realização dos procedimentos de Fiscalização. Não contestou a Concessionária pela contratação de Fiscal como Gestor representante da Contratada, fato que pode ter conduzido a conflito de interesses. Não determinou que Fiscal e Gestor, atuantes no Contrato 214/2020, realizassem análises dos relatórios e documentos relativos a execução contratual (encaminhados pela Concessionária junto aos pedidos de medição), inclusive não determinando a análise dos Indicadores de Desempenho.

Ora, se a verificação adequada dependia de *“designação de maior número de agentes aptos para fiscalização do objeto do contrato”* e se o adequado acompanhamento e fiscalização da execução contratual dependia de *“designação ou contratação de novos servidores que pudessem agregar efetividade e qualidade na equipe de Fiscalização”*, os

fiscais designados não podem ser responsabilizados, pois reconhecida a necessidade de que suas atividades houvessem sido praticadas por *“maior número de agentes aptos”*.

Quanto à necessidade de *“contratação do Verificador Independente”* para viabilizar a *“estrutura suficiente para fiscalização”*, há comprovação nos autos de que o processo administrativo para essa contratação iniciou-se na gestão anterior, mas, já na gestão auditada, reconhecida a pertinência de questionamentos de empresas interessadas, foi necessária a suspensão do certame para alterações. Mesmo enquanto suspenso, foram protocolizadas mais 2 (duas) impugnações, e o procedimento passou pelos setores responsáveis, entre eles a Procuradoria municipal e a nova Comissão Especial de Licitação. Novo edital foi publicado e objeto de questionamentos e impugnação, o que gerou a prorrogação do prazo para recebimento dos envelopes. Outros pedidos de esclarecimentos e impugnação foram apresentados. A habilitação das licitantes foi objeto de recurso, assim como o subsequente julgamento das propostas técnicas. Após a apresentação das contrarrazões, os recursos foram julgados e, em seguida, foram abertos os envelopes das propostas de preços, declarando-se a vencedora e firmando-se o contrato nº 114/2022. Senão vejamos em parte a [Resposta de Comunicação 00547/2022-2](#):

(...)

Portanto, nos termos consignados pelo Chefe do Poder Executivo *“a ausência de finalização da contratação ainda nos idos de 2021 se deu, não por negligência, mas por estrito cumprimento dos princípios da administração pública [...]”*.

Diante de todos esses fatos, não se pode assegurar, como alegado pelo corpo técnico na culpabilidade dos gestores, que *“não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável”*. Afinal, a boa-fé é presumida, já **a má-fé não se presume no ordenamento jurídico, ela deve ser provada, o que não ocorreu em relação aos presentes itens.**

Ademais, consoante alegado pelos responsáveis, o primeiro ano de execução contratual foi o ano em que se iniciou a pandemia, de difícil adaptação para todos, mormente se a complexidade do objeto é considerada, bem como o fato das PPP's de Iluminação Pública serem uma novidade no país, sendo a de Vila Velha a primeira no Estado.

Nesse sentido, a defesa alega que se trata de *“contrato de longo prazo e que exige um período de curva de aprendizagem maior, de forma que, não se mostra fora do comum, em um contrato de 20 (vinte) anos, o Poder Concedente necessitar de um período entre 12 a 24 meses para ajustar e, até mesmo, mensurar qual o real tamanho necessário da equipe de acompanhamento, selecionar os membros da referida equipe e capacitá-los à função, visto que não se encontram em fácil acesso no mercado profissionais com experiência neste ramo”*. Aliás, demonstrou-se que *“no período de 10 (dez) meses, foram necessárias a publicação de 04 (quatro) Portarias de Designação devido a alterações no corpo técnico do acompanhamento”*.

Já há época da defesa, os gestores afirmaram ter designado para *“Gestor do Contrato, um Servidor efetivo, de nível superior, e para fiscalização do Contrato, uma Engenheira Eletricista”*, além do *“apoio de uma Engenheira Ambiental e de uma servidora com formação em sistemas, para acompanhamento dos quesitos de segurança da informação e telegestão”*, o que seria *“superior em quantidade e em escolaridade à maioria dos projetos do mesmo segmento, ainda que possa a ser ampliada com o objetivo de melhorar ainda mais a efetividade do acompanhamento”*. Outrossim, ressaltam haver *“no mercado poucos cursos, eventos e meios técnicos para melhorar a gestão e a fiscalização, motivo pelo qual o município tem criado uma série de check-lists para aprimorar sua atuação, demonstrando total interesse do Poder Concedente em melhorar e ser mais eficaz”*.

Acrescentam que a *“prática de constar no processo de pagamento manifestação sucinta, como por exemplo ‘os serviços foram prestados’, é comum em processos administrativos de pagamentos de serviços, e talvez, traria maior transparência e segurança ao poder público, se fossem discriminadas as especificações de como se chegou à esta conclusão,*

tal como é praxe nos procedimentos de pagamentos de obras, sendo, portanto, um ponto de melhoria em nossos procedimentos de pagamentos que já está implementado”.

Nesse contexto, se a responsabilidade dos gestores deve ser afastada, o mesmo não se pode afirmar da concessionária. Esta, conforme asseverado pelo corpo técnico, de fato não realizou o inventário físico da forma especificada no Item 4.1 do Anexo 5 do Contrato 214/2020. A sua capacidade técnica para tanto restou demonstrada ao sagrar-se vencedora deste certame e, anteriormente, de outros de mesmo objeto em outros municípios, tanto que, consoante afirmado em suas próprias justificativas, é “*constituída pelas sólidas e experientes empresas (i) Splice Industria Comercio e Serviços Ltda; (ii) RT Energia e Serviços Ltda; e (iii) Engelmig Energia Ltda*”. Destarte, houve negligência da concessionária no que se refere à realização do inventário físico da forma especificada no Item 4.1 do Anexo 5 do Contrato 214/2020.

Portanto, divergindo parcialmente da proposta do corpo técnico, entende o Ministério Público de Contas que, em relação aos subitens 3.1 da ITC 2508/2025 (subitem 3.2 da ITC 3078/2022) e 4.1 da ITC 3078/2022, a responsabilidade dos Srs. Menara Ribeiro Santos Magnago de Hollanda Cavalcante, Igor Odilon Barbosa e Fellipe Marques Frota deve ser afastada, assim como a do Sr. Vinicius de Souza Schmitd quanto ao subitem 4.1 da ITC 3078/2022. Todavia, em relação ao subitem 3.1 da ITC 2508/2025 (subitem 3.2 da ITC 3078/2022), deve ser mantida a responsabilidade da SRE-IP Vila Velha SPE.”

A conduta da Sra. Menara Ribeiro Magnago de Holanda Cavalcante, enquanto ordenadora de despesa do Contrato nº 214/2020, foi inicialmente questionada pela área técnica, que lhe atribuiu responsabilidade por falhas na estrutura de fiscalização da execução contratual. Apontou-se que a gestora não teria providenciado a contratação do Verificador Independente nem reforçado adequadamente a equipe fiscal, além de permitir a atuação de fiscais fora dos períodos designados, sem assegurar análise técnica dos relatórios e dos indicadores de desempenho.

Contudo, à luz dos autos e da defesa apresentada, delineia-se um quadro mais complexo. Ficou demonstrado que o processo de contratação do Verificador Independente se encontrava em curso, mas foi suspenso diante de impugnações legítimas, tendo sido retomado com observância aos trâmites legais. A própria Administração reconheceu que os atrasos decorreram do cumprimento dos princípios administrativos, e não de negligência.

Acresce que o primeiro ano de execução coincidiu com o início da pandemia e com a implementação de uma parceria público-privada inédita no Estado, o que exigiu curva de aprendizagem e estruturação gradual da equipe técnica. A defesa comprovou a designação de servidores qualificados e o início de melhorias nos procedimentos internos de controle.

Diante disso, o Ministério Público de Contas manifestou-se pelo afastamento da responsabilidade da gestora, reconhecendo que a boa-fé deve ser presumida, e que não restou comprovado dolo ou erro grosseiro. Assim, embora as falhas institucionais permaneçam, elas não se convertem, neste caso, em falta funcional pessoal, pois a atuação da ordenadora se manteve dentro dos limites da razoabilidade e do esforço de gestão em cenário adverso.

Sobre o item “descumprimento de obrigações contratuais - procedimentos ambientais”, o corpo ministerial também pugnou pela não responsabilização, posto que os gestores, entre as quais se inclui a Sra. Menara Ribeiro, agiram para coibir as práticas irregulares, na medida em que demandaram a Concessionária para que apresentasse embora haja comprovação da unidade gestora no sentido de demandaram a Concessionária para que apresentasse os documentos que comprovassem o cumprimento do contrato em relação às obrigações ambientais, embora estes não tenham sido apresentados. Além disso, a equipe de auditoria verificou *in loco* que a legislação ambiental era descumprida pela concessionária. Assim, pugnou o MPC também aqui pela não imputação de responsabilização aos gestores.

À luz do art. 28 da LINDB, que condiciona a responsabilização pessoal do agente público à existência de dolo ou erro grosseiro, a conduta da Sra. Menara Ribeiro Magnago de Holanda Cavalcante não se amolda a esses critérios legais. Não há demonstração de que tenha agido com má-fé, nem de que sua atuação tenha sido produzida com imprudência manifesta, negligência grave ou desprezo às normas contratuais. Sua atuação deve ser compreendida no contexto de fragilidade institucional e ausência de procedimentos padronizados que permeou a gestão da parceria público-privada, tal como reconhecido pela própria área técnica.

Desse modo, me alio ao posicionamento ministerial para concluir que a conduta da Sra. Menara Ribeiro Santos Magnago de Holanda Cavalcante não configura, nos termos do art. 28 da LINDB, hipótese de responsabilização pessoal, pois ausente o elemento subjetivo necessário — seja dolo, seja erro grosseiro — e ausentes também os pressupostos fáticos que indiquem sua atuação como causa direta e consciente do vício na execução contratual.

4.1.2. Luiz Otavio Machado de Carvalho (Secretário Municipal de Obras - 1º/01/2017 a 31/12/2020)

A atuação do Sr. Luiz Otavio Machado de Carvalho foi atribuída à irregularidade mantida intitulada “A3 (Q3) - Desconformidade no cumprimento de obrigações contratuais - Seguros garantia da continuidade dos serviços”.

A respeito do cumprimento das exigências securitárias do Contrato nº 214/2020, o Sr. Luiz Otávio Machado de Carvalho esclareceu que a não inclusão integral dos bens, especialmente postes de iluminação pública, decorreu de recusa expressa das seguradoras consultadas, por se tratar de itens fora das políticas usuais de cobertura. A Procuradoria do Município, reconhecendo a complexidade da questão, manifestou-se no sentido de que a comprovação da contratação do seguro, por meio de certificado, era suficiente para o início da execução contratual, mesmo antes da emissão formal da apólice.

O Chefe do Executivo reforçou que a exclusão atingia apenas 6% dos postes, de propriedade da distribuidora EDP, e que o restante — cerca de R\$ 16,9 milhões em bens — estava devidamente coberto. Considerou-se que suspender os serviços por esse motivo traria prejuízo desproporcional à cidade. Defendeu-se também que a emissão da Ordem de Serviço foi compatível com o princípio da eficiência, pois o contrato exigia apenas a comprovação da contratação do seguro, e não a apólice definitiva.

Quanto ao limite de indenização fixado em R\$ 1.000.000,00, a Administração entendeu que se tratava de valor compatível com o risco provável e com a prática de mercado, sem comprometer a segurança jurídica ou a competitividade do certame.

Conclui-se, assim, que a conduta do gestor refletiu postura ponderada, alinhada à razoabilidade e ao interesse público, não havendo elementos que revelem dolo ou imprudência a justificar responsabilização.

Assim, adiro ao entendimento técnico e divirjo em parte da área técnica para não considerar passível de responsabilização a conduta do Sr. Luiz Otávio Machado de Carvalho.

4.1.3. Fellipe Marques Frota (gestor do contrato – a partir de 13/01/2021), Igor Odilon Barbosa (gestor do contrato - 13/01/2021 a 30/06/2021) e Vinícius de Souza Schmitd (gestor do contrato - 1º/07/2021 a 12/10/2021)

A análise da conduta dos gestores Sr. Fellipe Marques Frota, Sr. Igor Odilon Barbosa e Sr. Vinicius de Souza Schmitd, à luz do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), exige a devida contextualização fática e normativa diante do que se apurou no âmbito da execução do Contrato nº 214/2020, celebrado entre o Município de Vila Velha e a Concessionária SRE-IP Vila Velha SPE S/A. No presente caso, os gestores foram apontados como responsáveis em quatro das irregularidades mantidas na instrução final, a saber:

- **Achado A2 (Q2) – Verificação insuficiente do Cadastro Base:**
Foi imputada responsabilidade pela homologação do cadastro sem a verificação in loco com base em plano de amostragem conforme exigido contratualmente.
- **Achado A4 (Q3) – Descumprimento de obrigações ambientais:**
Foi responsabilizado pela omissão na exigência de cumprimento das normas de gestão de resíduos sólidos e ausência de controle documental.
- **Achado A5 – Deficiente acompanhamento e fiscalização da execução contratual:**
Atuando como gestor do contrato, foi responsabilizado pela ausência de estrutura formal de fiscalização, falta de controle de indicadores e aprovação de relatórios sem lastro técnico adequado.
- **Achado A6 – Inconsistência quanto à rastreabilidade da destinação dos recursos da COSIP:**
Embora em menor grau, foi apontado como corresponsável pela ausência de controle sobre a destinação dos recursos da COSIP, especialmente no

que tange à falta de relatórios e de vinculação orçamentária específica.

A instrução técnica sustenta a responsabilização dos gestores em face das irregularidades mantidas, sob o argumento da omissão e do erro grosseiro em suas condutas. De outro lado, o Ministério Público de Contas reconhece que exerceram suas funções em um ambiente institucional marcado por carência estrutural, ausência de mecanismos adequados de fiscalização e falta de suporte técnico-administrativo, especialmente no período inicial de execução contratual. O próprio MPC assinala que, ao destacar a necessidade de reforço na fiscalização, a área técnica evidencia que os fiscais designados não dispunham de meios suficientes para cumprir integralmente suas atribuições.

Ainda que tenha havido falhas materiais na fiscalização, o Ministério Público de Contas pontua que não se demonstrou conduta dolosa nem erro grosseiro por parte dos gestores, especialmente porque atuaram dentro das limitações operacionais que lhe foram impostas e sem qualquer indício de má-fé, desídia qualificada ou inobservância deliberada dos deveres funcionais.

Aliado a isso, sobre a alegada necessidade de um acréscimo na força de trabalho, sustenta o MPC que “se a verificação adequada dependia de *‘designação de maior número de agentes aptos para fiscalização do objeto do contrato’* e se o adequado acompanhamento e fiscalização da execução contratual dependia de *‘designação ou contratação de novos servidores que pudessem agregar efetividade e qualidade na equipe de Fiscalização’*, os fiscais designados não podem ser responsabilizados, pois reconhecida a necessidade de que suas atividades houvessem sido praticadas por *‘maior número de agentes aptos’*.”

Registre-se que a argumentação lançada no item 4.1.1. também aproveita os fiscais do contrato, dispensando, assim, sua repetição.

Com base nesse contexto, e à luz do art. 28 da LINDB, entendo que não se encontra presente o elemento subjetivo necessário à responsabilização pessoal do agente público, não havendo, portanto, conduta passível de responsabilização do Sr. Fellipe Marques Frota e do Sr. Igor Odilon Barbosa, inclusive para fins sancionatórios.

Trata-se, claramente, de falha institucional, que deve ser enfrentada com medidas corretivas de caráter organizacional — como a estruturação da fiscalização, definição de rotinas formais e contratação de apoio técnico externo — e não mediante responsabilização individual de agentes que, apesar das limitações, atuaram com diligência compatível com os meios disponíveis.

Nesse passo, acompanho o órgão ministerial para considerar que as condutas praticadas pelos fiscais do contrato, Sr. Fellipe Marques Frota, do Sr. Igor Odilon Barbosa e do Sr. Vinicius de Souza Schmitd, não se caracterizam como passíveis de responsabilização.

4.1.4. Concessionária SRE-IP Vila Velha SPE (empresa contratada)

Diante da manutenção das irregularidades postas — “verificação insuficiente do cadastro base”, “desconformidade no cumprimento de obrigações contratuais - seguros garantia da continuidade dos serviços” e “descumprimento de obrigações contratuais - procedimentos ambientais” —, necessário se faz analisar a conduta do sujeito em relação a esta, considerando o contexto experimentado por ocasião dos fatos.

Nessa esteira, entendo que a culpabilidade é amparada na avaliação de reprovabilidade da conduta praticada ou omissa, respectivamente, por quem praticou ou por quem tinha o dever de fazê-lo.

A análise da conduta da empresa **SRE-IP Vila Velha SPE S.A.**, concessionária responsável pela execução do Contrato de Concessão nº 214/2020, revela um percurso marcado por **descumprimentos contratuais relevantes, omissões documentadas e tentativas de subverter os fundamentos de equilíbrio e legalidade que regem as Parcerias Público-Privadas**. A partir das constatações firmadas na Instrução Técnica Conclusiva nº 2508/2025-1 e no Parecer do Ministério Público de Contas nº 2147/2025-1, delineia-se um quadro passível de responsabilização, ancorado em elementos concretos que apontam para a inadimplência de obrigações primárias assumidas pela concessionária.

No tocante à **verificação do Cadastro Base (Achado A2)**, a Concessionária limitou-se a apresentar um inventário sem realizar o processo de verificação in loco com amostragem aleatória, tal como definido no item 4.1 do Anexo 5 do contrato e nas diretrizes da **Norma ABNT NBR 5426:1985**. A ausência do plano de amostragem e da documentação comprobatória das vistorias de campo comprometeu a higidez de todo o procedimento de aprovação do cadastro, cerne da modelagem contratual e base para a apuração da contraprestação mensal e dos indicadores de desempenho.

Ao ser instada a se manifestar, a Concessionária afirmou, de forma genérica, que realizou as vistorias com acompanhamento do Poder Concedente, embora **não tenha apresentado nenhuma prova documental robusta** que sustentasse tal alegação. O plano de amostragem, elemento essencial à confiabilidade da verificação, foi apresentado apenas em 13 de abril de 2022 — ou seja, **após a ciência do Relatório de Auditoria nº 10/2021** e da já consumada homologação do cadastro. A documentação fotográfica apresentada, bem como as planilhas juntadas aos autos, não se revestem de fé pública, tampouco atendem aos parâmetros de exatidão e formalidade exigíveis para um processo técnico de validação.

Sobre a **contratação dos seguros obrigatórios (Achado A3)**, a Concessionária demorou mais de um ano para ajustar a apólice às exigências do contrato, notadamente no tocante à inclusão do Município como cossegurado, em violação expressa à cláusula 24.5 do instrumento contratual. Ainda que se reconheça a existência, à época, de entraves regulatórios para a contratação do seguro de riscos nomeados nos moldes exigidos, a obrigação de manter cobertura compatível, contínua e suficiente subsistia, tendo sido apenas parcialmente observada com a contratação de seguro alternativo e posterior regularização em fevereiro de 2022. Contudo, considerou o corpo técnico desta Corte o acolhimento parcial das razões de defesa para manter parcialmente a irregularidade, o que aderi.

No que se refere à **gestão ambiental (Achado A4)**, a empresa não apresentou os registros de rastreabilidade dos resíduos sólidos decorrentes da execução contratual, contrariando seu próprio Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS). A ausência de responsável técnico ambiental durante o primeiro ano da concessão — período de implantação e modernização da rede — acentua o descuido com o cumprimento das obrigações ambientais pactuadas. Os certificados de destinação

final apresentados não estão assinados por responsável técnico e não permitem verificar a origem, natureza ou destino exato dos resíduos, privando o processo de qualquer respaldo verificável.

A conduta da concessionária, ao longo da execução contratual, revela uma postura **displicente**, distante da diligência que se exige daquele que assume, por concessão, a prestação de serviço público essencial. Como bem acentuou o Ministério Público de Contas, a empresa agiu como quem **tenta atribuir ao Poder Concedente o ônus de fiscalizar aquilo que era sua própria obrigação técnica de comprovar**. Ao não documentar adequadamente suas ações, não apenas comprometeu a rastreabilidade contratual, como **aniquilou a possibilidade de prova da regularidade de sua atuação**.

Não há, nos autos, indicativo de que a Concessionária tenha agido com dolo deliberado ou intenção manifesta de fraudar o pacto firmado. Entretanto, a responsabilidade **objetiva e contratual** decorre não da intenção, mas da **inexecução das obrigações assumidas**, sobretudo quando essa omissão é reiterada e desprovida de justificativas legalmente aceitáveis.

Como se vê, a SRE-IP Vila Velha SPE falhou em entregar não apenas documentos, mas sobretudo **confiança, zelo e aderência ao contrato**, valores tão essenciais quanto a luz que se comprometeu a fornecer. Faltou-lhe, no curso da execução, o rigor documental que protege o interesse público e justifica a delegação de um serviço tão sensível quanto a iluminação das vias urbanas. Nesse contexto, impõe-se o reconhecimento da sua **responsabilidade pelas irregularidades apuradas**.

Neste aspecto, adoto o entendimento da equipe técnica desta Corte e do Ministério Público de Contas, que concluíram pela responsabilização da empresa contratada, a SRE-IP Vila Velha SPE, na ocorrência das irregularidades mantidas que lhe foram atribuídas.

Tem-se, portanto, que a conduta perpetrada pela SRE-IP Vila Velha SPE, empresa contratada pelo Município, é repelida pelo ordenamento jurídico pátrio, além de afrontar o contrato a que se obrigou e as boas práticas administrativas, na medida em que, apesar de diversas atuações de fiscalização apontando as irregularidades em

questão — inclusive do Ministério Público de Contas, que emitiu duas recomendações ao Chefe do Executivo Municipal acerca dos pontos tratados aqui com vistas à imediata regularização do contrato, do que resultou na decretação da caducidade da concessão pública através do Decreto 104/2025, conforme informações extraídas nestes autos e nos autos do Processo TC 2389/2025.—, a responsável se manteve distanciada da adoção de qualquer medida com vistas a solucionar as questões.

A dosimetria da pena a ser aplicada à responsável deve levar em consideração a reprovabilidade da conduta comissiva ou omissiva do sujeito e quanto essa concorreu para o cometimento da irregularidade.

Na hipótese, a análise de culpabilidade do sujeito para fins de dosimetria da penalidade sugerida pelo corpo técnico, aderida em parte pelo MPC, foi a aplicação de multa, amparada no art. 135, inciso II, da Lei Complementar 261/2012.

Nesta esteira, com o fito de evitar repetições desnecessárias quanto à análise da ocorrência da irregularidade e a responsabilidade da ora responsável, já descritas neste arrazoado, perfilho-me ao entendimento constante no posicionamento técnico e pelo órgão ministerial acerca da sua responsabilização, para imputar à empresa SRE-IP Vila Velha SPE a sanção de **multa individual no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**, na forma do art. 135, incisos II, da Lei Complementar 261/2012, por sua conduta ter contribuído para as irregularidades “verificação insuficiente do Cadastro Base” e “descumprimento de obrigações contratuais – procedimentos ambientais”.

5. DAS CONSEQUÊNCIAS DA DECISÃO

Importante salientar que as irregularidades apuradas decorrem de falhas reiteradas e institucionalizadas, que evidenciam significativa fragilidade na governança da concessão, tanto na esfera da Administração quanto na atuação da Concessionária SRE-IP Vila Velha SPE S.A. Não se tratam de meros lapsos pontuais, mas de omissões estruturais e sistêmicas que comprometeram diretamente a fiscalização contratual, a rastreabilidade e vinculação dos recursos da COSIP, a verificação técnica do cadastro base, bem como o cumprimento das obrigações ambientais e securitárias estipuladas contratualmente.

Nesse contexto, mesmo após a **decretação da caducidade do Contrato de Concessão nº 214/2020 pelo Decreto Municipal nº 104/2025**, conforme informado nos autos do **Processo TC 2389/2025** com maiores informações, permanecem plenamente aplicáveis as providências corretivas e os efeitos decorrentes do presente julgamento, no que se refere à **responsabilização dos agentes públicos e privados envolvidos**, bem como à **adoção de medidas institucionais para o fortalecimento da governança pública**. A extinção do vínculo contratual, ainda que operada no plano formal, **não afasta o dever de apurar, sancionar e corrigir as falhas que o antecederam**, nem exime a Administração de implantar os aperfeiçoamentos necessários para prevenir novas ocorrências em futuras concessões ou contratos de complexidade similar.

Assim, à luz da **LINDB** (arts. 20 e 22), a decisão deve avançar além do reconhecimento das irregularidades, determinando à Administração Municipal – especialmente à SEMPLAPE – a implementação de **rotinas formais e documentadas de fiscalização**, a reestruturação dos fluxos de acompanhamento contratual, a regularização dos controles da COSIP e a adoção de **mecanismos de controle preventivo e corretivo**, mesmo em contratos já extintos, com vistas à preservação da memória institucional e ao aprendizado organizacional.

Quanto à Concessionária, os autos registram inadimplementos contratuais graves e continuados – como a entrega do cadastro base sem verificação conforme as normas contratuais, a contratação de seguros em desconformidade com as cláusulas pactuadas, a não comprovação da destinação ambientalmente adequada dos resíduos, e o descumprimento do dever de transparência. Essas falhas não apenas motivaram a perda de confiança institucional, como se somaram a outras que **fundamentaram a decretação da caducidade**, na forma do art. 38 da Lei nº 8.987/1995.

Por fim, a decisão deve se afirmar como **instrumento de transformação institucional e pedagógica**, tanto para os gestores quanto para os agentes econômicos que contratam com a Administração. Ao lado da aplicação de **sanções proporcionais aos agentes públicos e à concessionária, conforme o art. 28 da**

LINDB, deve-se reforçar o compromisso com a boa gestão, a integridade da contratação pública e a centralidade do interesse coletivo. Mesmo com a extinção da concessão, o processo fiscalizatório e sancionador **cumpr**e papel essencial na prevenção de reincidências, na indução à melhoria dos sistemas de controle e na elevação dos padrões de governança pública e contratual.

6. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **acolhendo parcialmente os entendimentos técnico e ministerial**, VOTO para que seja adotada a seguinte deliberação que ora submeto à apreciação.

Destaco que as recomendações e determinações ora mantidas são aquelas aplicáveis mesmo após a declaração de caducidade do Contrato 214/2020, realizada através do Decreto 104/2025, conforme informações extraídas nestes autos, aliadas às constantes nos autos do Processo TC 2389/2025.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator

1. ACORDÃO TC-698/2025:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas, em:

1.1. Manter os achados descritos nos subitens 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4 e 3.1.5 deste voto (itens 3.1, 3.2 e 3.3, da ITC 2508/2025 e itens 4.1 e 4.2 da ITC 3078/2022), que correspondem, respetivamente, aos achados a seguir descritos:

3.1.1. Verificação insuficiente do Cadastro Base – Achado A2(Q2);

3.1.2. Desconformidade no cumprimento de obrigações contratuais - Seguros garantia da continuidade dos serviços – Achado A4(Q3);

3.1.3. Descumprimento de obrigações contratuais - Procedimentos ambientais – Achado A4(Q3);

3.1.4. Deficiente acompanhamento e fiscalização da execução contratual (subitem 4.1 da ITC 3078/2022) – Achado A5;

3.1.5. Inconsistência quanto à Rastreabilidade da Destinação dos Recursos da COSIP (subitem 4.2 da ITC 3078/2022) – Achado A6.

1.2. Acolher parcialmente as razões de defesa apresentadas pela empresa contratada **Concessionária SRE-IP Vila Velha SPE**, **condenando-a ao pagamento da multa individual** prevista no artigo 135, inciso II, da LCE 621/2012, pela prática dos atos ilícitos descritos nos itens 3.1.1 e 3.1.3 deste voto (itens 3.1 e 3.3 da ITC 2508/2025), no valor equivalente de **R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**, nos termos do art. 135, inciso II, da Lei Complementar 621/12, conforme a graduação prevista no art. 389, inciso II, do RITCEES, na forma da fundamentação constante no item 4.1.4 deste voto;

1.3. Acolher as razões de defesa apresentadas pelo Sr. **Luiz Otavio Machado de Carvalho** (Secretário Municipal de Obras - 1º/01/2017 a 31/12/2020), na forma da fundamentação constante no item 4.1.2 deste voto;

1.4. Acolher as razões de defesa apresentadas pela Sra. **Menara Ribeiro Santos Magnago de Hollanda Cavalcante** (Secretária Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes – a partir de 09/02/2021), na forma da fundamentação constante no item 4.1.1 deste voto;

1.5. Acolher as razões de defesa apresentadas pelo Sr. **Fellipe Marques Frota** (gestor do contrato – a partir de 13/01/2021), Sr. **Igor Odilon Barbosa** (gestor do contrato - 13/01/2021 a 30/06/2021) e Sr. **Vinícius de Souza Schmitd** (gestor do contrato - 1º/07/2021 a 12/10/2021), na forma da fundamentação constante no item 4.1.3 deste voto;

1.6. Recomendar, na forma do art. 329, §7º do RITCEES, à atual gestão da **Secretaria Municipal de Planejamento e Projetos Estruturantes - Semplape**, a fim de que elabore e aplique Manual de Gestão e Fiscalização do Contrato 214/2020, com definição de ações e responsabilidades dos agentes, incluindo as ações necessárias na ausência de Verificador Independente, conforme fundamentação contida no subitem 3.2 da ITC 3078/2022;

1.7. Determinar, na forma do art. 329, §7º do RITCEES, à atual gestão do **Município de Vila Velha**, a fim de que (I) comprove nos presentes autos, em prazo a ser estabelecido por esta Corte de Contas, a disponibilização das informações sobre a Cosip, através de publicação no site da Prefeitura e da emissão de relatórios mensais, conforme disposto nos artigos 12 e 13 da LCM 72/2019, e (II) observe o disposto no Parecer Consulta TCE-ES 33/2021 quanto a eventual cobrança de despesas a título de gastos com arrecadação/cobrança da Cosip pela concessionária de energia, abstendo-se de pagar tais despesas com receitas da Cosip;

1.8. Dar ciência aos notificados do teor da decisão final a ser proferida e pelo achado 2.1 do RA 10/2021 da conclusão do monitoramento do Acórdão TC 266/2020 – Plenário pelo Acórdão TC 355/2021 – Plenário e do consequente arquivamento dos autos do Processo TC 2345/2019, conforme fundamentação no subitem 3.1 da ITC 3078/2022;

1.9. Arquivar após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 10/7/2025 - 32ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Davi Diniz de Carvalho.

4.2. Conselheiros substitutos: Márcia Jaccoud Freitas (em substituição) e Marco Antonio da Silva (em substituição).

5. Fica o responsável obrigado a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal. Quando cabível recurso, os prazos para interposição encontram-se previstos no Título VIII do mesmo diploma normativo.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Em substituição

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões